

## Contribución de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

al Examen de Alto Nivel de la Aplicación por los Estados Miembros de 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

## Prefacio

Al aprobar 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 en 2009, los Estados Miembros y la comunidad internacional renovaron su compromiso de afrontar el problema mundial de las drogas animados de un espíritu de responsabilidad compartida. Desde entonces, cada vez más países han adoptado medidas concretas para fortalecer su capacidad nacional en materia de fiscalización de drogas, en cumplimiento de las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas. En dichos tratados, que constituyen los cimientos del sistema internacional de fiscalización de drogas, se establecen los requisitos mínimos para garantizar la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional para fines médicos y científicos, a la vez que se previenen su desviación por canales ilícitos, su tráfico y su uso indebido. La aplicación por los gobiernos de los tratados y las resoluciones pertinentes del Consejo Económico y Social y la Asamblea General ha contribuido a evitar y frenar, casi por completo, la desviación del comercio internacional lícito al mercado ilícito.

No obstante, a pesar de esos esfuerzos, la desviación de los canales lícitos sigue ocurriendo a nivel nacional y han surgido otros problemas, relacionados en particular con la aplicación universal de los tratados de fiscalización internacional de drogas, los obstáculos a la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional para fines médicos, las nuevas sustancias que se prestan a abuso, las farmacias ilegales en Internet, el uso indebido de medicamentos de venta con receta que contienen estupefacientes y sustancias sicotrópicas, y la fiscalización de precursores.

La JIFE está muy preocupada por algunas iniciativas que tienen por objeto legalizar el consumo de cannabis sin fines ni médicos ni científicos. Estas suponen un grave peligro para la salud y el bienestar públicos, que constituyen el objetivo de los tratados de fiscalización internacional de drogas. La puesta en práctica de dichas iniciativas, así como las consecuencias que ello conlleva para la prevención del uso indebido de las drogas, constituye un grave obstáculo para los intentos de dar respuesta al problema mundial de las drogas y es contraria al compromiso mundial entre los Estados Miembros con el principio de responsabilidad compartida, en que se fundamentan los tratados de fiscalización internacional de drogas.

Con ocasión del Examen de Alto Nivel de la Aplicación por los Estados Miembros de la Declaración Política y Plan de Acción de marzo de 2014 y de los preparativos para el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas de 2016, complace a la JIFE presentar esta publicación electrónica, que contiene fragmentos de sus informes anuales desde 2009 hasta 2012, como contribución a este importante proceso. En la publicación se resaltan las cuestiones críticas que surgen al tratar de hacer frente al problema mundial de las drogas, así como los principales problemas que experimentan los Estados Partes y la comunidad internacional respecto del cumplimiento de las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas. En sus informes anuales, la JIFE formula recomendaciones dirigidas a los gobiernos y las organizaciones internacionales y regionales a fin de mejorar la aplicación de los tratados. Así pues, en esta publicación figura una selección de elementos que son fundamentales para garantizar la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización para fines médicos y científicos, al tiempo que previenen el uso indebido de las drogas y su fabricación y tráfico ilícitos.

Espero que las cuestiones y medidas seleccionadas se tengan en cuenta durante este importante examen de alto nivel. El sistema internacional de fiscalización de drogas se basa en el principio de responsabilidad compartida con el fin de velar por la salud de las personas mediante un acceso suficiente a las sustancias incluidas en las listas o en los cuadros con el único fin de cubrir las necesidades médicas y científicas. Solo se logrará dar una respuesta eficaz al problema mundial de las drogas cuando se unifiquen las iniciativas mundiales para afrontar dicho problema y cuando las disposiciones de los tratados se apliquen universalmente. En este momento crítico de la cooperación internacional para la fiscalización de drogas, la JIFE exhorta a todos los gobiernos y a la comunidad internacional a que adopten medidas para garantizar el pleno cumplimiento de las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas y el funcionamiento del sistema internacional de fiscalización de drogas, a fin de prevenir y reducir el sufrimiento innecesario causado por el uso indebido de las drogas y su fabricación y tráfico ilícitos, y por la escasa disponibilidad de medicamentos sometidos a fiscalización internacional.



Raymond Yans  
Presidente  
Junta Internacional de Fiscalización  
de Estupefacientes

## Índice

<b>Primera parte. Elementos principales para hacer frente al problema mundial de las drogas y recomendaciones .....</b>	<b>1</b>
<b>I. Responsabilidad compartida en la lucha contra las drogas a escala internacional .....</b>	<b>2</b>
<b>II. Cohesión social, desorganización social y drogas ilegales.....</b>	<b>12</b>
<b>III. Las drogas y la corrupción.....</b>	<b>20</b>
<b>IV. Prevención primaria del uso indebido de drogas .....</b>	<b>34</b>
<b>Segunda parte. Evolución y tendencias recientes en materia de fiscalización de drogas .....</b>	<b>48</b>
<b>I. Aplicación universal de los tratados de fiscalización internacional de drogas .....</b>	<b>49</b>
i. Debate mundial sobre la política relativa a las drogas .....	49
ii. Aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas en los países de estructura federal.....	49
iii. Obligaciones de los tratados aplicables a la totalidad del territorio de un Estado parte .....	51
<b>II. Disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional para fines médicos y científicos .....</b>	<b>53</b>
i. Obstáculos para obtener sustancias sometidas a fiscalización internacional que se utilizan con fines científicos .....	53
<b>III. Nuevas sustancias que se prestan a abuso .....</b>	<b>57</b>
i. Nuevas sustancias psicoactivas.....	57
ii. Agonistas de receptores de cannabinoides sintéticos.....	60
iii. Drogas de diseño detectadas recientemente .....	61
iv. Abuso de compuestos orgánicos volátiles conocidos como “poppers” .....	63
v. Mezclas de hierbas que contienen cannabinoides sintéticos .....	63
vi. Fiscalización de la ketamina .....	64
<b>IV. Desviación y uso indebido de sustancias sometidas a fiscalización internacional.....</b>	<b>66</b>
i. Farmacias ilegales de Internet e incautaciones de sustancias fabricadas ilícitamente pedidas por Internet y recibidas por correo postal .....	66
ii. Farmacias ilegales en internet.....	68
iii. Uso indebido de preparados farmacéuticos que contienen estupefacientes o sustancias sicotrópicas .....	69
iv. Cooperación internacional para combatir la administración encubierta de sustancias psicoactivas para facilitar la comisión de agresiones sexuales y otros actos delictivos.....	74
v. Uso indebido de medicamentos de venta con receta que contienen sustancias sujetas a fiscalización .	75
vi. Seguimiento de la resolución 51/13 de la Comisión de Estupefacientes: respuesta a la amenaza que plantea la distribución de sustancias sujetas a fiscalización internacional en el mercado no reglamentado	78
vii. Utilización de productos farmacéuticos para facilitar la agresión sexual y otros delitos.....	78

<b>V. Otras cuestiones .....</b>	<b>81</b>
i. Utilización de las semillas de cannabis con fines ilícitos of cannabis.....	81
ii. Materiales vegetales que contienen sustancias psicoactivas.....	83
 <b>Tercera parte. Fiscalización de precursores .....</b>	<b>84</b>
 <b>I. Veinte años de fiscalización internacional de precursores: los progresos y los problemas .....</b>	<b>85</b>
<b>II. Dificultades en la fiscalización internacional de precursores.....</b>	<b>90</b>
<b>III. Utilización de sustancias no fiscalizadas para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas .....</b>	<b>98</b>

**Primera parte. Elementos principales para hacer frente al problema mundial de las drogas y recomendaciones**

# I. Responsabilidad compartida en la lucha contra las drogas a escala internacional<sup>i</sup>

## 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.

---

<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.

## 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 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

<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.

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 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;

<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.

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

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 (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 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.

---

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

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

---

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

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.

### 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.

## II. Cohesión social, desorganización social y drogas ilegales<sup>ii</sup>

1. El uso indebido de drogas ilegales es uno de los más grandes retos a que se enfrenta el mundo hoy día. Presente en todos los países, del más rico al más pobre, es un problema que afecta a todos los grupos y, en medida creciente, a gente de todas las edades, alimentando la delincuencia, la corrupción y el terrorismo a nivel mundial, generando riquezas inimaginables para unos pocos y daños sin límite para la mayoría, cobrándose millones de vidas y amenazando la sostenibilidad misma de comunidades en todo el mundo.

2. La magnitud y los efectos del problema mundial de la droga ponen a prueba los sistemas de salud, enseñanza, justicia penal, bienestar social, los sistemas económicos y, en algunos casos, incluso los políticos en todo el planeta. Se trata de un problema que ha adquirido enorme impulso y que, con las nuevas tecnologías, Internet incluido, ha hallado nuevos medios de acrecentar su influencia y rentabilidad.

3. Pero el tema central del presente capítulo no es la pauta general del uso indebido de drogas en las diferentes sociedades, sino la aparición en muchos países de comunidades de diverso tamaño -algunas grandes, otras pequeñas, en las que el uso indebido de drogas se ha hecho prácticamente endémico, causando toda una serie de problemas sociales, que a su vez lo impulsan, entre los que destacan la violencia, la delincuencia organizada, la corrupción, el desempleo, la mala salud y la educación deficiente, en una espiral nefasta de daño individual y colectivo. Estas comunidades plantean dificultades enormes, no solo por lo que se refiere a satisfacer sus propias necesidades, sino por el riesgo que, con el tiempo, puedan llegar a representar para las sociedades más amplias de que forman parte.

4. Los problemas a que se enfrentan estas comunidades y la tendencia a niveles crecientes de uso indebido de drogas, delincuencia y desintegración social son descorazonadores. Ahora bien, en muchas de ellas se han emprendido ya iniciativas en cuyo marco los organismos gubernamentales y no gubernamentales se esfuerzan con empeño y determinación por potenciar la capacidad de la población local y atajar los múltiples problemas sociales que han adquirido un carácter tan endémico en esas zonas.

5. La importancia de atender las necesidades de quienes viven en esas comunidades no se puede poner en duda. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que son erradicar la pobreza extrema, asegurar la educación primaria universal para todos los niños, promover la igualdad de género, fomentar la salud pública en todo el

mundo, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, asegurar la sostenibilidad ambiental y facilitar las alianzas mundiales para el desarrollo, ofrecen un consenso político para la acción encaminada a responder a las necesidades de dichas comunidades, que afrontan graves riesgos y son altamente vulnerables.

6. Es importante reconocer que muchas de esas colectividades marginadas, además de suponer un importante riesgo para la salud y el bienestar de los que viven en ellas, pueden, con el paso del tiempo, llegar a representar un considerable riesgo para las sociedades más extensas de las que forman parte. No son comunidades de las que quepa ni convenga desentenderse, tanto en lo que concierne a sus propias necesidades como a los problemas que pueden causar en términos más generales.

7. Las sociedades son por su propia naturaleza algo más que el cúmulo de un gran número de individuos distintos. Elementos esenciales del concepto mismo de comunidad y sociedad son los vínculos que unen a las personas e infunden un sentido compartido de identidad y finalidad. Cuando las personas y las familias tienen un sentido claro de unión con sus vecinos, una voluntad compartida de laborar por el futuro, un idioma común, respeto mutuo y un sentido profundo de confianza, entonces se dan las condiciones para un sentido de comunidad sólido.

8. Ahora bien, cuando las personas creen que tienen pocos derechos adquiridos en la sociedad en general y, sobre todo, cuando piensan que a esa sociedad le importa poco su bienestar, existe un verdadero peligro de que los lazos que en otras circunstancias unirían a las personas se debiliten, creando un sentido de comunidad profundamente fracturado y dando gran impulso a una amplia variedad de problemas sociales. El grado de cohesión social existente en las comunidades y sociedades es un verdadero barómetro de su estado de salud. Cuando la sociedad se fractura, por el escaso sentido de cohesión, la consecuencia probable es una multitud de problemas, de los cuales el abuso de drogas y la delincuencia posiblemente sean solo las señales más visibles. Esos problemas pueden conducir a un mayor grado de desorden y la violencia social, como ha sucedido en ciudades de todo el mundo, y el desorden y la violencia social pueden extenderse al conjunto de la sociedad, mucho más allá del ámbito de esas comunidades.

## A. La proliferación de comunidades marginales y los problemas de uso indebido de drogas en esas comunidades

9. Hoy día se observa en países de todo el planeta, en las naciones ricas y en las pobres, la aparición de comunidades marginadas en que la acción combinada de conflictos, violencia, uso indebido de drogas, delincuencia, intimidación, mala salud, educación deficiente y oportunidades de empleo escasas o nulas ha tenido efectos devastadores y es ya lo normal para muchas de las personas que viven en ellas.

10. En esas comunidades, el uso indebido y el tráfico de drogas, así como la delincuencia organizada, son ya fenómenos cotidianos. Hay zonas donde la capacidad de las autoridades nacionales y locales para poner orden en las actividades usuales se ve ante desafíos crecientes y donde bandas de malhechores fuertemente armados y con abundantes medios financieros se han arrogado el papel de garantes de la gobernanza local, imponiendo pautas de vida a la población mediante una combinación de intimidaciones y recompensas pasajeras. El problema del uso indebido de drogas ha cobrado un ímpetu extraordinario en esas comunidades. Los jóvenes que se crían en ellas suelen sentirse atraídos por la inmensa riqueza y alta categoría de las que parecen gozar los que se dedican al tráfico y el menudeo de drogas.

11. Hay ejemplos bien conocidos y sobre los que se ha informado ampliamente de comunidades marginadas en países como el Brasil, los Estados Unidos de América, México, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Sudáfrica, pero el problema está presente en todas las regiones. Hay comunidades, algunas en zonas rurales y otras en el corazón de las ciudades más prósperas del planeta, cuya población ya no se siente parte integrante de la sociedad más amplia, y donde los problemas de exclusión y desintegración social son más que patentes.

12. En muchas de estas comunidades se presencia una peligrosa caída en picado en la que toda una serie de problemas sociales, como el uso indebido de drogas, la violencia, la delincuencia organizada, la pobreza, la mala salud, la escasa educación y el desempleo generalizado han adquirido velocidad. Se trata de comunidades en las que las personas y las familias sienten una profunda desesperanza, que las lleva a pensar que las circunstancias de su existencia nunca cambiarán y que jamás disfrutarán de las ventajas de vivir en las condiciones de seguridad, tranquilidad y estabilidad económica de que gozan otros miembros de la sociedad. Frente a una realidad en la que parecen ir a la deriva del resto de la sociedad, tal vez algunas personas sientan inconscientemente que hay escasos motivos para no adoptar un estilo de vida vinculado a las drogas ilegales y la delincuencia.

13. Esas comunidades se suelen considerar “zonas vedadas”, sitios a los que simplemente no se va por miedo a ser víctima de la violencia o la intimidación. Los que viven en esas comunidades pueden adquirir un fuerte sentido de identidad y relación con su comunidad que puede ser fuente de fortaleza y también de alejamiento de la sociedad en general. Análogamente, los que viven en el seno de la sociedad normal pueden llegar a pensar que la población de esas zonas está formada por seres fundamentalmente diferentes, que viven vidas caracterizadas de alguna manera por el peligro y la delincuencia.

14. Al mismo tiempo, muchos de los organismos que trabajan en esas comunidades (policía, servicios sanitarios, servicios sociales y servicios de enseñanza) tal vez lleguen a considerar que los retos que plantean esas zonas son demasiado graves como para afrontarlos con los escasos medios a su disposición. En lo que concierne a la policía, por ejemplo, las bandas criminales locales pueden alcanzar una posición tal de poder e influencia en las respectivas comunidades que, sencillamente, las autoridades de represión tradicionales resulten incapaces de investigar satisfactoriamente los actos delictivos y enjuiciar a los autores. En algunos casos, las bandas delictivas han tomado deliberadamente como blanco las fuerzas de policía, dando muerte a un número considerable de agentes y haciendo llegar así a la población local un tajante mensaje de que son ellas, las organizaciones delictivas, y no la policía, los que mandan. Otra dimensión del problema de las pandillas es la dinámica del enfrentamiento entre ellas, que refuerza la tendencia del pandillero a identificarse con su banda.

15. Ante una situación en que la capacidad de las autoridades de represión puede parecer insuficiente para responder al nivel de la delincuencia organizada existente en dichas comunidades, quienes viven en ellas tal vez lleguen a sentirse como verdaderos rehenes confinados en sus propios hogares y barriadas.

16. El mensaje que estas bandas delictivas suelen transmitir con contundencia a la población local es no hablar con la policía. Se trata de un mensaje que a menudo lleva aparejada la amenaza de violencia o la violencia a secas. La gente de la localidad tendrá posiblemente miedo a levantar su voz contra los que se dedican al negocio de la droga en esas comunidades. De hecho, aunque se sientan inclinados a denunciar los incidentes a la policía, tal vez teman que elementos corruptos en la policía local pongan sus denuncias en conocimiento de los autores de los delitos. A su vez, eso puede conducir a una situación en que se dé escasa información, o nula, a la policía, como consecuencia de lo cual tal vez se extienda la creencia de que toda la comunidad es de alguna manera cómplice en ese estilo de vida delictivo.

17. Cuando las fuerzas del orden montan realmente operaciones contra las bandas de delincuentes en esas zonas, a veces resulta necesario organizarlas como si fueran

operaciones militares. De hecho, hay ocasiones en que las únicas operaciones de represión que las autoridades consideran seguras son aquellas en las que se combina la presencia de la policía con elementos del ejército, dado el fuerte armamento de las bandas delictivas que son las que verdaderamente llevan las riendas en esas zonas. Por muy dotadas de recursos, bien planeadas y profesionalmente ejecutadas que estén esas operaciones, la impresión que inevitablemente transmiten es que la autoridad del Estado se ve gravemente amenazada.

18. La alienación y desintegración en esas comunidades se manifiestan no solo por la amplitud que cobran en ellas el tráfico, el uso indebido y la delincuencia relacionada con las drogas. Muy a menudo, estas comunidades se caracterizan por servicios sanitarios escasos o inexistentes, servicios sociales restringidos, servicios de enseñanza faltos de fondos, transportes públicos insuficientes o inexistentes, deficiente saneamiento y escasas posibilidades de acceso a bienes, servicios y empleo, así como elevados índices de morbilidad y mortalidad.

19. Si atender las necesidades de las poblaciones de esas zonas será sin duda una tarea difícil, las consecuencias de no hacerlo serían mucho peores y deberían evitarse a toda costa. El reto requiere bastante más que asegurar servicios policiales eficaces y eficientes, pues también abarca la rehabilitación social de estas zonas de forma que sus habitantes puedan disfrutar de las ventajas de una plena participación en el marco de la sociedad en general. Además, hay que reconocer que toda iniciativa de rehabilitación social tropezará con el fiero antagonismo de las bandas delictivas ya arraigadas.

## B. Amenazas a la cohesión social

20. La presente sección trata en general de las amenazas a la cohesión social presentes hoy día en algunas comunidades. Esas amenazas son múltiples y variadas, pero importa reconocer que ninguno de los procesos sociales reseñados a continuación debe verse como algo que conduzca inevitablemente a la persona a adoptar un género de vida marcado por el uso indebido de drogas y la delincuencia. Sin duda, siempre que una persona opta por semejante conducta, el hombre o la mujer en cuestión ha realizado hasta cierto punto una elección personal. Esto no es “culpar a la víctima” sino reconocer que, sean cuales sean las circunstancias y las presiones sociales reinantes, subsiste en el ser humano la posibilidad de ejercer cierto grado de opción entre lo que hace y lo que se abstiene de hacer. Cabe destacar que es este grado de opción el que ofrece la perspectiva de mejora y rehabilitación, incluso en las circunstancias más problemáticas, y de que cada persona encuentre la manera de salir de sus dificultades.

## 1. Persistencia de la desigualdad social

21. Un rasgo característico de muchas sociedades es que, al tiempo que algunos grupos sociales han logrado cada vez más riqueza, las diferencias entre ricos y pobres han aumentado y se han consolidado. Como consecuencia de esas desigualdades existen acentuadas disparidades en una serie de indicadores de salud y bienestar social, por ejemplo en lo referente a la salud materno-infantil, la mortalidad infantil, la morbilidad, la esperanza de vida y la alfabetización.

22. Cuando en las sociedades existen esas desigualdades múltiples, persistentes y arraigadas, algunos grupos sociales llegan a creer que no tienen la menor perspectiva de disfrutar alguna vez de los beneficios de una plena participación en la sociedad más amplia. Ante un futuro con escasas oportunidades, las personas de esas comunidades pueden sentirse cada vez más ajenos a la sociedad en general y seguir una serie de conductas dañinas para la persona y la sociedad, en particular el abuso y el tráfico de drogas.

## 2. Migraciones

23. Cuando las personas y los grupos sociales han migrado de una zona a otra, aumenta el riesgo de que esas personas y comunidades tengan que afrontar múltiples adversidades sociales vinculadas a su sensación de desplazados. Tales adversidades suelen consistir en problemas de salud física y psicológica, bienestar, empleo, educación y vida familiar. La migración brinda muchos beneficios positivos al migrante y a la sociedad en general, pero también puede generar en los desplazados una sensación de alejamiento de la comunidad a su alrededor y de vulnerabilidad. Cuando los grupos sociales migrantes llegan de zonas vinculadas a la producción ilícita y el uso indebido de drogas, es más probable que algunas personas recurran a formas de abuso de drogas como manera de mitigar su sensación de alejamiento.

## 3. Transformación política y económica

24. Asimismo, las sociedades que pasan por una fase de transformación política y económica pueden sufrir una reducción apreciable del grado de cohesión social. Cuando la situación es tal que las estructuras políticas y las actividades económicas del pasado pierden su base y surgen nuevas formas de actividad económica y gobernanza, algunos grupos sociales pueden sentirse aislados y al margen de la sociedad en general. Esa sensación de distanciamiento de las nuevas estructuras de gobernanza puede llevar a las personas y los grupos

sociales a seguir una diversidad de conductas social y personalmente perjudiciales.

#### 4. Nuevas culturas del exceso

25. La cohesión social puede verse socavada no solo por la pobreza y la exclusión social, sino también por la aparición de una cultura del exceso. Por ejemplo, ciertas personas que gozan de un alto nivel de vida pueden llegar a considerar que ya no necesitan vivir con arreglo a las normas, costumbres y convenciones de la sociedad en sentido amplio y adoptar pautas de conducta autodestructivas. En algunas de esas personas, el abuso de determinadas drogas (como la cocaína en polvo) puede llegar a simbolizar su triunfo y su alta categoría. El consumo de drogas por celebridades y algunos otros personajes del mundo de las artes, la música y el ocio posiblemente se vea como una muestra de su talento creativo y su alta posición. La consiguiente aparición de una cultura de aceptación del uso indebido de drogas por parte de algunas personas y grupos sociales puede contribuir a una normalización creciente de ciertas formas de abuso de drogas en la sociedad en general y conducir a su vez a la socavación de la cohesión social.

#### 5. Aumento del individualismo y el consumismo

26. En algunas sociedades existe una tendencia creciente a dar a la satisfacción de las necesidades del individuo mucha más prioridad que a la de las necesidades de la comunidad en general. La importancia cada vez mayor concedida a satisfacer los deseos del individuo y la creciente preponderancia del consumismo han debilitado la cohesión social en algunas sociedades y dado lugar al desarrollo de ciertas formas de conducta personal y socialmente perniciosas como el abuso de drogas.

#### 6. Variación de los valores tradicionales

27. El grado de cohesión social de las sociedades puede verse también gravemente afectado cuando se produce un giro de los valores tradicionales como resultado de cambios culturales, políticos, económicos y espirituales, con la consiguiente aparición de un nuevo acervo de valores. Como resultado de esa situación, algunos grupos sociales se sentirán excluidos o desvinculados de los nuevos valores en gestación y más inclinados a perseguir sus propios intereses con independencia de los efectos que ello tenga en la sociedad.

#### 7. Sociedades en situación de conflicto o posterior a un conflicto

28. Cuando las sociedades atraviesan una situación de conflicto o se encuentran en una fase posterior a un conflicto, suelen existir señales claras de quiebra de la cohesión social. Es posible que, en tales situaciones, los lazos sociales que antes eran estrechos y de mutuo apoyo se pongan a prueba y se debiliten, sembrando en amplios grupos de población la incertidumbre sobre el grado en que forman parte de una misma sociedad. Las sociedades que se recuperan de un conflicto pueden sufrir un vacío de gobernanza en el que no haya servicios sociales y la justicia y las fuerzas del orden parezcan inexistentes. Ello debilitará aún más una cohesión social de por sí ya frágil.

#### 8. Urbanización rápida

29. En las sociedades en las que existe una rápida urbanización, incluso aquellas en que la población se desplaza de las zonas rurales a las urbanas, puede producirse una disminución y disolución de muchas de las formas más tradicionales de cohesión social, que puede suponer incluso un colapso de los lazos de unión y proximidad familiares. También puede dar lugar a la aparición de zonas urbanas como espacios culturales en los que se tolere una mayor variedad de comportamientos individuales y transgresiones sociales y personales a consecuencia de la mayor sensación de anonimato reinante en tales lugares.

#### 9. Colapso del respeto a la ley

30. Cuando se dan situaciones en que la población considera que su ordenamiento jurídico es injusto, corrupto o ineficaz, cabe prever que se pierda la confianza en esas leyes y los organismos encargados de ejecutarlas. En tales casos hay un verdadero riesgo de que la población pierda sencillamente la esperanza de que las autoridades nacionales o locales sean alguna vez capaces de hacer algo por mejorar sus condiciones. Es posible que se vea a los políticos y los funcionarios públicos con recelo y desconfianza y se considere que están motivados por el deseo de mejorar su situación personal y no la de la gente del lugar. Semejante estado de cosas puede dar lugar a que las bandas delictivas se presenten como la única autoridad viable en la zona.

#### 10. Economía local basada en la droga

31. En estas comunidades, el negocio de las drogas ilícitas puede adquirir tal impulso que sustituya en la práctica a la economía legítima, por lo que el peligro no

radica solamente en la proliferación del tráfico ilícito de drogas sino en la aparición de una cultura del uso indebido de drogas. En algunas circunstancias, esa cultura podría incluso autosostenerse, porque imprime en los habitantes de las respectivas zonas una identidad distintiva al tiempo que los aleja cada vez más de la sociedad en general.

32. Esos son los múltiples problemas a los que se enfrentan las comunidades de los “puntos álgidos” de países y regiones en todo el mundo. Son la expresión extrema de los problemas de drogas y delito que también se manifiestan en otros lugares del planeta. La multiplicidad de los problemas tiene a menudo efectos combinados tales que son determinantes para la vida de los que forman esas comunidades.

### C. Respuesta al problema

33. Actualmente, los gobiernos, los organismos comunitarios y los grupos de voluntarios de países de todo el mundo desarrollan iniciativas cuyo objetivo es hacer frente a la variedad de problemas planteados por las comunidades marginadas. Por ejemplo la presencia de policía de barriada, el fomento de los servicios sociales, la facilitación de ocasiones de recreo y la revitalización urbana pueden ser medidas beneficiosas para aumentar la cohesión social de las comunidades con síntomas de desintegración.

34. En el Brasil, por ejemplo, el Gobierno ha tratado de arrebatarse a las bandas delictivas el dominio que ejercen en las favelas, llevando a cabo una serie de enérgicas operaciones de policía y fuerza militar combinadas para detener a los cabecillas de las bandas e implantar el imperio de la ley. Estos métodos de represión se han complementado en algunas zonas, para lo que se recurre a servicios policiales de proximidad en cuyo curso los agentes de “policía de paz” procuran estrechar relaciones con los habitantes locales, dando a veces clases o facilitando apoyo a grupos juveniles en forma más bien similar a un trabajo social. Con iniciativas combinadas de este tipo se intenta minar las bases de poder de las bandas delictivas organizadas e instaurar un clima de confianza entre la policía y la población local con miras a aumentar la seguridad personal y pública de los habitantes de esos lugares.

35. En la zona de Cape Flats (Sudáfrica), donde existe una larga tradición de elevados índices de toxicomanía, violencia, mala salud y escaso empleo, organismos tanto nacionales como internacionales han emprendido iniciativas destinadas a reducir el nivel de violencia callejera por medio de mejoras urbanas. Tales acciones, que a menudo se centran en barriadas con altos niveles de delincuencia, incluyen la modernización y el desarrollo de sistemas de transporte locales, la recuperación de espacios urbanos marginados, la mejora del alumbrado y una

vigilancia más estrecha como forma de promover la seguridad de los habitantes. En varias de esas barriadas se han establecido pequeños centros comunitarios o “células activas” a lo largo de las principales vías peatonales. Atendidos las 24 horas del día por vecinos de la localidad, dichos centros se utilizan como medio para reducir el riesgo de violencia sobre la población.

36. En Colombia y El Salvador se han desarrollado planes similares de modernización urbana, financiados a menudo por diversas organizaciones nacionales e internacionales, en un intento de mejorar las condiciones de vida de comunidades marginadas que presentan altos índices de uso indebido de drogas y delincuencia.

37. En los Estados Unidos está en marcha un programa de seguridad en las calles, iniciado en Chicago y extendido luego a otras ciudades, cuyo objetivo es reducir los niveles de violencia callejera en las comunidades marginadas. En Baltimore el programa ha servido para involucrar una amplia variedad de grupos comunitarios locales, comunidades espirituales, así como organismos voluntarios y otros de carácter institucional, en un intento de reforzar las iniciativas ciudadanas para abordar los diversos problemas que se han hecho endémicos en las zonas de la ciudad aquejadas por altos niveles de delincuencia y uso indebido de drogas. En las zonas donde se han registrado incidentes con uso de armas de fuego, se realiza una labor de acercamiento cuyo objetivo es animar a los jóvenes a que consideren otras formas de resolver conflictos y eviten actos de violencia en que se usen armas de fuego.

38. En otras ciudades de los Estados Unidos que tienen problemas de delincuencia relacionada con las drogas en que se utilizan armas de fuego, la policía local ha puesto en marcha planes en virtud de los cuales se da una recompensa financiera a quienes entreguen un arma a la autoridad. Aunque los más propensos a la violencia callejera probablemente no entregarán sus armas, tales programas producen la sensación de que se ha mejorado el nivel de seguridad general de los ciudadanos como resultado del descenso del número de armas en circulación.

39. Si bien los narcotraficantes y bandas de delincuentes recurren ampliamente a tecnologías como la de Internet, este medio también puede utilizarse con eficacia para dar a los ciudadanos más posibilidades de actuar contra los delitos relacionados con las drogas y la delincuencia organizada. Por ejemplo, en la India, el sitio web titulado “Yo he pagado soborno” permite a los particulares denunciar los casos en que un funcionario público les ha pedido soborno para facilitar trámites administrativos. Los planes de este tipo pueden ser útiles para dar más poder a las comunidades, existe el riesgo de que también los delincuentes se sirvan de ellos para amenazar e intimidar a los demás.

40. En Escocia, donde se constató que el uso indebido de drogas y la delincuencia afectaban muy en particular a una

zona concreta, la policía y el ayuntamiento de la localidad emprendieron una iniciativa de seguridad infantil en cuyo contexto se autorizó a la policía a recoger a los menores de 16 años que se encontraran en la calle sin supervisión después de las nueve de noche y devolverlos a sus padres. En Liverpool y algunas otras ciudades del Reino Unido se han establecido proyectos similares con arreglo a los cuales los menores vulnerables son retirados por la noche de las calles como forma de afrontar los problemas de afiliación a bandas y delincuencia callejera.

41. Las fuerzas de policía de ciudades británicas como Birmingham, Liverpool y Manchester han procurado también, al igual que sus colegas del Brasil, responder al problema de los incidentes en que se usan armas de fuego combinando las acciones de represión con iniciativas policiales a nivel comunitario dirigidas a fomentar la confianza y el mutuo apoyo con los ciudadanos. Por ejemplo los agentes trabajan en estrecha relación con los hermanos de miembros de bandas conocidos, que corren especial riesgo de convertirse ellos mismos en elementos de esas bandas.

42. En Francia se ha creado un nuevo mecanismo judicial destinado especialmente a las zonas desfavorecidas. En pleno centro de esas zonas se han establecido las llamadas (centros de justicia y de derecho) *Maisons de justice et du droit*, cuya misión es ocuparse de los casos de delincuencia de poca o moderada gravedad. Estos centros, que actúan en realidad como sucursales de los tribunales, operan por lo general recurriendo a la mediación. Dirigidos por un juez y con el apoyo de miembros de la sociedad civil, también dan acogida a las víctimas y organizan consultas jurídicas. En la actualidad existen 107 de estos centros, que reciben a más de 500.000 personas anualmente.

43. Otros programas incluyen la colaboración con los padres de menores que se sabe corren el riesgo de convertirse en miembros de bandas delictivas, con el fin de secundar los propios esfuerzos de los progenitores para restringir los contactos de sus hijos con la delincuencia callejera y ayudarlos a reconocer señales tempranas de la afiliación a bandas por parte de sus hijos. También se ha procurado proporcionar a los jóvenes que vayan por la calle en esas comunidades otras posibilidades que no sean malgastar el tiempo con miembros de bandas. Esos programas incluyen facilitar acceso gratuito o subvencionado a entidades dedicadas a actividades de ocio, el establecimiento de clubes y la organización de tareas para jóvenes como parte de una acción concertada para crear alternativas al ingreso en bandas, con la ventaja, por añadidura, de promover una mayor cohesión social entre la juventud de la comunidad.

44. En la región de Cataluña, en España, se ha intentado aplicar un enfoque único en su género del problema de la afiliación a las bandas y la violencia relacionada con ella,

a cuyo efecto el gobierno autonómico se compromete a dar participación a determinadas bandas en el proceso de gobernanza local. Por ejemplo, se ha intentado reconstituir una banda determinada como asociación cultural que promueva los intereses de los jóvenes y facilite la asimilación de los inmigrantes latinoamericanos. Gracias a este proceso de legitimación, la banda ha podido tener acceso a una serie de prestaciones públicas, lo que le ha permitido organizar una serie de proyectos educativos y de formación en las zonas en las que actúa. La obligación que se impone a los miembros de la banda como parte del proceso de legitimación es la de poner fin a su participación en actividades delictivas y violentas.

45. En la República Islámica del Irán, se ha realizado un decidido esfuerzo por mejorar el suministro de materiales para prevenir el uso indebido de drogas en las escuelas, las cárceles y los lugares de trabajo, con miras a reducir las repercusiones del abuso de drogas y el VIH en la sociedad. Las organizaciones no gubernamentales que trabajan en cada uno de esos sectores han procurado aumentar a nivel local los conocimientos sobre los factores de riesgo y la reducción de riesgos, así como fomentar una amplia variedad de actividades de ocio y deportivas con ánimo de reducir el número de jóvenes que caen en las redes de la toxicomanía y las ocupaciones relacionadas con las drogas.

46. Aparte de las diversas iniciativas centradas expresamente en abordar los problemas de las drogas y delincuencia en las comunidades marginadas, también se tiene conciencia de que hay muchos aspectos de su geografía física y social que realmente acentúan la sensación de aislamiento y desintegración de la sociedad existente entre la población respectiva, y haciendo mucho más difícil la tarea de atajar esos problemas. Por ejemplo, en algunas comunidades marginadas los medios de transporte son deficientes o prácticamente inexistentes, lo que dificulta la prestación de servicios de apoyo a la vez que intensifica la sensación de aislamiento y vulnerabilidad. Con ánimo de hacer frente a esos problemas, el Gobierno del Brasil y gobiernos de otros países han puesto especial empeño en mejorar los sistemas de transporte como estímulo a otras formas de desarrollo y ayuda. En algunas zonas se han adoptado iniciativas consistentes en la creación de un sistema eficaz de registro de la propiedad inmobiliaria y de regulación del uso de la tierra, en un intento de dar marcha atrás a la tendencia hacia la desintegración social. En algunos países, por ejemplo en Côte d'Ivoire, Ghana, Malawi, el Perú y Sudáfrica, se han realizado esfuerzos por mejorar el registro de la propiedad inmobiliaria para dar a la población local la posibilidad de obtener préstamos con fines de desarrollo basados en la posesión de tierras, generando así un elemento catalizador y medios de progreso en esas comunidades marginadas.

47. Todas estas iniciativas presentan, por variadas que sean, un denominador común, que es su hincapié en la

participación de la ciudadanía local en todas las fases del proceso de intervención.

48. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes hace hincapié en la importancia de atender las necesidades de las comunidades que sufren la desintegración social antes de que lleguen a un punto en que la capacidad normal de actuación eficaz por parte de los gobiernos y las organizaciones locales sea insuficiente. Es preciso reconocer y enfrentar los síntomas tempranos de colapso de la cohesión social en las comunidades. Estos síntomas pueden consistir en variaciones demográficas, variaciones de las modalidades de uso de la tierra, variaciones de la dinámica social a raíz de migraciones o en situaciones posteriores a conflictos, en la precariedad de los servicios educativos y sanitarios, la escasez de establecimientos de venta al por menor, sistemas de transporte deficientes e índices de violencia en aumento.

49. Los problemas planteados en el seno de esas comunidades pueden extenderse y rebasar con mucho el ámbito de las mismas; si se deja pasar el tiempo sin atenderlos, lo más probable es que así suceda. De llegar a ese punto, las comunidades marginadas podrían desencadenar un poderoso efecto radicalizador que amenace al tejido social mismo. No puede permitirse que una amenaza de esa índole se materialice.

## D. Recomendaciones

50. Romper el círculo vicioso de la desintegración social y los problemas relacionados con las drogas que conlleva exige un enfoque multidisciplinario que cuente con la participación de los interesados a todos los niveles, en particular la ciudadanía, las familias, la sociedad civil, los distintos estamentos del gobierno y el sector privado. A este respecto, la Junta formula las recomendaciones siguientes:

a) Los gobiernos deben velar por que se presten servicios de prevención del uso indebido de drogas, especialmente en las comunidades aquejadas por la desintegración social. Todos los interesados -escuelas, grupos comunitarios, padres y madres y organismos estatales y voluntarios, deben participar en la preparación y ejecución de las intervenciones dirigidas al logro de ese objetivo. Estas intervenciones han de adaptarse a las condiciones de la comunidad a la que vayan dirigidas y deben transmitir un mensaje fundamental: que el uso indebido de drogas no es algo que no pueda evitarse por el mero hecho de haberse criado en esa comunidad. Las intervenciones deben realizarse como parte de una serie de otras actividades que den a las personas, especialmente a los jóvenes, un sentido positivo de valía y realización propia y les doten de los conocimientos prácticos necesarios en la vida cotidiana para resistirse a toda actividad relacionada con las drogas;

b) En las comunidades aquejadas por la desintegración social, es posible que algunas personas se dejen atraer por el negocio de la droga ilícita si creen que no hay otras oportunidades a su alcance. Por consiguiente, los gobiernos deben asegurar el acceso de los jóvenes y las familias a oportunidades de educación, empleo y ocio similares a las que existan en otras zonas;

c) En las comunidades que sufren privaciones económicas, los símbolos del éxito económico inherente a la participación en actividades relacionadas con drogas ilegales pueden atraer a los jóvenes al mundo del uso indebido de drogas, acentuando así su marginación de la sociedad en general. En consecuencia, como parte de su estrategia para hacer frente al problema de la droga en las comunidades marginadas, los gobiernos deben poner su mira en los símbolos visibles de éxito económico vinculados al mercado de drogas ilícitas y proponerse promover modelos de conducta alternativos para los jóvenes. Ello reviste especial importancia en las zonas donde los cabecillas de las bandas delictivas hayan sido antes los únicos modelos para la juventud;

d) En la medida de lo posible, se debe ejecutar un amplio programa de medidas de rehabilitación comunitaria en las comunidades que sufran problemas de desintegración social y relacionados con el abuso de drogas. Como primer paso, cuando proceda, los gobiernos deben apoyar el desarrollo de un sistema eficaz de gobernanza local, con la participación de los ciudadanos, las familias y la sociedad civil, a fin de potenciar a las comunidades y promover una cultura presidida por la aspiración y no por la marginación. Cuando en algunas comunidades sea necesario, los gobiernos deben dedicar recursos a la prestación de servicios eficaces y equitativos de transporte, salud, enseñanza y asistencia social, así como oportunidades de empleo y suficientes establecimientos de venta al por menor. Es conveniente estimular la participación del sector privado como oportunidad de inversión y no como donativo con fines benéficos;

e) Los gobiernos deberían procurar, en los procesos de planificación y desarrollo, garantizar a esas comunidades marginadas la capacidad y los medios para transformarse en colectividades prósperas vinculadas a la sociedad amplia y no desconectadas de ella. Para facilitar esa conexión se debe aprovechar también las posibilidades ofrecidas por Internet y las tecnologías de comunicaciones móviles;

f) Los gobiernos deben considerar la posibilidad de llevar a cabo iniciativas policiales de proximidad para fomentar las relaciones de confianza y respeto mutuo con la población local, reforzando al mismo tiempo la vigilancia y la seguridad, de manera que la población local no perciba a los organismos de represión como una amenaza, sino como un elemento positivo para su protección y bienestar. La participación activa de la policía de proximidad en las actividades de ocio, deportivas y culturales puede facilitar el establecimiento de lazos de confianza entre los residentes y las fuerzas del orden, así como fomentar el respeto al estado de derecho;

g) Los organismos gubernamentales deben velar por que los servicios de tratamiento y rehabilitación de gran calidad sean fácilmente accesibles, de forma que los que sufren trastornos causados por el uso indebido de drogas puedan recibir tratamiento eficaz lo antes posible. El tratamiento debe centrarse más en procurar que los afectados se liberen de las drogas que en intentar meramente reducir algo del daño causado por el abuso constante de drogas;

h) Los organismos de represión han de ser conscientes de la importancia de la cohesión social a la hora de abordar la desintegración social y el problema del abuso de drogas en las comunidades marginadas. Los gobiernos deben velar por que los programas de represión dirigidos a arrebatarse el control a las bandas delictivas que actúan en esas comunidades se complementen con las medidas recomendadas *supra*, en particular las de policía de proximidad, prevención y tratamiento, prestación de servicios y fomento de la infraestructura. Esos esfuerzos deben ser sostenidos para dar a los que viven en las comunidades una mayor sensación de seguridad personal y pública y hacer frente a las manifestaciones de poder de las bandas de delincuentes;

i) Debe impulsarse una cultura de desarrollo, potenciación social e identificación con los fines

perseguidos que abarque a todos los interesados, en lugar de marginar aún más a las comunidades afectadas generando una cultura de dependencia. Con programas de financiación por medio de microcréditos se puede brindar a los particulares y grupos de las comunidades marginales la posibilidad de participar activamente en el fomento de su desarrollo e independencia propios. Las iniciativas de registro catastral pueden dar nuevo ímpetu a iniciativas de auténtica base popular. Los procesos de restauración y reacondicionamiento pueden hacer necesario un impulso inicial por parte de las autoridades para dar un ejemplo de lo que se puede conseguir en el seno de una comunidad. Sin embargo, nunca se insistirá bastante en la necesidad de involucrar a los miembros de la comunidad en el proceso de restauración y reacondicionamiento así como de estimular su sentido de identificación con el mismo;

j) La Junta subraya la importancia de la cooperación internacional para el fomento de la capacidad, la prestación de asistencia técnica y el intercambio de prácticas óptimas para la rehabilitación de esas comunidades marginadas, invirtiendo en cohesión social, servicios e infraestructura con el objetivo de promover colectividades cohesionadas, seguras y libres de drogas.

### III. Las drogas y la corrupción<sup>iii</sup>

1. No hay nada que debilite más los esfuerzos encaminados a frenar el comercio de drogas ilícitas que los intentos fructíferos de las organizaciones delictivas de intimidar y sobornar a los funcionarios públicos. No hay nada que socave más la labor de fiscalización internacional de drogas que los numerosos casos de funcionarios corruptos que facilitan el narcotráfico o se involucran en él. No obstante, la violencia y la corrupción son parte integrante de los mercados de drogas ilícitas.

2. La intimidación y la corrupción son los instrumentos más eficaces utilizados por los grupos delictivos organizados para oponerse a la labor de fiscalización de drogas de los organismos de aplicación coercitiva de la ley. Son las dos caras de la misma moneda. Para un grupo delictivo organizado es tan fácil obtener la complicidad de un funcionario público como pagar a alguien para que lo asesine. La intimidación o el soborno de funcionarios públicos es, en última instancia, lo que más poder confiere a las organizaciones delictivas, con frecuencia permitiéndoles eludir la acción de la justicia. La corrupción es un fenómeno pernicioso que tiene consecuencias profundas y perjudiciales para las personas, la sociedad y las instituciones sociales. Suele ser la causa de los resultados desalentadores (o del fracaso absoluto) de la labor de fiscalización de drogas.

3. Cuando se trata de combatir la delincuencia organizada y de poner freno al comercio de drogas ilícitas, la policía, conjuntamente con los funcionarios de justicia penal, hacen frente a una tarea ardua y a menudo peligrosa. Esos funcionarios trabajan incansablemente y con valentía, pero con frecuencia llevan todas las de perder cuando se enfrentan a alguna de las organizaciones delictivas ricas y poderosas implicadas en el tráfico de drogas. En algunos casos la policía ha de soportar presiones increíbles de la delincuencia organizada: cuando no está atajando ataques o amenazas inmediatas de violencia y represalia, está frustrando intentos de soborno de funcionarios, incluso los de sus propios organismos. Pese al poder de la delincuencia organizada, un número abrumador de funcionarios policiales y judiciales de todo el mundo se resisten al soborno y la intimidación. Lamentablemente, algunos de esos funcionarios hasta llegan a perder la vida en la lucha contra la corrupción relacionada con las drogas.

4. Sin el apoyo y la protección necesarios, muchos funcionarios policiales y judiciales se ven confrontados a una difícil disyuntiva: ser víctimas de la violencia y posiblemente hasta perder la vida, o sacrificar su

integridad y hacerse cómplices de delincuentes despiadados. Si optan por dejarse sobornar, su labor (y gran parte de la labor de fiscalización de drogas de las instituciones para las que trabajan) se verá comprometida para siempre.

5. En la mayoría de las regiones han surgido vastas redes de narcotráfico que se extienden más allá de las fronteras. Las pingües ganancias generadas por los mercados de drogas ilícitas impulsan el crecimiento de las poderosas organizaciones delictivas, cuyos recursos financieros algunas veces sobrepasan los de las instituciones públicas. Un hecho que no puede pasarse por alto es que la intimidación y la corrupción de los funcionarios públicos facilitan la explotación de esos mercados ilícitos por las organizaciones delictivas. Todos los factores mencionados anteriormente contribuyen a debilitar las instituciones de aplicación coercitiva de la ley y de justicia penal y constituyen una amenaza para la seguridad y la estabilidad nacionales e internacionales.

6. A lo largo de los años, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes ha venido expresando su profunda preocupación por las muchas maneras en que la violencia y la corrupción facilitan el comercio de drogas ilícitas. La Junta se encarga de examinar el funcionamiento de los mecanismos de fiscalización internacional de drogas en los planos nacional e internacional. Así pues, es plenamente consciente de que las enormes ganancias generadas por los mercados de drogas ilícitas han exacerbado la corrupción. También es plenamente consciente de que la corrupción y el comercio de drogas ilícitas están interrelacionados en ciclos que se refuerzan mutuamente. Preocupan mucho a la Junta las consecuencias sociales más amplias de la corrupción relacionada con las drogas, entre otras cosas, el hecho de que en algunos casos el comercio de drogas ilícitas, y la violencia y la corrupción concomitantes, han socavado a los gobiernos y vulnerado las instituciones sociales.

7. Cabe reconocer que la corrupción relacionada con las drogas, o “narcocorrupción”, como se le suele llamar, permite a las organizaciones delictivas perpetuar sus actividades ilícitas, actuar con interferencia mínima de las autoridades y obtener el máximo provecho de los mercados de drogas ilícitas. Para que la labor de fiscalización internacional de drogas sea más eficaz, la violencia y la corrupción relacionadas con el narcotráfico han de abordarse de manera más decidida y sistemática. Las estrategias de fiscalización de drogas deben estar respaldadas por un

mejor conocimiento de la manera en que las organizaciones delictivas conspiran para obtener la complicidad de los altos funcionarios, especialmente los de aplicación coercitiva de la ley y de justicia penal, y con frecuencia logran socavar las iniciativas de fiscalización de drogas y actuar con relativa impunidad. Es mucho lo que está en juego. La corrupción generalizada y la violencia recurrente vinculadas a los mercados de drogas ilícitas muy fácilmente pueden volverse incontrolables y desbaratar o paralizar completamente los mecanismos actuales de fiscalización de drogas.

8. La lucha contra la corrupción es un elemento esencial de toda estrategia amplia encaminada a poner coto al narcotráfico. Aplicar medidas eficaces para combatir la corrupción es una manera de reducir el comercio de drogas ilícitas y la proliferación de poderosos grupos delictivos organizados. En el presente capítulo se examinan especialmente la cuestión de la corrupción y sus complejos vínculos con los mercados de drogas ilícitas y las estrategias para luchar contra la corrupción relacionada con las drogas. El interés principal de la Junta radica en determinar medidas prácticas y estrategias que puedan utilizarse para ayudar a frenar la corrupción relacionada con las drogas en los planos nacional e internacional. Algunas de esas medidas no son muy diferentes de las que se usan para combatir la corrupción en general. Otras deberán integrarse cuidadosamente en las estrategias actuales de fiscalización de drogas.

9. Para reprimir el narcotráfico y la violencia y la corrupción conexas es necesario desarrollar la cooperación internacional. Fue precisamente la necesidad de fomentar esa cooperación que dio lugar al establecimiento de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes en 1961 y a la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988<sup>15</sup>. Desde entonces se han aprobado otros instrumentos internacionales con objeto de eliminar los obstáculos que entorpecen la cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción. A lo largo de los 10 últimos años, aproximadamente, la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>16</sup> y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>17</sup> ha dado lugar a la elaboración de varios instrumentos eficaces para prevenir y frenar la delincuencia organizada y la corrupción. Esos instrumentos pueden utilizarse para combatir la

corrupción relacionada con las drogas y pueden ayudar a los Estados a colaborar más eficazmente en los esfuerzos por desarticular las operaciones de narcotráfico.

10. En el presente capítulo hay una breve sección sobre la corrupción y los mercados de drogas ilícitas y sobre las consecuencias de la corrupción relacionada con las drogas. Posteriormente figura una sección sobre la influencia nociva de la delincuencia organizada y la manera en que esta puede menoscabar la labor de fiscalización internacional de drogas; esa sección abarca un examen de algunas de las principales manifestaciones de la corrupción relacionada con las drogas en los ámbitos policial, militar y judicial, así como también entre los legisladores y los políticos. En la tercera sección se mencionan algunas estrategias para poner freno a la corrupción relacionada con las drogas y se hace hincapié en la importancia especial de la cooperación internacional para abordar ese problema. En la última sección figura una lista de recomendaciones formuladas por la Junta con objeto de inducir a los gobiernos y a las autoridades de fiscalización de drogas a reconsiderar lo que pueden hacer para prevenir y frenar la corrupción relacionada con las drogas.

## A. La corrupción relacionada con las drogas y sus consecuencias

### 1. ¿Qué es la corrupción?

11. La corrupción no es un fenómeno nuevo, ni es tampoco una cuestión sencilla. Puede no haber un acuerdo universal acerca de la definición de corrupción, pero esta, de una manera u otra, es condenada en todas partes. La corrupción adopta muchas formas, según las diversas maneras en que las personas utilizan e intercambian la riqueza y el poder, y el vigor relativo de las normas y las instituciones que gobiernan y vigilan esos intercambios. En última instancia, incumbe a los gobiernos la responsabilidad de proteger a la población contra la intimidación y la corrupción.

12. No existe razón alguna para creer que la corrupción relacionada con las drogas sea fundamentalmente diferente de otras formas de corrupción. El soborno, el cohecho y la extorsión suelen estar vinculados al narcotráfico o a la delincuencia organizada en general, pero también prevalecen en muchas otras esferas sociales y económicas. En algunos casos, hay otras clases de corrupción que también pueden ser significativas y perjudiciales, por ejemplo, el fraude electoral, el fraude en la contratación pública, o la corrupción relacionada

<sup>15</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1582, núm. 27627.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, vol. 2225, núm. 39574.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, vol. 2349, núm. 42146.

con el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el tráfico de armas de fuego o el comercio ilícito de diamantes. Por ejemplo, el soborno en las transacciones comerciales internacionales ha sido y sigue siendo motivo de preocupación<sup>18</sup>. Esa clase de corrupción puede tener un efecto devastador en la buena gobernanza y el desarrollo económico.

13. Al no haber una definición universal de corrupción, los legisladores se han limitado a definir ciertos actos de corrupción. Por ejemplo, los Estados parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción deben tipificar como delito algunos actos concretos como el soborno, el enriquecimiento ilícito, el abuso de funciones, el tráfico de influencias, la malversación o peculado y la apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por parte de un funcionario público. Por lo general la corrupción entraña el abuso de las potestades encomendadas. En el caso de un funcionario público, supone el acto de otorgar u obtener un beneficio de manera ilegítima o por medios incompatibles con el cumplimiento de su deber.

14. Más allá de las definiciones jurídicas, existen diferencias culturales e históricas en la manera de definir y percibir la corrupción en las diversas regiones. Las diferencias culturales son muy importantes, especialmente porque están relacionadas con la posición social, la costumbre de obsequiar, los lazos familiares, la reciprocidad y la comunidad, y es preciso reconocerlas. Prestando atención a esas variaciones puede comprenderse más de qué manera las personas de diferentes contextos culturales reconocen una conducta corrupta y reaccionan ante ella. Sin embargo, no deberían utilizarse esas diferencias culturales para justificar la corrupción. Prácticamente en todas las culturas la conducta corrupta parece considerarse inaceptable.

15. Hay que entender la corrupción en un contexto político, económico y social dado. Por ejemplo, el grado de tolerancia de la corrupción, independientemente de la legislación vigente, puede variar de un contexto a otro. Es igualmente pertinente comprender por qué la corrupción se tolera o hasta se acepta en algunos contextos. En ciertas circunstancias la corrupción puede ser una reacción social natural ante una deficiencia

institucional. Las personas pueden considerar que el precio de la lucha contra la corrupción es mayor que los beneficios que podrían obtenerse erradicándola. Algunos grupos pueden considerar la corrupción un instrumento y un recurso para alcanzar algún fin colectivo o político legítimo. No obstante, en última instancia la corrupción solo puede acarrear el debilitamiento de las instituciones sociales y políticas. Se crea un círculo vicioso en virtud del cual la corrupción socava la gobernanza eficaz y la gobernanza ineficaz genera corrupción.

## 2. La corrupción y los mercados de drogas ilícitas

16. Los mercados de drogas ilícitas son complejos y cambiantes; también tienen una gran capacidad de recuperación. Los narcotraficantes se adaptan rápidamente a fin de resistirse a los esfuerzos de los gobiernos. Las actividades de narcotráfico con frecuencia se desplazan cuando la acción de la ley amenaza con desarticularlas. Se necesita un grado mínimo de sofisticación y organización para que cualquier grupo pueda explotar efectivamente los mercados de drogas ilícitas. Por esa razón, estos tienden a estar dominados por organizaciones delictivas. Las que tienen más éxito suelen ser las que pueden hacer uso estratégico de la violencia y uso sistemático de la corrupción y la intimidación para debilitar los controles oficiales y la acción de la ley. Lo que no pueden lograr mediante la corrupción lo logran mediante la violencia y la intimidación. Por esa razón, las ciudades, los países u otras zonas geográficas en que las actividades de narcotráfico se han intensificado suelen presentar una incidencia elevada de actos de violencia y corrupción.

17. Algunas organizaciones delictivas concentran sus actividades totalmente en los mercados de drogas ilícitas. Otras se dedican también a la producción de drogas ilícitas y el narcotráfico. Estas dos actividades y los actos delictivos conexos representan para ellas fuentes de ingentes ingresos. A fin de reducir el riesgo de ser descubiertas y llevadas ante la justicia, utilizan el producto de sus actividades ilegales para sobornar a los funcionarios policiales, judiciales y de otros servicios con objeto de obstruir la justicia y poder actuar lo más posible sin interferencia. En muchos casos las organizaciones delictivas logran comprar a funcionarios públicos para que los protejan a fin de poder socavar las actividades de las organizaciones delictivas rivales y prácticamente establecer un monopolio sobre los mercados de drogas ilícitas.

18. Hay indicios de que los grupos delictivos involucrados en el comercio de drogas ilícitas, entre ellos las pandillas juveniles, son más violentos que

---

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, el Convenio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales; la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales (resolución 51/191 de la Asamblea General, anexo).

otros grupos delictivos. Las rivalidades que surgen entre esos grupos desencadenan confrontaciones violentas y ponen en peligro a la población. También hay enfrentamientos violentos entre las organizaciones delictivas y los agentes de la ley. La intimidación y la violencia son aspectos comunes del comercio de drogas ilícitas. El carácter competitivo arriesgado y violento inherente a este induce a los involucrados a procurar la connivencia, protección y asistencia de ciertos funcionarios, ya sea mediante el soborno o mediante la intimidación y la violencia. Cuando un grupo delictivo se ha asegurado de contar con esa protección y amenaza con utilizarla para eliminar a sus rivales, la lucha por controlar el mercado ilícito de determinada droga puede llegar a ser muy violenta.

19. Recibir un porcentaje del producto del tráfico de drogas es un fuerte incentivo para implicarse en la corrupción. En realidad, algunos altos funcionarios policiales han afirmado que es la fuerza motriz más poderosa de la corrupción a que hacen frente sus organismos. Las enormes ganancias generadas por el comercio de drogas ilícitas permiten a las organizaciones delictivas perpetrar la corrupción a gran escala. La corrupción es esencial para mantener la corriente de remesas de drogas ilícitas. A efectos de garantizar la mayor rentabilidad posible de sus inversiones en la producción y el comercio de drogas ilícitas, la mayoría de las organizaciones delictivas siempre están buscando y encontrando la manera de obtener la complicidad de altos funcionarios públicos.

20. Los funcionarios de los servicios de represión del narcotráfico corren graves riesgos de ceder ante la corrupción, la extorsión y la intimidación. A cambio de una parte de las ganancias provenientes del narcotráfico, algunos funcionarios pueden abstenerse de aplicar la ley en parte o totalmente y de esa forma permiten a los delincuentes actuar con relativa libertad, y en algunos casos se paga a los funcionarios para que apliquen la ley selectivamente o la utilicen para acosar a los rivales de determinado grupo delictivo.

21. Algunas veces las organizaciones prósperas de narcotráfico han pasado a ser fuerzas políticas propiamente dichas y han logrado usurpar el poder y la autoridad de las instituciones políticas legítimas. Algunas de esas organizaciones, en connivencia con élites corruptas que procuran obtener cierta ventaja política o establecer un monopolio político, han logrado hacerse del control de los grandes mercados ilícitos. La influencia política y la influencia delictiva, esferas estas que se refuerzan mutuamente, en último término socavan la legitimidad de las instituciones públicas.

22. Así pues, los propios mecanismos y autoridades establecidos para frenar el comercio de drogas ilícitas

suelen verse obstaculizados o neutralizados por la corrupción. Por ejemplo, en algunos países de América central se han descubierto casos de corrupción relacionada con las drogas en las altas esferas, lo que abarca a los jefes de los organismos de represión del narcotráfico. En 2008 el Gobierno de México inició la Operación Limpieza, encaminada a expurgar las altas esferas de la policía de la influencia de los carteles de drogas. De resultados de esto, tanto el comisionado interino de la policía federal como el jefe interino de la división de operaciones antidrogas fueron arrestados y condenados. Es un ejemplo de cómo los gobiernos son capaces de luchar contra la corrupción generalizada relacionada con las drogas al más alto nivel.

### 3. Alcance de la corrupción

23. La corrupción se desarrolla en secreto; las personas afectadas pueden no ser conscientes de haber sido victimizadas. Por esa razón, es sumamente difícil cuantificar el problema. Se ha afirmado que no es posible medir con precisión la prevalencia de la corrupción, ya que la mayoría de los métodos utilizados para hacerlo están intrínsecamente viciados.

24. La información basada en los casos registrados de soborno o corrupción por lo general no refleja el verdadero alcance del problema. Los datos oficiales en materia de corrupción suelen extraerse de las estadísticas nacionales sobre la delincuencia; esas mediciones “objetivas” más bien indican el éxito relativo de las iniciativas de lucha contra la corrupción, antes que el grado de prevalencia de esta. Esos datos oficiales también se ven afectados por la confianza pública en la policía y por la voluntad de informar sobre los delitos a las autoridades. Por último, como las definiciones oficiales de corrupción varían de un país a otro, es muy difícil hacer comparaciones entre países sobre la base de la información aportada por los organismos oficiales de justicia penal, por lo que esas comparaciones pueden inducir a error.

25. Con frecuencia se utilizan encuestas para medir o estimar la prevalencia de la corrupción a partir de la experiencia o las opiniones de los participantes. Se emplean indicadores, muy conocidos en los medios de difusión, que se basan en opiniones de ciudadanos, funcionarios públicos o comerciantes. Esos indicadores se suelen reunir en índices compuestos, como el Índice de Percepción de la Corrupción, publicado anualmente por Transparencia Internacional, los indicadores del Banco Mundial sobre gobernanza, que también miden la capacidad de los países para poner freno a la corrupción, y los índices preparados por el Foro Económico Mundial con objeto de determinar los obstáculos para el comercio. Esos índices pueden ser útiles, pero las conclusiones que de ellos se desprenden

suelen verse afectadas por limitaciones metodológicas y por los diversos entornos culturales y sociales de los cuales se han extraído. En los estudios sobre victimización, entre ellos el Estudio internacional sobre victimización realizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, se examina la manera en que los participantes han experimentado la corrupción. En los últimos años, los resultados del Estudio internacional sobre victimización han dado lugar a la elaboración del Estudio sobre la delincuencia y la corrupción en las empresas, en el que participaron personas que fueron víctimas de corrupción, fraude y extorsión.

#### 4. Repercusiones de la corrupción relacionada con las drogas

26. El inmenso producto del comercio de drogas ilícitas es una de las poderosas fuerzas motrices de la corrupción. Las consecuencias de esta pueden ser omnipresentes y profundas. La corrupción constituye una amenaza para la democracia y el desarrollo, ya que obra en detrimento de la buena gobernanza y debilita las instituciones sociales. La corrupción relacionada con las drogas puede tener un efecto sumamente perjudicial en la credibilidad y la eficiencia del sistema de justicia penal y puede socavar el estado de derecho. También puede tener un efecto adverso en la credibilidad y la legitimidad de otras instituciones sociales. Fomenta la desconfianza de la opinión pública en las iniciativas de los sectores público y privado y puede tener consecuencias devastadoras para el desarrollo económico y social de un país.

27. A menos que se le ponga freno, la corrupción a bajo nivel puede propagarse por todas las instituciones sociales. Una vez que la corrupción se ha hecho sistémica e institucionalizada, resulta más fácil para los funcionarios implicarse en diversas formas de extorsión y de redes de protección. No es ninguna exageración decir que esas formas de corrupción plantean una grave crisis que exige atención inmediata. La experiencia ha demostrado lo grave que puede ser ese peligro. Existen numerosos ejemplos del efecto catastrófico de la corrupción relacionada con las drogas en el Estado y sus instituciones. En algunos casos ha tenido un efecto nocivo en todo el sistema político del país.

28. La corrupción puede ser, al mismo tiempo, causa y consecuencia del fracaso de los mecanismos de gobernanza. La corrupción prospera cuando las políticas y las reglamentaciones le dan cabida y cuando las instituciones de vigilancia son débiles. Así pues, se puede considerar que la corrupción es una

consecuencia directa de unos mecanismos e instituciones de gobernanza inadecuados, ilegítimos o ineficaces a diversos niveles. Lo contrario también es cierto: la corrupción puede sabotear esas instituciones y las funciones esenciales de gobernanza que desempeñan.

29. Los países que padecen graves problemas de narcotráfico son particularmente vulnerables a las maquinaciones de los grupos delictivos organizados. El comercio de drogas ilícitas puede tener un efecto desestabilizador en la economía nacional, el proceso político y la sociedad civil<sup>19</sup>. La corrupción, la influencia y el clientelismo políticos crean oportunidades para que los grupos delictivos ejerzan control sobre ciertos grupos de la población, así como sobre el proceso político propiamente dicho. Los narcotraficantes pueden encontrar la manera de ingresar en el proceso mediante el intercambio de votos por favores. El clientelismo practicado por ciertas organizaciones delictivas, con o sin la implicación de los políticos, puede tener profundas repercusiones en la vida política de una comunidad. Las cuestiones mencionadas anteriormente, que son muy complejas, demuestran la necesidad de emprender iniciativas amplias para prevenir la corrupción relacionada con las drogas por conducto de la habilitación de la comunidad, la educación y la reforma institucional. En la lucha contra la corrupción relacionada con las drogas y sus efectos sociales nocivos no cabe tolerar ni la renuncia ni la claudicación. No hay duda de que los gobiernos deben adoptar medidas enérgicas para prevenir y frenar la corrupción. Irónicamente, los gobiernos en que la corrupción relacionada con las drogas o de otra índole ya se ha infiltrado y que se han visto menoscabados por ella son los que menos probablemente adoptarán medidas eficaces para combatirla.

#### B. La corrupción y la fiscalización de drogas

30. Así como la corrupción es un grave impedimento para el desarrollo social y económico, también es un impedimento para el buen funcionamiento del sector de la justicia y la seguridad. Es más probable que se cometa un acto delictivo si hay menos posibilidades de ser capturado y si un soborno es la mejor manera de eludir la responsabilidad. Con el paso del tiempo, la corrupción se vuelve institucionalizada y sistémica y puede afectar al

---

<sup>19</sup> Véase el *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2002* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.03.XI.1), cap. I.

sistema de justicia en su conjunto. Su credibilidad y legitimidad pronto se ven vulneradas. La eficacia del sistema de justicia sufre porque ya no puede contar con el apoyo de la opinión pública que necesita a fin de ejercer su función efectivamente. A partir de ese momento, la corrupción puede llegar, a la larga, hasta las más altas esferas de un gobierno y socavar su credibilidad, legitimidad, estabilidad y, en definitiva, su viabilidad.

## 1. La delincuencia organizada y la corrupción e intimidación de los funcionarios públicos

31. Una característica fundamental de la delincuencia organizada es su posibilidad de aprovecharse de las instituciones débiles y el hecho de recurrir a la corrupción y la intimidación para poder llevar adelante sus actividades con la menor interferencia posible. Es más probable que la delincuencia organizada prospere en las ciudades, los países y demás zonas geográficas en que las instituciones centrales y locales de gobierno sean débiles y los funcionarios públicos, corruptos. El alcance de la infiltración de las organizaciones delictivas en el sector público depende de sus características y actividades y de la fortaleza y la resistencia relativas de las instituciones públicas. Las actividades de los narcotraficantes y de otros grupos delictivos organizados no son necesariamente la causa principal de la corrupción; unas instituciones débiles de ejecución de la ley y de justicia penal constituyen una invitación abierta a la corrupción. En casos extremos, los grupos delictivos hasta pueden utilizar la corrupción para dominar a los organismos públicos disfuncionales.

32. Existen abundantes indicios del uso sistemático de la corrupción y la intimidación por parte de los grupos delictivos y de la complicidad frecuente entre delincuentes y oficiales corruptos a varios niveles de gobierno. La forma más común de corrupción es el soborno para influir en las funciones públicas. Los funcionarios públicos corruptos se convierten en marionetas de los delincuentes, que saben que de allí en adelante pueden confiar en su complicidad.

## 2. Corrupción de funcionarios policiales, de aduanas y de otros funcionarios de ejecución de la ley

33. Cada vez se reconoce más que la corrupción de la policía no siempre es una mera aberración. El efecto de la delincuencia organizada en la corrupción es

sistémico y duradero. Se ha sabido que los grupos delictivos conciertan acuerdos relativamente estables con la policía u otros organismos de ejecución de la ley y de reglamentación. De resultas de esos acuerdos, por ejemplo, un funcionario público se abstendrá de ejecutar la ley o lo hará de manera selectiva y, a cambio de un porcentaje del producto de actividades ilícitas, permitirá que un grupo delictivo domine un mercado ilícito o consolide su dominio sobre este. Las autoridades policiales pueden hacer incursiones contra operaciones ilegales insignificantes o contra un grupo delictivo rival. En algunos casos se desata la violencia entre grupos delictivos que desean tener acceso a funcionarios corruptos que controlan ciertos lugares (por ejemplo, una pista de aterrizaje o un puesto de vigilancia fronteriza) para influir en ellos. Por temor a ser traicionados, esos grupos también pueden agredir a los funcionarios que han sobornado.

34. Los servicios policiales y aduaneros y demás organismos encargados de reprimir el narcotráfico están particularmente expuestos a la corrupción. Por ejemplo, en varios informes oficiales de Australia, las Bahamas y los Estados Unidos de América<sup>20</sup> se ha reconocido que el comercio de drogas ilícitas ha dejado a los servicios policiales y aduaneros sumamente vulnerables a la corrupción relacionada con las drogas. Las dependencias de fiscalización de drogas son particularmente vulnerables a la corrupción, debido tanto a las grandes cantidades de dinero y de drogas que están en juego como al hecho de que los delincuentes están dispuestos a sobornar a los funcionarios para evitar problemas. El contacto frecuente que tienen los miembros de las dependencias policiales especializadas con los toxicómanos y los abastecedores de drogas ilícitas multiplica las oportunidades de corrupción y eleva el riesgo de conducta indebida. Los funcionarios que trabajan en las dependencias de fiscalización de drogas están más expuestos a la corrupción que otros; también son los más buscados por los grupos delictivos para obtener sus servicios. Es en esas dependencias que suelen infiltrarse los grupos de narcotráfico. Los funcionarios policiales que trabajan en casos de

---

<sup>20</sup>Las Bahamas, *Report of the Commission of Inquiry, Appointed to Inquire into the Illegal Use of the Bahamas for the Transshipment of Dangerous Drugs Destined for the United States of America*, noviembre de 1983 a diciembre de 1984 (Nassau, Comisión de Investigación, 1984); Estados Unidos de América, General Accounting Office, *Law Enforcement: Information on Drug-Related Police Corruption*, Informe de la Oficina GAO/GGD-98-111 (Washington, D.C., mayo de 1998); *The Knapp Commission Report on Police Corruption* (Nueva York, George Braziller, 1973), y Australia, Nueva Gales del Sur, *Project Odin: Identifying and Managing High Risk Officers in the NSW Police Force* (Sydney, Police Integrity Commission, septiembre de 2009).

narcotráfico están particularmente expuestos a la corrupción porque su labor entraña el uso de informantes, investigaciones encubiertas y técnicas de investigación como la entrega vigilada. Por otra parte, la policía y sus efectivos pueden creer que la corrupción es justificable y aceptable en ciertas circunstancias, concepto erróneo que a veces se ve reforzado por la subcultura policial local.

35. Ha habido frecuentes informes sobre casos de corrupción relacionada con drogas en que se hallaban involucrados funcionarios que se dedicaban a perpetrar graves actividades delictivas, como hurtar dinero o drogas a los abastecedores, efectuar allanamientos ilegales para apropiarse de drogas o de dinero proveniente de ellas, vender drogas robadas, proteger operaciones de narcotráfico, prestar falso testimonio o presentar información falsa sobre delitos<sup>21</sup>. En muchos países se ha informado de funcionarios policiales deshonestos involucrados intensamente en el tráfico de drogas, en algunos casos de drogas incautadas, o que custodiaban sitios de cultivo ilícito para una organización delictiva.

36. También se ha informado de drogas desviadas en grandes cantidades de los canales de distribución lícitos para venderlas en los mercados ilícitos como resultado del abuso de poder por parte de funcionarios públicos, que de esa forma malogran los objetivos de los organismos de reglamentación y de los mecanismos de fiscalización de drogas.

37. En la medida en que la corrupción de la policía esté relacionada con el comercio de drogas ilícitas, suele adoptar la forma de soborno: un “impuesto” o “renta” establecido secretamente sobre las ganancias ilícitas. A medida que la acción de la ley se intensifica, también lo hace la capacidad de la policía (y de los funcionarios de justicia penal) para gravar con un “impuesto” las ganancias del comercio de drogas ilícitas. En algunos casos esa práctica ha dado lugar a una competencia abierta, e incluso a conflictos violentos, entre funcionarios policiales corruptos para determinar quién cobra los sobornos. Las organizaciones de narcotráfico ya arraigadas pueden considerar que esa clase de sistemas obra en su favor, ya que pueden pagar los sobornos y reorientar la atención de la policía y el ministerio público hacia grupos delictivos que tengan menos “conexiones”. La corrupción puede ayudar a un grupo delictivo a ejercer un control estricto sobre un mercado lícito o ilícito en particular obteniendo la ayuda de las autoridades para eliminar o debilitar la competencia.

38. La corrupción de la policía socava la cooperación internacional en asuntos penales y en materia de fiscalización de drogas. Hay muchos obstáculos para poder establecer una cooperación policial efectiva a nivel internacional. Se ha determinado que algunos de los problemas que han de abordarse en esa esfera son las cuestiones de soberanía, la carencia de una base legislativa, los débiles canales de comunicación y la diversidad de las estructuras de aplicación de la ley. Hay diversos instrumentos jurídicos y arreglos institucionales que facilitan la cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada y el narcotráfico. En última instancia, sin embargo, la cooperación internacional está basada en relaciones de confianza y reciprocidad entre los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Esas relaciones pueden verse gravemente comprometidas por la corrupción o incluso por la mera sospecha de corrupción. La corrupción socava la labor de coordinación internacional y condena al fracaso a algunas de las mejores iniciativas en materia de fiscalización internacional de drogas.

39. El éxito de los criterios estratégicos para combatir el narcotráfico, ya sea a nivel local, regional o internacional, depende siempre de la capacidad y la determinación de los funcionarios de los diversos organismos participantes de cooperar entre sí. Esa capacidad puede verse gravemente menoscabada por la corrupción y el grado de desconfianza que genera entre ellos. Cuando los funcionarios policiales o los fiscales corruptos tienen acceso a información o pruebas esenciales recibidas de otro país acerca de una investigación en curso, esta se ve comprometida. De resultas de esto, algunos de los testigos, informantes y agentes que participan en esa investigación también pueden verse comprometidos o amenazados, o incluso ser asesinados. Algunos de esos funcionarios policiales y de justicia penal pueden ser víctimas de actos de venganza, intimidación y represalia. Así pues, la corrupción puede invalidar las operaciones policiales o las investigaciones transfronterizas conjuntas. La corrupción policial también puede frustrar la cooperación internacional en materia de intercambio de inteligencia y protección de testigos.

40. La corrupción a nivel policial es difícil de controlar, pero debería ser obvio para todos los interesados que nunca debería tolerarse ni siquiera un ápice de corrupción en los servicios policiales, aduaneros o de fiscalización de drogas. Las medidas represivas temporarias suelen ser insuficientes para abordar el problema. Su impacto tiende a ser limitado y de corto plazo. Se necesitan estrategias más amplias contra la corrupción, entre otras cosas, medidas encaminadas a prevenirla y comprobaciones periódicas. Toda estrategia amplia encaminada a descubrir y

---

<sup>21</sup> *Law Enforcement: Information on Drug-Related Police Corruption...* (véase la nota 6) .

erradicar la corrupción en cuanto se produzca ha de abarcar mecanismos independientes de supervisión policial, investigaciones internas preventivas y la creación de dependencias especiales anticorrupción.

41. Además de los funcionarios policiales, aduaneros y demás funcionarios de primera línea encargados de ejecutar la ley, hay otros funcionarios de seguridad que pueden ser blanco de las organizaciones delictivas. Por ejemplo, el personal de seguridad y demás personal de los aeropuertos internacionales y otros puntos de vigilancia de fronteras también son vulnerables a los intentos de infiltración o corrupción. En el Canadá, una evaluación estratégica realizada por la Real Policía Montada reveló que los grupos delictivos organizados habían intentado infiltrarse en los aeropuertos sobornando a los empleados o colocando a sus cómplices como empleados<sup>22</sup>.

42. También los organismos reguladores están expuestos a la corrupción relacionada con las drogas. Por ejemplo, como las organizaciones delictivas deben ocultar el producto de sus actividades ilícitas, suelen necesitar la colaboración de las entidades reguladoras, el personal de las instituciones financieras y otros profesionales para poder blanquearlo. Esa colaboración, obtenida gracias a la intimidación o la corrupción, se utiliza para frustrar los esfuerzos de la policía y demás organismos de aplicación coercitiva de la ley por localizar, embargar, incautar o decomisar esos bienes.

### 3. La corrupción en la esfera militar

43. En varios países la corrupción policial ha generado presiones para que se encomiende al ejército las tareas de fiscalización de drogas, erradicación de cultivos ilícitos y vigilancia de fronteras, con lo que algunas veces el problema de la corrupción relacionada con las drogas se ha hecho extensivo al ámbito militar y, en algunos casos, ha afectado a la integridad, credibilidad y legitimidad de las instituciones militares participantes. En algunos casos, para limitar los efectos devastadores de la corrupción se ha tenido que adoptar la decisión de retirar al personal militar que había estado estacionado en las zonas de producción de drogas ilícitas o asignado a la tarea de perseguir a los narcotraficantes. En otros, la población presenció cómo la policía y el ejército se acusaban mutuamente de corrupción (o incluso se atacaban) y la credibilidad de las dos instituciones sufrió considerablemente.

### 4. La corrupción en la esfera judicial

44. El poder judicial está igualmente expuesto a la corrupción y la intimidación relacionadas con las drogas. Habida cuenta de la influencia que tienen los jueces y los fiscales en el proceso de justicia penal en su conjunto, esos funcionarios suelen ser blanco de los intentos de los grupos delictivos. La potestad de los jueces y los fiscales para iniciar y dar por terminadas las investigaciones criminales los hace sumamente vulnerables a la corrupción y la intimidación. Muchos miembros del poder judicial caen víctimas de la intimidación, las represalias y la violencia. Otros sucumben a la corrupción. Una vez comprometidos, esos funcionarios ya no están al amparo normal de la ley y no pueden resistirse a las presiones ejercidas por las organizaciones delictivas.

45. Una vez que los miembros de la judicatura o del ministerio público se ven comprometidos, no pueden cumplir efectivamente su función de supervisar el resto del sistema de justicia penal. Lamentablemente, los mecanismos judiciales de supervisión y vigilancia no siempre son suficientes para prevenir o reprimir la corrupción. Proteger la independencia del poder judicial es una buena forma de ampararlo contra la corrupción, pero también hay que apoyarlo con otras medidas eficaces contra la corrupción judicial. Las medidas preventivas deberían abarcar la elaboración de códigos de conducta profesional para los miembros del poder judicial, así como actividades de educación y formación. Deberían instituirse mecanismos para asegurarse de que los jueces informaran y pidieran apoyo en casos de intimidación. En algunos países es difícil ejecutar las sanciones contra los jueces condenados por corrupción. En consecuencia, los gobiernos deberían velar por que la legislación facultara a las autoridades para ejecutar las sanciones cuando proceda.

46. Los jueces, naturalmente, pueden desempeñar una función importante en la lucha contra la corrupción. En algunos ordenamientos jurídicos los jueces suelen desempeñar un papel directo en la investigación y el enjuiciamiento de casos de corrupción. Sin embargo, la acción contra la corrupción puede verse obstaculizada por la carencia de recursos, la complejidad de los casos, la falta de apoyo de la policía, la destrucción de pruebas, la violencia, la intimidación, la protección insuficiente y la injerencia política.

---

<sup>22</sup> Real Policía Montada del Canadá, *Project SPAWN: A Strategic Assessment of Criminal Activity and Organized Crime Infiltration at Canada's Class 1 Airports* (Ottawa, 2008).

## 5. La corrupción relacionada con las drogas en países con medidas de vigilancia debilitadas o que salen de un conflicto

47. La delincuencia organizada relacionada con las drogas está pasando a ser una grave amenaza para la paz y la seguridad. Los países que salen de un conflicto y los que tienen una economía en transición son particularmente vulnerables a esa amenaza. Las guerras, los conflictos civiles, la insurgencia y los desastres naturales pueden ejercer grandes presiones en las instituciones de justicia y de orden público. El vacío de control social creado por esas situaciones suele desembocar en la violencia, la inestabilidad y la corrupción. La rápida transformación social, y el debilitamiento y la desorientación de las instituciones policiales y judiciales que por lo general la caracterizan, crean un entorno en el que prosperan los grupos delictivos y florecen el comercio de drogas ilícitas y la corrupción. La corrupción relacionada con las drogas y la delincuencia organizada pueden causar perjuicios inconmensurables para el desarrollo social, político y económico de los países en que prevalecen. El tráfico de drogas, y la violencia y la corrupción concomitantes, suelen tener un efecto de desestabilización en los países que salen de un conflicto y repercusiones devastadoras para sus labores de consolidación de la paz y reconstrucción. En esas situaciones, con demasiada frecuencia se utiliza el producto del narcotráfico para apoyar la insurgencia, suministrar armas, desestabilizar los gobiernos, socavar el proceso democrático o neutralizar las instituciones de ejecución de la ley y de justicia penal.

48. En el Afganistán, por ejemplo, el narcotráfico aceleró el desarrollo de la delincuencia organizada y ha sido el origen de una corrupción en gran escala. El tráfico de drogas y la corrupción son graves obstáculos para las actividades de mantenimiento y consolidación de la paz y de reconstrucción. Un reciente informe de la UNODC, titulado *Corruption in Afghanistan: Bribery as Reported by the Victims*, ha revelado que el narcotráfico y la corrupción son las dos principales fuentes generadoras de ingresos en el Afganistán. En conjunto generan el 50% del producto interno bruto de ese país. En el informe se destaca de qué modo la corrupción ha socavado la confianza en los funcionarios públicos y el Gobierno en su conjunto y es uno de los factores que más menoscaban las actividades de consolidación de la paz.

49. Muchos países con economía en transición han visto proliferar rápidamente la delincuencia organizada y el tráfico de drogas. En los Balcanes, por ejemplo, hay grupos delictivos firmemente arraigados. En el

Senegal, la policía ha informado de que el tráfico de cannabis en la región de Casamance se ha beneficiado del conflicto relativamente poco intenso<sup>23</sup>. En Sierra Leona, la policía indicó que los miembros del Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas, que había controlado el país en el período 1997-1998, eran responsables de que ese país hubiera pasado a ser zona de tránsito de remesas de drogas ilícitas. En Europa sudoriental, donde, según un reciente informe de la UNODC, el narcotráfico es la actividad delictiva de mayor valor económico, la corrupción relacionada con las drogas es un problema considerable que tiene un efecto directo en las instituciones de justicia penal<sup>24</sup>.

50. Desde fines del decenio de 1980, los golpes de Estado y las guerras que se han producido en el África occidental han desdibujado la relación entre la política y la delincuencia en esa subregión, por no mencionar la incertidumbre general que impera en torno a las riquezas y la manera de adquirirlas. Eso ha servido de terreno fértil para la corrupción y ha exacerbado el problema de la delincuencia organizada<sup>25</sup>. Según un informe de la UNODC<sup>26</sup>, la cocaína y otras drogas fabricadas ilícitamente en América del Sur se pasan de contrabando cada vez más a través del África occidental en camino a los mercados ilícitos crecientes de Europa. El África occidental, subregión que se está recuperando de varios conflictos civiles violentos, se ve tan afectada por el narcotráfico principalmente debido a la posibilidad de los traficantes de actuar con impunidad. Uno de sus principales puntos vulnerables es la insuficiencia de recursos de sus organismos de justicia penal, que son sumamente susceptibles a la corrupción. Según el informe de la UNODC, los narcotraficantes internacionales que actúan en el África occidental, cuando son detenidos, muy rara vez son hallados culpables y sentenciados.

---

<sup>23</sup> *Transnational Organized Crime in the West African Region* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.05.XI.1), pág. 8.

<sup>24</sup> *Crime and Its Impact on the Balkans and Affected Countries*, publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en marzo de 2008, págs. 12 y 13.

<sup>25</sup> *Transnational Organized Crime in the West African Region*, pág. 7.

<sup>26</sup> *Drug Trafficking as a Security Threat in West Africa*, publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en noviembre de 2008.

## C. Lucha contra la corrupción relacionada con las drogas

### 1. Lucha contra la delincuencia organizada

51. Desmantelar las organizaciones delictivas involucradas en el tráfico de drogas o, por lo menos, desarticular sus actividades, es una condición previa para el éxito de las estrategias de fiscalización de drogas. La delincuencia organizada plantea muchos problemas singulares y apremiantes a los sistemas de justicia penal de todo el mundo. La rápida globalización de las redes delictivas se suma a esos problemas poniendo a prueba la voluntad y la capacidad de los organismos e instituciones nacionales de trabajar de consuno con objeto de frenar las actividades internacionales de los grupos delictivos poderosos. Las organizaciones delictivas saben cómo explotar los puntos débiles de los organismos de fiscalización de drogas y de otros organismos de aplicación coercitiva de la ley. También pueden adaptarse rápidamente a los nuevos métodos y tácticas de fiscalización de drogas y represión. Con frecuencia, lo más que puede lograrse es desarticular las actividades de esas organizaciones a corto plazo, aunque dejando más o menos intacta su capacidad de seguir perpetrando narcotráfico.

52. Existen varias dificultades obvias para combatir la delincuencia organizada. Los grupos delictivos suelen disponer de ingentes recursos y tener acceso a tecnología avanzada en apoyo de sus actividades. Es difícil infiltrarse en ellos, y no escatiman esfuerzos para protegerse contra desertores, informantes y agentes policiales. No dudan en utilizar la violencia. Debido al carácter dinámico de las actividades delictivas que están en juego, especialmente las de narcotráfico, las instituciones policiales y judiciales deben refinar, redefinir y perfeccionar sus propias estrategias constantemente. De ser posible, deben utilizarse técnicas modernas de investigación, entre ellas la entrega vigilada, la vigilancia electrónica o la infiltración. Las instituciones de ejecución de la ley y de justicia penal deben desarrollar su capacidad de cooperación internacional y estar en condiciones de trabajar eficazmente con sus homólogos de otros países.

53. También cabe destacar la importancia de los esfuerzos por abordar el problema del blanqueo de capitales y por localizar e incautar el producto del comercio de drogas ilícitas, la corrupción y otros delitos. El régimen para combatir el blanqueo de capitales está basado en varias normas e instrumentos internacionales encaminados a velar por que los delincuentes no encuentren refugio. Algunos de esos

instrumentos esenciales son la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales. El régimen para combatir el blanqueo de capitales coadyuva a desarticular las organizaciones delictivas e incautarse del producto de sus actividades ilegales.

### 2. Aplicación de las medidas preventivas necesarias

54. Para prevenir la corrupción relacionada con las drogas se pueden adoptar varias medidas, muchas de las cuales son las mismas que pueden utilizarse para combatir la corrupción en general. Entre ellas figuran medidas para prevenir, descubrir e investigar incidentes de corrupción. En los sectores de ejecución de la ley y de justicia, abarcan medidas para elaborar y fortalecer estructuras múltiples de rendición de cuentas, mecanismos de investigación internos y procesos disciplinarios. Las medidas más importantes para prevenir la corrupción relacionada con las drogas figuran en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

55. Un elemento fundamental de toda estrategia amplia para abordar el problema de la corrupción relacionada con las drogas es la disuasión mediante investigaciones, enjuiciamientos y sanciones graves. No obstante, esa es apenas una parte de la estrategia. También debe hacerse hincapié en la educación y la prevención porque, a la larga, estas tienen efectos más profundos, en la medida en que promueven la integridad de las instituciones públicas y orientan la conducta de los funcionarios. En la Convención contra la Corrupción se ha previsto el establecimiento de órganos independientes, con potestades legislativas oficiales, que pueden promover prácticas acertadas para prevenir la corrupción. También se sugiere que se hagan evaluaciones periódicas de los instrumentos jurídicos y medidas administrativas pertinentes para determinar su eficacia en lo que respecta a prevenir la corrupción.

56. Para prevenir la corrupción es necesario que todos los organismos públicos dispongan de sistemas eficientes, transparentes y objetivos de contratación, nombramiento, retención, promoción y cese de los funcionarios. En esos sistemas también se debe tener en cuenta que ciertos funcionarios u organismos, entre ellos los que ejecutan actividades de represión del narcotráfico y de fiscalización de drogas, pueden ser más susceptibles a la corrupción que otros. Es preciso

determinar y analizar los puntos vulnerables especiales de esos funcionarios y organismos. Deben determinarse y abordarse con medidas concretas los riesgos especiales que existan en esas esferas de trabajo, y esas medidas deben evaluarse y revisarse periódicamente. Algunos de los riesgos pueden abordarse con medidas como las siguientes: escrutinio a fondo de los antecedentes de los candidatos para los puestos o funciones especiales relacionadas con actividades de fiscalización de drogas, rotación del personal y establecimiento de parámetros del rendimiento de las personas y los equipos.

57. Todos los organismos encargados de actividades de fiscalización de drogas deberían asegurarse de disponer de procedimientos especiales de apoyo y supervisión para todo su personal, en particular para los funcionarios que se hallan expuestos directamente a la corrupción. Esos organismos, por ser especialmente vulnerables a la corrupción, deberían instituir los siguientes procedimientos: evaluaciones periódicas, divulgación de conflictos de intereses, incompatibilidad y actividades conexas y declaración y registro de bienes, intereses y dádivas, así como también procedimientos adecuados para constatar la veracidad de las declaraciones. Deberían establecerse procedimientos que permitieran proporcionar información confidencial sobre transacciones comerciales e incidentes sospechosos, conjuntamente con disposiciones para la investigación efectiva de esos informes por parte de los departamentos de asuntos internos o de mecanismos de supervisión independientes.

58. Siempre que los procesos y procedimientos existentes prevean determinado grado de potestad discrecional de ciertos funcionarios, deben instituirse medidas eficaces para vigilar y examinar el uso que se haga de esas potestades. Según el riesgo de corrupción que exista, siempre son preferibles los sistemas que abarcan varias instancias de examen y aprobación para ciertas decisiones, antes que los que entrañan la adopción de decisiones por parte de una sola autoridad. Promover la transparencia y la rendición de cuentas con respecto a las decisiones adoptadas a todos los niveles es una de las maneras más eficaces de prevenir la corrupción. El secreto como requisito operacional para salvaguardar la integridad de las investigaciones de fiscalización de drogas y proteger a los funcionarios que participan en ellas no debe servir de medio para eludir la rendición operacional y pública de cuentas.

59. La prevención del blanqueo del producto de la corrupción es un método importante de prevención. Los intentos de localizar e incautar las ganancias de los traficantes han dado lugar a la creación de mecanismos internacionales complejos para prevenir y combatir el blanqueo de capitales y privar a los narcotraficantes del producto de sus actividades ilegales. Esos

mecanismos también pueden utilizarse para impedir que los funcionarios corruptos blanqueen su riqueza mal habida. Las medidas para combatir el blanqueo de capitales se ven respaldadas, en parte, por la vigilancia y la colaboración de las instituciones financieras y sus empleados y de otros profesionales (contadores, inversionistas y abogados). También debe protegerse a esas personas contra la corrupción.

60. Abordar el problema de la corrupción e intimidación en el poder judicial es una prioridad en una estrategia anticorrupción eficaz. Cuando los miembros del poder judicial se ven comprometidos, quedan neutralizados los mecanismos jurídicos e institucionales encaminados a poner freno a la corrupción. A efectos de prevenirla, deben instituirse códigos de conducta, mecanismos eficaces de supervisión y firmes medidas disciplinarias, sin menoscabo de la independencia de la judicatura. En los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial<sup>27</sup> se reafirma la noción de que los jueces son responsables de su conducta frente a las instituciones correspondientes establecidas para mantener los estándares judiciales, que dichas instituciones son independientes e imparciales y que tienen como objetivo complementar y no derogar las normas legales y de conducta existentes que vinculan a los jueces. También se reafirma el hecho de que la integridad es esencial para el desempeño correcto de las funciones jurisdiccionales y que los jueces deben asegurarse de que su conducta esté por encima de cualquier reproche.

61. La labor de los jueces y los fiscales debe protegerse contra el riesgo de corrupción e intimidación garantizando que el proceso judicial sea abierto y accesible. Las actuaciones judiciales deberían ser de dominio público y debería exigirse a los jueces que fundamentaran sus decisiones y que estas quedaran registradas y se hicieran de dominio público por conducto de los medios de difusión. Los jueces y los administradores de los tribunales tienen la responsabilidad de prevenir la corrupción garantizando la administración eficaz y responsable de las actuaciones judiciales, entre otras cosas, con sistemas para llevar y gestionar los archivos judiciales, procedimientos para reducir las demoras procesales, registros de las decisiones y procedimientos para responder a las reclamaciones públicas. Es necesario aplicar medidas para prevenir la destrucción o sustracción de pruebas y elementos probatorios y la desaparición o destrucción de los archivos judiciales.

62. Los fiscales pueden cumplir un papel especial en lo que respecta a prevenir la corrupción. Deben poder

---

<sup>27</sup> E/CN.4/2003/65, anexo; véase también la resolución 2006/23 del Consejo Económico Social, anexo.

desempeñar sus funciones profesionales sin intimidación, sin obstáculos, sin ser acosados, sin injerencia política, ni riesgo personal injustificado de incurrir en responsabilidad. Deben rendir cuentas de sus decisiones y poder explicarlas de manera franca y transparente. Cuando sea necesario adoptar medidas disciplinarias, estas solo deberían adoptarse tras celebrar una audiencia ágil y justa. Los fiscales, al igual que los jueces, deben estar bien protegidos: su seguridad personal y la de su familia nunca deben verse amenazadas de resultados del cumplimiento de sus obligaciones profesionales.

63. Existen varios métodos para prevenir la corrupción en los servicios policiales y aduaneros. En el ámbito policial, prevenir la corrupción entraña adoptar medidas decisivas en varias esferas: a) contratación, adiestramiento y promoción; b) dotación de recursos suficientes; c) revisión de estructuras defectuosas de remuneración, recompensa e incentivos en la organización; d) fortalecimiento de las estructuras de gobernanza y rendición de cuentas dentro y fuera de la organización; e) aumento de la transparencia; f) cambio de actitudes y tradiciones en la organización que inhiban la formulación de normas profesionales y éticas de la policía, y g) oposición a toda subcultura interna que pueda perpetuar la aceptación de la corrupción.

64. Prevenir y reducir la corrupción en la administración de aduanas también es especialmente pertinente para la prevención del narcotráfico. Las administraciones de aduanas son muy vulnerables a la corrupción. La decisión de un funcionario aduanero de aceptar una declaración a sabiendas de que es fraudulenta puede comprometer los logros obtenidos en varios meses de trabajo por una operación de fiscalización de drogas. Es indispensable prestar mucha atención a los sectores de la contratación, la formación y la vigilancia del personal aduanero y sus supervisores. Para elaborar estrategias contra la corrupción en el caso de los funcionarios de aduanas es preciso determinar los riesgos concretos de conducta corrupta en las diversas etapas del proceso de despacho de aduanas y, cuando proceda, trazar un “mapa de riesgos” en que se describa en qué medida los diversos elementos del proceso facilitan posibles violaciones y crean oportunidades de corrupción. La Organización Mundial de Aduanas ha determinado varias esferas en que debería centrarse la labor de prevenir la corrupción en las operaciones aduaneras: funciones directivas y compromiso, marco reglamentario, transparencia, automatización, reforma y modernización, auditoría e

investigación, código de conducta, gestión de recursos humanos y espíritu de trabajo y cultura institucional<sup>28</sup>.

65. En consecuencia, para abordar eficazmente los factores que facilitan la corrupción en los organismos de ejecución de la ley se necesitan métodos integrados. Los principales elementos de un plan amplio de prevención de la corrupción abarcan el mejoramiento de las prácticas de contratación y formación, una remuneración justa, políticas, procedimientos y supervisión adecuados y vigilancia administrativa para descubrir y abordar los problemas de abuso de drogas y corrupción de los funcionarios. El éxito de esos métodos depende de una gestión y una supervisión responsables. Debe inculcarse a los jefes de policía un sentido de responsabilidad y la obligación de rendir cuentas de la integridad de su personal. Deben introducirse reformas organizativas para garantizar la rendición de cuentas y la supervisión efectiva a nivel interno y modificarse los procedimientos y prácticas que propicien la corrupción. Por último, la corrupción no podrá erradicarse plenamente si no se adoptan medidas eficaces para descubrirla, investigarla y castigarla. Para eso se necesita una unidad independiente de investigación interna que funcione debidamente bajo la dirección de un mecanismo de supervisión civil independiente.

66. Descubrir casos de corrupción en un organismo de ejecución de la ley puede presentar varias dificultades. Para hacerlo tal vez sea necesario confiar, en parte, en informes de los ciudadanos o de los propios funcionarios, pero normalmente no basta con esos informes. El organismo también puede tener que apoyarse en pruebas de integridad, en un sistema de alerta precoz para descubrir a los funcionarios que puedan sentirse inclinados a aceptar sobornos y en la investigación preventiva de determinados funcionarios que trabajen en brigadas o en ámbitos en que haya habido una gran cantidad de denuncias de corrupción. Una parte importante de la labor de detección e investigación es determinar cuáles son los funcionarios que corren riesgo de sucumbir a la corrupción o de cometer una falta grave. Algunas esferas de la labor policial, en particular la represión del narcotráfico, exigen una atención especial: en esos ámbitos se corre más riesgo de corrupción porque por lo general esas actividades se caracterizan por un alto grado de confidencialidad y una escasa supervisión directiva, administrativa o civil. Los planes de resistencia y

---

<sup>28</sup> Organización Mundial de Aduanas, Declaración de Arusha revisada: Declaración del Consejo de Cooperación Aduanera sobre Buena Gobernanza e Integridad en la Administración de Aduanas, 2003; véase también Organización Mundial de Aduanas, *Integrity Development Guide* (2007).

prevención contra la corrupción podrán elaborarse una vez que se hayan evaluado debidamente los riesgos de corrupción y se hayan determinado los riesgos de conducta indebida y los funcionarios expuestos a ellos<sup>29</sup>.

67. Para combatir y prevenir la corrupción a todos los niveles es esencial adoptar medidas encaminadas a proteger contra todo trato injustificado a las personas que informen de buena fe acerca de un supuesto incidente de corrupción. Para eso deberá tenerse en cuenta por igual la necesidad de proteger los derechos de la persona que es objeto de la denuncia y la necesidad de proteger a la persona que la formula. Habida cuenta de que una acusación falsa de corrupción puede utilizarse para desacreditar a un funcionario y neutralizar sus esfuerzos por combatir el delito, también deberá ofrecerse protección contra falsas acusaciones. Además, es necesario amparar a los testigos, peritos y víctimas que dan información o prestan testimonio en causas de corrupción. La intimidación puede adoptar muchas formas y, por lo general, es necesario aplicar una variedad de medidas para proteger a las personas que podrían sufrirla. Deberían adoptarse medidas para brindar protección física a los testigos que pudieran estar en peligro y reglas probatorias que les permitieran sentirse seguros al prestar testimonio. Es importante disponer de programas amplios de protección de testigos con objeto de amparar a las personas que colaboran con el sistema de justicia en la investigación y el enjuiciamiento de casos de corrupción.

## D. Recomendaciones

68. Los esfuerzos por reducir el comercio de drogas ilícitas deben estar mejor coordinados y más armonizados con estrategias más amplias encaminadas a poner freno a la delincuencia organizada y limitar los efectos perjudiciales de la corrupción relacionada con las drogas. Para garantizar la aplicación más efectiva de los tratados de fiscalización internacional de drogas, la Junta recomienda:

a) Los gobiernos deben prestar más atención a las iniciativas encaminadas a prevenir la corrupción, en particular las relativas a los organismos y funcionarios públicos de todos los niveles encargados de la ejecución de las leyes de fiscalización de drogas. Esos funcionarios son especialmente vulnerables a la amenaza de la corrupción y deben ser protegidos contra ella. Los planes de resistencia y prevención contra la corrupción podrán elaborarse una vez que se haya

llevado a cabo la debida evaluación de riesgos y se hayan determinado los riesgos de conducta indebida y corrupción;

b) Los gobiernos deben asignar prioridad a las estrategias encaminadas a prevenir la corrupción y concientizar a la opinión pública acerca de ese fenómeno, aprovechando los puntos fuertes y los valores singulares de cada contexto cultural;

c) Los gobiernos deben asignar prioridad a prevenir la corrupción y la intimidación, en particular en el ámbito del poder judicial. Una judicatura corrupta es un impedimento tan grave para llevar adelante las medidas anticorrupción como para llevar adelante las estrategias de fiscalización de drogas;

d) Todos los organismos de aplicación coercitiva de la ley y de justicia penal que participan en la fiscalización de drogas o en la lucha contra la delincuencia organizada deberían adoptar oficialmente y ejecutar en sus organismos una política de intolerancia absoluta de la corrupción;

e) Los organismos de aplicación coercitiva de la ley y de justicia penal que participan en la fiscalización de drogas deberían adoptar medidas concretas, con carácter prioritario, para prevenir la corrupción relacionada con las drogas y otras formas de corrupción y conducta indebida de sus funcionarios. Esas medidas pueden abarcar los siguientes aspectos: promoción de prácticas incorruptibles y transparentes de contratación, adiestramiento, despliegue y supervisión del personal, pruebas de integridad, fortalecimiento de los mecanismos de investigación interna, supervisión civil independiente, enjuiciamiento efectivo y mayor protección de los informantes y los testigos;

f) Todos los organismos encargados de actividades de fiscalización de drogas deberían prevenir la corrupción asegurándose de contar con procedimientos especiales de apoyo y supervisión para todo su personal, en particular para los funcionarios que se hallan expuestos directamente a la corrupción. Esos organismos, por ser especialmente vulnerables a la corrupción, deberían instituir los siguientes procedimientos de prevención: evaluaciones periódicas, divulgación de conflictos de intereses, incompatibilidad y actividades conexas y declaración y registro de bienes, intereses y dádivas, así como también procedimientos adecuados para constatar la veracidad de las declaraciones. Deberían establecerse procedimientos que permitieran proporcionar información confidencial sobre transacciones comerciales e incidentes sospechosos, conjuntamente con disposiciones para la investigación efectiva de esos informes por parte de los departamentos de asuntos internos, inspecciones o mecanismos de supervisión civil independientes;

g) Deben redoblarse los esfuerzos nacionales e internacionales por fortalecer aún más las medidas encaminadas a combatir el blanqueo de capitales y debe garantizarse que se concentren en encontrar y

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo: *Project Odin: Identifying and Managing High Risk Officers in the NSW Police Force* (véase la nota 6).

decomisar el producto de la corrupción relacionada con las drogas, así como de otras clases de delitos relacionados con estas;

h) Debe seguir fortaleciéndose la cooperación internacional y regional y la capacidad de los organismos competentes de aplicación coercitiva de la ley y justicia penal para cooperar entre sí, particularmente en lo que concierne a la prevención y erradicación de la corrupción y la intimidación relacionadas con las drogas;

i) Se alienta a los Estados que aún no lo hayan hecho a ratificar y aplicar la Convención de las

Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción (véase el anexo III), habilitando así a esos instrumentos a fin de que puedan realizar su pleno potencial en la lucha contra la delincuencia relacionada con las drogas, en particular a nivel internacional;

j) La comunidad internacional debería prestar asistencia a los Estados que luchan contra la corrupción y la intimidación relacionadas con las drogas y que necesitan asistencia técnica y de otra índole a fin de desarrollar su capacidad para combatir esa clase de corrupción.

## IV. Prevención primaria del uso indebido de drogas<sup>iv</sup>

1. En momentos en que la comunidad internacional renueva su compromiso de hacer frente al problema mundial de la droga a lo largo de los 10 próximos años, los responsables de la formulación de políticas vienen prestando cada vez más atención a la contribución fundamental que puede hacer al respecto el sector de la reducción de la demanda<sup>30</sup>. La expresión “reducción de la demanda” engloba todas las actividades encaminadas a reducir la demanda de drogas y abarca las labores de prevención primaria, secundaria y terciaria. El presente capítulo se concentra en las medidas de prevención primaria, es decir, las que tienen por objeto prevenir y reducir el uso de drogas en los grupos que actualmente no las consumen o que lo hacen en menor grado. El capítulo comprende un breve análisis de la magnitud del consumo de drogas y los factores relacionados con este, una descripción de las medidas de prevención primaria basadas en pruebas científicas, el examen de la posibilidad de establecer un centro de coordinación de las medidas de prevención a nivel nacional y recomendaciones sobre medidas que permitan a la sociedad adquirir capacidad en materia de prevención.

2. En el presente capítulo, por “drogas” se entiende los estupefacientes y sustancias sicotrópicas enumerados en los tratados de fiscalización internacional de drogas: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972<sup>31</sup>, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971<sup>32</sup> y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988<sup>33</sup>. La distribución de esos estupefacientes y sustancias sicotrópicas está permitida por ley únicamente si se hace por conductos médicos y farmacéuticos y para fines médicos y científicos. En el presente capítulo la expresión “uso de drogas” entraña el uso ilícito de estas.

3. La política internacional sobre las drogas está regida por los tratados de fiscalización internacional de drogas. La supervisión de los tratados y la vigilancia de su aplicación por parte de los Estados incumben a la Comisión de Estupefacientes y a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, respectivamente. Los tratados abordan los problemas de salud pública y los problemas sociales provocados por el uso de drogas. En ellos se hace hincapié en las medidas de reducción de la demanda y de prevención, conjuntamente con las encaminadas a controlar la oferta de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Por ejemplo, en el artículo 38 de la Convención de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972 se establece:

“Las Partes ... adoptarán todas las medidas posibles para la prevención del uso indebido de estupefacientes y la pronta identificación, tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social de las personas afectadas y coordinarán sus esfuerzos en ese sentido.”

4. En la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas<sup>34</sup>, aprobada por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones, celebrado en 1998, se establece que los esfuerzos de reducción de la demanda deben estar integrados en políticas de bienestar social y de fomento de la salud y en programas de educación preventiva de más amplio alcance. La promoción de la salud y la prevención primaria, secundaria y terciaria, en su conjunto, contribuyen al objetivo general de aliviar los problemas relacionados con el uso de drogas. Los programas de tratamiento atienden a las personas con diagnóstico de drogodependencia. Las medidas de prevención secundaria se aplican a las personas que consumen drogas considerablemente, pero que no son drogodependientes. La labor de prevención primaria, tercer elemento esencial y complementario del marco de reducción de la demanda, está orientada hacia los grupos de personas que no consumen drogas o que las consumen en menor grado. Esos grupos son mucho más numerosos que los grupos beneficiarios de la prevención secundaria y terciaria, razón por la cual tienen un potencial considerable en lo que respecta a reducir los índices de uso de drogas en determinado país.

---

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, 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 (A/64/92-E/2009/98, secc. II.A) y el *Informe Mundial sobre las Drogas 2008* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.08.XI.11).

<sup>31</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 976, núm. 14152.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, vol. 1019, núm. 14956.

<sup>33</sup> *Ibíd.*, vol.1582, núm. 27627.

---

<sup>34</sup> Resolución S-20/3 de la Asamblea General, anexo.

5. La labor de prevención primaria promueve la abstinencia y tiene por objeto impedir o retrasar el primer uso de drogas y un uso de drogas más problemático en los usuarios ocasionales. El uso de drogas mayormente se inicia durante la adolescencia y al comienzo de la edad adulta, en la etapa de desarrollo cognitivo y social de los jóvenes, razón por la cual la prevención primaria está orientada principalmente hacia esas etapas de la vida y las que las preceden. Las actividades de prevención primaria pueden atender a la población en su conjunto (lo que se denomina también prevención universal) o a determinados grupos que pueden ser vulnerables debido a sus condiciones de vida difíciles (es decir, la prevención selectiva)<sup>35</sup>. Pueden ejecutarse actividades de prevención del uso de drogas directamente o actividades encaminadas a prevenirlo indirectamente promoviendo la salud de la población en general<sup>36</sup>.

6. Existen poderosas razones para que la sociedad preste gran atención a la prevención del uso de drogas. No cabe duda de que un solo contacto con las drogas puede tener consecuencias imprevisibles graves (por ejemplo, una lesión o una sobredosis), especialmente tratándose de consumidores inexpertos. Es más probable que se produzcan problemas inmediatos si se utilizan grandes cantidades de drogas y si las vías y los contextos de consumo de drogas son particularmente peligrosos (por ejemplo, el consumo de drogas por inyección, el uso de varias drogas, el uso de drogas en el marco de una actividad laboral o del acto sexual o el uso de drogas durante el embarazo). El uso frecuente de drogas a lo largo de un período prolongado puede tener consecuencias para la persona, la comunidad y la sociedad. Las consecuencias personales pueden comprender alteraciones estructurales del cerebro (por ejemplo, de resultas del uso crónico de cocaína o metanfetamina) o de otros órganos, el deterioro de las relaciones familiares, un bajo rendimiento escolar o laboral, el acto sexual sin consentimiento o sin protección, actos de violencia y problemas con las autoridades. Es motivo de especial preocupación el gran aumento del riesgo de infección hemática vinculado al consumo de drogas por inyección (VIH o hepatitis B o C). El consumo extendido de drogas por inyección y otras formas de uso crónico de drogas en una comunidad pueden socavar la seguridad y la cohesión de esta y

aumentar la actividad delictiva. El uso de drogas tiene un precio elevado para las comunidades y la sociedad en su conjunto debido al aumento concomitante de las actividades de represión, de asistencia social y de atención de la salud y a la pérdida de productividad que acarrea. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), cerca del 1% de las enfermedades en todo el mundo puede imputarse al uso de drogas; en el caso de los países desarrollados la cifra es del 2,3%<sup>37</sup>.

## A. Alcance y naturaleza del uso de drogas

7. Los esfuerzos de la sociedad por prevenir el uso de drogas deben estar basados en la información más fidedigna de que se disponga. Es difícil generar información digna de confianza sobre la naturaleza y el alcance del fenómeno, pero sin comprender bien la situación es imposible planificar acertadamente o saber si las estrategias surten efecto. Las encuestas de escuelas y hogares sobre la prevalencia del uso de drogas proporcionan una visión amplia de la situación con respecto a las drogas problemáticas y a las diferencias de edad y género. Otras fuentes de información útil, que varían de una región a otra, pueden ser los servicios de emergencia de los hospitales, los centros de tratamiento de la drogodependencia, las redes médicas, las dependencias policiales, las oficinas de salud pública y bienestar social y los institutos universitarios de investigación. En algunos países se han establecido redes con representación de esos grupos a efectos de observar las tendencias del uso de drogas en los planos municipal, departamental o nacional. Independientemente de la forma en que se obtenga, la información pertinente para la prevención primaria encaminada a prevenir o retrasar la iniciación del uso de drogas abarca información sobre la prevalencia del fenómeno, la edad de iniciación, las diferencias de género, los factores vinculados al uso y la abstinencia de las drogas y el contexto sociocultural del uso de drogas. Una estrategia de prevención primaria encaminada a impedir que se pase de un uso ocasional de drogas a un uso problemático debería abarcar la reunión de información sobre la frecuencia del uso de drogas, la cantidad de drogas utilizada y los factores que propician ese consumo más problemático.

---

<sup>35</sup> Las personas que consumen drogas considerablemente pero no son drogodependientes también son atendidas por servicios especiales de “prevención indicada” que no forman parte de la prevención primaria.

<sup>36</sup> En el resto del presente capítulo debe interpretarse que la prevención primaria abarca medidas y principios de promoción de la salud pública.

---

<sup>37</sup> Organización Mundial de la Salud, *Informe sobre la salud en el mundo 2002-Reducir los riesgos y promover una vida sana* (Ginebra, 2002).

8. Se calcula que entre 172 y 250 millones de personas en todo el mundo utilizaron una droga el año pasado<sup>38</sup>. Lo que esa estimación no revela es que los índices de uso de drogas varían mucho según la clase de sustancia, la región, el grupo de edad y el género:

- El cannabis es, con mucho, la droga usada más comúnmente por los jóvenes y los adultos mayores: en 2007, del 3,3% al 4,4% de la población mundial de 15 a 64 años de edad indicó haber utilizado esa sustancia el año anterior. Después del cannabis, las drogas más utilizadas por las personas de 15 a 64 años de edad son los estimulantes de tipo anfetamínico (entre ellos la metanfetamina (0,4% a 1,2%) y la metilendioximetanfetamina (MDMA), comúnmente llamada “éxtasis”) (0,3% a 0,5%), seguidos de la cocaína (0,4% a 0,5%) y los opiáceos (0,3% a 0,5%)<sup>39</sup>.
- Los índices y modalidades de uso de drogas fluctúan constantemente en las diferentes regiones, ya que se ven afectados por las fuerzas socioeconómicas y por la oferta de las diversas drogas. En general, los mayores índices de uso de drogas se registran en América del Norte, Europa occidental y Oceanía, si bien los países de esa región y esas subregiones han comunicado que el uso de drogas se ha estabilizado o ha disminuido en los últimos años. Si bien el cannabis es la droga más utilizada en la mayoría de las regiones, el uso de estimulantes de tipo anfetamínico es más común en el Asia oriental y sudoriental. Los mayores índices de uso de opiáceos de todo el mundo se registran en los países situados a lo largo de las principales rutas de narcotráfico provenientes del Afganistán. El aumento del consumo de drogas por inyección y del índice de infección por el VIH en los países del Asia central es uno de los más pronunciados del mundo, en parte debido a que esos países se utilizan como zonas de tránsito de heroína proveniente del Afganistán de camino a la Federación de Rusia y otros países de Europa. Si bien los índices de uso de drogas actualmente están estables o disminuyen en las regiones y subregiones que registran altos índices, en los países con economía en transición (por ejemplo, de Europa oriental y América del Sur) y los países utilizados como zonas de producción o tránsito de drogas ilícitas (por ejemplo, del Asia central) se corre el riesgo de que aumente el uso de drogas y, en algunos casos, ya se advierten indicios de que eso ocurre. Ese hecho puede ser parte de un fenómeno más importante de “transición de riesgos” provocado por los

marcados cambios de estilo de vida en muchas partes del mundo<sup>40</sup>.

- El abuso de medicamentos de venta con receta es común en la mayoría de las regiones; sin embargo, es difícil obtener información completa sobre su prevalencia porque en la mayoría de los países no se reúnen datos sistemáticamente al respecto. En los países en que ese fenómeno se vigila se ha determinado que la prevalencia es alta. Por ejemplo, en América del Norte la prevalencia del abuso de esos medicamentos está en segundo lugar después de la del abuso de cannabis. En los Estados Unidos 6,2 millones de personas de 12 años de edad como mínimo, es decir, el 2,5% de la población, habían abusado de medicamentos de venta con receta durante el mes anterior a la encuesta y 15,2 millones de personas de ese grupo de edad, es decir, el 6,1% de la población, habían abusado de esos medicamentos a lo largo del año anterior.
- Los índices de uso de drogas tienden a ser más altos durante la adolescencia y el comienzo de la vida adulta. El uso de drogas suele iniciarse en la adolescencia. Antes podía decirse, en general, que si los jóvenes no habían empezado a usar drogas cuando llegaban al final de la adolescencia, era poco probable que comenzaran; sin embargo, en muchos países ha aumentado el número de personas que empiezan a consumir drogas al comienzo de su vida adulta, tal vez, en parte, porque se casan más tarde: el hecho de contraer matrimonio (y de fundar una familia) por lo general tiende a reducir el uso de drogas. Antes era más probable que los hombres jóvenes usaran drogas; si bien eso todavía ocurre, en general, en diversos países de todo el mundo se ha reducido la diferencia entre el uso de drogas en las mujeres y los hombres<sup>41</sup>.

9. La cuestión de por qué algunos jóvenes empiezan a usar drogas y otros no es compleja. Se considera que radica en la interrelación de varios factores, entre ellos factores genéticos y ambientales. Los atributos o condiciones que aumentan o disminuyen la probabilidad de que las personas consuman drogas se denominan “factores de riesgo” y “factores de protección”. Todos poseen o presentan una combinación de esos factores en su entorno personal, familiar, social, educativo, comunitario y social. El uso de drogas entaña muchos de los factores de riesgo y de protección de otros comportamientos problemáticos (como la violencia, la actividad delictiva o el bajo rendimiento escolar) o problemas internalizados menos perturbadores desde

<sup>38</sup> *Informe Mundial sobre las Drogas 2009* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.09.XI.12).

<sup>39</sup> *Ibíd.*

<sup>40</sup> Organización Mundial de la Salud, *Informe sobre la salud en el mundo 2002 ...*

<sup>41</sup> *Informe Mundial sobre las Drogas 2009 ...*

el punto de vista social (como la timidez extrema, la depresión o la ansiedad).

10. Los factores de riesgo y de protección pueden afectar al desarrollo del individuo en cualquier momento, desde la concepción, a lo largo de la niñez, hasta la adolescencia y la vida adulta. Algunos niños se vuelven vulnerables debido a factores de riesgo acumulados en las primeras etapas de la vida. Por ejemplo, un lazo afectivo débil con los padres en la infancia puede contribuir a problemas precoces de comportamiento que pueden afectar al rendimiento escolar y las relaciones con los amigos. En otros casos, los jóvenes que no tienen problemas pueden volverse vulnerables de resultas de factores de riesgo que surgen en determinada etapa de la vida (por ejemplo, el hecho de sentirse abandonado por uno de los padres, o por ambos, porque se han separado, la vida en una nueva comunidad o la aversión al estudio). Los factores de protección ayudan a encontrar un camino sano y amortiguan los factores de riesgo, especialmente en los períodos difíciles de la vida. Algunos niños poseen ciertas características y habilidades innatas que les confieren protección (véase el párrafo 11 *infra*), pero todos los niños se benefician de los efectos protectores de un entorno familiar, social, educativo y comunitario sano.

## 1. Factores personales

11. Numerosos factores personales, entre ellos factores genéticos, biológicos, de personalidad, de salud mental y de preparación para la vida, ayudan a determinar si un joven va a consumir drogas o va a presentar cualquier otro comportamiento problemático. La estructura genética de la persona puede desembocar en una vulnerabilidad a problemas de uso de drogas que pueden o no presentarse, lo que dependerá del entorno en que viva (por ejemplo, la actitud de los padres y de la comunidad con respecto al uso de drogas) y de experiencias individuales concretas. Consumir drogas, alcohol o tabaco durante el embarazo puede afectar, ya sea en forma sutil o de manera espectacular, al desarrollo y la vulnerabilidad del niño en el futuro, según la sustancia y el momento y alcance del consumo. Hay problemas de salud mental que se presentan en la infancia, especialmente un trastorno de conducta o el trastorno de la concentración o déficit de atención, que pueden desencadenar el consumo de drogas más adelante. El uso de tabaco y alcohol hacia el final de la niñez o en la primera adolescencia puede derivar de problemas anteriores y es un factor de riesgo de uso de drogas posteriormente. Los problemas de salud mental tienden a presentarse con más frecuencia durante la adolescencia y suelen estar vinculados al aumento del riesgo del uso de drogas. En algunos jóvenes el uso

de drogas puede ser un intento de aliviar problemas de salud mental. En la adolescencia, una personalidad orientada hacia la búsqueda de sensaciones es un factor de riesgo de uso de drogas, pero también lo son los problemas internalizados (como la ansiedad). En la infancia, un temperamento sin complicaciones es un factor de protección que amortigua la influencia de los factores de riesgo y disminuye la probabilidad de usar drogas más adelante y de tener otros comportamientos problemáticos. Las principales características o habilidades que brindan protección a lo largo de la niñez son la confianza en los demás y en sí mismo, así como en la propia capacidad para hacer frente a las exigencias de la vida, la posibilidad de tomar la iniciativa, un sentido de identidad bien formado y la posibilidad de sentir y expresar intimidad. En lo que respecta al uso de drogas, al pasar a la adolescencia, un temperamento prudente es un factor de protección.

## 2. Factores familiares

12. La calidad de la vida familiar es un factor importante que afecta a la salud y el comportamiento a lo largo de la niñez y la adolescencia. La privación precoz (por ejemplo, la falta de afecto de las personas encargadas de cuidar al niño, la falta de atención o los abusos) suele tener un efecto profundo a lo largo de toda la vida. Los hijos de personas drogodependientes o alcohólicas corren especial riesgo de usar drogas en el futuro. En la adolescencia, la disciplina y las normas familiares son factores importantes y los métodos extremos (es decir, ser demasiado tolerante o demasiado riguroso) pueden acarrear problemas. Las transiciones o los cambios importantes en la vida de la familia (por ejemplo, la separación de los padres, la pérdida de un miembro cercano de la familia o el traslado a un nuevo barrio o centro de estudios) pueden poner en peligro a un joven. Los padres que saben escuchar, que tienen expectativas razonables, que vigilan las actividades de sus hijos y que sirven de modelo de actitud y comportamiento sanos (por ejemplo, en relación con el uso de medicamentos) tienen un efecto protector.

## 3. Factores sociales

13. Las influencias sociales desempeñan un papel cada vez más prominente a medida que los niños se acercan a la adolescencia. En algunas sociedades los medios de difusión han contribuido a que el uso de drogas se considere normal. Eso es importante, ya que los jóvenes tienden a dejarse influir por su percepción de lo común o “normativo” que es el uso de drogas en sus redes sociales. Si los amigos o compañeros de un joven fuman, beben o usan drogas,

o si se cree que lo hacen, es más probable que el joven también lo haga. No obstante, el fenómeno de la influencia de los compañeros como factor de riesgo es complejo; esa influencia muy rara vez adopta la forma de coerción manifiesta para probar drogas, como se supone algunas veces. La decisión de usar una droga en particular también está vinculada a la percepción del riesgo que pueda entrañar el uso de esa droga. Cuando se trata de una droga nueva, puede suceder que al principio se disponga de escasa información acerca de los riesgos o las consecuencias de utilizarla. Con frecuencia ese vacío se llena con información errónea, que da la idea, también errónea, de que la droga es inocua o que quienes la consumen son diferentes, de alguna manera, de otros consumidores de drogas. A medida que se perciben más los riesgos de usar la droga, su índice de uso tiende a disminuir. Sin embargo, es mejor considerar el concepto de riesgo vinculado a la droga en relación con los beneficios percibidos por el joven. Algunos jóvenes pueden considerar que un comportamiento malsano como el uso de drogas tiene importantes beneficios sociales (por ejemplo, ayudarles a ser diferentes o a hacer amigos). En consecuencia, conocer los riesgos de la droga no es un factor de protección en sí mismo, pero sí lo es creer que los riesgos relativos que conlleva usarla son mayores que los beneficios. Un interés espiritual, la participación en actividades recreativas sanas y el servicio a la comunidad son importantes factores sociales que brindan protección durante la adolescencia.

#### 4. Factores de género

14. Cabe tener en cuenta las diferencias de género con respecto a los factores de protección y de riesgo en relación con el uso de drogas. Ciertos factores de protección y de riesgo pueden ser igualmente importantes para los varones y las niñas (por ejemplo, el apoyo social, el rendimiento escolar o la pobreza), pero pueden expresarse de diferente manera. En los varones es mayor la prevalencia de los trastornos de conducta y del trastorno de la concentración o déficit de atención<sup>42</sup> durante la infancia, lo que puede dar lugar a que se relacionen antes que las niñas con otros niños problemáticos y empiecen también antes a usar drogas. Hay otros factores de riesgo que parecen ser más importantes en las niñas, por ejemplo, tener una

mala imagen de sí mismo o poca autoestima, complejos por el peso, una pubertad precoz o un alto grado de ansiedad o depresión. Durante la adolescencia las niñas dan más importancia a las relaciones sociales que los varones; también parecen dejarse influir más por los amigos que usan drogas. Ciertos factores de protección, como el apoyo de los padres y una disciplina consecuente, tienden a ser más importantes para las niñas que para los varones.

#### 5. Factores educacionales

15. La posibilidad de asistir a clase es un importante factor de protección; la calidad de la experiencia educativa ejerce una gran influencia en la salud de los niños y en las probabilidades de que adopten comportamientos de riesgo como el uso de drogas. Los jóvenes que no estudian o que no tienen una buena relación con sus compañeros y sus profesores (por ejemplo, los que son víctimas de acoso o tienen la sensación de estar marginados, o los que no se interesan por sus estudios o por otras actividades) tienen más probabilidades de sufrir problemas de salud mental y de adoptar diversos tipos de comportamientos peligrosos para la salud, entre ellos el uso de drogas. Los estudiantes que sienten apego por sus profesores, por el estudio y por su entorno social tienen menos problemas de salud mental y más resistencia al comportamiento peligroso para la salud y también tienen más probabilidades de rendir en los estudios. Los centros de enseñanza que sistemáticamente intentan fortalecer los lazos entre profesores, padres y estudiantes ejercen un efecto protector importante tanto en lo que concierne al aprendizaje como al bienestar en general. En el caso de los estudiantes de los dos últimos años de enseñanza secundaria, las probabilidades de que usen drogas disminuyen cuando las normas del centro de estudios reflejan una clara desaprobación del uso de drogas.

#### 6. Factores comunitarios y sociales

16. Muchos de los factores mencionados anteriormente que afectan a los jóvenes derivan de las condiciones imperantes en la comunidad y de otros factores sociales amplios (por ejemplo, ingresos suficientes, trabajo digno, vivienda decorosa y la calidad de las redes de apoyo social). La migración interna, en particular la del medio rural al urbano, puede ser un factor de riesgo cuando provoca una sensación de desarraigo, la pérdida de valores y relaciones familiares tradicionales, la pérdida de estructura social con respecto a la comunidad de origen, dificultades de adaptación cultural o un

---

<sup>42</sup> Véase Organización Mundial de la Salud, *Décima revisión de la clasificación internacional de enfermedades (CID-10): Descripciones clínicas y pautas para el diagnóstico* (Ginebra, 1992), y American Psychiatric Association, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders: DSM-IV-TR*, cuarta edición (Washington, D.C., 2000).

sentimiento de alienación. Carecer de ingresos suficientes es un factor de riesgo, como también lo es tener un empleo con tareas rutinarias, no tener supervisión y no tener oportunidades de promoción. La insuficiencia de recursos económicos se ve agravada por las malas condiciones imperantes en la comunidad, por ejemplo, centros de enseñanza mal mantenidos y falta de acceso a los servicios comunitarios. En las comunidades débiles es más probable que haya delincuencia, uso de drogas en público y perturbaciones sociales, lo que, a su vez, puede debilitar más a esas comunidades. El capital social (la cohesión de una comunidad y la capacidad de resolver problemas comunes) es un indicador de la salud de la comunidad que puede influir en muchas cuestiones, entre ellas el uso de drogas.

## 7. Grupos vulnerables

17. En todo el mundo los jóvenes viven en una amplia variedad de circunstancias. Muchos de ellos están expuestos a niveles normales de riesgo en las diversas esferas de la vida y la mayoría elige abstenerse de las drogas. No obstante, algunos jóvenes por lo menos prueban las drogas, en particular cannabis y estimulantes de tipo anfetamínico (además de alcohol, tabaco y, cada vez más, sin supervisión médica, medicamentos psicoactivos), y algunos sufren problemas en consecuencia. Sin embargo, en todas las regiones hay grupos de niños y de jóvenes expuestos a un mayor grado de riesgo. Los riesgos pueden manifestarse de diversas maneras; si las drogas están al alcance de los jóvenes durante la adolescencia y la vida adulta (por ejemplo, de resultados del uso de drogas en su familia o del tráfico de drogas considerable en el barrio en que viven), es más probable que las usen. El problema (y la oportunidad) para la sociedad es ofrecer sistemáticamente condiciones y experiencias que protejan a todos los niños y jóvenes, en particular a los más vulnerables.

## B. Estrategias para prevenir el uso de drogas

18. Las estrategias de prevención primaria deben garantizar que se preste atención a la población en general (universal) y también a determinados grupos (selectiva). Los programas bien fundamentados dirigidos a la población en general pueden reducir la demanda y, al mismo tiempo, ayudar a determinar deficiencias o grupos que no estén suficientemente atendidos. Para atender con eficacia a las necesidades de determinados grupos especiales o vulnerables pueden ejecutarse programas más focalizados o de mayor intensidad. En consecuencia, un plan de

prevención ha de abarcar las dos clases de medidas: las dirigidas a la población en general y las dirigidas a los grupos más vulnerables. Las investigaciones proporcionan una orientación acertada acerca de los métodos más fructíferos para atender a la población en general y a determinados grupos en las diversas etapas de la vida.

## 1. Primera infancia

19. Los programas de promoción de la salud y el desarrollo social del niño en la etapa preescolar (niños de hasta seis años de edad) pueden evitar una variedad de problemas, entre ellos el uso de drogas, durante la adolescencia y de allí en adelante. La prevención debe iniciarse con los futuros padres, haciéndolos más conscientes de los perjuicios causados por el consumo de drogas, alcohol o tabaco durante el embarazo. Los programas de visitas domiciliarias ofrecidos a familias jóvenes que sufren problemas (por ejemplo, problemas de salud mental de los padres o abuso de drogas, o la falta de apoyo de la pareja) son muy eficaces en el caso de los preescolares. Esos programas suelen entrañar una relación intensa a largo plazo con la madre y la familia, desde antes del parto o inmediatamente después. Tienen por objeto prestar apoyo a la madre con sus propias necesidades en materia de salud, en cuestiones relativas al desarrollo del niño y para que tenga acceso a los servicios. Los programas de educación de calidad en la primera infancia han demostrado mejorar el rendimiento escolar y reforzar las aptitudes sociales en los niños vulnerables, así como rendir dividendos a largo plazo - entre ellos la disminución del uso de drogas - en diversas esferas de la vida. Los programas dedicados a las familias de los preescolares pueden descubrir y aliviar problemas de comportamiento en la primera infancia (por ejemplo, desobediencia y trastornos de conducta), mejorar los métodos de educación aplicados por los padres y ayudar a estos a crear un entorno propicio para el desarrollo sano del niño.

## 2. Segunda infancia

20. En lo que respecta a la segunda infancia, es mejor asignar recursos de prevención primaria a programas destinados a la familia. La mayoría de los padres necesitan apoyo, y la familia ampliada puede desempeñar una función de apoyo esencial, particularmente en los lugares que carecen de sistemas establecidos de bienestar social. No obstante, las circunstancias y las necesidades varían considerablemente. En algunos casos basta con breves consejos; en otros puede ser más ventajoso impartir formación para la crianza de los hijos haciendo participar a toda la familia o prestar apoyo

terapéutico. Lo ideal es ofrecer un plan de varios niveles de servicios para atender a una variedad de necesidades o grados de riesgo. Eso tiene la ventaja de prestar apoyo a todas las familias de la comunidad y, al mismo tiempo, brindar acceso a los servicios a las familias con problemas especiales sin que resulten estigmatizadas.

21. En algunas regiones los programas de desarrollo de aptitudes de la familia, que reúnen a grupos de familias durante unas ocho sesiones, están pasando a ser cada vez más comunes. Se ha determinado que surten efecto en grupos de familias que presentan determinados factores de riesgo comunes (por ejemplo, familias con un progenitor drogodependiente) y también en familias agrupadas sin tener en cuenta su grado de riesgo. En los dos casos los programas suelen ayudar a los padres a mejorar su capacidad para escuchar y comunicarse efectivamente, resolver problemas, imponer disciplina y vigilar las actividades de sus hijos durante la adolescencia. Las sesiones deben ser interactivas (no en forma de disertación) y dar oportunidades a padres e hijos para probar nuevas ideas y aptitudes juntos. Las sesiones suelen organizarse conjuntamente con la escuela local y de modo que se haga hincapié en el apoyo mutuo entre padres y docentes. Otorgar incentivos, por ejemplo, costear el transporte, organizar el cuidado de los hijos, ofrecer servicios comunales de comidas y vales para artículos de consumo a título gratuito al final del programa, puede promover en gran medida la participación de los padres y las familias en su conjunto. En general, los programas de desarrollo de aptitudes de la familia son una de las mejores opciones en materia de prevención del uso de drogas; también se ha mostrado que alivian otras clases de comportamientos problemáticos (agresividad o ausentismo escolar) y aumentan el apego a la escuela<sup>43</sup>

### 3. Primera y segunda adolescencia

22. En la primera adolescencia, un importante componente de prevención para los niños que pueden asistir a clase es una educación encaminada a despertar conciencia acerca de los riesgos del uso de drogas. La posibilidad de que la instrucción prevenga el uso de drogas se ve reforzada cuando se imparte en el contexto de un enfoque “de promoción de la salud”, integrando la atención al entorno escolar y el

ambiente que lo rodea, un fácil acceso a los servicios y un firme interés de parte de los padres y la comunidad. Los modelos de instrucción más prometedores en ese sentido son los que garantizan que se proporcione información fidedigna y equilibrada sobre los riesgos y las consecuencias del uso de drogas en el contexto de la exploración de las influencias sociales y de la enseñanza de aptitudes fundamentales para la vida (soportar aflicciones, adoptar decisiones, ejercer un espíritu crítico y ser seguro de sí mismo)<sup>44</sup>. Con todo, para que los centros de enseñanza puedan impartir esa clase de educación deben coordinarla con otras cuestiones (por ejemplo, problemas de salud mental) que presenten los mismos factores de riesgo y de protección. Los métodos interactivos son esenciales para impartir educación eficazmente acerca de los riesgos del uso de drogas, ya que se ha concluido que no surte efecto comunicar información simplemente. Como la pertinencia es esencial, cuando en la programación se tienen en cuenta las diferencias culturales es más probable que aumenten las posibilidades de educar a estudiantes de diferentes grupos étnicos acerca de los riesgos que entraña el uso de drogas<sup>45</sup>. Hasta los mejores programas pueden ver menoscabada su eficacia debido a que muchos de los factores de riesgo son ajenos al centro de enseñanza. No obstante, esa clase de programas se consideran rentables porque su ejecución es relativamente poco costosa y han arrojado buenos resultados con respecto a otras clases de comportamientos y porque retrasar la iniciación del uso de drogas apenas un año o dos en unos pocos estudiantes ayuda a evitar costos sociales considerables en el futuro.

23. Contar con una política de enseñanza sobre el uso de sustancias es importante, ya que permite al centro de estudios abordar cuestiones relacionadas con el uso de drogas e influir en las normas y la cultura que imperan en el propio establecimiento docente. El contenido de la política de enseñanza sobre el uso de sustancias es importante, aunque también lo es el proceso por el cual esa política se elabora, se comunica y se aplica. Si bien un enfoque de participación en ese proceso exige mucho tiempo, surte efecto porque infunde en los estudiantes y el personal una sensación de control sobre esa parte de su vida y redundando en un mayor apoyo a las políticas y

---

<sup>43</sup> *Guía para la ejecución de programas de desarrollo de aptitudes de la familia en materia de prevención del uso indebido de sustancias* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.09.XI.8).

---

<sup>44</sup> Organización Mundial de la Salud, *Skills for Health: Skills-Based Health Education Including Life Skills-An Important Component of Child-Friendly/Health Promoting School*. Serie Informativa sobre Salud Escolar, núm. 9 (Ginebra, 2003).

<sup>45</sup> *Prevención del uso indebido de drogas entre jóvenes de minorías étnicas e indígenas* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.04.XI.17).

decisiones. La política de enseñanza sobre el uso de sustancias debería abarcar el uso de drogas, alcohol y tabaco por parte de los estudiantes y el personal. Esa política será equilibrada si ofrece soluciones instructivas de promoción de la salud en relación con diversas cuestiones, entre ellas las consecuencias lógicas de las infracciones, y reduce al mínimo las medidas punitivas, por ejemplo, la suspensión. Esta suele desencadenar un mayor comportamiento antisocial, razón por la cual la política sobre el uso de sustancias debe impulsar medios creativos para ayudar a los jóvenes más vulnerables a conservar sus vínculos con el centro de estudios.

24. Todos los estudiantes pueden beneficiarse de las medidas de prevención universal encaminadas a impartir conocimientos o aptitudes para la vida o a mejorar el entorno de enseñanza en general. Sin embargo, algunos estudiantes (por ejemplo, los que no rinden en los estudios, los que presentan problemas de comportamiento o sufren dificultades de aprendizaje, o los que no se dedican a actividades extracurriculares) corren riesgo de sufrir una variedad de problemas, entre ellos el uso de drogas, y necesitarán medidas de prevención especiales. Los programas que ayudan a los estudiantes de mayor riesgo prestándoles apoyo en los estudios, preparándolos para la vida o haciendo que se interesen por actividades deportivas o recreativas pueden ser eficaces. Algunas iniciativas en que se ha reunido a estudiantes de alto riesgo en programas especiales han tenido efectos negativos porque los estudiantes han establecido relaciones con compañeros problemáticos y han pasado menos tiempo en una clase normal con sus compañeros habituales; por consiguiente, se aconseja actuar con prudencia. Las intervenciones breves en que se utilizan enfoques basados en la motivación han resultado particularmente prometedoras en el caso de estudiantes que consumen alcohol y pueden surtir efectos análogos en los estudiantes que consumen drogas.

25. Las entidades que prestan asistencia a los jóvenes, los clubes deportivos y otras entidades que organizan actividades extraescolares pueden brindar oportunidades propicias para promover el desarrollo y la salud de los jóvenes. Solo por el hecho de facilitar otras opciones para niños y jóvenes desempeñan una función importante en lo que respecta a promover el uso sano del tiempo libre. Con todo, esas entidades pueden fortalecer aún más esa función elaborando programas en los que todos los jóvenes se sientan física y psicológicamente seguros, en que las reglas y las expectativas sean claras y adecuadas a la edad y en que se den suficientes oportunidades para asumir cada vez más responsabilidades. Una gran parte del

potencial de esas entidades depende de la calidad de las relaciones de los jóvenes con los líderes e instructores adultos. Si en esas relaciones reina el respeto, la calidez y la buena comunicación, se estará promoviendo la salud del niño. Los líderes adultos deberán hacer todo lo posible para que todos los niños y jóvenes se sientan incluidos, particularmente los que podrían sentirse excluidos debido a su sexo, orientación sexual, discapacidad, grupo étnico o religión. Los programas comunitarios para adolescentes y adultos jóvenes vulnerables deben basarse en pruebas científicas, fomentar el entusiasmo de los participantes (por ejemplo, mediante el deporte y las artes), ser de suficiente duración como para cultivar relaciones de confianza y apoyo entre el personal y todos los participantes y concentrarse más en el aprendizaje y el desarrollo de aptitudes que en los resultados.

26. En todo el mundo se utilizan campañas en los medios de difusión en apoyo de la prevención primaria. Las campañas pueden tener diversos objetivos, entre ellos promover estilos de vida sanos, transformar las normas de la comunidad en relación con el uso de drogas y prestar apoyo a los padres en su función preventiva. Para que una campaña sea eficaz es esencial conocer muy bien a los jóvenes o padres beneficiarios y disponer de suficientes recursos para llegar hasta ellos. También se ha comprobado la importancia de los siguientes aspectos:

- Al presentar la información relativa a las drogas es preciso asegurarse de que sea fidedigna y equilibrada.
- Si bien es necesario señalar las consecuencias a largo plazo del uso de drogas, es importante hacer hincapié en las consecuencias personales y sociales inmediatas (por ejemplo, una apariencia poco atractiva, sentirse avergonzado al día siguiente por haberse intoxicado y haber tenido una conducta antisocial, una apatía creciente, la falta de concentración o la posibilidad de ser detenido por la policía).
- Habida cuenta de que los jóvenes forman una población muy diversa, es importante definir claramente al grupo destinatario y la imagen o representación social que el grupo aplica a una droga; por ejemplo, un mensaje en los medios de difusión dirigido a jóvenes que están en busca de aventuras debe ser diferente de un mensaje dirigido a jóvenes que pueden sentirse tentados a usar drogas debido a problemas de ansiedad.
- Para la mayoría de los adultos es sumamente difícil mantenerse al corriente de las tendencias y consideraciones específicas de la edad; así pues, es importante hacer participar a los miembros del

grupo destinatario en la elaboración de iniciativas para los medios de difusión.

27. Es muy difícil para las campañas de prevención lograr ser notadas en medio de un tráfico mediático sin precedentes. Las alianzas en que se aúnan recursos del sector público y el sector privado son eficaces para ampliar el alcance de esas campañas. Usados creativamente, tanto los métodos tradicionales (por ejemplo, las entrevistas en la calle) como los más novedosos (por ejemplo, crear redes sociales en la Internet) pueden dar acceso a determinados grupos de jóvenes sin imponer un costo prohibitivo.

#### 4. Tercera adolescencia y comienzo de la vida adulta

28. Habida cuenta del papel dominante que desempeñan en la vida de muchos adolescentes mayores y adultos jóvenes el lugar de trabajo, los entornos de vida nocturna (por ejemplo, clubes, discotecas, bares, fiestas y festivales musicales) y las instituciones de enseñanza terciaria (por ejemplo, los institutos superiores y las universidades), huelga destacar su importancia para la prevención primaria<sup>46</sup>. Un criterio encaminado a crear un entorno sano, en que se reconozca el potencial que tienen esos lugares en cuanto a promover o menoscabar la salud, puede surtir efecto en todos los casos:

- Las condiciones de trabajo y las prácticas de organización pueden aliviar o agravar el estrés de los trabajadores, lo que tiene una gran influencia en la salud de estos y en el uso de drogas. Dar información a los empleados acerca de la manera en que está organizado su trabajo puede ayudar a aliviar el estrés; también pueden hacerlo medidas como proporcionar información periódicamente al trabajador sobre su rendimiento y tener programas de trabajo razonables y flexibles. Las empresas, grandes y pequeñas, también pueden hacer que disminuya el uso de drogas despertando conciencia en los empleados y los supervisores acerca de cuestiones relacionadas con las drogas, aplicando un criterio eficaz para individualizar a los consumidores de drogas y

tratando de conjugar las medidas disciplinarias con el acceso a la asistencia<sup>47</sup>.

- Para abordar la prevención del uso de drogas en los entornos de vida nocturna lo mejor es aplicar programas amplios encaminados a promover la salud y la seguridad tanto del personal como de los clientes. Los problemas de salud y de seguridad en esos entornos son muy diversos, ya que pueden abarcar aspectos relacionados con la ventilación, los incendios, los niveles de sonido, las infecciones de transmisión sexual y los embarazos no deseados, las lesiones no intencionales debido a caídas o actos de violencia y la disminución de la capacidad para conducir un vehículo al salir del trabajo. La mejor forma de abordar esas cuestiones es hacer una combinación de políticas básicas relativas a esos lugares, capacitar al personal de servicio y a los porteros de los establecimientos y facilitar el acceso a servicios de tratamiento al personal, de ser necesario.
- También se aconseja a las instituciones de enseñanza terciaria que adopten un criterio amplio; lo ideal es combinar la concienciación con la educación, así como impartir formación a los líderes de grupo, aplicando una política consecuente. Los programas ejecutados en esas instituciones deberían basarse en el convencimiento de que el uso de drogas interfiere con el rendimiento académico.

#### 5. Todas las etapas de la vida

29. La sociedad tiene, evidentemente, una amplia variedad de oportunidades (por ejemplo, en lo que respecta a los objetivos de la población, las etapas de la vida y los entornos) para promover la salud de los jóvenes y prevenir el uso de drogas. Si bien la prevención primaria suele estar centrada en la adolescencia, las etapas de la primera infancia y la segunda infancia también le ofrecen oportunidades propicias. Esas oportunidades se ven más limitadas a medida que las personas se acercan a la vida adulta, pero la atención en esa etapa también es necesaria. En todas las etapas de la vida, la noción de prevención debe infundirse en la manera en que todos los miembros de la comunidad (es decir, las familias, los centros de enseñanza, los medios de difusión, las entidades que prestan asistencia a los jóvenes, los grupos religiosos y los establecimientos de vida

---

<sup>46</sup> En todas las sociedades hay un grupo de adolescentes mayores y de adultos jóvenes que tienen menos acceso a los recursos. Los jóvenes que están desocupados y que habitan viviendas deficientes o viven en la calle (por ejemplo, debido a una crianza caracterizada por el abuso o la inestabilidad, o a una enfermedad mental) se beneficiarán más de servicios intensivos especiales que de las actividades de prevención primaria.

---

<sup>47</sup> Oficina Internacional de Trabajo, *Tratamiento de cuestiones relacionadas con el alcohol y las drogas en el lugar de trabajo*, Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT (Ginebra, 1996). Puede consultarse en [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1996/96B09\\_297\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1996/96B09_297_engl.pdf).

nocturna) ven sus responsabilidades. Los encargados de formular políticas y programas de prevención han de mostrar de qué manera la incorporación de políticas y criterios orientados a la prevención puede apoyar la misión básica de esos miembros de la comunidad, de modo que, por ejemplo, los propietarios de los clubes nocturnos se convengan de que un entorno sano puede ser bueno para su negocio y que las autoridades de enseñanza entiendan que la prevención contribuye directamente a los objetivos educativos. Lo ideal es que cada uno de los miembros de la comunidad sienta que la prevención del uso de drogas y la promoción de la salud son cuestiones que le atañen y las considere no como proyectos sino como la mejor manera de hacer su trabajo.

30. Cada una de las iniciativas individuales, cuando está basada en pruebas científicas y ha sido elaborada y ejecutada con cuidado, hace una contribución importante a la labor de prevención; no obstante, es mucho más probable obtener buenos resultados cuando las iniciativas individuales confluyen en una acción comunitaria amplia de largo plazo. La tarea de formar jóvenes sanos que no usen drogas conlleva la necesidad de despertar el interés de todos los miembros de la comunidad por ayudar a niños y jóvenes a desarrollar fuertes aptitudes personales y sociales. Las posibilidades de desarrollar aptitudes son más poderosas cuando se presentan en el contexto de la vida cotidiana (por ejemplo, al enfrentarse a problemas con las relaciones, las drogas o el acoso). Ese aspecto puede ser mejor atendido por las familias (incluidas las familias ampliadas), los centros de enseñanza, las asociaciones de recreación y otros miembros de la comunidad actuando de consuno en pro de un desarrollo sano.

31. Los programas comunitarios bien coordinados de largo plazo para prevenir el uso de drogas son empresas complejas que exigen determinación, formación de alianzas, liderazgo y participación pública. La tarea es ardua, pero la recompensa puede ser enorme. Incluso en comunidades débiles y decadentes los esfuerzos colectivos pueden obrar cambios pequeños pero importantes (por ejemplo, la disminución de la venta o del uso de drogas en los lugares públicos) que refuerzan la cohesión y la sensación de actuar con un propósito común. Habida cuenta de que las malas condiciones sociales pueden contribuir al uso de drogas, los profesionales a cargo de la prevención deben aunar esfuerzos con otros interesados para vigilar las condiciones y promover políticas e iniciativas creativas encaminadas a reducir la desigualdad social y aliviar la pobreza (por ejemplo, promover el acceso a una vivienda decorosa, a una alimentación suficiente, al trabajo digno y a la

educación y la atención de calidad en la primera infancia). Los gobiernos pueden desempeñar un papel bien definido en apoyo de la acción local, pero deben actuar con prudencia. Con toda la información y las investigaciones que tienen a su disposición, los profesionales pueden intimidar involuntariamente a los ciudadanos y hacerles pensar que no poseen la competencia necesaria para abordar sus propios problemas a nivel local. Los residentes de una comunidad (incluidos los jóvenes) han de definir sus inquietudes y llegar a formular un plan sostenible, y los profesionales a cargo de la prevención deben apoyar esa función y ayudar a la comunidad a desarrollar su capacidad para realizar esa tarea.

### C. Creación de capacidad en materia de prevención primaria a nivel nacional: problemas y oportunidades

32. Las estrategias de prevención primaria basadas en pruebas científicas pueden reducir considerablemente la demanda de drogas; no obstante, para hacer realidad ese potencial, los gobiernos han de hacer resaltar la prevención primaria frente a otras medidas estratégicas y mostrar su determinación al respecto. Las estrategias de fiscalización de drogas tienen por objeto establecer un equilibrio entre diversos componentes; sin embargo, se sigue prestando menos atención a la prevención primaria que a otros componentes. La reducción de la oferta es un elemento trascendental de la mezcla de componentes necesarias para abordar con eficacia los problemas de drogas. Si bien los análisis de evaluación de las medidas de reducción de la oferta de drogas y de su relación costo-beneficio son escasos, se supone que esas actividades redundan en el aumento del precio de las drogas y las hacen menos accesibles en las comunidades. En la medida en que eso ocurra, las actividades de reducción de la oferta dan lugar a la reducción de la demanda. Lo opuesto también es posible, es decir, que las medidas eficaces de reducción de la demanda, entre ellas las de prevención primaria, den lugar a la reducción de la oferta de drogas en las comunidades. La prevención primaria también debe recuperar su lugar junto a la prevención secundaria, que ha dominado el discurso en los últimos años. Si bien es necesario atender a las necesidades de las personas con problemas de drogas, promover la abstinencia también tienen ventajas obvias desde el punto de vista de la salud pública. Por último, es importante que la labor de prevención primaria deje de estar a la sombra de la de tratamiento de la drogodependencia. Una gran parte de la labor en la esfera de la prevención del uso de

drogas siempre ha estado a cargo de facultativos médicos y profesionales que administran tratamiento. El hecho de conocer de cerca los problemas relacionados con el uso de drogas ha servido para que hicieran un gran aporte a la labor de prevención; sin embargo, los clínicos tienden a abordar los problemas utilizando un criterio individual para las circunstancias del caso, en lugar de un criterio “de sistema”. Es esencial adoptar un criterio sistémico en que se tengan en cuenta los diversos contextos o factores ambientales que influyen en el uso de drogas.

33. En realidad, la mayor dificultad de la labor de prevención primaria tal vez sea organizarse claramente y determinar la variedad de vínculos que se necesitan para que un programa surta efecto. La Junta exhorta a los encargados de las políticas a que establezcan un centro de coordinación claro de la labor de prevención primaria y vínculos verticales y horizontales en el gobierno:

- *Vínculos verticales*: las cuestiones relacionadas con el uso de drogas son fundamentalmente asuntos de salud pública y la prevención está relacionada muy estrechamente con la salud pública, la promoción de la salud y el desarrollo del niño y el adolescente; en consecuencia, las autoridades de salud pública de todos los niveles deben participar en las actividades de prevención primaria. Los vínculos verticales son necesarios porque el centro de coordinación de la prevención del uso de drogas debería intervenir en el proceso de adopción de decisiones sobre la política social al más alto nivel. El riesgo de uso de drogas se origina más a menudo en factores socioeconómicos amplios, razón por la cual la política de prevención ha de impulsar la política social en la instancia de gobierno encargada de promover un acceso más equitativo a los factores de protección para los niños y las familias (por ejemplo, las iniciativas contra la pobreza y en pro de la inclusión social).
- *Vínculos horizontales*: hay factores en las primeras etapas de la vida que pueden poner al niño en peligro de usar drogas más adelante. Así pues, las estrategias para la prevención del uso de drogas deben estar vinculadas a las iniciativas de desarrollo del niño y prestarles apoyo. Los ministerios de educación pueden desempeñar una función importante en la prevención primaria, pero suelen adolecer de graves limitaciones, razón por la cual es esencial que las autoridades a cargo de la prevención y las de educación elaboren planes de prevención del uso de drogas en el ámbito de la enseñanza que sean al mismo tiempo factibles y eficaces. Los factores que contribuyen al uso de drogas también contribuyen a otros problemas de comportamiento y problemas sociales, entre ellos

el bajo rendimiento escolar, los trastornos de salud mental, la violencia y la actividad delictiva; por consiguiente, es importante que el centro de coordinación de la prevención del uso de drogas se vincule a las estrategias encaminadas a abordar esas otras clases de comportamientos que plantean un riesgo para la salud. Un tema prioritario de las deliberaciones sobre estas estrategias interrelacionadas es la necesidad de que entre los objetivos y en las evaluaciones de las otras estrategias se tenga en cuenta la prevención del uso de drogas y viceversa. Habida cuenta de que el consumo precoz de sustancias lícitas está vinculado al uso de drogas ulterior, un plan de prevención ha de incluir o vincularse a esfuerzos encaminados a abordar el abuso de esas sustancias. Por último, los servicios de prevención primaria deben estar vinculados a los componentes de prevención secundaria y de tratamiento en un proceso de reducción de la demanda sin solución de continuidad con objeto de garantizar una coordinación fluida entre los distintos niveles de servicios.

34. Habida cuenta de la importancia fundamental de la colaboración entre las oficinas públicas, debería fortalecerse la capacidad del sistema en ese sentido. Los gobiernos han de establecer mecanismos estructurados y no estructurados de coordinación y cooperación, asignar personal de apoyo a la cooperación entre departamentos y a la cooperación interdisciplinaria a todos los niveles y promover un intercambio intenso de conocimientos en y entre los sectores.

35. La acción del Estado no basta por sí sola; es esencial que los coordinadores de la prevención primaria y las organizaciones no gubernamentales colaboren entre sí. Es preciso forjar alianzas entre el Estado y la sociedad civil en los planos local, nacional e internacional para lograr que los escasos recursos de que se dispone se utilicen de la manera más eficiente posible y que los esfuerzos por reducir la prevalencia del uso de drogas rindan fruto. Las organizaciones no gubernamentales responsables dedicadas a prestar asistencia a niños y jóvenes, que están acostumbradas a trabajar con los representantes de la comunidad, están en mejores condiciones para ejecutar programas de prevención de eficacia comprobada y culturalmente apropiados a nivel local. En algunas regiones la labor de las organizaciones no gubernamentales se viene evaluando cada vez más, tendencia esta que debería promoverse. Gracias a su vasta experiencia en la materia, esas organizaciones poseen una perspectiva valiosa que las autoridades públicas deberían tener en cuenta en el proceso de formulación de políticas.

36. Es importante que una estrategia de prevención del uso de drogas presente metas y objetivos claros:

- En toda sociedad hay un gran grupo de jóvenes que no usan drogas o que las usan ocasionalmente; esas personas necesitarían medidas y mensajes en favor de la abstinencia. Algunos de esos jóvenes poseen ventajas o factores de protección y se verían favorecidos por medidas amplias de prevención universal; otros son más vulnerables porque presentan uno o más factores de riesgo. Las autoridades podrían sentirse tentadas a asignar sus limitados recursos a uno u otro grupo, pero se aconseja que reserven recursos para ambos. Los planes de prevención universal pueden tener un efecto limitado (es decir, impiden que únicamente un pequeño porcentaje de la población empiece a usar drogas); sin embargo, como atienden a toda la población, ese porcentaje puede representar un número considerable de personas y significar un beneficio importante para la salud pública. Los planes dedicados a los grupos vulnerables de la población pueden adaptarse más a las necesidades especiales de estos.
- Al definir los resultados de largo plazo se suelen utilizar expresiones como “prevenir el uso”, “retrasar el uso”, “promover la abstinencia en los usuarios ocasionales” e “impedir que del uso ocasional se pase a un uso problemático”. Los resultados más inmediatos que pueden contribuir a esos objetivos de largo plazo abarcan “desarrollar aptitudes para la vida cotidiana relacionadas con la salud”, “generar factores de protección”, “promover la resistencia ante la adversidad” y “fomentar la capacidad a nivel individual o de las organizaciones”. Todos los elementos de una estrategia (por ejemplo, las metas, los objetivos y las actividades) han de estar lógicamente vinculados en un marco de delimitación de responsabilidad.

37. Los gobiernos y otros interesados (por ejemplo, los centros de enseñanza, las entidades que prestan asistencia a los jóvenes, los medios de difusión, los grupos religiosos, la policía, las coaliciones comunitarias y el sector privado) deben hacer hincapié en que la labor de prevención primaria se rija por un criterio de eficacia comprobada. La mayoría de las investigaciones y evaluaciones en materia de prevención se siguen llevando a cabo en unos pocos países, lo que es motivo de preocupación ya que la actividad de prevención se ve inevitablemente afectada por su contexto social y cultural. Para salir de esa situación los gobiernos y los organismos de financiación de todo el mundo

deben asumir una mayor responsabilidad, por ejemplo, emprendiendo estudios sobre los programas que hayan resultado prometedores o eficaces en otros lugares. Eso significa asignar más recursos (por ejemplo, financiación y asistencia técnica) para la elaboración, ejecución y evaluación de prevención del uso de drogas.

38. Los encargados de los programas de prevención del uso de drogas a nivel local deberían velar por la calidad de su labor. Eso significa que deberían poder mostrar, entre otras cosas, que se abordaron las necesidades individualizadas, que las actividades se realizaron conforme a lo previsto (por ejemplo, que se atendió a la cantidad y las clases de personas previstas), que las actividades produjeron los cambios o resultados deseados (por ejemplo, al menos estudiantes que usan cannabis) y que esos cambios se lograron a un costo razonable. Si los organizadores, a nivel local, adoptan un programa que ha resultado eficaz en otro lugar, deberán conservar sus elementos básicos al adaptarlo a la cultura y las circunstancias del lugar de que se trate. A medida que los programadores de todo el mundo evalúen y den a conocer su labor, se tendrá mucho más conocimiento de lo que da resultado en diferentes poblaciones y culturas<sup>48</sup>.

39. Algunos gobiernos e instituciones de investigación han publicado resúmenes de pruebas científicas con objeto de orientar las estrategias y actividades de prevención. Esas directrices relativas a las prácticas acertadas son útiles y podrían servir de base para elaborar normas de prevención y proporcionar puntos de referencia en materia de calidad. Esas normas, una vez que se asignen recursos en apoyo de un perfeccionamiento continuo, podrían mejorar la calidad de la labor de prevención en general. Todo esfuerzo que se haga por mejorar la calidad de la programación y las prácticas en la esfera de la prevención redundará en la profesionalización de la fuerza de trabajo. Eso no solo servirá para dotar de mejores servicios a la sociedad, sino que también prestará un gran apoyo al personal de prevención, confiriéndole una clara identidad y perspectivas de carrera. En un entorno que fomente las normas de calidad será más fácil retener al personal y crear capacidad organizativa. Las autoridades internacionales competentes pueden promover ese resultado preparando, en consulta con las autoridades

---

<sup>48</sup> Una fuente útil de información para orientar la evaluación de las actividades de prevención a nivel local es el trabajo titulado *Seguimiento y evaluación de programas de prevención del uso indebido de sustancias por los jóvenes* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.06.XI.7).

nacionales, los expertos, los proveedores de servicios y los jóvenes, principios internacionales de prevención primaria eficaz. Esos principios rectores podrían dar lugar a normas y criterios amplios de calidad que los gobiernos podrían utilizar para observar su propia actuación en materia de prevención primaria e informar al respecto.

40. Para hacer realidad su potencial de prevención primaria la sociedad ha de pasar de la teoría a la práctica. La labor de prevención suele ser muy elogiada pero poco respaldada. Al reaccionar frente a una supuesta “crisis” relacionada con las drogas, los gobiernos suelen dar prioridad a medidas enérgicas, pero de corto aliento, como una campaña aislada en los medios de difusión o el fortalecimiento de las medidas de represión. Los gobiernos deben luchar contra los ciclos de pánico e indiferencia que muy a menudo han caracterizado las reacciones frente a las cuestiones relacionadas con las drogas. A efectos de mantener el apoyo a las estrategias de prevención a largo plazo, la sociedad debe comprender que los problemas de drogas no constituyen una crisis aislada, sino una cuestión permanente. Si bien no cabe esperar que el uso de drogas y los problemas concomitantes se puedan eliminar, la prevalencia del uso de drogas puede reducirse y pueden alcanzarse beneficios sociales y económicos considerables. Las investigaciones y prácticas cada vez más rigurosas muestran el camino. Se tiene más conocimiento de los factores que contribuyen al uso de drogas; se vienen estableciendo objetivos factibles, y se acumulan las pruebas acerca de la rentabilidad de diversas actividades de prevención primaria. Los encargados de las políticas deben ahora comprometer recursos para llevar a cabo esa importante labor.

## D. Recomendaciones para crear capacidad en materia de prevención primaria a nivel nacional

41. Para garantizar la aplicación de medidas eficaces de prevención primaria, la Junta ha formulado las siguientes recomendaciones:

- Los gobiernos deberán establecer un centro de coordinación claro y delimitar la responsabilidad en materia de prevención primaria. Eso hará posible que la prevención primaria ocupe el lugar que le corresponde junto a la prevención secundaria y la prevención terciaria.
- Los gobiernos deberán integrar la prevención primaria en la estrategia de fiscalización nacional de drogas y utilizar el marco de la salud pública, que dota de un fundamento científico a la labor

de prevención y garantiza que se aborde toda la variedad de factores que contribuyen al uso de drogas.

- Los gobiernos deberían crear capacidad y velar por que se establecieran relaciones de colaboración y vínculos entre todos los sectores estatales que promueven objetivos análogos de prevención. Habida cuenta de la amplia variedad de factores que contribuyen al uso de drogas y de que muchos de esos factores también contribuyen a otras clases de problemas de salud o comportamientos de riesgo (por ejemplo, problemas de salud mental, violencia o delincuencia), los vínculos que se establezcan con otras oficinas públicas que tengan objetivos análogos crearán sinergia a nivel del gobierno.
- Los gobiernos deberían alentar a los diversos grupos interesados en la labor de prevención (por ejemplo, las familias, los centros de enseñanza, las entidades que prestan asistencia a los jóvenes y las organizaciones no gubernamentales, los medios de difusión, los grupos religiosos, la policía, las coaliciones comunitarias y el sector privado) a que trabajaran de consuno con miras a cumplir los objetivos de prevención. Los limitados recursos de que se dispone se utilizan con más eficacia y eficiencia cuando las relaciones se caracterizan por una comunicación abierta y un firme compromiso de colaboración.
- Los gobiernos deberían establecer mecanismos para lograr que se comprendiera más el problema del uso de drogas y los factores que en él influyen. Es importante que las medidas de prevención se basen en información fáctica en la medida de lo posible. Únicamente comprendiendo bien el alcance y la naturaleza actuales del uso de drogas es posible determinar si los planes de prevención surten el efecto previsto.
- Los gobiernos deberían acumular y difundir conocimientos acerca de las mejores prácticas en sus respectivos países. Han de ponerse al frente de la tarea de preparar y poner a prueba modelos locales innovadores y de adaptar los métodos que han resultado eficaces en otras partes con miras a determinar las mejores prácticas pertinentes a nivel local.
- Los gobiernos deberían reafirmar su compromiso con respecto a la evaluación de la prevención primaria. Es importante disponer no solo de recursos financieros, sino también de asistencia técnica a fin de orientar a los programadores para que emprendan evaluaciones viables y útiles.
- Los gobiernos deberían desarrollar la fuerza de trabajo de prevención primaria, lo que significa establecer la labor de prevención como práctica profesional definida y velar por que se imparta formación inicial y permanente adecuada y se

promueva el establecimiento de redes basadas en la experiencia práctica.

- La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) debería colaborar con otras entidades con miras a elaborar normas que pudieran utilizar los gobiernos para evaluar sus esfuerzos en materia de prevención primaria. Esas normas preparadas conjuntamente pueden usarse como punto de referencia para las partes interesadas en perfeccionar continuamente sus medidas de prevención primaria.

- La UNODC debería colaborar con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), las organizaciones no gubernamentales pertinentes y el sector privado con objeto de obtener, promover y difundir recursos para ayudar a los gobiernos a fortalecer la calidad de su labor de prevención primaria.

**Segunda parte. Evolución y tendencias recientes en materia de  
fiscalización de drogas**

# I. Aplicación universal de los tratados de fiscalización internacional de drogas

## i. Debate mundial sobre la política relativa a las drogas<sup>v</sup>

1. La Junta toma nota de los recientes llamamientos hechos por algunos gobiernos para que los Estados Miembros de las Naciones Unidas examinen los criterios aplicados hasta ahora por la comunidad internacional en relación con el problema mundial de las drogas, con miras a adoptar un criterio equilibrado para reforzar la eficacia de las estrategias e instrumentos utilizados por la comunidad internacional para hacer frente al reto planteado por el problema de las drogas y sus repercusiones. La Junta acoge con beneplácito y apoya toda iniciativa de los gobiernos encaminada a seguir fortaleciendo la lucha contra las drogas a nivel internacional, siempre y cuando se emprenda de conformidad con los tratados de fiscalización internacional de drogas.

2. Al mismo tiempo, la Junta observa con preocupación los informes relativos a las recientes declaraciones e iniciativas de algunos países del hemisferio occidental en que se propone legalizar la posesión de estupefacientes y sustancias sicotrópicas con fines que no son médicos ni científicos y despenalizar el cultivo de la planta de cannabis con fines no terapéuticos. Al respecto, la Junta observa con honda preocupación la propuesta sometida por el Gobierno del Uruguay a consideración del Parlamento de ese país en el sentido de permitir que el Estado se encargue de controlar y reglamentar las actividades de importación, producción, adquisición de la titularidad, almacenamiento, venta y distribución con fines no médicos en relación con el cannabis y sus derivados, con arreglo a los términos y condiciones establecidos en una reglamentación.

3. La Junta señala que toda iniciativa de esa clase, si se pusiera en práctica, sería incompatible con las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas. En la Convención de 1961 y la Convención de 1988 se exige a todos los Estados parte que restrinjan el uso de los estupefacientes, incluido el cannabis, exclusivamente a fines médicos y científicos. El incumplimiento de las disposiciones de los

tratados de fiscalización internacional de drogas por cualquiera de las partes podría tener consecuencias adversas de largo alcance para el funcionamiento del sistema de fiscalización internacional de drogas en su conjunto.

4. A lo largo de los años los gobiernos de esos Estados, que son parte en los tratados de fiscalización internacional de drogas, han demostrado su compromiso con los propósitos y objetivos de estos prestando su valiosa cooperación a la Junta en lo que respecta a la aplicación de sus disposiciones. La Junta está dispuesta, en consonancia con su mandato, a proseguir el diálogo con todos los gobiernos a efectos de promover el cumplimiento universal de las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas.

## ii. Aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas en los países de estructura federal<sup>vi</sup>

5. Los Estados parte, incluidos los de estructura federal, deben aplicar los tratados de fiscalización internacional de drogas en todo su territorio, sea cual sea su legislación interna. Es cierto que los Estados tienen diferentes ordenamientos jurídicos y tradiciones jurídicas, pero la Junta desea recordar a los Estados parte los principios básicos del derecho internacional consagrados en los artículos 27 (sobre la no aplicación del derecho interno) y 29 (sobre la aplicación de los tratados en la totalidad del territorio de las partes) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969<sup>49</sup>.

6. En los últimos decenios, la mayoría de los Estados parte en los tratados de fiscalización internacional de drogas han aplicado medidas adecuadas de fiscalización, según lo exigido en los tratados, para asegurar que los estupefacientes y las sustancias sicotrópicas se utilicen únicamente para fines médicos y científicos. Por

<sup>49</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1155, núm. 18232.

ejemplo, los Estados parte han llegado a un consenso a favor de una fiscalización estricta del cannabis, sustancia incluida no solo en la Lista I sino también en la Lista IV de la Convención de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972, que exige las más estrictas medidas de fiscalización. La Junta observa que casi todos los Estados parte han aplicado las medidas de fiscalización estrictas previstas en los tratados de fiscalización internacional de drogas. La aplicación casi universal de los tratados ha consolidado sustancialmente la acción de la comunidad internacional contra el uso indebido y el tráfico de drogas.

7. La Junta observa, no obstante, algunas excepciones a esa evolución. Varios Estados parte han comenzado a adoptar políticas nacionales más laxas en materia de fiscalización de drogas, que no se ajustan a los tratados de fiscalización internacional. Por ejemplo, algunos Estados parte han permitido el uso de “equipos más seguros para el consumo de crack”, la existencia de los denominados “coffee shops” y el establecimiento y funcionamiento de las denominadas “salas de inyección de drogas”. La Junta ha advertido de que esas políticas promueven la tolerancia social y legal del uso indebido y el tráfico de drogas y, por lo tanto, contravienen los tratados de fiscalización internacional de drogas.

8. La Junta observa que, en algunos países, esos cambios de política se han efectuado a nivel estatal o provincial y que ello a menudo plantea obstáculos al Gobierno federal a la hora de cumplir los tratados de fiscalización internacional de drogas. En los Estados Unidos, por ejemplo, aunque el uso, la venta y la posesión del cannabis siguen siendo ilegales según el derecho federal, un número cada vez mayor de estados han aprobado leyes cuyo objeto es despenalizar la posesión de cannabis para uso personal o han establecido exenciones para el “cannabis de uso médico”. En Australia, las autoridades locales del estado de Nueva Gales del Sur permitieron el establecimiento de una “sala de inyección de drogas” a pesar de que, en ese momento, la política nacional australiana no era favorable a que se establecieran tales instalaciones. En el Canadá, los tribunales superiores y de apelación del estado de Ontario han impugnado reiteradamente la legislación federal sobre el cannabis y declarado sin efecto legal dicha legislación. Además, si bien el Gobierno federal apoya la terminación del funcionamiento de Insite (una “sala de inyección de drogas”) de Vancouver, el Tribunal Supremo del Canadá ha confirmado en

un fallo que dicha sala ha de seguir exenta de la Ley sobre drogas y sustancias sujetas a fiscalización, por lo que puede seguir funcionando indefinidamente. En otros casos, como el de la India, el Gobierno federal ha tenido dificultades para cumplir con la obligación de informar que le imponen los tratados de fiscalización internacional de drogas debido a la diversidad de leyes y reglamentos vigentes en los distintos estados.

9. Como consecuencia de las situaciones descritas más arriba, los gobiernos de los países afectados tienen más problemas para cumplir las obligaciones que contrajeron en virtud de los tratados de fiscalización internacional de drogas y para garantizar el cumplimiento en la totalidad de su territorio. Algunos de los gobiernos en cuestión han declarado que sus sistemas jurídicos internos les impiden cumplir plenamente con los tratados porque sus estructuras y competencias legislativas y judiciales de nivel estatal o provincial son independientes de su legislación y jurisdicción nacional o federal o tienen primacía sobre ellas.

10. La Junta subraya que algunos poderes, jurisdicciones y competencias delegadas de los estados, regiones o provincias están reconocidos y garantizados expresamente en el marco constitucional de algunos Estados parte. La adhesión a los tratados de fiscalización internacional de drogas debería traducirse en la aprobación por los Estados parte de estrategias y medidas nacionales para asegurar que cumplan plenamente esos tratados. Las obligaciones establecidas por los tratados se aplican a todo el territorio de todos los Estados parte, incluidos sus estados o provincias federados.

11. Además, según el derecho internacional, y conforme a las obligaciones internacionales de todas las partes en los tratados de fiscalización internacional de drogas, las medidas y actuaciones legislativas y judiciales de los estados y provincias deben ajustarse a las normas y obligaciones internacionales del respectivo Estado parte. Si un Estado, independientemente de su marco constitucional y ordenamiento jurídico, pasa a ser parte en un acuerdo internacional al adherirse a los tratados de fiscalización internacional de drogas, ese Estado debe procurar que ninguna norma o medida estatal o provincial socave su labor de lucha contra el uso indebido y el tráfico de estupefacientes, sustancias sicotrópicas y precursores.

12. La Junta desea señalar que los cambios en la política y legislación sobre el cannabis han

tenido lugar principalmente en países desarrollados. La brecha cada vez mayor entre la política gubernamental declarada en el plano internacional y la aplicación incompleta a nivel nacional sigue siendo motivo de preocupación. Es preocupante observar que, mientras muchos países en desarrollo han estado destinando sus escasos recursos a erradicar las plantaciones de cannabis y luchar contra el tráfico ilícito de esta droga, algunos países desarrollados han decidido tolerar el cultivo, el tráfico y el consumo del cannabis para fines distintos de los que permiten los tratados. La Junta desea recordar a los Estados parte que cuando se aprobaron esos tratados de fiscalización internacional de drogas, la comunidad internacional hizo hincapié en el principio de universalidad, pues si un Estado rompe el consenso internacional se pone en peligro el cumplimiento de los tratados por parte de los demás.

13. La Junta expresa su preocupación por la decisión del Tribunal Supremo del Canadá de permitir que siga funcionando la “sala de inyección de drogas” de Vancouver. Según el derecho internacional, en virtud de la jerarquía normativa, un Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno para justificar su incumplimiento de los tratados de fiscalización internacional de drogas en los que es parte. Esos tratados no permiten el uso de drogas sujetas a fiscalización para fines que no sean médicos o científicos.

14. La Junta desea reiterar que las medidas y actuaciones de fiscalización del tráfico y el uso indebido de drogas solo pueden ser eficaces si se llevan a cabo a nivel universal de forma concertada y coordinada, de conformidad con los tratados de fiscalización internacional de drogas. La Junta insta a todos los Estados parte a que adopten las medidas necesarias para garantizar el pleno cumplimiento de los tratados de fiscalización internacional de drogas en la totalidad de su territorio. La estructura de todos los Estados parte, ya sea federal, estatal, regional o provincial, debería incluir un sistema integral de procedimientos de coordinación intergubernamentales de forma que las leyes y políticas sobre fiscalización de drogas sean uniformes dentro de cada país, y dicho sistema debería evaluarse continuamente.

### **iii. Obligaciones de los tratados aplicables a la totalidad del territorio de un Estado parte<sup>vii</sup>**

15. En los últimos decenios, la mayoría de los Estados parte en los tratados de fiscalización internacional de drogas han aplicado medidas de fiscalización adecuadas, de conformidad con los tratados, para velar por que los estupefacientes y sustancias sicotrópicas se utilicen solamente con fines médicos y científicos.

16. Pese a la aplicación casi universal de los tratados de fiscalización internacional de drogas, la Junta ha observado con preocupación que varios Estados parte en esos instrumentos han recurrido a políticas nacionales que no se ajustan a los tratados e insistido en la aplicación de esas políticas. En particular, la Junta ha observado que varios Estados parte han permitido la utilización de “equipos más seguros” para el consumo de crack, el empleo del cannabis “con fines médicos”, “coffee shops” y el establecimiento y funcionamiento de las llamadas “salas de inyección de drogas” que contravienen los tratados internacionales en la materia.

17. En respuesta a las repetidas advertencias de la Junta de que esas prácticas promueven la tolerancia jurídica y social del uso indebido de drogas y el tráfico de drogas y son contrarias a las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas, esos Estados parte continúan argumentando que sus ordenamientos jurídicos internos les impiden dar pleno cumplimiento a los tratados, ya que a nivel de los distintas provincias o Estados federados, las estructuras y competencias legislativas y judiciales son independientes y tienen prelación sobre la legislación y jurisdicción nacional o federal.

18. Consta a la Junta que el derecho internacional vigente reconoce las diversas tradiciones y ordenamientos jurídicos nacionales. La Junta reconoce también que todos los Estados parte en los tratados de fiscalización internacional de drogas siguen ordenamientos jurídicos diferentes y aplican tradiciones jurídicas en las que, en algunos casos, son altamente complejas, delicadas e incluso controvertidas las relaciones entre las cuestiones de orden legislativo, judicial y jurisdiccional a nivel de las provincias y/o Estados federados y las que tienen alcance nacional o federal.

19. A ese respecto, la Junta desea subrayar los principios básicos del derecho internacional consagrados en las disposiciones de los artículos 26 (la obligación de las partes de cumplir lo dispuesto en los tratados de buena fe) y 27 (la primacía del derecho internacional sobre la legislación nacional) de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados<sup>50</sup>, así como en los tratados de fiscalización internacional de drogas.

20. Además, la Convención de 1961 y esa Convención enmendada por el Protocolo de 1972 establecen medidas de fiscalización muy estrictas e ineludibles respecto del cannabis, limitando su utilización a fines médicos y científicos al definirla como estupefaciente conforme a lo dispuesto en el artículo 1 (Definiciones) e incluyéndola en la Lista I. Además de esas disposiciones de carácter general, se imponen a las partes obligaciones concretas sobre la fiscalización del cannabis (artículo 28) y se prevén disposiciones penales (en el artículo 36). La Convención de 1988 contiene disposiciones penales mucho más detalladas en relación con el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (artículo 3), y mediante una cláusula sobre el efecto no derogatorio (artículo 25) zanja todas las posibles polémicas sobre cualquier contradicción que pudiera plantearse en relación con los demás tratados de fiscalización internacional de drogas.

21. La Junta reconoce el hecho de que en los marcos constitucionales de algunos Estados parte se otorgan y garantizan expresamente a los Estados, provincias o regiones de una federación determinadas facultades en materia de atribuciones, jurisdicción y competencia. La legislación y las políticas que adoptan las provincias o Estados federados se promulgan de conformidad con la Constitución del Estado parte. La adhesión a los tratados de fiscalización internacional de drogas debería traducirse en la adopción por los Estados parte de estrategias y medidas nacionales para garantizar el pleno cumplimiento de esos tratados. Las obligaciones dimanantes de un tratado son aplicables en todo el territorio de cada Estado parte, comprendidos las provincias o los Estados federados.

22. De conformidad con el derecho y la práctica internacionalmente aceptados, así como con las obligaciones internacionales de todas las partes en los tratados de fiscalización

internacional de drogas, las medidas y disposiciones de carácter legislativo o judicial que adopten los Estados o provincias federados deben conformarse a las políticas y obligaciones de cada Estado a nivel internacional. En opinión de la Junta, si un Estado, independientemente de su marco constitucional y su ordenamiento jurídico, celebra un acuerdo internacional al adherirse a los tratados de fiscalización internacional de drogas, ese Estado debe velar por que todas las políticas y medidas que adopten las provincias o Estados federados no vayan en detrimento de los esfuerzos que dedica ese Estado para combatir el uso indebido de drogas y el tráfico de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y precursores.

23. La Junta desea poner de relieve que la estructura de todos los Estados parte (ya sea federal, estatal, regional o provincial) debería contener, perfeccionar y evaluar continuamente un sistema amplio de procedimientos de coordinación intergubernamental a fin de garantizar que las leyes y políticas en materia de fiscalización de drogas sean coherentes a nivel nacional.

24. La Junta reitera que el artículo 4 de la Convención de 1961 y esa Convención enmendada por el Protocolo de 1972 obliga a los Estados parte a “limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos”, en tanto que el artículo 35 impone a las Partes la obligación de asegurar “en el plano nacional una coordinación de la acción preventiva y represiva contra el tráfico ilícito” de estupefacientes.

---

<sup>50</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1155, núm. 18232.

## II. Disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional para fines médicos y científicos

### i. Obstáculos para obtener sustancias sometidas a fiscalización internacional que se utilizan con fines científicos<sup>viii</sup>

1. La Junta no ha escatimado esfuerzos por sensibilizar a la comunidad internacional acerca de la importante función que desempeñan los laboratorios de análisis de drogas y la necesidad de velar por que se les dé suficiente acceso a las muestras de ensayo que necesitan. En cumplimiento de su mandato, la Junta ha alentado a los Estados a que consideren la posibilidad de adoptar medidas encaminadas a facilitar la disponibilidad de muestras de ensayo y referencia, recordándoles, al mismo tiempo, la necesidad de que esas medidas estén en consonancia con las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas.

2. La Junta examinó esa cuestión en su informe anual correspondiente a 2005<sup>51</sup>. En 2007, la Junta publicó las *Directrices para la importación y exportación de patrones de referencia de las drogas y los precursores para uso de los laboratorios nacionales de análisis de drogas y las autoridades nacionales competentes*<sup>52</sup>, en las que reconoció la importancia de los laboratorios forenses y la necesidad de garantizar que estos tuviesen acceso a las instalaciones y los instrumentos que necesitaban para llevar a cabo su labor, entre otras cosas, normas de referencia de calidad. En las directrices, la Junta mencionó algunos de los obstáculos que afrontaban con más frecuencia los laboratorios a la hora de obtener muestras de referencia oportunas y ofreció orientación sobre posibles soluciones para eliminar esos obstáculos.

---

<sup>51</sup> Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2005 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.06.XI.2), párrs. 216 a 218.

<sup>52</sup> Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta M.08.XI.6 (puede consultarse en la dirección [http://www.incb.org/documents/Reference\\_standard\\_guidelines/reference-standards\\_sp.pdf](http://www.incb.org/documents/Reference_standard_guidelines/reference-standards_sp.pdf)).

3. Desde la publicación de las directrices se han registrado algunos progresos. Casi todos los Estados han reconocido la importancia de garantizar la disponibilidad de muestras de referencia y ensayo, y se han adoptado numerosas medidas con ese fin en los planos nacional y regional. A pesar de los progresos realizados, muchos laboratorios siguen enfrentados a dificultades o demoras para obtener todas las muestras que necesitan.

4. Preocupada por la persistencia de esos problemas, la Comisión de Estupefacientes aprobó la resolución 54/3 relativa a la garantía de la disponibilidad para fines científicos de muestras de referencia y ensayo que contengan sustancias sujetas a fiscalización en los laboratorios de ensayo de drogas. En la resolución, la Comisión solicitó a los Estados Miembros que, en consulta con la Junta y la UNODC, revisaran los procedimientos nacionales a fin de facilitar el acceso a las sustancias sujetas a fiscalización internacional para que los laboratorios de análisis de drogas las utilizaran como muestras de referencia y ensayo.

5. En su resolución 54/3, la Comisión alentó a la Junta a que siguiera esforzándose por garantizar la disponibilidad adecuada de sustancias sujetas a fiscalización internacional y destacó la importancia del programa de garantía de calidad de laboratorios de análisis de drogas. Además, la Comisión invitó a la Junta y a la UNODC a que colaboraran estrechamente para considerar mecanismos viables que facilitaran el suministro de cantidades mínimas pero suficientes de muestras de referencia y ensayo que contengan sustancias sometidas a fiscalización a los laboratorios de ensayo de drogas.

6. La Junta y la UNODC prepararon dos cuestionarios con objeto de recabar información de las autoridades nacionales competentes y los laboratorios de análisis de drogas en relación con los obstáculos que seguían dificultando la obtención de muestras de referencia y ensayo de las sustancias sometidas a fiscalización internacional, con miras a determinar medios para eliminar esos obstáculos.

7. Las respuestas de los laboratorios de análisis de drogas confirman que muchos de ellos

siguen tropezando con dificultades para obtener las muestras de referencia y ensayo que necesitan, especialmente si no se dispone de ellas en el mercado interno y han de ser importadas. Las cuatro dificultades principales mencionadas por los laboratorios están relacionadas con: el transporte, la aprobación de las importaciones por las autoridades nacionales competentes, el despacho de aduana y los costos.

8. Las respuestas que dieron las autoridades nacionales competentes indican que, cuando los laboratorios de análisis de drogas no conocen o no cumplen plenamente los procedimientos necesarios para solicitar permisos de importación, las autorizaciones pueden retrasarse o incluso denegarse. Las dificultades más comunes mencionadas por las autoridades estaban relacionadas con el desconocimiento de los procedimientos para solicitar permisos de importación por parte de los laboratorios, la información incompleta o errónea que figuraba en las solicitudes de esos permisos y la insuficiente documentación de apoyo. Una de las razones más comunes invocadas para justificar el rechazo de la importación o exportación de las muestras de referencia y ensayo fue que los laboratorios de análisis de drogas no cumplían los procedimientos establecidos o no cumplimentaban los formularios ni presentaban la documentación necesaria. La Junta invita a las autoridades nacionales competentes a que consideren la posibilidad de colaborar con los laboratorios a fin de aumentar sus conocimientos con respecto a los procedimientos de solicitud de permisos de exportación e importación y a que establezcan puntos de contacto en el aparato administrativo para ayudarles a presentar sus solicitudes.

9. Los laboratorios indicaron en la encuesta que los trámites necesarios para obtener la aprobación de la importación y exportación de muestras de referencia y ensayo de sustancias sujetas a fiscalización internacional constituían un grave obstáculo para obtener las muestras que necesitaban para realizar su labor. Cuando intentan comprar varias sustancias al mismo proveedor, a menudo deben presentar y pagar varias solicitudes de importación, lo que causa retrasos y más gastos. En algunos casos, los permisos de importación y exportación tienen un período de validez limitado y, si se retrasa la aprobación, los documentos caducan antes de que los laboratorios hayan podido adquirir las muestras. A efectos de agilizar el proceso de aprobación y de reducir los costos, la Junta invita a las autoridades nacionales competentes a que consideren la posibilidad de dar prioridad a las

solicitudes de importación presentadas por los laboratorios de análisis de drogas y de exonerarlas de los aranceles aplicables. Las autoridades nacionales competentes también podrían ofrecer a los laboratorios la posibilidad de utilizar el mismo formulario para solicitar la importación de varias sustancias a efectos de reducir el volumen de la documentación de apoyo, establecer que los permisos de importación y exportación fueran válidos durante un período de seis meses o más e impartir instrucciones a sus autoridades aduaneras para que dieran prioridad a las solicitudes de envío de muestras de referencia y ensayo destinadas a los laboratorios de análisis de drogas.

10. Entre las entidades que respondieron al cuestionario figuraban algunos laboratorios participantes en el proceso de colaboración internacional, uno de los componentes del programa internacional de garantía de calidad de la UNODC. Los participantes en esa iniciativa comunicaron haber tenido muchas menos dificultades y retrasos para obtener muestras de sustancias sometidas a fiscalización internacional que los que no habían participado. Los laboratorios de análisis de drogas, especialmente los de los países en que el acceso a las muestras de referencia y ensayo es limitado, podrían considerar la posibilidad de participar en el proceso de colaboración internacional o en programas análogos de garantía de la calidad. La Junta alienta a los gobiernos que disponen de los recursos para hacerlo a que presten apoyo y aporten recursos suficientes para esas iniciativas.

11. La Junta ha observado que, cuando las autoridades nacionales competentes no son conscientes de la importancia que revisten las muestras de referencia y ensayo para los laboratorios de análisis de drogas, o de la labor que estos realizan, pueden retrasar innecesariamente o denegar la importación, con lo cual socavan la disponibilidad de las sustancias. La Junta recuerda a todos los Estados que se debería sensibilizar a todas las partes que participan en la adquisición de muestras de referencia y ensayo de sustancias sujetas a fiscalización internacional acerca de su importancia fundamental para la labor de los laboratorios de análisis de drogas, y que todas ellas deberían colaborar para facilitar el acceso a esas muestras. Las medidas de sensibilización podrían abarcar la designación de un coordinador nacional de la adquisición y distribución de muestras de referencia; la institucionalización de la cooperación entre organismos públicos, por ejemplo, mediante la creación de un grupo de

trabajo interinstitucional, y el establecimiento de un órgano de coordinación para clasificar nuevas sustancias incautadas y distribuir muestras de ellas a los laboratorios de todo el país.

12. Varias autoridades nacionales competentes comunicaron que denegaban las importaciones de muestras de referencia y ensayo si estas excedían de las previsiones presentadas a la Junta en relación con las sustancias en cuestión. Otras indicaron que, si bien la importación no se denegaba, se aplazaba hasta que se pudiera presentar a la Junta una previsión suplementaria de las necesidades de la sustancia. Para evitar la denegación de la importación sobre la base de las previsiones en que no se han tenido en cuenta las necesidades de los laboratorios de análisis de drogas, la Junta invita a todos los Estados parte en los tratados de fiscalización internacional de drogas a que consulten a los laboratorios antes de establecer las previsiones de sus necesidades anuales de las sustancias sometidas a fiscalización internacional. La Junta recuerda también a los Estados parte que pueden presentar previsiones suplementarias en todo momento si estiman necesario aumentar sus previsiones iniciales para atender a necesidades imprevistas, entre ellas las de los laboratorios de análisis de drogas.

13. Las respuestas de los laboratorios han confirmado que los problemas relacionados con el transporte siguen constituyendo un grave obstáculo para obtener muestras de referencia y ensayo de sustancias sujetas a fiscalización internacional. La gran mayoría de las autoridades nacionales competentes que respondieron a la encuesta indicaron que no existían requisitos de procedimiento vigentes que pudieran aplicarse a los servicios postales y las empresas de transporte con respecto a la importación y exportación de muestras de ensayo y referencia de esas sustancias. La Junta alienta a los Estados parte a que consideren la posibilidad de establecer requisitos claros para el transporte de muestras de referencia y ensayo de sustancias sujetas a fiscalización internacional, con miras a evitar la denegación innecesaria de los envíos causada por unas directrices imprecisas, y a que actúen con discrecionalidad con respecto a los procedimientos de aprobación. En toda revisión de los requisitos debería procurarse impedir la desviación de las muestras estableciendo salvaguardias, por ejemplo, el uso de correos.

14. La Junta observa que, al sugerir posibles mecanismos para facilitar el acceso a las muestras de referencia y ensayo, varios Estados miembros de la Unión Europea mencionaron la decisión

2001/419/JHA del Consejo de la Unión Europea, sobre el envío de muestras de sustancias controladas, como modelo del que podrían obtenerse soluciones. En virtud de esa decisión, se crea un sistema de envío de muestras de sustancias controladas entre los Estados miembros de la Unión Europea, con sujeción a determinados requisitos, por ejemplo, que las muestras vayan a usarse para el descubrimiento, la investigación y la persecución de delitos penales, o para el análisis de policía científica de muestras. Por otra parte, el volumen de la muestra no superará el que se considere necesario con fines policiales y judiciales. En su decisión, el Consejo dispuso la designación de puntos de contacto nacionales, que tienen competencia exclusiva para autorizar el envío de muestras. Los puntos de contacto nacionales del Estado miembro remitente y el Estado miembro destinatario de las muestras se ponen de acuerdo sobre el transporte utilizando el modelo de ficha de transmisión, y también se informa debidamente, con la suficiente antelación, a los puntos de contacto nacionales de los Estados miembros de tránsito. En la decisión se dispone que el transporte de las muestras se realizará con garantías de seguridad y se imparten directrices sobre los medios de transporte que ofrecen esas garantías. La Junta invita a todos los Estados a que, al tratar de encontrar soluciones al problema de la disponibilidad de muestras de referencia y ensayo a nivel internacional, den a conocer las mejores prácticas adoptadas en los planos nacional y regional que hayan resultado eficaces para aumentar la disponibilidad de muestras de referencia y ensayo de sustancias sujetas a fiscalización internacional.

15. La Junta reitera que el elemento fundamental para eliminar los obstáculos que dificultan la obtención de muestras de referencia y ensayo de sustancias sujetas a fiscalización internacional radica en la sensibilización y la colaboración interinstitucional, e invita a todos los Estados a que redoblen sus esfuerzos con miras a velar por que los laboratorios de análisis de drogas reciban las herramientas que necesitan para llevar a cabo su indispensable labor.

16. En resumen, la encuesta realizada por la Junta puso de manifiesto que hay varios posibles cursos de acción por los que puede optarse para mejorar el acceso a las muestras de referencia y ensayo de sustancias sujetas a fiscalización internacional para su uso en laboratorios de análisis de drogas. Las directrices preparadas por la Junta contienen recomendaciones para superar los obstáculos a la expedición, la aprobación de las importaciones por las

autoridades nacionales competentes, el despacho de aduana y los costos. La Junta alienta encarecidamente a los gobiernos a que apliquen las directrices a fin de asegurar la disponibilidad de muestras de referencia y ensayo de sustancias sujetas a fiscalización internacional para su uso por los laboratorios de análisis de drogas. La encuesta también ha servido a

la Junta de ayuda para determinar otros cursos de acción que podrían seguirse a fin de mejorar el acceso a las muestras de referencia y ensayo, que pueden consultarse, junto con las directrices, en el sitio web de la Junta ([www.incb.org](http://www.incb.org)).

### III. Nuevas sustancias que se prestan a abuso

#### i. Nuevas sustancias psicoactivas<sup>ix</sup>

1. Por “nuevas sustancias psicoactivas” se entiende las sustancias objeto de uso indebido que no están sujetas a medidas de fiscalización internacional, pero que tienen efectos análogos a los de las sustancias fiscalizadas. Se trata de una expresión genérica que comprende nuevas drogas calificadas algunas veces de “sucedáneos” o “sustancias análogas”, o “drogas de diseño o de fórmula manipulada”, “estimulantes naturales”, “productos químicos de investigación” o “estimulantes legales”. También abarca sustancias que no necesariamente son nuevas, pero que se han empezado a consumir más en los últimos tiempos.

2. En los últimos años se han multiplicado las advertencias contra los peligros que plantean las nuevas sustancias psicoactivas. Durante algún tiempo los funcionarios de salud pública y los encargados de la lucha contra las drogas han venido creando conciencia acerca de la existencia de nuevas sustancias psicoactivas que escapan a las medidas de fiscalización internacional. En su informe correspondiente a 2010 la Junta advirtió a los gobiernos acerca de esa amenaza creciente y les recomendó que adoptaran medidas especiales para vigilar la aparición de sustancias psicoactivas con miras a aplicar medidas de fiscalización nacional encaminadas a poner freno a la fabricación, exportación, importación, distribución y venta de esas sustancias.

3. La Junta observa que la comunidad internacional ha tomado conciencia del problema y se ha abocado a encontrar medios y arbitrios para hacerle frente con eficacia. La Junta también recuerda a los gobiernos que, con arreglo a lo dispuesto en los tratados de fiscalización internacional de drogas, los Estados parte están expresamente autorizados a adoptar todas las medidas de fiscalización nacional que consideren necesarias, además de las que se apliquen a nivel internacional. Al respecto, la Junta reconoce que en muchos Estados se han promulgado leyes y reglamentaciones encaminadas a establecer mecanismos para hacer frente a los peligros que plantean para la salud pública las nuevas sustancias psicoactivas.

4. En marzo de 2012 la Comisión de Estupefacientes aprobó la resolución 55/1, titulada “Promoción de la cooperación internacional para enfrentar los problemas planteados por las nuevas sustancias psicoactivas”, en que alentó a los Estados a que emprendieran diversas actividades a título individual y colectivo para enfrentarse a la amenaza planteada por las nuevas sustancias psicoactivas. En esa resolución la Comisión reconoció que la capacidad de los Estados para abordar con eficacia esa cuestión dependía de su posibilidad de individualizar esas sustancias oportunamente, a efectos de que se pudieran adoptar medidas preventivas y, habida cuenta del carácter mundial del problema, de su posibilidad de intercambiar información con otros Estados e interesados pertinentes con objeto de facilitar una acción concertada.

5. En los últimos años se han multiplicado a un ritmo sin precedentes las nuevas sustancias psicoactivas, que están fuera del alcance de los tratados de fiscalización internacional de drogas. Las categorías más comunes han sido los cannabinoides sintéticos, las catinonas sintéticas, la piperazina y la fenetilamina. Según el OEDT, el número de notificaciones de nuevas sustancias psicoactivas que recibió fue, por término medio, de cinco por año entre 2000 y 2005. En 2011 esa cifra había aumentado a 49, lo que significa que casi todas las semanas había salido al mercado una nueva sustancia. Si bien es imposible saber el número exacto de nuevas sustancias psicoactivas que circulan en el mercado, los expertos las han calculado en varios miles. Al aumentar el abuso de esas sustancias, también lo ha hecho el número de usuarios que han sufrido graves consecuencias para la salud, o que incluso han fallecido, por haberse expuesto a su acción. En muchos países el uso de esa clase de sustancias se ha manifestado en el marcado aumento de los ingresos a los servicios de urgencia debido a las reacciones adversas provocadas por la ingestión de nuevas sustancias psicoactivas, así como en el aumento también considerable de las llamadas telefónicas a los institutos de toxicología.

6. La Junta alienta a todos los gobiernos a que establezcan mecanismos oficiales encaminados a reunir información sobre las nuevas sustancias psicoactivas, entre otras cosas, información acerca de su composición química, las modalidades de

uso indebido, las técnicas de comercialización, los nombres comerciales, los métodos de distribución y desviación y los países de origen. Hay cada vez más pruebas de que muchas de las nuevas sustancias psicoactivas se elaboran en China y la India. La Junta insta al Gobierno de China y al Gobierno de la India a que investiguen ese asunto y emprendan una acción decisiva para prevenir la fabricación de nuevas sustancias psicoactivas en su territorio.

7. La Junta observa que varios Estados han establecido sistemas de alerta en relación con las nuevas sustancias psicoactivas y que esos sistemas han resultado esenciales a nivel nacional para individualizar esas sustancias y proceder a su fiscalización. A nivel regional, la Junta reconoce la función rectora del OEDT en lo que concierne al problema de las nuevas sustancias psicoactivas, en particular en relación con el establecimiento de un sistema europeo de alerta. La Junta alienta a los Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de establecer sistemas de alerta y mecanismos para dar a conocer la información obtenida a otros Estados e interesados multilaterales, entre ellos la OMS, la INTERPOL, la UNODC y la propia JIFE. Insta a esos interesados multilaterales a que sigan examinando determinados aspectos del problema de las nuevas sustancias psicoactivas y transmitan sus conclusiones a la comunidad internacional. La Junta también reconoce el papel especialmente importante que desempeña la OMS en lo que respecta a vigilar el abuso incipiente de sustancias no fiscalizadas y recomendar la clasificación de estas cuando lo considera apropiado.

8. La Junta agradece especialmente los esfuerzos emprendidos por la UNODC, en respuesta a la resolución 55/1 de la Comisión de Estupefacientes, para reunir información acerca de las nuevas sustancias psicoactivas, entre otras cosas, la elaboración de un cuestionario al respecto y su distribución a los laboratorios de los países. Alienta a la UNODC a que actúe de centro de coordinación sobre la cuestión de las nuevas sustancias psicoactivas y recabe información de los Estados en relación con nuevas sustancias objeto de abuso y las medidas adoptadas para abordar el problema. La Junta también alienta a los Estados a que sigan prestando apoyo a las actividades en curso de la UNODC relacionadas con las nuevas sustancias psicoactivas, entre ellas el Programa mundial de vigilancia de las drogas

sintéticas: análisis, informes y tendencias (SMART)<sup>53</sup>.

9. Un problema especial que se plantea para que los gobiernos puedan someter las nuevas sustancias psicoactivas a fiscalización nacional es la dificultad para descubrirlas oportunamente, habida cuenta de la rapidez con que se suceden las sustancias que salen al mercado, la diversidad de su composición química y la falta de información técnica y farmacológica y de material de referencia, así como debido a la capacidad forense y toxicológica insuficiente de algunos Estados. La Junta reconoce la recomendación que figura en la resolución 55/1 de la Comisión de Estupefacientes, en el sentido de que la UNODC siga prestando asistencia técnica a los Estados que lo soliciten, con objeto de ayudarles a reforzar la capacidad de sus instituciones para abordar el problema de las nuevas sustancias psicoactivas. También aboga por una cooperación más estrecha entre los Estados en los planos bilateral y multilateral, así como por la prestación de asistencia técnica cuando sea necesario.

10. A efectos de sensibilizar a la opinión pública acerca de los peligros que entrañan para la salud muchas de las nuevas sustancias psicoactivas y, en particular, con miras a disipar la idea errónea de que esas sustancias son inocuas, dado que no están sometidas a fiscalización, la Junta invita a todos los gobiernos a que incluyan las nuevas sustancias psicoactivas en todos los programas de prevención existentes y, si se considera necesario, que elaboren iniciativas de prevención especialmente contra ese fenómeno. La Junta recuerda a los Estados que es imposible calibrar el alcance del consumo de las nuevas sustancias psicoactivas sin disponer de información completa acerca de su prevalencia, de los grupos concretos de riesgo y de las tendencias del consumo, y alienta a los gobiernos a que incluyan las nuevas sustancias psicoactivas en sus estudios nacionales del abuso de sustancias y difundan de manera efectiva las conclusiones de esos estudios entre todos los interesados y el público en general como medio de concienciación adicional.

11. La Junta también alienta a los Estados a que colaboren en la elaboración de normas químicas de referencia encaminadas a individualizar nuevas sustancias psicoactivas y faciliten esas normas a los laboratorios de análisis

---

<sup>53</sup> Puede obtenerse en [www.unodc.org/unodc/en/scientists\\_smart.html](http://www.unodc.org/unodc/en/scientists_smart.html).

de drogas cuando sea necesario. Cuando no se disponga de esas muestras de referencia, la Junta alienta a los Estados a que den a conocer los datos analíticos. La Junta es consciente de que, en muchos casos, la labor de los laboratorios forenses en materia de individualización de nuevas sustancias se ve socavada por las dificultades que existen para conseguir muestras de ensayo y de referencia de las sustancias sujetas a fiscalización internacional. La JIFE alienta a los Estados a que tengan en cuenta las recomendaciones que formuló en sus *Directrices para la importación y exportación de patrones de referencia de las drogas y los precursores para uso de los laboratorios nacionales de análisis de drogas y las autoridades nacionales competentes*<sup>54</sup> y las medidas complementarias en apoyo de la aplicación de esas directrices, de 2007<sup>55</sup>, que pueden consultarse en su sitio web.

12. Otro obstáculo ha sido la distribución de nuevas sustancias psicoactivas por la Internet. La Junta alienta a los gobiernos a que vigilen las actividades de los sitios web radicados en su territorio en que se venden nuevas sustancias psicoactivas y productos que contienen esas sustancias, así como las de los radicados en otros países, y den a conocer información al respecto a las autoridades competentes de los países utilizados como base de operaciones de esos sitios web. Invita a los gobiernos a que den cumplimiento a las recomendaciones que figuran en sus *Directrices dirigidas a los gobiernos para prevenir la venta ilegal por Internet de sustancias sometidas a fiscalización internacional*<sup>56</sup> en la medida en que sean pertinentes para poner freno a la venta de nuevas sustancias psicoactivas por ese medio.

13. Además de las medidas enumeradas anteriormente, los Estados han adoptado diversas medidas legislativas y reglamentarias para reducir la oferta de nuevas sustancias psicoactivas en su territorio.

14. Los intentos de los países de abordar el problema de las nuevas sustancias psicoactivas siempre se han concentrado principalmente en el ámbito de la legislación sobre las drogas. Habida cuenta de la velocidad con que se formulan y fabrican nuevas sustancias y estas salen al mercado, las organizaciones de narcotráfico suelen lograr eludir los controles adelantándose siempre a las normas legislativas y reglamentarias de los países. El problema se ve exacerbado por el hecho de que la tarea de individualizar las nuevas sustancias psicoactivas y evaluar sus posibles efectos nocivos por lo general recae en los Estados, y en muchos casos no pueden adoptarse medidas para fiscalizar una sustancia hasta que ha concluido ese proceso.

15. La adopción de medidas tradicionales de fiscalización nacional suele ser un proceso prolongado y oneroso que, en muchos casos, ha resultado inadecuado para hacer frente a un fenómeno tan dinámico. Reconociendo ese hecho, los Estados han venido elaborando criterios novedosos para combatir el problema de las nuevas sustancias psicoactivas, complementando las medidas de fiscalización acostumbradas por medio de una combinación innovadora de facultades excepcionales de control, medidas de protección del consumidor y mecanismos de vigilancia de la inocuidad de los alimentos y los medicamentos, a efectos de agilizar la aplicación del régimen de fiscalización a las nuevas sustancias.

16. Uno de los métodos utilizados por los Estados para hacer frente al surgimiento de sustancias psicoactivas ha sido clasificar las nuevas sustancias como “genéricas” y “análogas”. En el segundo caso, se considera que una sustancia que tenga una estructura similar a la de una sustancia fiscalizada y un efecto psicoactivo similar o mayor que esta es análoga a la sustancia fiscalizada y, por consiguiente, también debe considerarse sujeta a fiscalización. En el primer caso, se someten a fiscalización determinadas variaciones de una estructura molecular básica. Así pues, aplicando ese criterio no hay por qué tratar a cada sustancia por separado, y pueden someterse a fiscalización nuevas clases de sustancias. En cambio, la aplicación del criterio de analogía exige disponer de información farmacológica que permita demostrar la similitud de los efectos psicoactivos.

17. Con miras a proteger a la población de sustancias potencialmente nocivas, los Estados también han venido haciendo uso cada vez más de procedimientos de “clasificación de emergencia”

---

<sup>54</sup> Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta M.08.XI.6 (puede obtenerse en [www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Guidelines/reference\\_standards/NAR\\_Guidelines\\_reference\\_standards\\_en.pdf](http://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Guidelines/reference_standards/NAR_Guidelines_reference_standards_en.pdf)).

<sup>55</sup> Puede obtenerse en [www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Guidelines/reference\\_standards/Additional\\_courses\\_of\\_action\\_ref\\_standards\\_EN.pdf](http://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Guidelines/reference_standards/Additional_courses_of_action_ref_standards_EN.pdf).

<sup>56</sup> Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.09.XI.6.

que les permiten emprender una acción inmediata para retirar una sustancia del mercado, a la espera de que se decida si se va a someter o no a medidas permanentes de fiscalización. Esas medidas de emergencia han resultado muy eficaces para no poner en peligro innecesariamente a la población antes de que las autoridades nacionales puedan hacer una evaluación completa de la sustancia.

18. Otro criterio aplicado por los Estados para conjurar el peligro planteado por algunas de las nuevas sustancias psicoactivas ha sido someterlas a exigencias análogas a las que se imponen a los fabricantes de medicamentos. Eso significa que, para que una nueva sustancia psicoactiva sea considerada legal y obtenga autorización para salir al mercado, ha de haber pasado por un proceso riguroso de aprobación, respaldado, entre otras cosas, por información toxicológica y pruebas clínicas. Los Estados que han recurrido a esa clase de medidas han indicado que el costo del proceso de aprobación ha sido un factor de disuasión eficaz para los fabricantes de nuevas sustancias.

19. En muchos países se ha recurrido a aplicar disposiciones previstas en las leyes de protección del consumidor y de la salud pública para exigir que se declaren los ingredientes de los productos, se les ponga etiqueta y se den instrucciones de uso, lo que ha dado lugar al decomiso de los productos que infringen esas disposiciones y al cierre de los establecimientos minoristas que los venden.

20. Como se observó anteriormente, el marco jurídico establecido por los tratados de fiscalización internacional de drogas ofrece la posibilidad de que los Estados adopten medidas de fiscalización nacional además de las encomendadas a nivel internacional. La elección de cada Estado de la clase de medidas que aplicará depende de la situación real que las medidas han de abordar y también se rige por las normas legislativas y reglamentarias en vigor y las estructuras existentes. Si bien la Junta reconoce que cada Estado debe adoptar medidas adaptadas a sus circunstancias concretas, sigue convencida de que, para reaccionar debidamente ante las nuevas sustancias psicoactivas, es conveniente que los Estados intercambien las mejores prácticas en la materia.

21. Un problema de carácter mundial como el de la proliferación de nuevas sustancias psicoactivas exige soluciones mundiales. La Junta observa los esfuerzos emprendidos en los planos nacional, regional e internacional con objeto de

encontrar métodos eficaces para hacer frente a ese problema alarmante y alienta a los Estados y las organizaciones internacionales a que sigan trabajando de consuno en las esferas del intercambio de información y las mejores prácticas y la elaboración de estrategias comunes. En cumplimiento de su mandato, la Junta está dispuesta a prestar asistencia a los gobiernos en ese empeño.

## **ii. Agonistas de receptores de cannabinoides sintéticos<sup>x</sup>**

22. En los últimos años los agonistas de receptores de cannabinoides sintéticos han surgido como una clase nueva de sustancias objeto de abuso que requieren la atención de las autoridades. Esas sustancias se añaden a mezclas de hierbas y se comercializan bajo marcas como “Spice” en Internet o en tiendas especializadas. Aunque los agonistas de receptores de cannabinoides sintéticos que se han detectado en esas mezclas de hierbas no están sometidos a fiscalización internacional, en 2009 la preocupación por los posibles riesgos sanitarios que planteaba su abuso llevó a las autoridades de varios países a adoptar medidas nacionales para evitar su abuso. Algunos países han añadido a sus listas de sustancias sometidas a fiscalización nacional determinados agonistas de receptores de cannabinoides sintéticos, en especial, el JWH-018, el CP 47497 y sustancias homólogas, que se han detectado, sobre todo, en muestras incautadas de mezclas de hierbas. No obstante, son tantos los agonistas de receptores de cannabinoides sintéticos que se han sintetizado que podrían aparecer en el mercado algunos no sujetos a fiscalización. Para evitar ese problema algunos Estados, como el Reino Unido, han adoptado medidas para fiscalizar grupos estructuralmente relacionados de agonistas de receptores de cannabinoides sintéticos.

23. La Comisión de Estupefacientes, preocupada por el hecho de que con frecuencia cada vez mayor se vendían por diversos conductos mezclas de hierbas que contenían agonistas de receptores de cannabinoides sintéticos, aprobó la resolución 53/11, titulada “Promoción del intercambio de información sobre el posible consumo y tráfico de agonistas de los receptores de cannabinoides sintéticos”. En esa resolución, la Comisión acogió con beneplácito la labor de la Junta de llamar la atención de los Estados Miembros sobre el abuso de mezclas de hierbas

que contenían agonistas de receptores de cannabinoides sintéticos mediante la inclusión de información al respecto en su informe correspondiente a 2009<sup>57</sup>, y solicitó a la Junta que siguiera participando en la reunión de información de los Estados Miembros sobre los agonistas de receptores de cannabinoides sintéticos, incluso sobre nuevos tipos de esas sustancias que no estuvieran sujetos a fiscalización internacional, así como en el intercambio de esa información con otros Estados Miembros y con la Organización Mundial de la Salud (OMS).

24. De conformidad con esa solicitud, la Junta ha enviado una carta a los gobiernos de determinados países de todas las regiones solicitándoles información acerca de tendencias recientes en el abuso de agonistas de receptores de cannabinoides sintéticos y la presencia en el mercado de nuevos tipos de esas sustancias. La Junta ha examinado la información suministrada por los gobiernos, así como otra información oficial acerca de las medidas aplicadas en diversas partes del mundo para abordar el problema del abuso de los agonistas de receptores de cannabinoides sintéticos.

25. La disponibilidad en el mercado de productos que contienen agonistas de receptores de cannabinoides sintéticos sigue siendo motivo de preocupación para los gobiernos. En 2010, varios gobiernos introdujeron medidas para evitar el tráfico de esos productos, o tenían previsto introducirlas. En países como Belarús o Ucrania se han añadido algunos agonistas de receptores de cannabinoides sintéticos a la lista de sustancias sometidas a fiscalización en virtud de la legislación nacional, y en Irlanda se han sometido a fiscalización nacional grupos estructuralmente relacionados de esas sustancias. En los Estados Unidos solo el cannabinoide sintético HU-210 está sometido a fiscalización, debido a su analogía estructural con el THC. No obstante, preocupados por el hecho de que mezclas de hierbas que contienen agonistas de receptores de cannabinoides sintéticos han aparecido recientemente en tiendas especializadas de todo el país, los legisladores de varios estados han promulgado legislación para fiscalizar el uso y el comercio de determinados agonistas de receptores de cannabinoides sintéticos, como el JWH-018, el CP 47497 y algunos de sus homólogos.

---

<sup>57</sup> Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2009 ..., párrs. 242 a 248.

26. Los gobiernos de algunos países que ya habían promulgado leyes para fiscalizar determinados agonistas de receptores de cannabinoides sintéticos comunicaron a la Junta que, desde la aprobación de esa legislación, las fuerzas del orden habían detectado agonistas no fiscalizados en muestras tomadas de mezclas de hierbas incautadas en su territorio. Por ejemplo, en la Federación de Rusia, Francia y el Japón se detectó recientemente JWH-250 en mezclas de hierbas incautadas. Otro agonista sintético de los receptores de cannabinoides, el JWH-081, se detectó en muestras de mezclas de hierbas incautadas en Finlandia, Francia y Suecia.

27. La Junta alienta a los gobiernos a que sigan vigilando el uso indebido de agonistas de receptores de cannabinoides sintéticos y adopten medidas para prevenir su tráfico y su abuso. A ese respecto, se alienta a todos los gobiernos afectados a que apliquen la resolución 53/11 de la Comisión de Estupefacientes. La Junta invita a los gobiernos a que sigan proporcionándole información sobre el alcance del abuso y el tráfico de productos que contienen agonistas de receptores de cannabinoides sintéticos y sobre las medidas que adopten para combatir ese abuso.

### iii. Drogas de diseño detectadas recientemente<sup>xi</sup>

28. La expresión “droga de diseño” se utiliza para describir sustancias objeto de abuso que se han desarrollado para eludir las medidas de fiscalización existentes, incluidas las previstas en los tratados de fiscalización internacional de drogas. Suelen fabricarse modificando ligeramente la estructura molecular de las sustancias fiscalizadas, con lo que se obtiene una sustancia nueva con efectos farmacológicos similares. Su fabricación es fácil, ya que muchas veces se encuentran en Internet instrucciones a tal fin y una descripción de sus efectos farmacológicos.

29. En un número cada vez mayor de países y regiones se ha informado del abuso de 4-metilmetcatinona, una droga de diseño también conocida como “mefedrona” o “4-MMC”. La mefedrona es un derivado de la metcatinona, que a su vez está relacionado químicamente con la catinona, uno de los ingredientes psicoactivos del khat (*Catha edulis*). Su estructura química también está relacionada con las anfetaminas. Según se ha comunicado, los efectos de la sustancia son similares a los de otras drogas estimulantes como

la cocaína, la anfetamina y el MDMA (éxtasis), aunque poco se ha investigado su farmacología y toxicidad.

30. El abuso de mefedrona se observó por primera vez en 2007 en el Reino Unido. Ya en 2008 su abuso se había extendido tanto en Europa que se notificó al Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT) al respecto para que la sustancia pudiera vigilarse mediante el sistema de alerta temprana de la Unión Europea. En unos pocos casos, el abuso de mefedrona, sobre todo mezclada con otras sustancias, ha causado la muerte. En 2010 se informó cada vez con mayor frecuencia de la incautación o el abuso de mefedrona en regiones distintas de Europa, a saber, en América del Norte, Asia sudoriental y Oceanía, sobre todo en Australia y Nueva Zelanda.

31. La mefedrona se obtiene fácilmente a través de Internet y en algunos países se ha comercializado en puntos de venta llamados *smart shops*. Grupos delictivos organizados están involucrados en su tráfico y distribución. La mefedrona se ha publicitado como una sal de baño, alimento para plantas y una sustancia química para la investigación, supuestamente para eludir la detección de las autoridades de fiscalización de drogas y evitar actuaciones judiciales contra su comercialización. La sustancia no parece tener ningún uso legítimo.

32. En muchos países donde la mefedrona todavía no se había fiscalizado como análogo de la metcatinona, se sometió a fiscalización nacional con bastante rapidez. Otros gobiernos tienen previsto incluir la sustancia en su legislación nacional o ya han tomado medidas al respecto. Además, en Europa, la región donde el abuso de la mefedrona comenzó y está más extendido hasta ahora, el Consejo de Europa decidió emprender una evaluación formal de los riesgos de esa sustancia. La Junta agradece esas medidas, que demuestran que los gobiernos pueden responder rápidamente a las nuevas tendencias del abuso de drogas.

33. Con todo, la mefedrona no es el único estimulante de diseño aparecido recientemente que es objeto de abuso. Por ejemplo, solo en Europa el OEDT está vigilando otras 15 “catinonas de diseño” como la metedrona y la metilona, que también son sustancias análogas a la metcatinona y son objeto de abuso en el Reino Unido. Además, la nafirona, otro compuesto sintético de efectos estimulantes que no está

relacionado con la catinona, es objeto de abuso en Europa.

34. En aquellos países en que la legislación nacional no contempla la clasificación genérica de sustancias, la lista de sustancias que se someten a fiscalización nacional ha de modificarse cada vez que se detecta una nueva droga de diseño u otra sustancia problemática. Por ejemplo, en el Japón se han sometido a fiscalización nacional recientemente 51 drogas (incluidas la mefedrona y la salvinorina A, una sustancia obtenida de la planta *Salvia divinorum*). Belarús, el Brasil y Finlandia también consideraron necesario enmendar sus legislaciones en materia de fiscalización de drogas para incluir varias drogas de diseño en sus listas de sustancias fiscalizadas.

35. Los gobiernos son muy conscientes de que el uso indebido de nuevas sustancias puede extenderse rápidamente tanto dentro de una región como a otras regiones. La Junta recomienda a todos los gobiernos que sigan de cerca las tendencias del uso indebido de drogas en sus territorios, con miras a detectar nuevas sustancias objeto de abuso como los estimulantes de diseño. A ese respecto, los gobiernos deberían vigilar los foros de Internet para detectar las sustancias que puedan reemplazar a la mefedrona como resultado de su fiscalización en un número cada vez mayor de países. Se insta a los gobiernos a que comuniquen a la Junta y a la OMS toda nueva tendencia en el abuso de sustancias. De ser necesario, los gobiernos que todavía no lo hubieran hecho deberían someter a fiscalización nacional la mefedrona y otras drogas de diseño para poder enjuiciar a los responsables de su distribución. A tal fin, los gobiernos quizá deseen considerar la posibilidad de establecer listas genéricas de sustancias, si su legislación lo permite.

36. Por otra parte, en vista de que la mefedrona es objeto de abuso en varias regiones y parece que se pasa de contrabando de una región a otra, los gobiernos tal vez deseen considerar la posibilidad de notificar al Secretario General los problemas que experimenten con el abuso de esas sustancias en su territorio, con miras a añadirla a alguna de las Listas del Convenio de 1971. A ese respecto, la Junta observa que desde hace algún tiempo la OMS no ha podido convocar a su Comité de Expertos en Farmacodependencia para evaluar sustancias que podrían incluirse en las listas de la Convención de 1961 o del Convenio de 1971, situación que tiene graves repercusiones para el sistema de fiscalización internacional de drogas.

37. Por tanto, la Junta insta a los gobiernos y a las entidades internacionales como la UNODC, por conducto de su Sección de Laboratorio y Asuntos Científicos, a que desarrollen medidas eficaces para abordar el problema de las drogas de diseño. Dada la responsabilidad que se encomendó a la OMS en virtud de la Convención de 1961 y el Convenio de 1971, la Junta insta a esa Organización a que, como primer paso, reanude sus evaluaciones de sustancias nuevas a la mayor brevedad.

#### **iv. Abuso de compuestos orgánicos volátiles conocidos como “poppers”<sup>xii</sup>**

38. La Junta observa que los gobiernos de algunos países, en particular de América del Sur, han tenido problemas con el abuso por inhalación de compuestos orgánicos volátiles que contienen varios nitritos de alquilo, como el nitrito de amilo. Esas mezclas, conocidas comúnmente como “poppers” no están sometidas a fiscalización internacional actualmente. No son drogas de diseño, pero su abuso despierta preocupación por sus efectos nocivos para la salud. En respuesta a esas novedades, la Comisión de Estupefacientes, en su resolución 53/13, titulada “Uso de ‘poppers’ como nueva tendencia del uso indebido de drogas en algunas regiones” invitó a los Estados Miembros a que hicieran frente al posible problema del uso de “poppers” e intercambiaran información sobre las prácticas óptimas y la experiencia adquirida para contrarrestar esa nueva tendencia. En esa resolución, la Comisión también invitó a los Estados Miembros a que compartieran la información disponible sobre el abuso de “poppers” con la Junta y otros interesados. Dada la preocupación por los efectos nocivos para la salud del abuso de “poppers”, la Junta recomienda a los Estados Miembros que compartan con la OMS información acerca de los problemas de salud relacionados con ese abuso.

#### **v. Mezclas de hierbas que contienen cannabinoides sintéticos<sup>xiii</sup>**

39. Recientemente, en muchos países las autoridades sanitarias y las entidades encargadas de la reglamentación de fármacos han prestado especial atención a las mezclas de hierbas

conocidas con el nombre “Spice”. Aunque se anuncian como mezclas de plantas que no son aptas para el consumo humano, los productos *Spice* se fuman y se sabe que provocan en los consumidores efectos psicoactivos similares a los que produce el cannabis. La detección de pequeñas cantidades de cannabinoides sintéticos en esas mezclas de hierbas ha suscitado preocupación por ser susceptible de uso indebido y por sus posibles efectos para la salud.

40. Para recibir más información sobre el uso indebido de productos *Spice*, la Junta envió una carta a los gobiernos de determinados países en todas las regiones solicitando información acerca de la prevalencia del consumo de productos *Spice*, el perfil de los consumidores, los problemas sanitarios derivados de su empleo y el riesgo del uso indebido de sus componentes. La Junta ha examinado la información suministrada por los gobiernos, así como informes sobre productos *Spice* preparados por órganos que vigilan el uso indebido de esa sustancia, entre otros, el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT).

41. Los productos *Spice* se compran principalmente a través de Internet y se pueden obtener también en tiendas en algunas grandes ciudades. Se anuncian como mezclas de varias especies de plantas, aunque hay informes que indican que los materiales de origen vegetal enumerados como ingredientes posiblemente no estén presentes en algunos productos *Spice*. Investigaciones forenses llevadas a cabo en varios países europeos y en los Estados Unidos para determinar los componentes psicoactivos de los productos *Spice* han revelado la presencia de varios cannabinoides sintéticos, a saber, JWH-018, CP 47,497 y sus homólogos y HU-210, todas sustancias que no están sujetas a fiscalización internacional. Esos cannabinoides sintéticos no estaban presentes en todos los productos *Spice* o lotes de ese producto. Aunque los productos *Spice* se pueden comprar en muchos países, actualmente no se sabe dónde se fabrican.

42. La información sobre los efectos psicoactivos del consumo de productos *Spice* se ha obtenido principalmente de informes aislados en foros de Internet, en que los consumidores señalaron haber experimentado una “euforia” similar a la que produce el cannabis. Los cannabinoides sintéticos detectados en productos *Spice* se obtuvieron originalmente para investigaciones sobre los receptores cannabinoides endógenos y no han sido fabricados como productos farmacéuticos. Por

consiguiente, poco se sabe acerca de sus efectos toxicológicos en los seres humanos. Sin embargo, aunque falta información de estudios sobre los efectos de esos cannabinoides sintéticos en los seres humanos, estudios sobre sus efectos en animales mediante análisis *in vitro* sugieren que las sustancias pueden llegar a ser incluso más potentes que el cannabis. Esa conclusión suscita preocupación sobre los posibles riesgos sanitarios vinculados al consumo de dichos cannabinoides sintéticos y el consumo de cantidades desconocidas de esas sustancias introducidas subrepticamente en mezclas de hierbas como los productos *Spice*.

43. La Junta observa que las preocupaciones sanitarias han incitado a las autoridades de varios países a adoptar medidas para regular el consumo y el comercio de algunos cannabinoides sintéticos y los productos que los contienen. En varios países, como Alemania, Austria, Francia, Luxemburgo y Polonia, algunos o todos los cannabinoides sintéticos detectados más a menudo en productos *Spice* (JWH-018, CP 47,497 y sus tres homólogos y el HU-210) han sido agregados a la lista nacional de sustancias sujetas a fiscalización. En los Estados Unidos, el HU-210 estaba ya sujeto a fiscalización como análogo estructural del THC.

44. Además de los cannabinoides sintéticos detectados en productos *Spice*, se sabe de otras numerosas sustancias sintéticas que actúan como agonistas de los receptores endocannabinoides y pueden tener efectos similares a los del cannabis. Como la estructura química de muchos de esos cannabinoides sintéticos es diferente de la del THC, no es posible detectar las sustancias utilizando métodos convencionales de análisis de drogas. Podrían aparecer en el mercado cannabinoides sintéticos no sujetos a fiscalización para eludir los reglamentos vigentes de fiscalización de drogas. Para hacer frente al problema, el Consejo consultivo sobre el uso indebido de drogas ha recomendado al Gobierno del Reino Unido que adopte legislación sobre grupos de cannabinoides estructuralmente relacionados y no sólo relativa a cannabinoides concretos. De igual manera, en Luxemburgo, todos los agonistas de receptores cannabinoides han sido agregados a la lista de sustancias psicotrópicas sujetas a fiscalización.

45. La Junta insta a los gobiernos a que vigilen de cerca el uso indebido de cannabinoides sintéticos, a menudo comercializados como productos inoocuos, como el incienso de hierbas, para no ser detectados por los organismos de fiscalización de drogas. Mediante la vigilancia de

los foros de consumidores en Internet y en las tiendas en línea, se podría alertar a los gobiernos del uso indebido de productos que puedan contener cannabinoides sintéticos tan pronto como aparezcan en el mercado. Además, se deberían efectuar investigaciones para localizar a los fabricantes de productos *Spice* y, en particular, la fuente de los cannabinoides sintéticos utilizados en tales productos. Se invita a todos los gobiernos a que suministren a la Junta y la OMS toda la información disponible respecto del uso indebido en sus países de mezclas de hierbas como los productos *Spice* y los cannabinoides que las componen.

## vi. Fiscalización de la ketamina<sup>xiv</sup>

46. En los últimos años, la Junta ha tomado nota con preocupación de informes relativos al uso indebido y el tráfico de ketamina, sustancia que actualmente no está sometida a fiscalización internacional. En sus informes anuales, la Junta ha señalado repetidamente a la atención de los gobiernos los problemas del difundido uso indebido de ketamina en Asia oriental y sudoriental, particularmente entre los jóvenes, y del tráfico de ketamina en esa región y en otras regiones, incluida América.

47. Según la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) el tráfico y el uso indebido de la ketamina representan un nuevo motivo de preocupación. El uso indebido de ketamina es cada vez mayor en los países de Europa, en particular en España y el Reino Unido. El tráfico de la ketamina interesa a los grupos delictivos organizados debido a su alta rentabilidad: cientos de quilos de la sustancia se incautan todos los años en Europa y otras regiones.

48. En marzo de 2006, el Comité de Expertos de la OMS en Fármacodependencia hizo un examen crítico de la ketamina. Sin embargo, en ese momento, el Comité llegó a la conclusión de que la información que se le había presentado no era suficiente para justificar la inclusión de la ketamina en las listas de sustancias sometidas a fiscalización internacional.

49. A la luz de esas novedades, la Comisión de Estupefacientes aprobó la resolución 49/6, titulada "Inclusión de la ketamina entre las sustancias sometidas a fiscalización", a fin de que los gobiernos pudieran adoptar medidas apropiadas contra la desviación y el uso indebido de ketamina. En particular, en esa resolución la

Comisión instó a los Estados Miembros a que considerasen la posibilidad de fiscalizar el uso de la ketamina incluyendo esa sustancia en la lista de sustancias sometidas a fiscalización con arreglo a su legislación nacional, cuando la situación interna así lo requiriera.

50. En su informe correspondiente a 2006, la Junta acogió con beneplácito la aprobación de la resolución 49/6 por la Comisión de Estupefacientes, y exhortó a todos los gobiernos a que la aplicaran sin dilación. En particular, la Junta alentó a todos los gobiernos interesados a que adoptasen medidas para determinar la magnitud de la población consumidora de ketamina y, cuando se justificara, sometieran la sustancia a su legislación nacional. Además, la Junta instó a todos los gobiernos a que suministrasen a la propia Junta y a la OMS toda la información disponible sobre el uso indebido de ketamina en sus países, para facilitar al Comité de Expertos de la OMS en Fármacodependencia la tarea de evaluar la ketamina con miras a su posible inclusión en las Listas del Convenio de 1971.

51. En marzo de 2007, la Comisión de Estupefacientes aprobó la resolución 50/3, en la que alentaba a los Estados Miembros a que considerasen la posibilidad de adoptar un sistema de medidas precautorias para su utilización por los organismos gubernamentales, a fin de facilitar la detección oportuna de la desviación de ketamina.

52. En agosto de 2008, la Junta envió un cuestionario a todos los gobiernos solicitándoles que le proporcionaran la información sobre las medidas concretas de carácter jurídico o administrativo que hubiesen adoptado con arreglo a la resolución 49/6 de la Comisión de Estupefacientes, comprendida la información sobre medidas para fiscalizar la ketamina y sobre las importaciones, exportaciones, incautaciones, uso indebido y tráfico de esa sustancia.

53. 256. Al 1º de noviembre de 2009, la Junta había recibido la información solicitada de 87 países y 7 territorios. Un total de 48 gobiernos comunicaron que la ketamina ya había sido incluida en la lista de sustancias sometidas a fiscalización en virtud de la legislación nacional, de conformidad con la resolución 49/6 de la Comisión de Estupefacientes, y 43 gobiernos

comunicaron que habían adoptado disposiciones jurídicas o medidas administrativas para dar cumplimiento a dicha resolución. De los países y territorios que aún no habían incluido la ketamina entre las sustancias sujetas a fiscalización, 12 comunicaron que su situación interna requeriría hacerlo, principalmente debido al alcance del uso indebido de la sustancia.

54. Con respecto a la fiscalización del comercio internacional lícito de ketamina, 50 de los países que respondieron al cuestionario habían introducido el requisito de autorización de importación y exportación para las importaciones y exportaciones de ketamina, y un país se encontraba en proceso de hacerlo; otros dos países habían introducido el requisito de autorizaciones de importación únicamente. La inmensa mayoría (67) de los países y territorios que respondieron estuvieron en condiciones de suministrar información exacta sobre el total anual de la fabricación, las importaciones y las exportaciones de ketamina. Un total de 31 países y territorios suministraron pormenores sobre el uso indebido y el tráfico ilícito de ketamina, incluida información sobre las incautaciones de esa sustancia. Aunque la mayoría de los países comunicó numerosas incautaciones relacionadas con pequeñas cantidades de ketamina, algunos, como Alemania, China, Filipinas, Malasia y Tailandia, comunicaron que se habían incautado de grandes cantidades de la sustancia.

55. La Junta ha continuado transmitiendo a la OMS, con regularidad, la información recibida de los gobiernos, para que ésta la utilizara en el examen crítico de la sustancia, como parte de la tarea de evaluar la ketamina para su posible inclusión en una de las listas de los tratados de fiscalización internacional de drogas. La Junta hace un llamamiento a todos los gobiernos, así como a la OMS, para que continúen suministrándole toda la información pertinente sobre el tráfico y el uso indebido de ketamina en sus respectivos países.

56. La Junta ha comenzado a publicar, en una página segura de su sitio web, información sobre los requisitos nacionales que ya se han establecido en distintos países para autorizar la importación y exportación de ketamina.

## IV. Desviación y uso indebido de sustancias sometidas a fiscalización internacional

### i. Farmacias ilegales de Internet e incautaciones de sustancias fabricadas ilícitamente pedidas por Internet y recibidas por correo postal<sup>xv</sup>

1. En los últimos años, la Junta ha señalado a la atención de los gobiernos la necesidad de colaborar en la investigación y cierre de las farmacias ilegales de Internet y en la incautación de sustancias pedidas ilegalmente por Internet y enviadas por correo postal. A fin de reforzar la lucha contra este problema, la Junta ha colaborado con los gobiernos para conocer mejor el funcionamiento de esas farmacias y los esfuerzos que están haciendo los Estados para luchar contra ellas. En particular, la Junta ha recopilado información sobre la aplicación de sus *Directrices dirigidas a los gobiernos para prevenir la venta ilegal por Internet de sustancias sometidas a fiscalización internacional*, así como sobre las incautaciones de envíos por correo de dichas sustancias y sobre las novedades importantes más recientes en relación con su comercio ilegal por Internet. A fin de medir el nivel de cumplimiento de las directrices, la Junta envió un cuestionario a todas las autoridades competentes en el que les pidió que proporcionaran información detallada sobre el ámbito de aplicación de cada directriz específica. La mayoría de los países cuyas autoridades informaron de que cumplían plenamente las directrices de la Junta son los que cuentan con legislación que prohíbe las farmacias de Internet o que permiten sus actividades bajo determinadas condiciones. La Junta observa que varios países han prohibido todas las operaciones de las farmacias de Internet o la venta en línea de sustancias sujetas a fiscalización internacional. No obstante, aunque haya legislación para cumplir las directrices, el nivel de aplicación y de vigilancia varía.

2. Según las respuestas recibidas, los Estados y territorios que tienen experiencia en la legislación y regulación de las actividades de las farmacias de Internet fueron los que aplicaron un mayor número de recomendaciones. Varios países

mencionaron que no estaban en condiciones de aplicar plenamente las directrices. Los problemas que se señalaron con más frecuencia fueron la falta de un marco legislativo o de normas sobre la venta de productos farmacéuticos por Internet. Además, las autoridades de varios países mencionaron que carecían de tecnología, recursos humanos y conocimientos especializados para detectar y luchar contra esas operaciones ilegales. Las cuestiones relativas a la falta de capacidad hacen destacar la importancia de las directrices a la hora de intercambiar conocimientos y prestar asistencia técnica. Asimismo, se mencionaron con frecuencia la falta de cooperación internacional y con los proveedores de Internet y los obstáculos a la coordinación y cooperación entre los diversos organismos nacionales.

#### a) Medidas que deberían adoptarse

3. Una de las sugerencias principales hechas por los países que respondieron al cuestionario fue que los gobiernos que ya hubieran aplicado las directrices compartieran sus experiencias con los que no las hubieran aplicado, con miras a determinar buenas prácticas. Una segunda sugerencia fue que los gobiernos que hubieran aplicado las directrices proporcionaran capacitación a los que no las hubieran aplicado, a fin de aumentar la capacidad de las autoridades encargadas de detectar y luchar contra las actividades de las farmacias ilegales de Internet. Las respuestas al cuestionario muestran que la gran mayoría de los gobiernos que tienen experiencia en la lucha contra las farmacias ilegales de Internet no han ofrecido asistencia hasta la fecha a los gobiernos que la necesitan. Uno de los ejemplos que se mencionaron de la asistencia técnica que se estaba prestando a nivel internacional fue Project Drug.net de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL). Varios gobiernos propusieron que se realizaran operaciones conjuntas para mejorar los procedimientos y medidas de control. Ello también podría ayudar a responder a la preocupación expresada por varios gobiernos de que solo podían tomar medidas de represión contra los sitios web infractores radicados en su propio territorio, no en el de otros países.

4. Un problema conexo que se ha mencionado es que a veces las farmacias ilegales de Internet dicen encontrarse en un determinado país cuando en realidad están inscritas en otros países o fuera del país en cuestión, que por lo tanto no puede aplicarles su legislación nacional. La Junta opina que interesaría a todos los países que aquellos con capacidad para bloquear sitios web, filtrar contenidos de Internet y vigilar la conducta de sitios web sistemáticamente no se centraran exclusivamente en encontrar las páginas web que operan en su territorio sino que procuraran detectar todas las demás páginas web infractoras y compartieran esa información con las autoridades competentes. A este respecto, la Junta observa con preocupación que ha sido relativamente escasa la aplicación de sus directrices 24 y 25, encaminadas a garantizar que se responda oportunamente a las solicitudes de cooperación de otros Estados, así como a que se elaboren normas de investigación e información de esos casos. La Junta insta a los gobiernos a que apliquen esas directrices, pues de esta forma podrían dar un impulso considerable a la lucha internacional contra las farmacias ilegales de Internet.

5. Las farmacias ilegales de Internet dedican una parte considerable de sus actividades a hacer llegar sus productos a los consumidores, encontrar espacio de hospedaje para sus sitios web y convencer a los consumidores de que son farmacias legítimas. En respuesta a ello, varios gobiernos propusieron que se reforzara el control de los servicios de correo y mensajería. Algunos gobiernos sugirieron que deberían introducirse suficientes sistemas de alerta y control en los puntos de entrada y salida de cada país y proporcionarse más información sobre los requisitos de control a las autoridades policiales; no obstante, se reconoció que esto sería muy difícil debido a la cantidad de correo que entra y sale de los países. Los gobiernos también recomendaron que se identificara sistemáticamente a los proveedores de servicios de Internet que sirvieran de anfitriones de sitios web dedicados al comercio ilegal y se cooperase con ellos con miras a lograr el cierre de esos sitios. Por último, varios gobiernos propusieron que se emprendieran campañas de concienciación para informar a las distintas comunidades sobre la compra de medicamentos por Internet.

6. La Junta desea recordar a los gobiernos que las recomendaciones que figuran en las directrices 7 y 8, relativas específicamente a la legislación sobre sustancias sujetas a fiscalización internacional, las deben aplicar íntegramente

todos los países, pues reflejan las obligaciones de los gobiernos recogidas en los tratados de fiscalización internacional de drogas y en las resoluciones pertinentes del Consejo Económico y Social. En particular, la Junta observa que si las directrices no se aplican universalmente, las farmacias ilegales de Internet pueden seguir realizando sus actividades simplemente trasladándose a jurisdicciones con medidas de fiscalización menos estrictas. La Junta desea reiterar que para que los esfuerzos mundiales de lucha contra las farmacias ilegales de Internet sean eficaces, todos los gobiernos deben asegurar la aplicación de un conjunto exhaustivo de medidas para prevenir el funcionamiento de esas farmacias en su territorio. La Junta insta por lo tanto a los gobiernos a que sigan aplicando las directrices, procuren mejorar la cooperación internacional y presten asistencia técnica a los países que la necesiten.

#### b) Información sobre las incautaciones de sustancias sometidas a fiscalización internacional enviadas por correo postal

7. De conformidad con la resolución 50/11 de la Comisión de Estupefacientes, la Junta recopila información sobre las incautaciones de sustancias sometidas a fiscalización internacional enviadas por correo, incluidas las que se piden por Internet. Hasta la fecha, la Junta ha recibido informes de más de 12.000 incautaciones de este tipo. Aunque la Junta solicitó a los gobiernos que, de ser posible, especificaran cuáles de esas remesas se habían pedido por Internet, la gran mayoría de los gobiernos no tenían capacidad para hacerlo.

8. Basándose en la información proporcionada a la Junta, los principales países y territorios de origen de los preparados farmacéuticos incautados fueron la India (de donde procedía el 58% de las sustancias incautadas), seguida de los Estados Unidos, China y Polonia. Además de los servicios postales nacionales, se mencionó que varios servicios de mensajería y entrega rápida de paquetes se estaban utilizando indebidamente para el contrabando de drogas, tanto preparados farmacéuticos como drogas ilícitas. Las sustancias sicotrópicas incautadas con más frecuencia fueron el diazepam y la fentermina. Los estupefacientes lícitos más incautados fueron la metadona y la codeína; los precursores más incautados fueron la efedrina y la pseudoefedrina. Las drogas de origen ilícito más incautadas fueron el khat, el cannabis, la Anfetamina, la cocaína, la heroína y el JWH-122 (un cannabinoide sintético).

### c) Otras novedades relativas a las farmacias ilegales de Internet

9. La venta de sustancias sujetas a fiscalización internacional por parte de farmacias ilegales de Internet continúa, y parece que estas farmacias han ampliado sus medios de actuación. Después de que varios motores de búsqueda de Internet dejaran de permitir el uso de marcas registradas de drogas de dispensación con receta en los enlaces que patrocinaban, las farmacias ilegales han recurrido cada vez más a los tablones de anuncios y redes sociales para hacer publicidad de sus sitios web. Además, han seguido enviando publicidad por correo-e no deseado (spam) en contraposición a las redes sociales; casi el 25% de todos los mensajes no deseados enviados por correo-e son anuncios de medicamentos. Las farmacias ilegales de Internet utilizan varios métodos para hacerse pasar por farmacias legítimas. Entre otras cosas, presentan declaraciones e imágenes de supuestos médicos y despliegan logotipos fraudulentos, incluidos los de órganos nacionales de reglamentación del sector farmacéutico. Según informa la Organización Mundial de la Salud, más del 50% de los medicamentos pedidos a farmacias ilícitas que operan por Internet resultan ser medicamentos falsificados.

10. Varias organizaciones y asociaciones nacionales e internacionales han emprendido medidas para luchar contra las actividades de las farmacias ilícitas que operan por Internet. Estas medidas han consistido entre otras cosas en dar certificaciones a las farmacias legítimas y proporcionar un registro de las farmacias autorizadas a operar por Internet que los consumidores pueden consultar. También se han realizado campañas para advertir de los riesgos que conlleva la compra de medicinas en farmacias ilegales de Internet. Esas medidas para educar al público en general han sido iniciativa de los gobiernos y del sector privado. En algunos países, empresas del sector privado, entre las que figuran entidades registradoras de Internet, proveedores de espacio en línea, compañías de crédito y proveedores de motores de búsqueda, han decidido compartir información sobre las actividades de las farmacias ilegales de Internet a fin de ayudar a las empresas a tomar medidas para impedir que esas farmacias hagan un uso indebido de sus servicios. La Junta acoge favorablemente esas iniciativas y recomienda que los gobiernos alienten a las empresas a denegar a las farmacias ilegales el acceso a los servicios empresariales

legítimos necesarios para llevar a cabo esas actividades.

## ii. Farmacias ilegales en internet<sup>xvi</sup>

11. En marzo de 2009, durante el 52º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, entraron en vigor las Directrices dirigidas a los gobiernos para prevenir la venta ilegal por Internet de sustancias sometidas a fiscalización internacional, elaboradas por la Junta. Las Directrices se enviaron a las autoridades competentes de todos los países. La Junta espera que las Directrices ayuden a cada gobierno a determinar las medidas de fiscalización más apropiadas para su país. Todos los gobiernos deberán aplicar algunas de las recomendaciones, en particular las relativas a las disposiciones de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas. Además, a fin de garantizar una acción internacional concertada, todos los Estados deberán cumplir los requisitos básicos en materia de intercambio de información y cooperación. La Junta exhorta a todos los gobiernos a que apliquen cuanto antes y en la mayor medida posible las recomendaciones contenidas en las Directrices. Mediante un cuestionario que se distribuirá a todos los gobiernos en 2010, la Junta evaluará los progresos realizados en la aplicación de las Directrices.

12. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 50/11 de la Comisión de Estupefacientes, en febrero de 2009 la Junta distribuyó a todos los gobiernos un formulario normalizado que deberán utilizar los países para notificar las incautaciones de sustancias sujetas a fiscalización internacional pedidas por Internet y recibidas por correo. Se ha enviado ya a la Junta el primer grupo de respuestas, con datos correspondientes a 2008, que indican la amplia distribución geográfica de las remesas de una diversidad de preparados farmacéuticos vendidos ilegalmente que contienen sustancias sujetas a fiscalización. La Junta continuará recopilando información sobre las incautaciones e incluirá en sus informes anuales un análisis detallado de la información recibida. La Junta invita a todos los gobiernos que aún no lo hayan hecho a que establezcan mecanismos nacionales para recopilar datos y comunicarlos a la Junta, como lo solicitaba la Comisión en su resolución 50/11.

13. La Junta observa con reconocimiento que en algunos países se han promulgado leyes para combatir la venta ilegal de sustancias sujetas a

fiscalización a través de las farmacias de Internet. En los Estados Unidos, la Ley Ryan Haight de 2008 de protección del consumidor contra las farmacias en línea (véase el párrafo 411 infra), que fue promulgada en octubre de 2008, enmendaba la Ley de Sustancias Fiscalizadas y la Ley sobre importación y exportación de sustancias fiscalizadas, agregando varias disposiciones nuevas para impedir la distribución y el despacho a través de Internet de sustancias sujetas a fiscalización. En enero de 2009, Bélgica, promulgó una nueva ley que contenía requisitos legales aplicables concretamente a las farmacias de Internet que prohibía la venta a través de Internet de medicamentos de venta con receta.

14. Se realiza un creciente número de operaciones ilegales de comercio transfronterizo de sustancias sometidas a fiscalización internacional, mediante las tecnologías modernas de información y comunicación, como Internet y los centros internacionales de llamadas. La Junta hace un llamamiento a los gobiernos para que tomen medidas apropiadas para prevenir ese uso abusivo de la tecnología moderna de comunicación. La Junta asimismo pide a todos los gobiernos que estudien medidas para influir en los responsables de la administración de la infraestructura de Internet, con miras a garantizar que se impidan o clausuren las actividades ilegales en Internet.

### **iii. Uso indebido de preparados farmacéuticos que contienen estupefacientes o sustancias sicotrópicas<sup>xvii</sup>**

15. A lo largo de los años la Junta ha señalado reiteradamente a la atención de los gobiernos el aumento del uso indebido de medicamentos de venta con receta que contienen sustancias fiscalizadas. En su informe anual correspondiente a 2009, en particular, la Junta abordó ese problema como tema especial a fin de subrayar la necesidad de que los gobiernos le prestaran más atención y adoptaran medidas para hacerle frente. Desde 2009, el abuso de esos medicamentos ha seguido extendiéndose en todas las regiones del mundo y plantea problemas sanitarios y sociales graves en algunos países. En América del Norte y Asia meridional y sudoriental, así como en algunos países de Europa y América del Sur, ha aumentado sustancialmente en los últimos años. En los Estados Unidos, por ejemplo, la

prevalencia del abuso de medicamentos de venta con receta es mayor que la de cualquier otra sustancia sujeta a fiscalización internacional, a excepción del cannabis. En Alemania y la Federación de Rusia los sedantes y tranquilizantes que contienen benzodiazepinas ocuparon el segundo lugar entre los grupos de sustancias que más se consumen. Las sustancias que, al parecer, se consumen más comúnmente son los opioides que contienen buprenorfina, codeína, hidrocodona, metadona y oxicodona; los sedantes y tranquilizantes que contienen benzodiazepinas, barbitúricos o GHB y los estimulantes.

16. Muchos gobiernos también han comunicado el consumo por inyección de medicamentos de venta con receta, lo que aumenta el riesgo de contraer infección por el VIH o hepatitis B o C. Ese problema se observa particularmente en Asia meridional, donde los medicamentos de venta con receta que más se consumen de esa forma comprenden diversas benzodiazepinas y la buprenorfina. Los consumidores de drogas por inyección tienen escaso acceso a los servicios de atención de la salud de la región, y eso aumenta las probabilidades de que compartan su equipo de inyección.

17. Preocupa particularmente a la Junta que en los últimos años, al parecer, haya aumentado el uso indebido de medicamentos de venta con receta que contienen sustancias sicotrópicas. Según un informe reciente de la CICAD sobre el uso indebido de drogas en América, la prevalencia durante el año anterior del consumo de tranquilizantes obtenidos sin receta médica por los estudiantes secundarios fue de más del 6% en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y Colombia. El Gobierno de Singapur ha comunicado un gran aumento del abuso de sedantes y tranquilizantes que contienen benzodiazepinas. Varios países han comunicado el aumento del número de fallecimientos relacionados con el uso indebido de sustancias sicotrópicas.

18. Si bien cada vez más gobiernos toman conciencia del aumento del abuso de medicamentos de venta con receta que contienen sustancias sicotrópicas, el problema pasa mayormente inadvertido a nivel mundial, a diferencia de lo que ocurre con el consumo de medicamentos que contienen estupefacientes. Preocupa también a la Junta que la opinión pública en general, y especialmente los jóvenes, no esté bien informada de los efectos nocivos del uso indebido de esos fármacos.

19. Como en el caso del abuso de medicamentos de venta con receta en general, el de los que contienen sustancias sicotrópicas se ha extendido más debido, principalmente, al hecho de que está menos estigmatizado que el de las drogas de fabricación ilícita, así como al convencimiento de que esos medicamentos pueden obtenerse legalmente (por ejemplo, de los profesionales de la salud) y a la creencia errónea de que el abuso de esas sustancias no es perjudicial para la salud.

20. Preocupa también a la Junta el papel de los profesionales de la salud, ya que estos pueden contribuir de distintas formas, de manera consciente o inconsciente, al problema del uso indebido de medicamentos de venta con receta. Según la más reciente Encuesta Nacional sobre el Uso de Drogas y la Salud de los Estados Unidos, la mayoría de los consumidores de medicamentos de venta con receta que habían obtenido esa clase de preparados por intermedio de un amigo o familiar señalaron que este, a su vez, los había obtenido utilizando una receta legítima. Las investigaciones han indicado que, en muchos países, la formación que reciben los profesionales de la salud en materia de prescripción y despacho de sustancias fiscalizadas y de diagnóstico de la drogodependencia es insuficiente. Además, el despacho de medicamentos de venta con receta por los farmacéuticos sin la receta obligatoria es uno de los factores que fomentan el uso ilícito de medicamentos de venta con receta en algunas regiones, entre ellas Asia meridional.

21. Muchos gobiernos han adoptado medidas para hacer frente a los problemas que plantea el uso indebido de medicamentos de venta con receta. Por ejemplo, el Gobierno de Singapur exige a los facultativos que informen acerca de la duración de los períodos de tratamiento y la dosificación y de las cantidades de medicamentos fiscalizados que se recetan a los presuntos drogodependientes. Los Gobiernos de Alemania y los Estados Unidos han formulado planes de acción especiales para vigilar y reducir el consumo de esos medicamentos. No obstante, aún queda mucho por hacer.

22. En primer lugar, es necesario tratar de conocer a ciencia cierta la índole y el alcance del problema a fin de atacarlo específicamente. Si bien en los últimos tiempos se han dado a conocer varios estudios y trabajos de investigación en la materia, en la mayoría de los países sigue sabiéndose muy poco acerca del fenómeno. La falta de información sobre su alcance es motivo

de especial preocupación en el caso de África, en que la oferta de medicamentos de venta con receta en los mercados no reglamentados, que escapan al control de las autoridades sanitarias, parece plantear un grave problema. Como lo indicó la Junta en su informe anual correspondiente a 2009, los gobiernos deberían incluir los medicamentos de venta con receta que contienen sustancias fiscalizadas en las encuestas nacionales sobre el uso indebido de drogas a fin de obtener información sobre el carácter y alcance del problema. En algunos países en los que eso ya se ha hecho, las preguntas sobre el consumo de medicamentos de venta con receta tienden a ser poco específicas y no permiten extraer conclusiones sólidas. En las encuestas de otros países se han omitido las preguntas sobre el consumo de sustancias sicotrópicas, tal vez debido a la idea de que el gran consumo de analgésicos opioides es motivo de mayor preocupación. En todos esos casos, las encuestas nacionales deberían mejorarse formulando preguntas más inclusivas, así como preguntas específicas sobre la clase de sustancia objeto de uso indebido.

23. En segundo lugar, pese a que se han registrado avances significativos en algunos países en cuanto a despertar conciencia en la población sobre los efectos nocivos del uso indebido de medicamentos de venta con receta, muchas personas, entre ellas médicos, aún no han cobrado conciencia de que el uso indebido de medicamentos que contienen sustancias fiscalizadas puede ser tan peligroso como el uso ilícito de otras drogas como la heroína y la cocaína. Por lo tanto, es necesario que los gobiernos formulen y apliquen estrategias de prevención eficaces dirigidas al público en general y a los facultativos, ya que es indispensable darles a conocer más los peligros que entraña el uso indebido de esos medicamentos. Las autoridades sanitarias y las asociaciones profesionales deberían elaborar directrices y códigos de conducta y mejorar los programas de formación de los profesionales de la salud con miras a promover la prescripción y el despacho racionales de medicamentos de venta con receta y de reducir su uso indebido.

24. En algunos países se han retirado del mercado los medicamentos de venta con receta que más se consumen, o se han reemplazado por variantes que se prestan menos al uso indebido. Si bien esos criterios pueden formar parte de una estrategia eficaz para combatir el abuso de ciertos medicamentos a largo plazo, hay que actuar con cautela al aplicar esos criterios, ya que podría

limitarse la disponibilidad de esas sustancias en el mercado lícito. Además, los consumidores drogodependientes pueden elegir otras modalidades para reemplazar a la sustancia o las sustancias que venían consumiendo, y las sustancias sustitutas pueden ser aún más nocivas. Por consiguiente, es necesario optar por un criterio equilibrado para prevenir el uso indebido y, a la vez, velar por que se disponga de esos medicamentos para utilizarlos con fines lícitos.

25. Por último, aunque no menos importante, a efectos de hacer frente al problema del uso indebido de medicamentos de venta con receta es necesario adoptar medidas para prevenir la oferta ilícita de esos productos. Además de la desviación de los canales lícitos, en algunos países se ha descubierto la fabricación clandestina de preparados farmacéuticos que contienen sustancias fiscalizadas, lo que parece indicar que el uso indebido de determinados medicamentos se ha extendido tanto que los traficantes procuran hallar nuevos métodos para atender a la demanda. Por consiguiente, la Junta insta a todos los gobiernos a que adopten medidas para prevenir la desviación y fabricación ilícita de medicamentos de venta con receta como modo eficaz de prevenir su uso indebido

26. Algunas sustancias sicotrópicas, todas ellas estimulantes del sistema nervioso central, se utilizan principalmente para el tratamiento del trastorno de la concentración e hipercinesia, trastorno mental y del comportamiento que suele conllevar problemas de aprendizaje, entre muchos otros. El metilfenidato es la sustancia más conocida y que más se receta para ese tratamiento, y en algunos países, la única que se emplea con ese fin. En algunos países se importa y se utiliza cada vez más dexmetilfenidato, la forma estereoisomérica más potente del metilfenidato (también sujeto a fiscalización con arreglo al Convenio de 1971). Además se utilizan anfetamina y dexanfetamina, solas o en productos combinados. Las tres sustancias mencionadas están incluidas en la Lista II del Convenio de 1971, ya que se considera que tienen valor terapéutico escaso o moderado y que el riesgo potencial que plantea su uso indebido constituye un grave peligro para la salud pública. También se ha usado pemolina, sustancia incluida en la Lista IV del Convenio de 1971, para el tratamiento del trastorno de la concentración e hipercinesia, aunque en mucho menor escala. Más recientemente se ha elaborado lisdexanfetamina, sustancia bioprecursora de la dexanfetamina (tras el consumo se metaboliza en el organismo

transformándose en dexanfetamina) que no está sometida a fiscalización internacional. Se considera que esa sustancia se presta menos para ser objeto de abuso que las anfetaminas y el metilfenidato, y su uso para el tratamiento del trastorno de la concentración e hipercinesia se está difundiendo en algunos países. Asimismo, se utilizan para ese tratamiento otras sustancias no sujetas a fiscalización internacional.

27. La diagnosis del trastorno de la concentración e hipercinesia, en especial en los niños, insume mucho tiempo y debe entrañar evaluaciones complejas de parámetros médicos, de desarrollo y educacionales a fin de descartar la posibilidad de que los problemas de comportamiento y de aprendizaje se deban a otras enfermedades o a circunstancias familiares o del entorno. El diagnóstico del trastorno de la concentración e hipercinesia y su tratamiento con la ayuda de estimulantes del sistema nervioso central, principalmente en niños, empezó a aumentar de manera considerable en América del Norte hace unos dos decenios y se fue extendiendo posteriormente a muchos países y regiones. Como el consumo de las sustancias utilizadas para tratarlo mejora el rendimiento académico y alivia los problemas de comportamiento, se ha informado de las presiones que ejercen los colegios o los padres para que se recete esa clase de sustancias a escolares y estudiantes sin haber hecho antes el debido diagnóstico. Anteriormente se consideraba que ese trastorno afectaba principalmente a los niños en edad escolar; sin embargo, cada vez más se ha venido diagnosticando a preescolares y a adultos, y se ha tratado con estimulantes como el metilfenidato.

28. En parte como consecuencia de las circunstancias señaladas anteriormente, la utilización a nivel mundial de las sustancias administradas para el tratamiento del trastorno de la concentración e hipercinesia aumentó durante los dos últimos decenios, aunque se han modificado los niveles de uso de las diversas sustancias mencionadas. Si bien las cifras de fabricación y uso de anfetaminas a nivel mundial aumentaron en el decenio de 1990, en que fueron sistemáticamente más altas que las de fabricación y uso de metilfenidato, se registró una tendencia descendente más o menos a partir de 2000. Las cifras de fabricación y uso de pemolina también fueron mucho más altas en el decenio de 1990 y han venido disminuyendo desde entonces. En cambio, sigue aumentando la fabricación mundial de metilfenidato, que se decuplicó con

creces, ya que pasó de 4,2 t en 1992 a 45,2 t en 2011, y en 2009 superó la cifra mundial combinada de fabricación de todas las anfetaminas. El consumo mundial calculado aumentó durante el mismo período de 4,2 t (139 millones de dosis diarias definidas con fines estadísticos (S-DDD)) a 51 t (1.500 millones de S-DDD). Si bien la Junta carece de información cuantitativa directa sobre el uso de muchos estimulantes que, como la lisdexanfetamina, no están sujetos a fiscalización internacional, hay indicios de que la cifra total de fabricación y uso de estimulantes del sistema nervioso central para el tratamiento del trastorno de la concentración e hipercinesia no se está estabilizando.

29. En los Estados Unidos, donde el uso de metilfenidato y otras sustancias para el tratamiento de ese trastorno es objeto de una intensa campaña publicitaria, incluso dirigida directamente a los posibles consumidores, y se promueve en los colegios, la elevada demanda ha sido la principal fuerza motriz de la fabricación y el uso de metilfenidato. Los Estados Unidos siempre han sido el país en que se ha fabricado y usado más esa sustancia, además de ser el principal importador de las anfetaminas que se utilizan en la fabricación de preparados para tratar el trastorno de la concentración e hipercinesia. En ese país, el nivel de consumo calculado<sup>58</sup> de metilfenidato aumentó de manera constante y pronunciada de 1,5 S-DDD por cada 1.000 habitantes por día en 1992 a 10,8 S-DDD por cada 1.000 habitantes por día<sup>59</sup> en 2011.

30. El uso del metilfenidato para el tratamiento del trastorno de la concentración e hipercinesia se ha extendido a otros países. En 1992 correspondía a los Estados Unidos el 86% del consumo calculado total de metilfenidato; en 2011 esa cifra se redujo al 69%. Si bien en 1992 comunicaron la utilización de metilfenidato 63 países y territorios

en total, durante los últimos años lo han hecho más de 100 gobiernos. En 2011, por segundo año consecutivo, en el Canadá e Islandia se registraron niveles de consumo calculado *per capita* más elevados que en los Estados Unidos. Otros países de Europa y Oceanía<sup>60</sup> en los que se registran índices muy elevados de consumo *per capita* de metilfenidato figuran también entre los países de muy altos niveles de consumo *per capita* de anfetaminas.

31. Cabe observar que aproximadamente la mitad de los países y territorios de todo el mundo no comunican consumo alguno de las sustancias sicotrópicas que se utilizan por lo común para tratar el trastorno de la concentración e hipercinesia. En particular, en muchos países que tienen una población bastante más joven que la de los que comunican altos niveles de consumo de estimulantes utilizados para el tratamiento de ese trastorno, y de los que cabría esperar un índice elevado de esa dolencia, apenas si se utilizan esos estimulantes.

32. El aumento de la disponibilidad y el uso de sustancias para tratar el trastorno de la concentración e hipercinesia, en particular de metilfenidato, ha venido acompañado de informes frecuentes acerca de la desviación de los preparados farmacéuticos de esas sustancias de los canales lícitos de distribución por canales ilícitos y su uso indebido, en particular en países en que los niveles de consumo han sido altos. Hay dos grupos de personas que suelen abusar de esos preparados: a) los estudiantes y escolares que desean mejorar su rendimiento académico y que parecen ignorar los riesgos que conlleva para la salud el consumo de esas sustancias sin supervisión médica, y b) los consumidores de estimulantes de tipo anfetamínico, que pulverizan los comprimidos y posteriormente los absorben por la nariz o los disuelven, o se inyectan las sustancias en cuestión, entre ellas metilfenidato, o las mezclan con drogas adquiridas en la calle para formar el compuesto denominado “*speedball*”. En los Estados Unidos, a mediados del decenio de 1990 el abuso de sustancias utilizadas para el tratamiento del trastorno de la concentración e hipercinesia no era inferior al abuso de estimulantes de fabricación ilícita<sup>61</sup>. Si bien los

<sup>58</sup> El Convenio de 1971 no exige que los gobiernos suministren a la Junta estadísticas sobre el consumo de sustancias sicotrópicas. En 2011 la Comisión de Estupefacientes, en su resolución 54/6, pidió a los gobiernos que presentaran a la Junta estadísticas sobre el consumo de sustancias sicotrópicas a fin de que pudiera evaluar la disponibilidad de estas en los países y las regiones. Algunos gobiernos han empezado a presentarlas; sin embargo, los datos recibidos hasta la fecha no bastan para la comparación de las estadísticas de los diversos países y años.

<sup>59</sup> Los Estados Unidos comunican información estadística relativa al consumo desde 2010. Los datos comunicados confirman los niveles de consumo excesivamente altos.

<sup>60</sup> A saber, Australia, Bélgica, Dinamarca, España, Noruega, Nueva Zelanda, los Países Bajos y Suecia.

<sup>61</sup> *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2006* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de

demás estimulantes de tipo anfetamínico son, en su mayoría, producto de la fabricación ilícita, se cree que todo el metilfenidato que circula en los mercados ilícitos ha sido desviado de los canales de distribución internos.

33. Se han descubierto muchos métodos de desviación de esos preparados. Por ejemplo, el metilfenidato es una de las sustancias que más a menudo se obtienen por conducto de farmacias ilegales de la Internet. En varios países los adolescentes y los adultos jóvenes dijeron no tener muchas dificultades para conseguir preparados de metilfenidato o anfetaminas por medio de amigos o compañeros de clase. Además, se ha entrado en centros de enseñanza para hurtar suministros médicos. Se informó de que en algunos países podía adquirirse metilfenidato sin receta, en contravención de las disposiciones del Convenio de 1971. Se descubrió por lo menos una red delictiva que falsificaba recetas de preparados de metilfenidato<sup>62</sup>.

34. La Junta reconoce la utilidad de los estimulantes para el tratamiento del trastorno de la concentración e hipercinesia cuando se recetan sobre la base de un diagnóstico cuidadoso y adecuado y una evaluación correcta del tratamiento. No obstante, en repetidas ocasiones ha expresado su preocupación por el gran consumo de metilfenidato y demás sustancias utilizadas para ese tratamiento, que ha dado lugar a la desviación y el abuso generalizados de los preparados farmacéuticos que los contienen. La Junta ha pedido a los países afectados que velen por que las medidas de fiscalización previstas en el Convenio de 1971 se apliquen a los estimulantes incluidos en la Lista II de ese Convenio y adopten las demás medidas que sean necesarias para prevenir la desviación de los preparados de esas sustancias de los canales de distribución lícitos y su uso indebido<sup>63</sup>. También ha subrayado reiteradamente la importancia que revisten la educación y formación de los profesionales de la salud en lo que respecta al uso racional de las sustancias psicoactivas, a fin de prevenir el uso indebido de medicamentos de venta con receta. Al respecto, observó que el

considerable aumento del empleo de estimulantes en muchos países para tratar el trastorno de la concentración e hipercinesia podía atribuirse al diagnóstico excesivo y a la sobremedicación.

35. La desviación de metilfenidato y demás sustancias utilizadas para el tratamiento del trastorno de la concentración e hipercinesia, la publicidad dirigida directamente al público en general para promover la utilización de esas sustancias y la amplia difusión pública de información acerca de su uso incorrecto y abuso, así como de la manera de obtenerlas, han contribuido a crear un mercado ilícito de los preparados que las contienen. La Junta expresa su preocupación por el aumento incesante del consumo de metilfenidato en varios países. El control inadecuado de la oferta de esas sustancias en lugares como los centros de enseñanza, los hogares y las farmacias ilegales de la Internet, así como el hecho de que los posibles consumidores sigan sin tomar conciencia de los riesgos que esos estimulantes entrañan para la salud, pueden redundar en el aumento de su desviación y uso indebido.

36. Por consiguiente, la Junta reitera la necesidad de que los gobiernos vigilen de cerca los niveles de consumo de todos los estimulantes que se utilizan para el tratamiento del trastorno de la concentración e hipercinesia y velen por que se prescriban de conformidad con las exigencias de la buena práctica médica, como se prevé en el artículo 9, párrafo 2, del Convenio de 1971, y en consonancia con el uso racional de las sustancias psicoactivas, como ha recomendado la OMS. Las autoridades competentes de los países afectados deberían redoblar la vigilancia con respecto a la desviación, el tráfico y el uso indebido de los estimulantes de la Lista II utilizados para el tratamiento del trastorno de la concentración e hipercinesia. Donde sea necesario -por ejemplo, en los centros de enseñanza- deberían aplicarse medidas de seguridad del almacenamiento y la distribución. Los profesionales de la salud que recetan sustancias para el tratamiento del trastorno de la concentración e hipercinesia y las autoridades sanitarias deberían advertir al público en general, a los estudiantes y, en particular, a los padres de los jóvenes pacientes, acerca de los riesgos y las consecuencias del uso indebido de esas sustancias. La Junta también exhorta a todos los gobiernos a que la pongan al corriente de todo lo que ocurra en relación con la desviación, el tráfico y el uso indebido de esas sustancias.

---

venta S.07.XI.11), párr. 87.

<sup>62</sup> *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2009* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.10.XI.1), párr. 98.

<sup>63</sup> Por ejemplo, en la recomendación 24 del *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2009*.

#### **iv. <sup>xviii</sup>Cooperación internacional para combatir la administración encubierta de sustancias psicoactivas para facilitar la comisión de agresiones sexuales y otros actos delictivos**

37. Se sabe que se utilizan sustancias sometidas a fiscalización internacional y otras no fiscalizadas para facilitar la comisión de agresiones sexuales y otros actos delictivos. Esas sustancias se ocultan en alimentos o, más frecuentemente, en bebidas, en dosis más altas que las empleadas con fines terapéuticos, con el fin de debilitar la resistencia de la víctima y asegurarse de que posteriormente no recuerde lo ocurrido. Cabe destacar el uso extendido del flunitrazepam como una de las llamadas “drogas de violación”. La Junta se ha referido en repetidas ocasiones a ese problema y a las medidas adoptadas por los gobiernos y la industria para combatirlo<sup>64</sup>.

38. En su resolución 52/8, la Comisión de Estupefacientes abordó el uso de los productos farmacéuticos para facilitar la agresión sexual (“violación en una cita”). En su informe correspondiente a 2009 la Junta acogió con beneplácito la aprobación de esa resolución e instó a todos los gobiernos a que la aplicaran a la mayor brevedad. La Junta también hizo referencia a casos en los que esos productos farmacéuticos se habían utilizado para robar a las víctimas, por ejemplo, obteniendo información sobre sus tarjetas de crédito o utilizando sus vehículos, e invitó a la comunidad internacional a que considerara la posibilidad de aplicar la resolución 52/8 de la Comisión en relación con esos delitos facilitados por las drogas, incluida la agresión sexual<sup>65</sup>. La Junta observa que, como resultado, el riesgo de la utilización de productos farmacéuticos para debilitar la resistencia de posibles víctimas con fines delictivos ha captado la atención del público en general y de los medios de comunicación. En particular, el hecho de que la agresión sexual a menudo se vea facilitada por

“drogas de violación”, y que hasta ahora no se hayan adoptado medidas eficaces fue objeto de noticia en muchos países y regiones en 2010.

39. A la luz de esos acontecimientos, y con el fin de obtener más información sobre el alcance del problema y las medidas adoptadas hasta ahora para combatirlo, la Comisión de Estupefacientes aprobó la resolución 53/7, a modo de seguimiento de la resolución 52/8. En esa nueva resolución, la Comisión instó a los Estados a que combatieran ese fenómeno, entre otras cosas, concienciando al público acerca de los *modi operandi* de los agresores y los recursos de que disponían las víctimas, y alentó a los Estados a que remitieran a la Junta y a la UNODC cualesquiera experiencias o resultados de investigaciones pertinentes. La Comisión invitó también a los Estados a que fomentaran la investigación en esa esfera, con miras a medir el alcance del problema, descubrir los *modi operandi* de los agresores y determinar las sustancias utilizadas, tanto aquellas sometidas a fiscalización internacional como aquellas que no lo estuvieran. Además, la Comisión instó a las organizaciones internacionales pertinentes, incluida la Junta, la UNODC y la OMS, a que reunieran información y siguieran analizando el fenómeno, con miras a elaborar definiciones y normas comunes como directrices para los análisis forenses destinados a detectar la presencia de sustancias psicoactivas utilizadas para cometer agresiones sexuales u otros delitos

40. De conformidad con la resolución 53/7 de la Comisión de Estupefacientes, en julio de 2010 la Junta se puso en contacto con todos los gobiernos para señalar a su atención dicha resolución y pedirles que le transmitieran la información solicitada en ella. Al 1 de noviembre de 2010, 47 gobiernos habían contestado a la Junta.

41. Las respuestas recibidas hasta la fecha arriba indicada revelan que en muchos países y regiones se han cometido delitos facilitados por drogas. La información de que se dispone sugiere que se han utilizado sustancias psicoactivas sobre todo en mujeres jóvenes, para cometer agresiones sexuales. No obstante, en varios países también se ha informado de casos de robo y fraude relacionado con la propiedad facilitados por drogas; en esos casos las víctimas suelen ser varones. La mayoría de los gobiernos indicaron que tienen dificultades para aportar datos exactos sobre esta cuestión, debido a la falta de pruebas forenses o de otra índole en esos casos. Por ello es difícil determinar el alcance real del problema, y se cree que en la mayoría de los países se

<sup>64</sup> Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2005 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.06.XI.1), párrs. 37 a 39.

<sup>65</sup> Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2009, párrs. 260 a 268.

denuncian un número muy reducido de los casos ocurridos.

42. El motivo por el cual resulta difícil reunir esos datos es que tal vez las víctimas mismas no sean conscientes de que se ha cometido un delito, o no estén dispuestas o en condiciones de hacer una acusación pública. En primer lugar, quizá no recuerden lo ocurrido por haber ingerido esas sustancias. En segundo lugar, puesto que los preparados utilizados por los agresores son insípidos, incoloros e inodoros, es posible que las víctimas no sospechen que se las ha drogado y por ello no consideren la posibilidad de someterse a un análisis forense de sangre u orina. En tercer lugar, las sustancias como la *gamma*-butirolactona (GBL) y el GHB se metabolizan muy rápido y tras unas horas es posible que no queden rastros de ellas en la sangre o la orina. Además, en el caso de la agresión sexual, en algunas culturas la naturaleza del delito dificulta que la víctima busque ayuda profesional, especialmente cuando la víctima había conocido al agresor antes del delito. Es posible que las víctimas no denuncien esos incidentes por vergüenza o miedo a ser culpadas o por el estigma que conlleva, en algunas sociedades, ser víctima de un delito de esa índole. En consecuencia, los funcionarios de aplicación de la ley que se ocupan de casos relacionados con delitos facilitados por las drogas deben recibir una capacitación especial sobre la interrogación de las víctimas de un delito de esa naturaleza. Por consiguiente, la Junta confía en que los gobiernos no limitarán su búsqueda de la información pertinente a los registros oficiales de delitos, sino que, además, seguirán buscando datos empíricos, por ejemplo, poniéndose en contacto con trabajadores sociales, incluidos los de servicios especiales y centros de crisis para mujeres, así como con la profesión médica, para obtener cálculos realistas del alcance del problema.

43. La Junta observa complacida que muchos países han introducido medidas para encarar ese problema, tal como se recomendó en la resolución 53/7 de la Comisión de Estupefacientes. A ese respecto, la Junta acoge con beneplácito las iniciativas emprendidas por algunos gobiernos, en cooperación con la industria destinadas a evitar la desviación y utilización de medicamentos para la comisión de delitos facilitados por drogas, como se hizo con el flunitrazepam en la década de 1990, sin que ello afecte a la biodisponibilidad y el uso médico de los preparados en cuestión. La Junta insta a todos los gobiernos que todavía no lo hayan hecho y que se ven afectados por esos problemas, a que consideren la posibilidad de

adoptar medidas adecuadas para evitar la administración encubierta de sustancias psicoactivas para cometer agresiones sexuales u otros delitos.

44. La Junta toma nota de las medidas adoptadas y previstas por la UNODC y los gobiernos interesados encaminadas a elaborar definiciones comunes, así como directrices para los análisis forenses, con miras a detectar la presencia de sustancias psicoactivas utilizadas para cometer agresiones sexuales u otros delitos. La Junta acoge con beneplácito esas iniciativas y les prestará su apoyo de conformidad con su mandato. Además, la Junta seguirá observando los problemas relacionados con los delitos facilitados por drogas, compartirá la información reunida con la UNODC y otros órganos internacionales como la OMS, seguirá trabajando según sea necesario para elaborar contramedidas adecuadas e incluirá en sus informes anuales futuros la información sobre el tema que reciba, según proceda.

#### **v. Uso indebido de medicamentos de venta con receta que contienen sustancias sujetas a fiscalización<sup>xix</sup>**

45. En virtud de los tratados de fiscalización internacional de drogas, los Estados tienen la obligación de impedir el tráfico y el uso indebido de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. La obligación se aplica igualmente a los preparados farmacéuticos que contienen sustancias sujetas a fiscalización. Para la mayoría de esos productos se requiere receta médica, con arreglo a los tratados y las leyes nacionales pertinentes en vigor en los distintos países.

46. En muchos países, se ha reducido significativamente el abastecimiento ilícito de medicamentos de venta con receta que contienen estupefacientes o sustancias sicotrópicas, a través de lo que solían ser sus principales canales, como la desviación del comercio internacional. Los gobiernos, en cooperación con la Junta, han frustrado los intentos de desviación del comercio internacional. Sin embargo, la Junta ha observado que, en algunos países, ha aumentado la desviación de medicamentos de venta con receta, de los canales de distribución internos. Además, se han abierto nuevos canales de tráfico, como las farmacias que funcionan ilegalmente en Internet y el correo utilizado para el contrabando.

47. Como lo mencionó la Junta en su informe correspondiente a 2006<sup>66</sup>, sigue siendo insuficiente la notificación de desviaciones de preparados farmacéuticos desde los canales de distribución internos. Pese a que el uso indebido de medicamentos de venta con receta constituye un problema mundial que aumenta rápidamente, se sigue tropezando con dificultades para obtener datos completos sobre la magnitud real del uso indebido de ese tipo de medicamentos, ya que la mayoría de los países no cuenta con un sistema de recopilación sistemática de datos. La información disponible acerca de dicho uso indebido se limita principalmente a pruebas aisladas o datos reunidos respecto de una o dos sustancias concretas (como la morfina o la metadona).

48. En 2009, el público en general se enteró del uso indebido de medicamentos de venta con receta a raíz del fallecimiento de artistas de renombre. Sin embargo, todavía el público en general y los medios de comunicación desconocen en gran medida la naturaleza del fenómeno. Muy a menudo el uso indebido de estos medicamentos se describe como consumo de preparados farmacéuticos, indebidamente utilizados para tratar el dolor, la depresión, el insomnio y la ansiedad. Con frecuencia se subestima el peligro del uso indebido de medicamentos de venta con receta que contienen estupefacientes o sustancias sicotrópicas, lo cual conduce a su consumo como drogas recreativas o a la dependencia. Ese problema, sumado a la gran disponibilidad de las sustancias sujetas a fiscalización, contribuye al aumento de su uso indebido.

49. De la información que los países han comunicado al Secretario General en el cuestionario para los informes anuales se desprende que casi todos los países hacen frente al tráfico y el uso indebido de medicamentos de venta con receta. La mayoría de los países no reúne sistemáticamente datos sobre el uso indebido y el tráfico de preparados farmacéuticos que contienen sustancias fiscalizadas. En los países en que se vigila sistemáticamente su uso indebido mediante encuestas sobre la población en general o grupos concretos, los datos indican que ese uso indebido está difundido y en muchos casos constituye un importante problema.

50. En muchos países los medicamentos de venta con receta son la segunda o tercera categoría de drogas de las que más uso indebido se hace. Los opioides de venta con receta más mencionados son la buprenorfina y la metadona. Otros opioides mencionados concretamente son la morfina, la codeína y la petidina, al tiempo que varios gobiernos han informado del uso indebido de drogas en la categoría "Otros opioides". La categoría de la que informan prácticamente todos los países como objeto de uso indebido son los sedantes y los tranquilizantes, siendo las sustancias más a menudo mencionadas las benzodiazepinas, como alprazolam, clonazepam, diazepam, flunitrazepam y lorazepam.

51. El uso indebido de benzodiazepinas, solas o combinadas con alcohol o drogas fabricadas ilícitamente como la cocaína, la heroína o la MDMA ("éxtasis"), es un problema cuya magnitud sigue en gran medida sin reconocerse en la mayoría de los países. En el cuestionario para los informes anuales muchos gobiernos han indicado que en su país había personas en tratamiento por uso indebido de benzodiazepinas o sustancias de tipo sedante no definidas y que su uso indebido aumentaba, si bien no se disponía de datos fiables.

52. En algunos países, es más sistemática la recopilación de datos sobre el uso indebido de medicamentos de venta con receta y, por ende, se dispone de información más precisa. Por ejemplo, de acuerdo con la encuesta nacional de los Estados Unidos de 2008 sobre el consumo de medicamentos y la salud, hacían uso indebido de medicamentos de venta con receta 6,2 millones de personas, cifra mayor que el número total de personas que hacen uso indebido de la cocaína, la heroína, los alucinógenos, la MDMA y las sustancias inhalables. Se ha informado de una situación similar en el Canadá. Los datos correspondientes a 2005 indican que en casi todas las principales ciudades del Canadá (excepto Vancouver y Montreal), la mayoría de los consumidores de drogas que se venden en la calle consumían sin autorización médica opioides de venta con receta. Se ha estimado que del 1 al 3 por ciento de la población del Canadá tiene ese hábito. En Alemania, se calcula que de 1,4 a 1,9 millones de personas son adictas a preparados farmacéuticos. Las autoridades alemanas han iniciado un programa para vigilar el uso indebido de preparados farmacéuticos destinado a la clientela de los centros de tratamiento de la drogadicción. En Francia, donde ha funcionado muchos años a nivel nacional un sistema de

---

<sup>66</sup> Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2006 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.07.XI.11), párrs. 54 a 58.

evaluación de la dependencia de preparados farmacéuticos, se ha informado del uso indebido de esos preparados, en particular los que contienen benzodiazepinas, buprenorfina y metadona. Han comunicado situaciones similares los gobiernos de varios países escandinavos.

53. Una preocupación particular es el aumento registrado en los últimos años del abuso de fármacos de venta con receta entre los jóvenes. En los Estados Unidos, por ejemplo, el uso indebido de opioides recetados para calmar el dolor se observa principalmente entre adultos jóvenes (personas de 18 a 25 años) y adolescentes (personas de 12 a 17 años de edad). Según los datos reunidos para el informe de 2007 del Proyecto europeo de encuestas escolares sobre el alcohol y otras drogas (ESPAD), en varios países de Europa, alrededor del 15% de la población escolar consume sin receta sedantes o tranquilizantes.

54. En los países en que el uso indebido de medicamentos de venta con receta se vigila sistemáticamente, se ha determinado que esos medicamentos son una de las principales drogas responsables de muerte por sobredosis. Así pues, en los Estados Unidos la Comisión de médicos forenses de la Florida ha informado de que el uso indebido de medicamentos de venta con receta que contenían sustancias sujetas a fiscalización internacional, había causado en 2008 la muerte de 2.184 personas en 2008. En el Reino Unido la metadona fue la causa principal del 27% de las muertes ocasionadas por drogas entre personas de 16 a 24 años de edad.

55. Entre los métodos más frecuentemente mencionados que se utilizan para la desviación de preparados farmacéuticos que contienen sustancias fiscalizadas figuran las recetas médicas falsificadas, vendidas, robadas (en farmacias, hospitales y consultorios médicos) y la obtención de recetas de varios médicos (“doctor shopping”). En los últimos años los grupos delictivos organizados han advertido la demanda potencial de medicamentos de venta con receta que se trafican y han agregado a su oferta ese tipo de medicamentos, desviados de canales lícitos. Las farmacias que funcionan ilegalmente en Internet cumplen un importante papel en el aumento del mercado ilícito de estos medicamentos.

56. En opinión de la Junta, es necesario que las autoridades nacionales competentes presten más atención al problema del uso indebido de medicamentos de venta con receta al formular las políticas de salud pública. La Junta exhorta a los

gobiernos a que estudien la posibilidad de introducir las siguientes medidas para contrarrestar el creciente problema del uso indebido de medicamentos de venta con receta que contienen sustancias sujetas a fiscalización internacional. Los gobiernos deberían incluir, en la medida de lo posible, el uso indebido de medicamentos de venta con receta en sus encuestas nacionales sobre el uso indebido de drogas, para obtener información sobre el alcance del fenómeno y sobre los tipos de drogas consumidas, con el fin de poder adoptar las estrategias más idóneas de fiscalización de drogas. Es igualmente importante que los organismos de represión informen regularmente a las autoridades de fiscalización de drogas de las incautaciones de preparados farmacéuticos, además de comunicar a las organizaciones internacionales competentes las incautaciones de productos farmacéuticos con sustancias sujetas a fiscalización internacional.

57. La Junta alienta a los gobiernos a introducir o ampliar los programas de vigilancia de los medicamentos de venta con receta. Además, a fin de reducir las prácticas inadecuadas de formulación de recetas, los gobiernos deberían contemplar la posibilidad de reforzar programas para promover el uso racional de medicamentos de venta con receta. La Junta sugiere que se pongan en marcha programas para que los organismos nacionales e internacionales de represión cobren conciencia de que el uso indebido de medicamentos de venta con receta plantea un problema de fiscalización de drogas comparable al uso indebido de drogas ilícitas. Cuando se haya advertido el comportamiento delictivo en un médico o un farmacéutico, se deberán aplicar las sanciones apropiadas. La Junta desea recordar a los gobiernos que la venta de sustancias sujetas a fiscalización internacional por farmacias de Internet debería estar prohibida o muy controlada (véanse los párrafos 269 a 272). Los gobiernos deberían ser conscientes de que los cambios en las pautas de uso indebido de drogas exigen ajustes en los programas para el tratamiento de la drogadicción. Si la sustancia fiscalizada de la que se hace uso indebido es un componente de un medicamento de venta con receta, será preciso determinar y aplicar las opciones de tratamiento adecuadas.

## **vi. Seguimiento de la resolución 51/13 de la Comisión de Estupefacientes: respuesta a la amenaza que plantea la distribución de sustancias sujetas a fiscalización internacional en el mercado no reglamentado<sup>xx</sup>**

58. La distribución de drogas sometidas a fiscalización internacional a través del mercado no reglamentado, caracterizada frecuentemente por la participación de redes delictivas organizadas y facilitada cada vez más por Internet, se ha convertido en un problema mundial, que afecta principalmente a los países en desarrollo. El empleo de medicamentos que contienen sustancias internacionalmente fiscalizadas obtenidas en el mercado no reglamentado, independientemente de que hayan sido desviadas de canales lícitos o se trate de fármacos falsificados, puede ocasionar graves problemas de salud, en particular la dependencia o incluso la muerte.

59. En el pasado, la Junta señaló a la atención de la comunidad internacional la extendida práctica de distribución de medicamentos a través del mercado no reglamentado, y recomendó que todos los gobiernos, la industria farmacéutica, las asociaciones de profesionales y las organizaciones internacionales tomaran medidas concertadas para abordar ese problema. En 2007, la Comisión de Estupefacientes aprobó la resolución 51/13, a fin de abordar el problema de la distribución de drogas sujetas a fiscalización internacional en el mercado no reglamentado e invitó a los organismos internacionales pertinentes, como la OMS, INTERPOL y la UNODC, a que ayudaran a los Estados Miembros, de ser necesario, en su empeño por resolver ese problema.

60. La cooperación de la industria farmacéutica y las asociaciones profesionales es necesaria para lograr resultados duraderos en la tarea de reducir la distribución de medicamentos en el mercado no reglamentado a nivel mundial y reducir, en particular, las ventas de medicamentos falsificados. La Junta valora la labor realizada por el Grupo de trabajo internacional de la OMS de lucha contra la falsificación de medicamentos, en cooperación con INTERPOL, la Organización Mundial de Aduanas, la UNODC y otros asociados pertinentes, comprendidas las

asociaciones farmacéuticas, para combatir los problemas relacionados con los mercados no reglamentados e impedir el comercio y la distribución de productos falsificados o medicamentos de mala calidad. La Junta observa con reconocimiento que la UNODC ha realizado una evaluación del riesgo de tráfico transnacional, así como del Estado de derecho, en África occidental, que abordó, entre otras cosas, el problema de la falsificación de medicamentos en la subregión, una de las zonas más afectadas por el problema, y que la UNODC siga procurando formular una respuesta más eficaz al problema.

61. La Junta reitera la necesidad de que todas las partes interesadas apliquen estrictamente las medidas de fiscalización previstas en los tratados internacionales pertinentes y cumplan la legislación vigente, a fin de asegurar que las sustancias fiscalizadas no sean fabricadas, importadas o exportadas ilegalmente, ni desviadas hacia el mercado no reglamentado. Todos los gobiernos deberían además aplicar las recomendaciones sobre ese tema que figuran en el informe de la Junta correspondiente a 2006. La Junta observa que se ha ampliado la gama de productos que se pueden encontrar en el mercado no reglamentado, incluidos los que contienen estupefacientes o sustancias sicotrópicas. Por ello, las autoridades nacionales competentes, y en particular las autoridades aduaneras, frecuentemente no advierten las variedades de medicamentos que entran en el país para su distribución en el mercado no reglamentado. Además, a menudo carecen de la pericia técnica necesaria para identificar remesas de medicamentos falsificados que pueden estar destinadas al mercado no reglamentado. Por consiguiente, la Junta alienta a todos los gobiernos a considerar la posibilidad de impartir capacitación e introducir tecnología destinada a las autoridades aduaneras para identificar los medicamentos falsificados.

## **vii. Utilización de productos farmacéuticos para facilitar la agresión sexual y otros delitos<sup>xxi</sup>**

62. La Junta acoge con beneplácito la aprobación de la resolución 52/8 por la Comisión de Estupefacientes, en que la Comisión instó a los Estados Miembros a que adoptaran medidas para combatir el nuevo problema de la utilización de sustancias para facilitar las agresiones sexuales (“violación en una cita”). Las sustancias a que se

aplica esa resolución incluyen el cannabis, un estupefaciente sometido a fiscalización en virtud de la Convención de 1961; sustancias como alprazolam, clonazepam, diazepam, flunitrazepam, fenciclidina, GHB, lorazepam, meprobamato, midazolam, secobarbital, temazepam, triazolam y zolpidem, sustancias que están sometidas a fiscalización en virtud el Convenio de 1971; y alcohol, 1,4-butanediol, escopolamina, gamma-butirolactona (GBL), hidrato de cloro y ketamina, sustancias que no están sometidas a fiscalización internacional. Además, en su resolución 52/8, la Comisión instó a los Estados Miembros a que intensificaran la sensibilización pública de ese problema, consideraran la posibilidad de aplicar controles más estrictos sobre esas sustancias o de adoptar otras medidas encaminadas a desalentar su uso para cometer agresiones sexuales, incluso tratándose de sustancias no sometidas a fiscalización internacional, y a intercambiar, utilizando canales bilaterales, regionales e internacionales, información sobre las nuevas tendencias del uso de drogas para cometer tales delitos. Por otra parte, la Comisión invitó al sector industrial interesado a que elaborase preparados que contuvieran ingredientes de protección, como colorantes y agentes saporíferos, a fin de advertir a las posibles víctimas de la adulteración de sus bebidas, sin que afectar la biodisponibilidad de los ingredientes activos para los fármacos legítimos.

63. El uso indebido de sustancias, independientemente de que sean fabricadas ilícitamente o desviadas de canales legítimos, para perpetrar agresiones sexuales u otros delitos, no es un fenómeno nuevo. En particular, durante largos años las benzodiazepinas, muchas de las cuales están sometidas a fiscalización en virtud del Convenio de 1971, han sido objeto de ese tipo de uso indebido, que está bien documentado en la literatura científica y jurídica. Han sido utilizadas con propósitos delictivos para debilitar la resistencia de las víctimas, por ejemplo para despojarlas de sus bienes o aprovecharse de su cuerpo con su aparente consentimiento y sin que tuviesen después el más mínimo recuerdo de lo ocurrido. Entre las conductas no deseadas que se observan cuando se consumen sin saberlo benzodiazepinas, figuran la revelación de información de las tarjetas de crédito, la realización de compras en varias tiendas o cargándolas a tarjetas de crédito y la firma de cheques, la entrega de un vehículo (junto con las llaves y los documentos) y la percepción de la violación como una experiencia grata. Las dosis de droga utilizadas en esas actividades delictivas

son más altas que las que se utilizan con fines terapéuticos, y se utilizan alimentos o bebidas para disimularlas las drogas, que con frecuencia se consumen mezcladas con alcohol. Ese tipo de delitos puede cometerse no sólo en lugares como bares, restaurantes, clubes nocturnos y aeropuertos, sino también en ambientes privados, por ejemplo, en casa de un amigo.

64. Entre las benzodiazepinas, el flunitrazepam se llegó a utilizar tan comúnmente para perpetrar agresiones sexuales que se le dio el nombre de “droga de violación en las citas”. En 1984, se incluyó por primera vez en la Lista IV del Convenio de 1971, pero en 1995 fue trasladado a la Lista III; después de adoptar esa medida, se detuvo eficazmente su desviación del comercio internacional. Sin embargo, en el decenio de 1990 continuó la desviación de flunitrazepam de los canales de distribución internos. Las medidas concertadas de los gobiernos de todos los principales fabricantes e importadores de la sustancia, en estrecha cooperación con la industria farmacéutica, han demostrado ser eficaces: los informes de incautaciones de flunitrazepam desviado de canales lícitos han disminuido considerablemente desde 2004. Entre las medidas adoptadas por la industria para frenar el uso indebido de flunitrazepam para cometer agresiones sexuales figuran: la terminación de la fabricación y distribución a nivel mundial de tabletas con altas dosis de la sustancia; la elaboración y comercialización de una nueva tableta con una dosis pequeña; la inclusión de un colorante en el núcleo y en la cubierta de la nueva tableta para facilitar su detección en líquidos y para prolongar el tiempo de disolución.

65. Pese a los éxitos señalados, en muchos países continúa el uso indebido de varias sustancias para perpetrar agresiones sexuales y otros delitos. Los delincuentes tienden a utilizar otras sustancias para facilitar la perpetración de sus delitos, entre ellas, el GHB, sustancia que todavía no está plenamente sometida a fiscalización nacional en todos los países a pesar de que fue sometida a fiscalización internacional en 2001. Los delincuentes tienden también a utilizar sustancias que en la actualidad no están sometidas a fiscalización internacional, como la ketamina, el 1,4 butanediol y la GBL, ya que se pueden obtener fácilmente de canales lícitos. Los traficantes de drogas obtienen esas sustancias de farmacias de Internet y a través del correo, o mediante su fabricación ilícita.

66. La Junta insta a todos los gobiernos a que apliquen lo antes posible la resolución 52/8 de la

Comisión de Estupefacientes para hacer frente a la nueva tendencia de la utilización de diversas sustancias para facilitar la perpetración de delitos penales. Y, lo que es más importante, la Junta alienta a los gobiernos a sensibilizar al público en general (y cuando proceda, a sectores vulnerables de la población de su territorio) de que los alimentos y bebidas que se dejan desatendidos pueden ser adulterados agregándoles ciertas sustancias que facilitan la perpetración de delitos, entre ellos la agresión sexual.

67. Los gobiernos deberían alertar a los organismos de represión y al poder judicial de esas prácticas, a fin de que puedan tomar medidas apropiadas para combatirlos, en el marco de la legislación nacional siempre que sea posible. En muchos países, la utilización de sustancias para facilitar la perpetración de un delito no está tipificada en la legislación penal y, por consiguiente, no se puede sancionar debidamente. La Junta alienta a todos los gobiernos ya afectados por el uso indebido de sustancias con tales fines a adoptar lo antes posible todas las medidas necesarias para introducir leyes de alcance nacional, o enmendar las ya vigentes, a fin de hacer frente a ese problema.

68. La Junta desea recordar a todos los gobiernos la necesidad de asegurarse de que se apliquen estrictamente todas las medidas de fiscalización establecidas en los tratados internacionales pertinentes, tales como el requisito de presentación de recetas y el sistema de inspección de las entidades que utilizan lícitamente sustancias sometidas a fiscalización internacional, a fin de impedir que se empleen con fines delictivos. La Junta alienta a los gobiernos, de conformidad con la resolución 52/8 de la Comisión de Estupefacientes, a considerar la posibilidad de imponer, cuando sea necesario, controles más estrictos que los actualmente previstos en el marco de los tratados de fiscalización internacional de drogas para impedir la desviación de sustancias de los canales de distribución internos con el propósito de cometer

un delito. A modo de ejemplo, puesto que la ketamina es una de las sustancias más frecuentemente utilizadas para la perpetración de delitos, los gobiernos deberían considerar la posibilidad de someterla a fiscalización mediante su inclusión en la lista de sustancias fiscalizadas en virtud de la legislación nacional, si la situación en sus territorios así lo requiriese.

69. La cooperación de la industria ha sido extremadamente importante para limitar el uso indebido de flunitrazepam fabricado lícitamente como “droga de violación en las citas”. La Junta exhorta a la industria farmacéutica y a la industria química a que cooperen en la tarea de hacer frente a nuevas situaciones de uso indebido de otras sustancias con la intención de cometer un delito, y a que estudien otras medidas adecuadas. La Junta alienta a los gobiernos a asegurarse de que todas las empresas de comercio y fabricación que se encuentren en su territorio y participen en el comercio de las sustancias mencionadas cobren conciencia de que esas sustancias podrían ser utilizadas para facilitar la perpetración de delitos. La Junta también alienta a los gobiernos a solicitar el apoyo de las empresas de que se trate en la tarea de abordar ese problema.

70. No hay una forma sistemática de reunir información sobre ese tipo de delitos a nivel nacional e internacional, ya que con frecuencia no están tipificados en la legislación nacional y esas actividades a menudo no se incluyen en las encuestas sobre uso indebido de drogas. Por consiguiente, se desconoce la magnitud del problema. La Junta exhorta a todos los gobiernos a que compartan con otros gobiernos y con los órganos internacionales competentes, incluida la propia Junta, toda información que puedan tener sobre nuevas tendencias del uso indebido de sustancias para perpetrar agresiones sexuales u otros delitos, ya que es necesario que la comunidad internacional comprenda más cabalmente la magnitud del problema para que pueda decidir si procede adoptar medidas adicionales para impedir ese tipo de uso indebido.

## V. Otras cuestiones

### i. Utilización de las semillas de cannabis con fines ilícitos del cannabis<sup>xxii</sup>

1. La Comisión de Estupefacientes, en su resolución 52/5, titulada “Estudio de todos los aspectos relacionados con la utilización de semillas de cannabis con fines ilícitos”, abordó el uso de dichas semillas para el cultivo ilícito de la planta de cannabis. En esa resolución, la Comisión pidió a la Junta que, en el ámbito del mandato que se le había encomendado en virtud de los tratados de fiscalización internacional de drogas y, según procediera, en colaboración con otros organismos internacionales competentes, reuniera información de los Estados Miembros acerca de sus reglamentaciones en relación con las semillas de cannabis, incluso sobre la venta de semillas de cannabis por la Internet, y la diera a conocer a los Estados Miembros.

2. La Junta envió a todos los gobiernos un cuestionario sobre las reglamentaciones aplicables a las semillas de cannabis, con el fin de saber si en sus leyes y reglamentaciones administrativas nacionales existían disposiciones destinadas a prevenir el uso de semillas de cannabis para el cultivo ilícito de plantas de cannabis, y obtener descripciones de las diversas reglamentaciones en la materia que se aplicaban en países de todo el mundo. Se pidió a las organizaciones internacionales que transmitieran información sobre toda reglamentación relativa a las semillas de cannabis que hubieran obtenido al ejecutar sus mandatos y programas.

3. La Comisión Europea presentó una sinopsis de la legislación de la Unión Europea en materia de semilla de cáñamo, según la cual, solo aquellas variedades de cannabis incluidas en el Catálogo común de variedades de especies de plantas agrícolas de la Comisión que tengan un contenido de tetrahidrocannabinol (THC) no superior al 0,2% pueden optar a recibir pagos de apoyo agrícola directos. Por tanto, se permite la importación de semillas de cannabis a la Unión Europea para la siembra únicamente si el contenido de THC de la variedad de cannabis en cuestión no supera el 0,2%. Las semillas de cannabis no destinadas a la siembra se pueden

importar solamente si no son viables (es decir, si se las ha inutilizado para la siembra), para la alimentación animal (mezcladas con otros cereales) o para exportarlas fuera de la Unión Europea.

4. De los 211 gobiernos a los que la Junta envió el cuestionario sobre las reglamentaciones en materia de semillas de cannabis respondieron 104, es decir, el 49%. En general, las respuestas indicaron que los diferentes países aplicaban enfoques reglamentarios muy variados.

5. La mayoría de los gobiernos que respondieron (59%) afirmaron que contaban con leyes o reglamentaciones administrativas de alcance nacional sobre la producción de semillas de cannabis. Uno de los criterios de reglamentación aplicados es incluir la semilla de cannabis en la definición jurídica de cannabis (según comunicaron Anguila, Australia, El Salvador, Guyana, Hong Kong (China), Lituania, Malasia, Malta, Mauricio, México, Nueva Zelanda y Zimbabwe), con lo que la semilla queda bajo el ámbito de aplicación de las leyes pertinentes sobre estupefacientes y su producción se reglamenta como si se tratara de un estupefaciente. Otros criterios son: someter a fiscalización nacional únicamente las semillas de cannabis viables (Canadá, Estados Unidos y Malta); permitir la producción de semillas de cannabis con un contenido de THC inferior a un límite establecido (según comunicaron varios Estados miembros de la Unión Europea); o permitir la importación de semillas de cannabis únicamente con una autorización especial (Colombia y la India).

6. En cuanto al comercio internacional de semillas de cannabis, aproximadamente la mitad de los gobiernos que respondieron (53%) indicaron que contaban con disposiciones para fiscalizar su importación y casi la mitad (47%) comunicaron que contaban con disposiciones para fiscalizar la exportación de las semillas de cannabis. En la mayoría de esos países se necesitaba una autorización para importar o exportar semillas de cannabis. En los países en que las semillas de cannabis se consideraban drogas fiscalizadas, su comercio internacional se reglamentaba de conformidad con las disposiciones relativas al comercio de

estupefacientes. En algunos países, se restringía la importación y la exportación a determinados tipos de semilla de cannabis, por ejemplo, aquellas que se habían tratado para que no germinaran (según comunicó el Japón), las de variedades con un contenido de THC inferior a un nivel determinado, o aquellas incluidas en un catálogo de especies aprobadas (según respondieron varios Estados miembros de la Unión Europea). Algunos países (Argentina, Brasil, China, Guatemala, Islandia, Líbano, Panamá y Zambia) habían prohibido la importación y la exportación de semillas de cannabis.

7. Aproximadamente la mitad de los gobiernos que respondieron (51%) reglamentaban la compraventa, la publicidad o la posesión de semillas de cannabis a nivel nacional. En los países donde estaban sujetas a fiscalización, la venta, la compra y la posesión ilícitas de semillas de cannabis eran delitos relacionados con las drogas. En algunos países (como Chipre, Estonia, Finlandia, Hungría y Japón) era ilegal poseer, comprar o vender semillas de cannabis si iban a utilizarse para el cultivo ilícito de plantas de cannabis. En esos casos, la posesión y el comercio de semillas de cannabis se consideraban actos preparatorios de ese cultivo ilícito y se les aplicaban las disposiciones legales correspondientes. Unos cuantos Estados (Brasil, Estados Unidos, Israel, Japón, México, República Dominicana y Zimbabue) habían prohibido la publicidad de semillas de cannabis o habían declarado ilegal la publicidad de cualquier droga ilícita. La gran mayoría de los gobiernos que respondieron (87%) comunicaron que no contaban con reglamentaciones específicas sobre la venta de semillas de cannabis por Internet, pero muchos de ellos subrayaron que esa posibilidad quedaba incluida en las disposiciones generales sobre la venta de cannabis, aplicables independientemente del método de venta. Un tercio de los gobiernos que respondieron (33%) dijeron que habían observado operaciones sospechosas de semillas de cannabis destinadas a fines ilícitos o se habían incautado de semillas de cannabis, sobre todo en pequeñas cantidades.

8. Varios gobiernos consideraron que eran necesarias medidas amplias, por ejemplo, en las esferas de la aplicación de la ley, la cooperación entre organismos gubernamentales, el intercambio de información a nivel internacional y la concienciación, a fin de evitar que las semillas de cannabis se utilizaran para el cultivo ilícito de la planta de cannabis. En cuanto a posibles medidas para fiscalizar la semilla de cannabis, se sugirió

que se distinguiera entre las semillas aptas para germinar y las no viables. También se expresó la opinión de que la comunidad internacional, al estudiar medidas de fiscalización, debía procurar que no se viese afectado negativamente al uso legítimo de las semillas de cannabis.

9. La Junta observa que la amplia disponibilidad de semillas de cannabis, que no son objeto de fiscalización en virtud de los tratados de fiscalización internacional de drogas, es un factor que contribuye al cultivo ilícito de la planta de cannabis. Dados los diversos enfoques reglamentarios respecto a las semillas de cannabis que se describieron en las respuestas al cuestionario, la Junta alienta a todos los gobiernos a que sigan averiguando cuáles son las prácticas óptimas para tratar el uso de la semilla de cannabis con fines ilícitos. La Junta invita a los gobiernos a que consideren la posibilidad de aplicar medidas adecuadas a nivel nacional para prevenir eficazmente ese uso, por ejemplo las restricciones al comercio de semillas aptas para germinar o de variedades con un contenido de THC superior a un límite determinado.

10. Preocupa a la Junta la venta generalizada, especialmente a través de Internet, de semillas de cannabis con fines ilícitos. Es evidente que quienes recurren a sitios web y anuncios electrónicos para vender semillas de cannabis incitan al cultivo ilícito de plantas de cannabis. Por ello la Junta pidió a algunos gobiernos que le proporcionaran información sobre la venta de semillas de cannabis por Internet, y en concreto, sobre transacciones detectadas, los operadores de sitios web involucrados y los orígenes y destinos de los envíos, y sobre las medidas que habían adoptado esos gobiernos para solucionar el problema. De las respuestas recibidas se deduce que, al parecer, muchas veces los gobiernos no disponen de información sobre operaciones por Internet de venta de semillas de cannabis con fines ilícitos. Por ello la Junta invita a los gobiernos a que aumenten su vigilancia de los casos de venta por Internet de semillas de cannabis con fines ilícitos y redoblen sus esfuerzos por detener esa actividad. A ese respecto, la Junta insta a los gobiernos a que apliquen el artículo 3, párrafo 1 c) iii) de la Convención de 1988, en el que se exige a los Estados parte que tipifiquen como delito penal el instigar o inducir públicamente a otros, entre otras cosas, a que cultiven ilícitamente la planta de cannabis o hagan uso ilícito del cannabis.

## ii. Materiales vegetales que contienen sustancias psicoactivas<sup>xxiii</sup>

11. Muchas plantas que contienen sustancias psicoactivas con propiedades estimulantes o alucinógenas, así como preparados elaborados con esas plantas, tienen usos tradicionales en algunos países o regiones, por ejemplo, en ritos religiosos. De conformidad con la Convención de 1961 y de esa Convención enmendada por el Protocolo de 1972, las plantas que son fuente de estupefacientes, como la de cannabis, la adormidera y el arbusto de coca, están sometidas a medidas de fiscalización específicas. En cambio, aunque algunos ingredientes activos con efectos estimulantes o alucinógenos contenidos en ciertas plantas están sometidas a fiscalización en virtud del Convenio de 1971, actualmente no hay ninguna planta fiscalizada de conformidad con ese Convenio ni con la Convención de 1988. Tampoco los preparados (por ejemplo, las decocciones para consumo oral) elaborados a partir de plantas que contienen esos ingredientes activos son objeto de fiscalización internacional.

12. Algunos ejemplos de esas plantas o materiales vegetales son el khat (*Catha edulis*), cuyos ingredientes activos catinona y catina están incluidos en las Listas I y III del Convenio de 1971; la ayahuasca, un preparado de plantas originarias de la cuenca del Amazonas, principalmente la *Banisteriopsis caapi* (una enredadera de la selva) y otra planta rica en triptamina (*Psychotria viridis*) que contiene varios alcaloides psicoactivos como la DMT; el peyote (*Lophophora williamsii*), que contiene mescalina; los hongos alucinógenos (*Psilocybe*), que contienen psilocibina y psilocina; la efedra, que contiene efedrina; el kratom (*Mitragyna speciosa*), una planta originaria del Asia sudoriental que contiene mitraginina; la iboga (*Tabernanthe iboga*), que contiene el alucinógeno ibogaína y es originaria de la parte occidental del África central; variedades de *Datura* que contienen hiosciamina (atropina) y escopolamina; y la *Salvia divinorum*, una planta originaria de México que contiene el alucinógeno salvinorina-A.

13. La Junta advierte un interés cada vez mayor en el consumo recreativo de esos materiales vegetales. Además las plantas de los que se extraen a menudo también se utilizan fuera de su contexto socioeconómico original para explotar a los drogodependientes. Dado que se pueden transportar rápidamente por vía aérea hacia cualquier país del mundo, el consumo de esas plantas o de los preparados elaborados a partir de ellas ya no se limita a las regiones donde crecen las plantas, ni a las comunidades que los han consumido tradicionalmente. Los posibles consumidores vienen utilizando la Internet para informarse directamente de las propiedades estimulantes o alucinógenas de algunos de esos materiales vegetales, del hecho de que no están sometidos a fiscalización internacional y de los sitios web donde pueden adquirirlos. El resultado ha sido que en muchos países se ha advertido un aumento del comercio, el consumo y el abuso de esos materiales. La utilización de esos materiales puede tener efectos adversos para el consumidor como náuseas, vómitos, somnolencia, envenenamiento y experimentación de vivencias pasadas. Además, la disminución de ciertas capacidades derivada del consumo de esos materiales vegetales por una persona puede tener consecuencias graves para el bienestar de otras personas, consecuencias que son similares a las de conducir bajo la influencia de sustancias psicoactivas.

14. La Junta observa que, en vista de los riesgos para la salud que conlleva el uso indebido de ese material vegetal, algunos gobiernos han sometido a fiscalización nacional determinados tipos de esos materiales y preparados vegetales. La Junta recomienda a los gobiernos que todavía no lo hayan hecho, y que hayan experimentado problemas con personas que practican el consumo recreativo o el tráfico de esos materiales vegetales, que se mantengan vigilantes (pues los riesgos asociados con ese consumo pueden aumentar) y que notifiquen a la Junta y a la OMS esos problemas. La Junta recomienda también que los gobiernos consideren la posibilidad de fiscalizar esos materiales a nivel nacional, si la situación lo requiere.

## **Tercera parte. Fiscalización de precursores**

## I. Veinte años de fiscalización internacional de precursores: los progresos y los problemas<sup>xxiv</sup>

1. A lo largo de los 20 últimos años la Junta ha presentado informes sobre los progresos realizados por la comunidad internacional en lo que respecta a la aplicación de medidas de fiscalización de precursores<sup>67</sup>. Se ha avanzado considerablemente: la mayoría de los países se han adherido a la Convención de 1988; se han elaborado leyes e infraestructura de fiscalización nacionales, y ha aumentado la comunicación, así como también la cooperación internacional. Mucho se ha aprendido, se han determinado métodos de desviación y se han adaptado y fortalecido los controles del comercio internacional.

2. En general, las sustancias químicas sometidas a medidas de fiscalización más estrictas son ahora más difíciles de obtener del comercio internacional que hace 20 años, gracias al número creciente de países que aplican leyes de fiscalización de precursores, así como a la mayor capacidad de reglamentación y vigilancia y a la sensibilización de los sectores industriales pertinentes. El fortalecimiento de las medidas de fiscalización en un número creciente de países se refleja, por ejemplo, en el hecho de que las rutas de desviación se han hecho más complejas y de que circulan en el mercado sustancias no fiscalizadas, especialmente precursores inmediatos con escasos usos legítimos que no sean como sustancias intermedias en procesos industriales legítimos, que sustituyen a las sustancias químicas tradicionales, sometidas a medidas de fiscalización más estrictas

3. Los instrumentos eficaces de que disponen los gobiernos son cada vez más amplios, aunque, si bien son tan sencillos que pueden ser utilizados por todas las autoridades nacionales competentes, nunca se ha llegado a su aplicación universal. No se han registrado los mismos progresos en todos los países, ya que los países de menores ingresos y, de hecho, regiones enteras, están quedando rezagadas. El alcance de las medidas dista mucho de ser mundial, al no haberse dado prioridad a la asistencia técnica, ni haberse prestado asistencia suficiente. A medida que las organizaciones de tráfico de sustancias químicas se vuelven más organizadas, especializadas

y hábiles en lo que respecta a sus métodos para eludir los controles internacionales efectivos, así también deben adaptarse y responder los gobiernos a título individual y la comunidad internacional.

### A. Los progresos

4. A partir de 1988 la Junta ha elaborado y ha venido distribuyendo el cuestionario anual sobre precursor es (el formulario D); empezó a reunir, organizar y analizar información; ha prestado asistencia a los gobiernos para organizar y coordinar sus métodos de vigilancia y fiscalización de los precursores, y ha elaborado y actualizado el banco de datos sobre esas sustancias.

5. La mayoría de los gobiernos han establecido autoridades nacionales competentes que se encargan de reglamentar o de hacer cumplir las medidas de fiscalización nacional de los precursores. Si bien existen 188 autoridades, hasta la fecha 21 países todavía no han comunicado una autoridad nacional competente<sup>20</sup>. Es el caso, principalmente, de los países de África, nueve de los cuales, o uno de cada seis, carecen de una autoridad nacional competente que se encargue de la fiscalización de precursores a nivel nacional, lo que hace vulnerable a la región de África a los intentos de los traficantes de obtener sustancias químicas para utilizarlas con fines ilícitos.

6. Los informes presentados a la Junta en relación con la incautación de precursores, la desviación de sustancias y la fabricación de drogas ilícitas, así como sobre el comercio lícito, también han aumentado a lo largo de los 20 últimos años, a medida que los países fueron aplicando sistemas de fiscalización nacional, de seguimiento y, en última instancia, de presentación de informes, o mejorando los existentes. En 1990 presentaron el formulario D 104 gobiernos, si bien únicamente uno de cada cinco

20

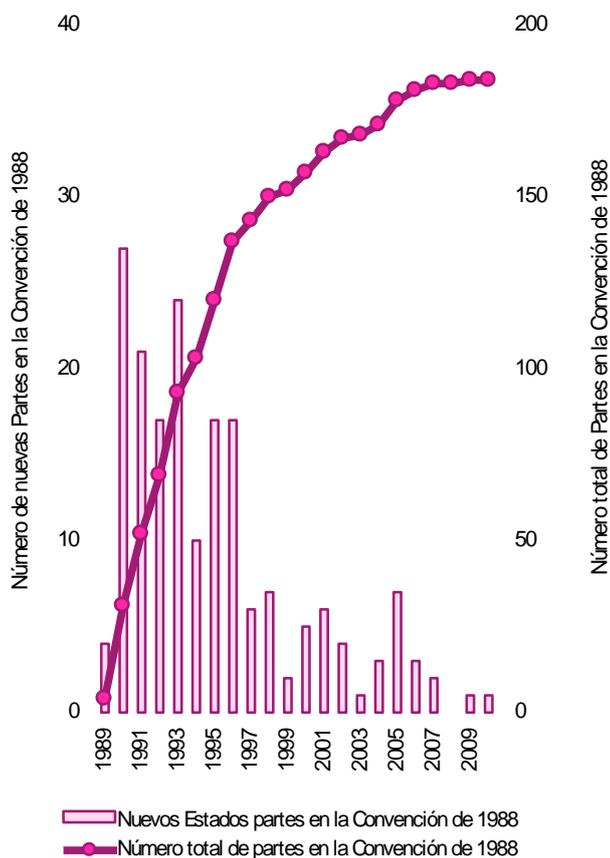
La Junta no ha sido informada de las

autoridades nacionales competentes en relación con la Convención de 1988 de los siguientes Gobiernos: Albania, Angola, Belarús, Belice, Burundi, Comoras, Francia (Martinica), Haití, Islas Marshall, Liberia, Liechtenstein, Malawi, Mauritania, Mongolia, Mozambique, Nauru, Palau, San Marino, Somalia, Sudán del Sur y Yemen.

<sup>67</sup> El primer informe de la Junta sobre la aplicación d  
El artículo 12 se publicó en 1991 (E/CN.7/1991/21 y Co  
rr.1).

pudo presentar información relativa a la incautación de sustancias químicas. Aún menos gobiernos pudieron presentar información relativa a la desviación de precursores y a remesas de sustancias químicas detenidas, o detalles relacionados con la fabricación clandestina. En 2010 el número de gobiernos que presentaron información aumentó a 132 y el porcentaje de los que pudieron presentar información sobre la incautación de precursores, de carácter obligatorio en virtud de la Convención de 1988, casi se duplicó, pasando al 37%. También se registró un aumento de la presentación de datos sobre el comercio legítimo, que pasó del 47% de los informes en 1995 al 89% en 2010, y de la presentación de previsiones de las necesidades anuales legítimas de importación de determinados precursores de los estimulantes de tipo anfetamínico.

**Figura XVII. Número de nuevos Estados parte y número total de Partes en la Convención de 1988, 1989-2010**



7. Es posible descubrir operaciones sospechosas en el comercio legítimo conociendo el mercado y sus agentes y comprendiendo y reconociendo las modalidades habituales de comercio, los requisitos del comercio legítimo, las empresas que efectúan operaciones comerciales con precursores y los

usuarios y usos finales de estos. Para poder determinar la legitimidad de una importación, y ponerle objeciones en caso de duda, la autoridad competente del país importador debe tener conocimiento de la operación prevista. Uno de los medios más eficaces para lograrlo es el sistema de notificaciones previas a la exportación. Cada vez más gobiernos exigen la presentación de notificaciones con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 10 a) de la Convención de 1988. El número de gobiernos que han solicitado notificaciones previas a las importaciones propuestas ha aumentado a 79. No obstante, si bien lentamente se vienen sumando nuevos gobiernos todos los años, solo el 40% de los países exige algún tipo de notificación. Apenas el 21% de los países de bajos ingresos exigen notificaciones previas a la exportación, frente al 66% y el 40% de los países de mayores y medianos ingresos, respectivamente.<sup>68</sup>, lo que hace mucho más probable que los primeros se encuentren en una situación desproporcionadamente más vulnerable a los intentos de desviación.

8. A partir de 2006, año en que se puso en marcha el sistema electrónico de intercambio de notificaciones previas a la exportación (PEN Online), se registraron progresos considerables en cuanto a la vigilancia del comercio internacional de precursores. Gracias a ese sistema automatizado, ahora las autoridades competentes de los países exportadores e importadores pueden comunicarse mediante un único sistema centralizado y confirmar la legitimidad de cada operación o suspender o detener remesas sospechosas en tiempo real. El número de notificaciones previas a la exportación enviadas por medio del portal de PEN Online ha aumentado a más de 20.000 por año a 169 países y territorios. Hay ahora 126 usuarios registrados en ese sistema, que la Junta proporciona a los gobiernos; no obstante, apenas el 43% de los países de bajos ingresos se han registrado, porcentaje desproporcionadamente menor que el de los países de mayores o medianos ingresos (el 85% y el 65%, respectivamente).

9. Es importante seguir desarrollando el sistema PEN Online y llevar a cabo un análisis de riesgos, a título individual y colectivo, de las remesas previstas comunicadas por ese medio. Si bien la Junta no es parte en las operaciones propuestas entre los países

<sup>68</sup> Esa clasificación según los ingresos está basada en datos del Banco Mundial de 2010 sobre el ingreso nacional bruto per capita, expresado en dólares de los Estados Unidos utilizando el método Atlas, y determinando el promedio de los años 2006 a 2010

exportadores e importadores, ayuda a los gobiernos a verificar las operaciones en las que intervienen, en particular, países y regiones en que no se exigen notificaciones o en que los recursos y la capacidad son limitados.

10. Se han obtenido buenos resultados aplicando las recomendaciones de la Asamblea General sobre la manera de fortalecer el intercambio de información con respecto a las operaciones sospechosas y sobre la necesidad de reforzar la cooperación multilateral en materia de intercambio de información acerca de las operaciones de compraventa de precursores y difusión de información sistemática sobre los modi operandi utilizados por las organizaciones de tráfico de sustancias químicas.<sup>22</sup> La Junta prestó apoyo a diversas actividades internacionales de duración limitada encaminadas a poner coto a la desviación de precursores e iniciar investigaciones retrospectivas: la Operación Púrpura (1999-2005), la Operación Topacio (2001-2005) y el Proyecto Cohesión P establecido mediante la fusión de las dos primeras en 2005 proporcionaron información estratégica a los gobiernos sobre el tráfico de permanganato potásico y anhídrido acético, en tanto que el Proyecto Prisma (iniciado en 2002) se concentra en determinados precursores de los estimulantes de tipo anfetamínico. Esas operaciones multilaterales han redundado en el aumento del número de casos en que se ha descubierto, comunicado y prevenido la desviación (o el intento de desviación) de sustancias del comercio internacional por canales ilícitos. En la sección H del capítulo III se dan ejemplos de los éxitos logrados.

11. La información obtenida gracias a esas operaciones, en combinación con los informes anuales, también contribuye al proceso de clasificación de sustancias y reclasificación de las sustancias sometidas a fiscalización internacional. En respuesta a las nuevas tendencias del tráfico y la fabricación ilícita, la Junta propuso anteriormente a la Comisión de Estupeficientes que clasificara o reclasificara varias sustancias químicas. La norefedrina, que se había empezado a utilizar para la fabricación ilícita de estimulantes de tipo anfetamínico, se añadió al Cuadro I en 2000. Desde entonces, otras sustancias químicas se han trasladado del Cuadro II al Cuadro I, a saber, el anhídrido acético (2001), el permanganato potásico (2001) y el ácido fenilacético y sus sales (2011).

<sup>22</sup> Resolución S-20/4B de la Asamblea General.

Figura XVIII. Presentación anual del formulario D y de determinados datos, 1990-2010

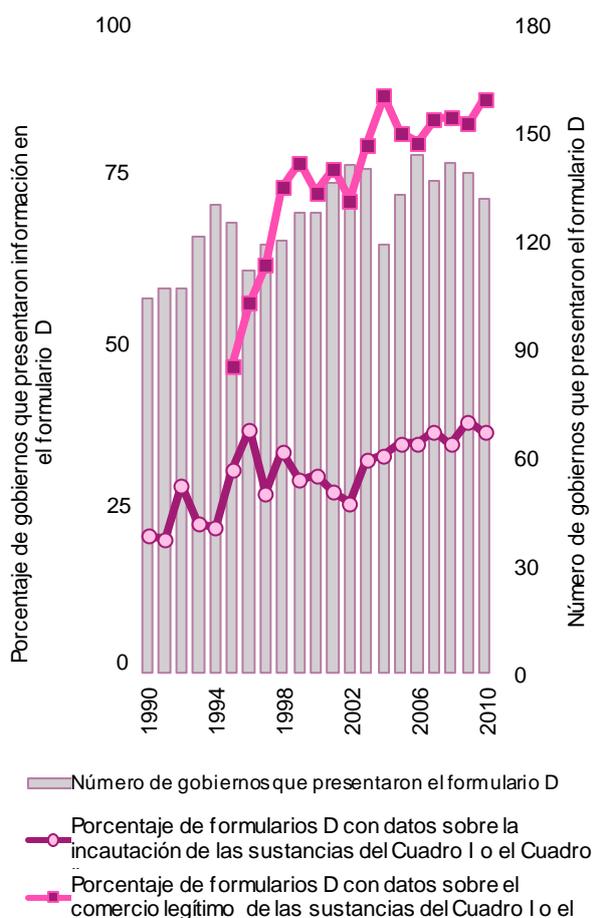


Figura XIX. Gobiernos que invocaron el artículo 12, párrafo 10 a) de la Convención de 1988, que exige notificación previa a la exportación de sustancias químicas, 1995-2011

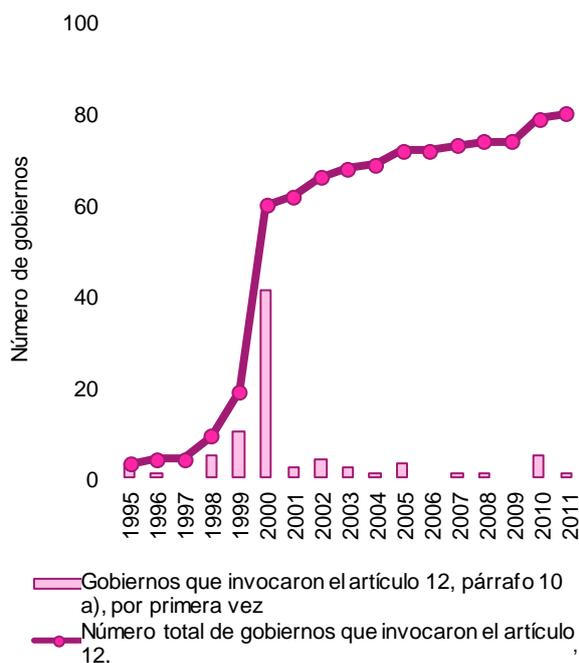
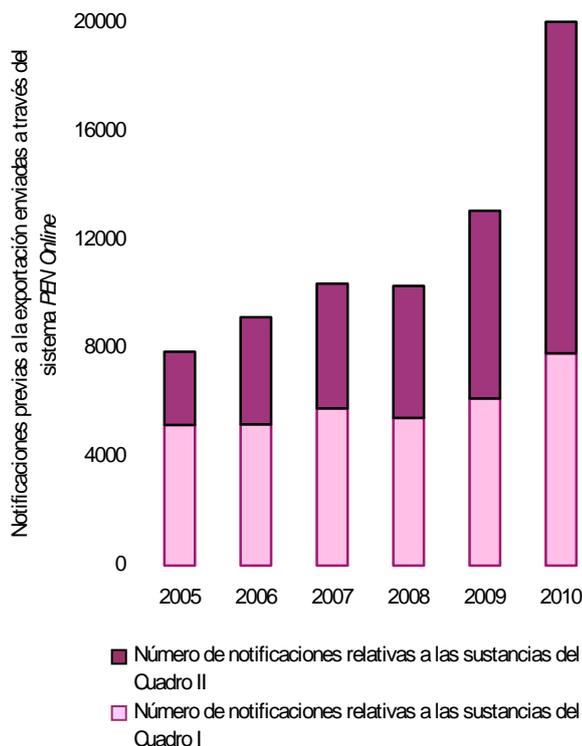


Figura XX. Notificaciones previas a la exportación de las sustancias de los Cuadros I y II enviadas a través del sistema PEN Online, 2005-2010



12. A lo largo de los últimos años, las organizaciones de tráfico de sustancias químicas han empezado a obtener cada vez más sustancias sucedáneas, entre ellas sustancias preparadas por encargo, directamente de la industria química. En consecuencia, los gobiernos vienen adoptando cada vez más el concepto de industria como asociado esencial para prevenir la desviación de sustancias. Las Directrices para la elaboración de un código de práctica voluntario destinado a la industria química y la lista de vigilancia internacional especial limitada de sustancias no incluidas en los cuadros son instrumentos ofrecidos a título gratuito por la Junta que pueden servir de ayuda en ese sentido. La lista de vigilancia, establecida en 1998 en respuesta a la inquietud cada vez mayor suscitada a la sazón por el empleo de sustancias químicas sucedáneas, ayuda a los gobiernos a supervisar de manera flexible el movimiento de las sustancias no clasificadas que más tienden a ser desviadas del comercio legítimo, sin dejar de atender, al mismo tiempo, a las necesidades de la industria legítima. La lista, que ha aumentado y contiene ahora 52 sustancias, se distribuye a las autoridades de reglamentación para que la utilicen conjuntamente con la industria.

## B. Los problemas y el camino por recorrer

13. Los 20 años de fiscalización internacional de precursores han demostrado que el sistema de fiscalización internacional ofrece varios instrumentos necesarios. No obstante, la experiencia ha mostrado que los instrumentos no han tenido una aplicación universal y que persiste la necesidad de aplicarlos de manera más generalizada en los países y a nivel mundial. En el capítulo V infra figuran ejemplos concretos de esos instrumentos.

14. Los 20 años de fiscalización internacional de precursores también han demostrado la capacidad de las organizaciones de tráfico de sustancias químicas para adaptarse rápidamente a las presiones ejercidas por los órganos de reglamentación y de aplicación de la ley. Concretamente, sus posibilidades de obtener sustancias intermedias, precursores y sustancias químicas por encargo han aumentado, así como también lo han hecho el volumen y el grado de complejidad de la fabricación, como lo manifiesta la posibilidad que tienen de utilizar otras materias primas y otros métodos que anteriormente se consideraban demasiado complejos y costosos como para emplearlos en entornos ilícitos. Todo esto se ve agravado por el aumento continuo de las clases y cantidades de drogas sintéticas, no obtenidas de plantas, y la velocidad sin precedentes con que se producen ahora los cambios de una sustancia a otra. Habida cuenta de la flexibilidad con que actúan los traficantes en lo que respecta a la obtención de precursores y la fabricación ilícita, también se hace necesario flexibilizar los mecanismos para hacer frente a esos fenómenos.

15. El concepto de incluir sustancias individualmente en los cuadros es una medida de reacción que no está a la altura del rápido surgimiento de nuevas sustancias precursoras para la fabricación ilícita de drogas. Por el contrario, es preciso aplicar un criterio más flexible que entrañe un menor tiempo de reacción para descubrir pedidos sospechosos e impedir la desviación de nuevas sustancias químicas, lo que solo se puede lograr en colaboración con la industria.

16. Al mismo tiempo, la legislación debe ser más flexible en lo que respecta a prever la investigación y el enjuiciamiento de los incidentes que se produzcan con nuevas sustancias químicas cuando se sospeche que se intenta utilizarlas para la fabricación ilícita de sustancias. Los casos de utilización de nuevas sustancias químicas no fiscalizadas, al igual que los de incautación de sustancias químicas actualmente sometidas a fiscalización internacional,

deben considerarse el comienzo de un a investigación, y no su fin.

17. Los gobiernos también deben tener en cuenta en qué medida el acto delictivo de tráfico de sustancias químicas se corresponde con el castigo impuesto. Las sanciones penales, civiles y administrativas conexas deben ser proporcionales a la clase y cantidad de sustancia ilícita que se pensara fabricar. Así pues, en el caso de los precursores que se habrían utilizado para la fabricación ilícita de drogas, la sanción debería guardar relación con la cantidad de droga que se habría fabricado.

18. Por último, para que la comunidad internacional se beneficie de los conocimientos adquiridos de resultados de los nuevos acontecimientos y pueda prevenir futuros intentos de desviación, es fundamental difundir más información e inteligencia estratégica en tiempo real sobre los pedidos sospechosos, las remesas detenidas y los precursores incautados. Los órganos de reglamentación y de aplicación de la ley y la industria pertinente, en los planos nacional e internacional, desempeñan un papel igualmente importante en lo que respecta a comprender la dinámica y el grado de complejidad de la desviación y el tráfico actuales, determinar los puntos débiles y elaborar soluciones adecuadas

## II. Dificultades en la fiscalización internacional de precursores<sup>xxv</sup>

1. El informe de la Junta sobre precursores correspondiente a 2011 se centró en los logros y los progresos realizados en la aplicación del marco de requisitos establecido en virtud de la Convención de 1988, las resoluciones conexas y los instrumentos disponibles. En el presente capítulo figura un análisis más detallado de las lagunas existentes y se reseñan las dificultades que se plantearán en el futuro en el ámbito de la fiscalización de precursores. Del análisis hecho por la Junta respecto de la aplicación del artículo 12 de la Convención de 1988 se desprende que en la actualidad los problemas más importantes en materia de fiscalización de precursores se relacionan con dos esferas principales:

- La falta de una aplicación integral de las disposiciones de la Convención de 1988 y las resoluciones conexas en el plano nacional (es decir, la fiscalización interna)
- La aparición de nuevos problemas que no se han abordado integralmente en el marco normativo vigente

### A. La falta de una aplicación integral de las disposiciones de la Convención de 1988 y las resoluciones conexas en el plano nacional.

2. La columna vertebral del sistema de fiscalización internacional de precursores es el artículo 12 de la Convención de 1988, complementado por las resoluciones pertinentes de la Comisión de Estupefacientes, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General. A lo largo de los años, se aprobaron más de 20 resoluciones exclusivamente dedicadas a cuestiones relacionadas con los precursores, en virtud de las cuales se solicitaban medidas complementarias<sup>69</sup>. Además, al menos en otras 10 resoluciones se han mencionado elementos de la fiscalización de

<sup>69</sup> Resolución S-20/4 de la Asamblea General; resoluciones del Consejo Económico y Social 1991/40, 1992/29, 1993/40, 1995/20, 1996/29, 1997/41, 1999/31, 2001/14, 2003/39, 2004/38; resoluciones de la Comisión de Estupefacientes 42/1, 42/2, 43/9, 43/10, 45/12, 48/11, 49/3, 49/7, 50/5, 50/6, 50/10, 51/10, 51/16, 53/15 y 54/8.

precursores en el contexto de la fiscalización de drogas en general, incluida la resolución 1817 (2008) del Consejo de Seguridad sobre la situación en el Afganistán. La Convención de 1988 también prevé diversas medidas para evitar la desviación de materiales y equipos conexas (artículo 13) y garantizar la integridad del movimiento de remesas por transportistas comerciales (artículo 15), por mar (artículo 17), en zonas y puertos francos (artículo 18) y por servicios postales (artículo 19).

### 1. La fiscalización nacional como condición previa a la prevención eficaz de la desviación

3. Con 187 Estados partes, la Convención de 1988 es la que tiene mayor número de adhesiones entre los tres tratados sobre la fiscalización internacional de drogas. La Convención de 1988 confiere una amplia discrecionalidad a las partes con respecto a la adopción de medidas destinadas a alcanzar la meta primordial del artículo 12, a saber, prevenir la desviación de sustancias utilizadas para la fabricación ilícita de drogas. Se confiere discrecionalidad específicamente respecto de las diversas medidas destinadas a vigilar la fabricación y distribución nacional lícitas, teniendo en cuenta las diferentes funciones y circunstancias de los países en cuanto a la naturaleza y el alcance de la industria y el comercio legítimos y de la fabricación ilícita de drogas dentro de cada país. Reviste fundamental importancia reconocer que la capacidad para cumplir con los requisitos enunciados en la Convención de 1988 respecto de la vigilancia del comercio internacional está estrechamente vinculada con la existencia de un fundamento jurídico armónico en el plano nacional y con un régimen de reglamentación, procedimientos y mecanismos de trabajo apropiados. La parte que no cuente con información acerca del mercado interno y sus participantes, incluidos los usuarios finales, tal vez no estará en condiciones de cumplir con su obligación de prevenir la desviación de precursores.

4. Uno de los elementos de esta información estratégica es el conocimiento acerca de los fabricantes legítimos. El Consejo Económico y Social, en su resolución 1995/20, pidió a los gobiernos que presentaran información sobre los fabricantes de las sustancias incluidas en el Cuadro I de la Convención de 1988. Sin embargo, desde 2007, solo 19 gobiernos

han proporcionado información sobre alguna de las sustancias incluidas en el Cuadro<sup>70</sup>

5. Otras deficiencias pueden incluir unos sistemas inadecuados de registro nacional de operadores dedicados a la fabricación, distribución y comercialización, intermediación, importación y exportación y/o uso final de las sustancias incluidas en los cuadros, o la aplicación poco sistemática de esos sistemas.

## 2. Cantidades de umbral de precursores por debajo de las cuales no se aplican los requisitos de importación, exportación o distribución interna.

6. Uno de los temas de preocupación es el establecimiento de umbrales para la importación y distribución de determinadas sustancias incluidas en el Cuadro I y en el Cuadro II de la Convención de 1988. Habida cuenta de que la desviación de una proporción muy pequeña de precursores objeto de comercio legítimo sería suficiente para abastecer a la fabricación ilícita de drogas, puede ocurrir que los umbrales basados en los volúmenes de comercio legítimo permitan no obstante una desviación considerable a la fabricación ilícita de drogas. Vienen al caso las desviaciones identificadas y las incautaciones de anhídrido acético, principalmente comunicadas por países y/o relacionadas con regiones cuyos reglamentos sobre comercio interno son inadecuados o poco rigurosos, incluidos los umbrales y el requisito de registro del usuario final. Algunos de esos países fueron, por ejemplo, Eslovenia, Hungría y México, que figuraron entre los cinco países del mundo que más incautaciones de anhídrido acético comunicaron en el período 2007-2011. Según la información en conocimiento de la Junta, se está procediendo a subsanar las deficiencias comprobadas. Otro ejemplo es la fabricación nacional en el Canadá y los Estados Unidos, que obedece parcialmente a la elusión de los límites de compra de preparados farmacéuticos que contienen pseudoefedrina o efedrina: en los Estados Unidos, los límites de compra vigentes permiten la propagación de la fabricación ilícita de metanfetamina a pequeña escala para consumo personal; y en el Canadá, los fabricantes ilícitos de drogas están utilizando productos dietéticos que normalmente no son objeto de las medidas de fiscalización más

rigurosas a las que se someten los preparados farmacéuticos que contienen pseudoefedrina y efedrina.

## 3. La dificultad para evaluar las necesidades reales

7. En su resolución 49/3, la Comisión de Estupefacientes pidió a los Estados Miembros que proporcionaran a la Junta las previsiones anuales de sus necesidades legítimas de importación de cuatro precursores de estimulantes tipo anfetamínico (véase el párr. 19 de este informe). Aunque tanto el número de gobiernos como el de las sustancias respecto de las cuales se proporcionaron esas previsiones han aumentado continuamente en los pasados dos años y actualmente asciende a 150 países y territorios, la Junta también observa las dificultades a que se enfrentan algunos gobiernos para proporcionar previsiones adecuadas. Muchas veces, los gobiernos crean un “margen de seguridad” de grandes proporciones para dar cabida a posibles incrementos durante un año determinado, en lugar de intentar establecer previsiones realistas como un instrumento más para ejercer sus funciones y deberes normativos en la fiscalización de la desviación. Por ejemplo, en el caso de los países respecto de los cuales se dispone de ambos conjuntos de datos, 45 países importaron en 2011 considerablemente menos (como mínimo el 40% menos) de lo que habían previsto que serían sus necesidades legítimas anuales de importación de efedrina o pseudoefedrina (tanto en bruto como en preparados). Las diferencias son mayores en Europa oriental, América Central y el Caribe y Asia meridional respecto de la pseudoefedrina, y en Asia meridional y América del Norte respecto de la efedrina. En cambio, los gobiernos de 16 países superaron en 120% o más sus necesidades legítimas anuales de importación de esas sustancias<sup>71</sup>

8. La Junta reconoce las dificultades con que tropiezan algunos países para establecer previsiones precisas de estos precursores, especialmente cuando las sustancias químicas no se utilizan en el país importador, sino que se importan para su reexportación (es decir, los países con una proporción importante de comercio y empresas reexportadoras). Sin embargo, el comercio lícito de como mínimo dos de estos cuatro precursores, a saber, P-2-P y 3,4-MDP-2-P, es reducido y los usos legítimos de esas sustancias son muy limitados. En consecuencia, establecer previsiones de ese uso limitado o prohibir la importación de esas sustancias debiera ser relativamente sencillo. De

<sup>70</sup> Véase, *Manufacture of Narcotic Drugs, Psychotropic Substances and Their Precursors: 2011* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta T.12.XI.6).

<sup>71</sup> En su mayor parte gobiernos de los países de Europa sudoriental y África que excedieron sus necesidades de importaciones de efedrina..

hecho, el 50%-60% de los gobiernos que informan de necesidades legítimas de importaciones han establecido un requisito de importación cero para ambas sustancias y dos gobiernos han prohibido la importación de P-2-P-2-P: los gobiernos de otros siete países (todos ellos en América Latina) han prohibido la importación de efedrina y/o pseudoefedrina y preparados que las contengan<sup>72</sup>. Se recuerda a todos los gobiernos la necesidad de compartir sus metodologías para calcular las previsiones con otros países y con la Junta, a fin de mejorar progresivamente las metodologías utilizadas. También se recuerda a los gobiernos la Guía para estimar las necesidades de sustancias sometidas a fiscalización internacional, elaborada por la Junta y la OMS, y la nota de orientación de la Junta sobre cuestiones que los gobiernos pueden tener en cuenta para determinar las necesidades legítimas anuales de efedrina y pseudoefedrina; ambos documentos se pueden consultar en el sitio web de la Junta ([www.incb.org](http://www.incb.org)).

#### 4. Compartimentalización y falta de cooperación en el ámbito nacional

9. Uno de los obstáculos que se oponen a la aplicación más amplia de la Convención de 1988 y las resoluciones conexas sigue siendo la compartimentalización de la fiscalización de precursores. Esta circunstancia, que se pone de manifiesto en los diversos tipos de legislación en materia de precursores en el ámbito nacional, es el producto de la diferente naturaleza de las sustancias en cuestión, que van desde sustancias químicas industriales a materias primas farmacéuticas y medicamentos. A ello se suma la ausencia -en numerosos países- de una autoridad central responsable de la fiscalización de precursores, así como la inexistencia de un grado adecuado de cooperación e intercambio de información entre todos los organismos interesados en el ámbito nacional y con sus homólogos de otros países. A fin de abordar los problemas del futuro, los gobiernos deberían revisar los mecanismos de intercambio de información sobre precursores y los mecanismos prácticos de trabajo entre los organismos de reglamentación y los organismos de represión competentes. Deberían cerciorarse de que no existan ni

---

<sup>72</sup> Existen excepciones para las importaciones limitadas de preparados inyectables y/o material a granel para su fabricación (para más información, véase [www.incb.org/pdf/e/precursors/REQUIREMENTS/INCB\\_ALR\\_WEB.pdf](http://www.incb.org/pdf/e/precursors/REQUIREMENTS/INCB_ALR_WEB.pdf) )

vacíos ni duplicaciones de autoridad de las que puedan sacar partido las organizaciones que trafican precursores.

#### 5. Mercados comunes

10. La mejora o facilitación del comercio internacional influye en el movimiento de todos los artículos de comercio, incluidos los precursores. El 1 de enero de 2013 se celebrará el vigésimo aniversario del mercado único de la Unión Europea, al tiempo que en otras partes del mundo se intensifica el interés en las uniones aduaneras (por ejemplo, el Mercado y la Economía Únicos de la Comunidad del Caribe, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Mercado Común de la Comunidad Africana (es decir, Burundi, Kenya, la República Unida de Tanzania, Rwanda y Uganda) y la declaración de profundización de la integración económica recíproca de los Gobiernos de Belarús, la Federación de Rusia y Kazajistán mediante el establecimiento de un espacio económico común en 2012), con el aumento del volumen del comercio y la reducción del número de transacciones de comercio internacional. La creación de mercados internos comunes puede plantear algunas dificultades respecto de la fiscalización de las que las autoridades nacionales competentes deberían ser conscientes y abordarlas en la práctica. La Unión Europea, por ejemplo, está ajustando sus reglamentos relativos al anhídrido acético y a los preparados farmacéuticos que contienen efedrina y pseudoefedrina.

11. Análogamente, la expansión de las redes de transporte, incluido el comercio de contenedores, así como de las zonas de libre comercio, a veces plantean nuevos problemas para la fiscalización de los precursores.

#### 6. Equipo y materiales

12. El Artículo 13 de la Convención de 1988 se refiere a la prevención del comercio y la desviación de materiales y equipos destinados a la fabricación ilícita de drogas. Se considera que este artículo abarca desde las sustancias no incluidas en los Cuadros I o II de la Convención, hasta agentes de corte, diluyentes, excipientes de comprimidos, material de envasado y embalaje, equipos de fabricación como elementos de vidrio y equipos de laboratorio (por ejemplo, máquinas de fabricar comprimidos, incluso las que se obtienen de fuentes legítimas, nuevas o de segunda mano, y equipos especializados o de gran tamaño). Aunque las medidas específicas quedan a criterio de las partes, el artículo exige a los Estados partes que cooperen entre sí a fin de evitar, no solo el uso de esos materiales y equipos en su propio territorio, sino también el

contrabando de esos materiales y equipos a otros países para ser utilizados en la fabricación ilícita de drogas.

13. Con el antecedente del éxito obtenido en la vigilancia del comercio internacional de sustancias incluidas en el Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de 1988, el artículo 13 proporciona un instrumento complementario aunque hasta ahora subutilizado para combatir la fabricación ilícita de drogas. Algunos países o regiones ya aplican las disposiciones del artículo 13 tanto para fines de reglamentación como de investigación, como es el caso de las iniciativas coordinadas dentro de la Unión Europea. Podría aplicarse un código de conducta voluntario a las industrias que producen o comercializan estos equipos (un código similar al de las industrias que producen o comercializan sustancias químicas)

## B. Medidas de fiscalización internacional

### 1. Países que no utilizan los instrumentos básicos

14. El artículo 12, párrafo 10 a), de la Convención de 1988 brinda la posibilidad de que los Estados partes impongan a los países exportadores la obligación de informar al país importador de la exportación propuesta de una de las sustancias incluidas en el Cuadro I. Desde 1990, cuando la Convención entró en vigor, solo 80 gobiernos han aplicado esta disposición, dejando a criterio de los países exportadores la notificación de exportaciones a más de 100 países. Un análisis más detenido indica que las deficiencias de este mecanismo guardan relación con regiones y subregiones que están siendo elegidas por los traficantes, incluidas partes de África, América Central y el Caribe, Asia central, Asia sudoriental y Europa sudoriental (véase el mapa 8). Los países en cuestión tienen que asumir la responsabilidad de crear las condiciones para ser notificados de las exportaciones de precursores. En su defecto, las organizaciones que trafican esas sustancias pueden seguir considerándolos un blanco fácil. Si las disposiciones del artículo 12, párrafo 10 a), fueran aplicadas por todos los países, se podría crear un mecanismo sólido y práctico de fiscalización del comercio internacional de las sustancias químicas incluidas en los cuadros.

15. Una comparación de remesas de precursores notificadas previamente a través del sistema PEN Online con las importaciones reales de un año concreto indica que hay discrepancias apreciables en ambos sentidos. Aunque las mayores cantidades notificadas previamente a través del sistema PEN Online bien podrían no ser inquietantes en lo inmediato, pues puede ocurrir que no todas las importaciones planificadas se hagan realidad, preocupa a la Junta que

alrededor de la mitad de los 30 países respecto de los cuales se dispone de ambos conjuntos de datos para 2011 informaron en el formulario D de importaciones en cantidades superiores a las indicadas en las notificaciones previas a la exportación. Las discrepancias se ponen particularmente de manifiesto en relación con las sustancias incluidas en el Cuadro II de la Convención de 1988 y con algunas sustancias del Cuadro I, en particular el anhídrido acético y el ácido fenilacético.

### 2. No todos los países aplican un sistema de fiscalización de importaciones y exportaciones

16. Los gobiernos que no aplican un sistema de fiscalización de exportaciones de precursores no están en condiciones de cumplir con la obligación establecida en el tratado de contribuir a la prevención de la desviación, que constituye una responsabilidad compartida. Además, los gobiernos que no aplican un sistema de autorización de exportaciones de determinados precursores de los Cuadros I y II de la Convención de 1988, o que basan sus exportaciones de dichas sustancias exclusivamente en la expedición de un permiso general, pueden no estar en condiciones de cumplir con su obligación de cursar notificaciones a los países importadores antes de la exportación de precursores a tenor del artículo 12, párrafo 10 a), de la Convención. A la Junta le consta que unos 70 gobiernos exigen una autorización específica para la exportación de todas las sustancias del Cuadro I y el Cuadro II, mientras que menos de 30 gobiernos que habían informado a la Junta de sus sistemas de autorización de exportaciones indicaron que solo tenían un permiso general o carecían de medidas de fiscalización de las exportaciones.

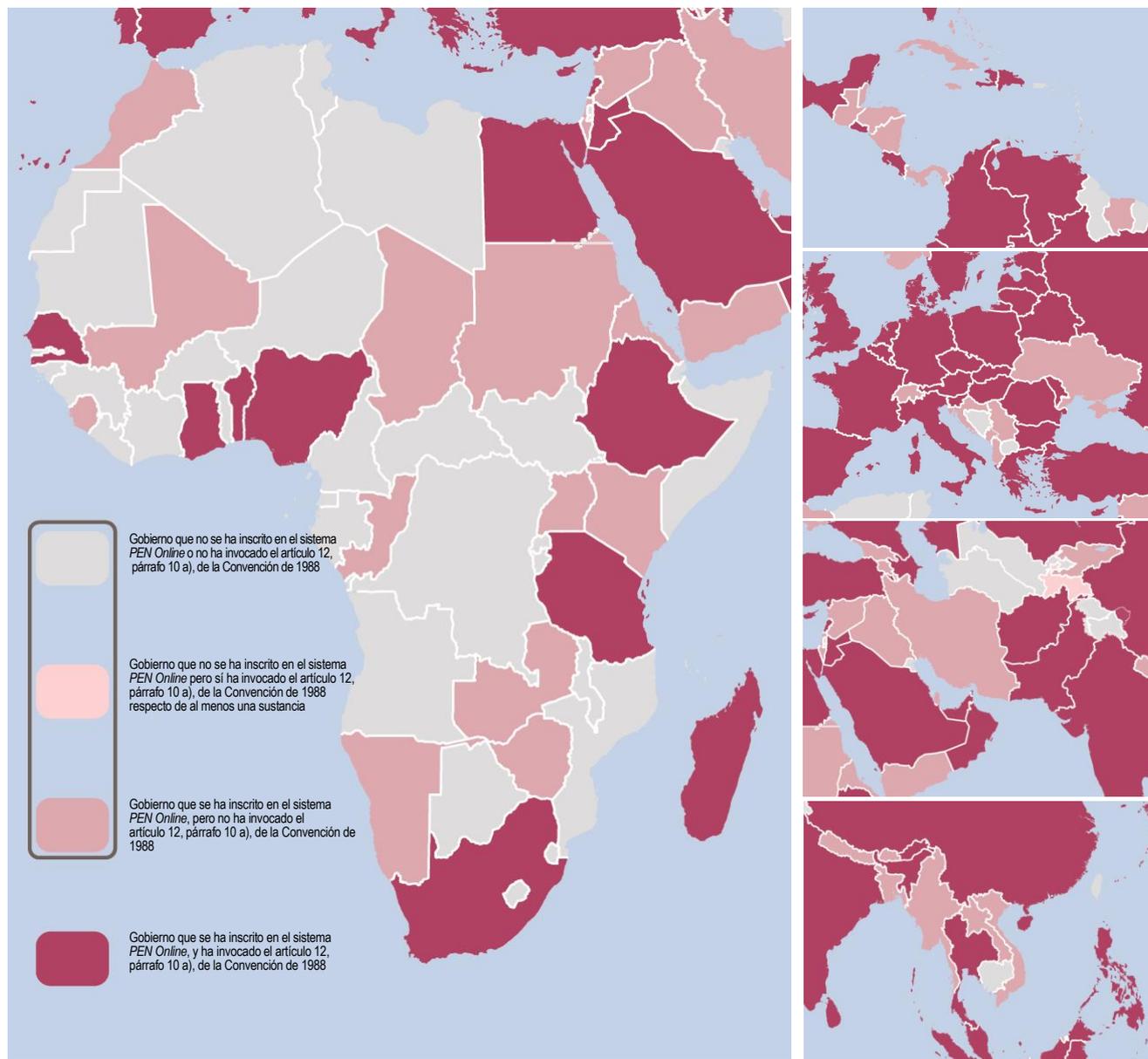
### 1. Objeciones a través del sistema PEN Online

17. Un análisis de las respuestas enviadas por los países importadores en relación con las notificaciones previas a la exportación cursadas por los países exportadores indica que alrededor del 7% de esas notificaciones, que representan el 4% del volumen total, dieron lugar a que el país importador objetara la remesa. La mayoría de las objeciones se relacionaban con notificaciones previas a la exportación de remesas de disolventes del Cuadro II de la Convención de 1988. Algunas notificaciones previas a la exportación dieron lugar a que el país importador objetara el envío de sustancias del Cuadro I, sobre todo efedrina y pseudoefedrina, permanganato potásico y anhídrido acético. Sin embargo, a estas alturas es difícil

determinar cuántas de esas objeciones obedecían a razones administrativas y cuántas se relacionaban con sospechas. En todo caso, el análisis de las notificaciones previas a la exportación que dieron lugar a objeciones y los motivos de esas objeciones, desde la perspectiva de los países tanto exportadores como importadores, podría ayudar a determinar

patrones que, a su vez, podrían servir para detectar deficiencias en el ámbito nacional; esa información, a su vez, podría ser utilizada para fortalecer los sistemas existentes. En consecuencia, es importante que los países importadores que objetan remesas de precursores indiquen los motivos de su objeción.

**Mapa 8. Ejemplos de regiones con mecanismos deficientes de vigilancia de la importación de precursores<sup>a</sup>**



<sup>a</sup> Véase el anexo X de la presente publicación.

### C. Precursores y otras sustancias emergentes no incluidos en los cuadros utilizados para la fabricación ilícita de drogas

18. Otro problema crucial es la aparición de sustancias químicas sustitutivas o alternativas, que se

utilizan para reemplazar a los precursores tradicionales sujetos a fiscalización internacional. Asimismo, para la fabricación ilícita de drogas se necesita una serie de sustancias no incluidas en los cuadros, además de los precursores o sus sucedáneos. El número de sustancias del Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de 1988 ha permanecido estable desde 2000, cuando la norefedrina, un precursor de los estimulantes de tipo amfetamínico, se incorporó al Cuadro I; los demás

cambios que afectaban a la inclusión de esas sustancias en los cuadros consistían solamente en el traslado de una sustancia del Cuadro II, que contiene sustancias sometidas a una fiscalización menos estricta, al Cuadro I (véase la figura IX). Sin embargo, las incautaciones de sustancias no incluidas en los cuadros comunicadas a la Junta en el formulario D aumentaron de 24 a 225 (casi 10 veces) entre 2003 y 2011 (véase la figura X).

19. La emergencia de sustancias químicas sustitutivas utilizadas para la fabricación ilícita de drogas es atribuible en parte al mayor nivel de fiscalización, en los ámbitos nacional e internacional, de las sustancias químicas tradicionalmente utilizadas a ese efecto y a un incremento sin precedentes de la diversificación, capacidad técnica y escala de la fabricación ilícita de drogas y precursores, que permite que los que se dedican a esa actividad ilícita utilicen métodos de fabricación que anteriormente era imposible usar en esos contextos ilícitos.

20. Una esfera en la que se ha registrado un crecimiento considerable a un nivel que no se preveía durante la redacción de la Convención de 1988 es la desviación de preparados farmacéuticos que contienen efedrina y pseudoefedrina. La misma tendencia se refleja en los análisis científicos de los productos finales de metanfetamina, que indican un elevado nivel de utilización de preparados farmacéuticos para la fabricación ilícita de metanfetamina en todo el mundo (véase la figura XI).

21. Esta tendencia, que surgió inicialmente en América del Norte, ha llegado hace muy poco a los países de Asia sudoriental, en donde se han venido fabricando lícitamente estimulantes de tipo anfetamínico desde hace muchos años y en los que ha predominado el uso de efedrina y pseudoefedrina a granel. Desde 2003, la Junta ha recomendado que se vigile el comercio internacional de preparados farmacéuticos del mismo modo en que se vigilan los precursores que esos preparados contienen. Análogamente, en varias resoluciones, más recientemente en la resolución 54/8 de la Comisión de Estupefacientes, se ha instado al fortalecimiento de las medidas encaminadas a prevenir la desviación, al tiempo que se reconoce la necesidad de no obstaculizar su disponibilidad para usos médicos. Sin embargo, la situación se complica por el hecho de que en varios países los organismos de reglamentación encargados de la fiscalización de preparados farmacéuticos son distintos de los organismos encargados de la fiscalización de los precursores contenidos en esos preparados. Mantener medidas de reglamentación eficaces y sin fisuras de los precursores y de los preparados farmacéuticos que los contienen exige una cooperación estrecha entre las distintas autoridades competentes

Figura IX. Sustancias del Cuadro I y el Cuadro II, 1988-2011

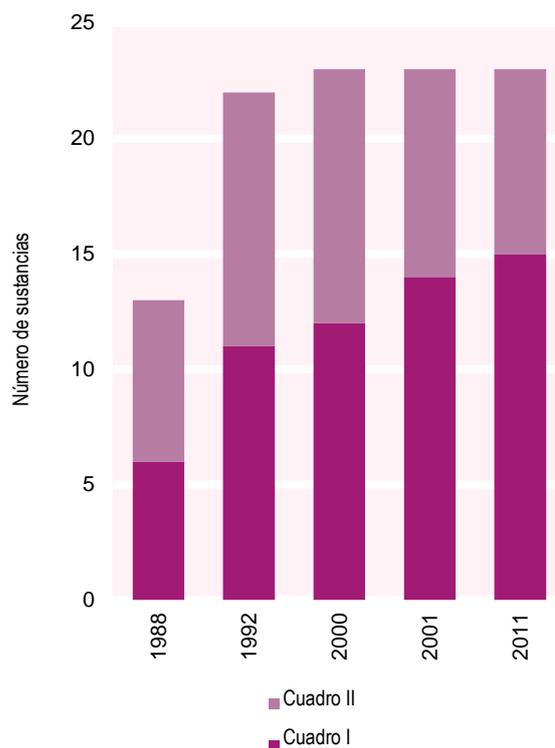
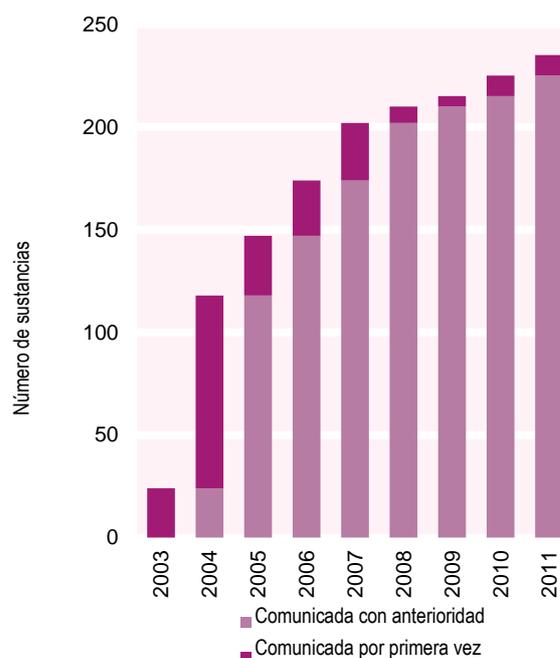
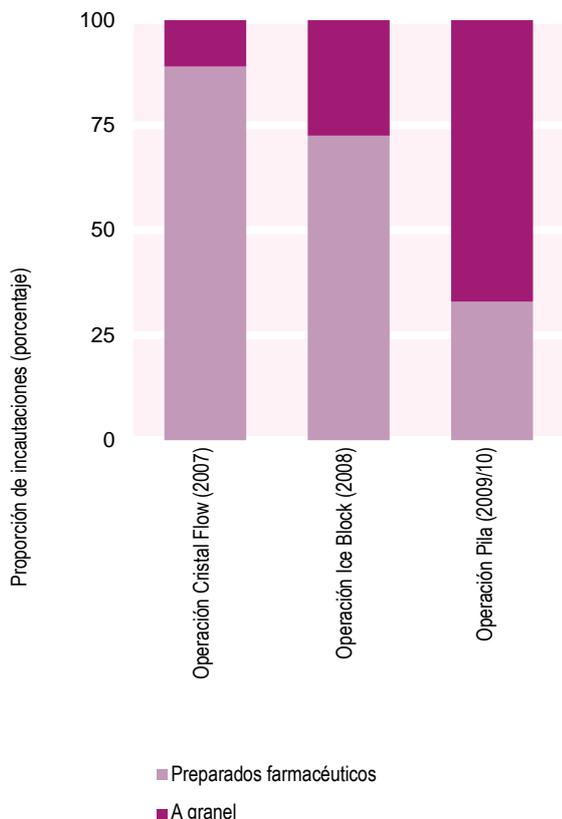


Figura X. Número acumulado de sustancias no incluidas en los cuadros cuya incautación comunicaron los gobiernos en el formulario D, 2003-2011



**Figura XI. Proporción de incautaciones de efedrina y pseudoefedrina por forma física comunicadas en el marco de las iniciativas del Proyecto Prisma, 2007-2010**



22. Desde un punto de vista técnico, el sistema PEN Online permite enviar notificaciones previas a la exportación de preparados farmacéuticos y otros preparados. Desde 2009, unos 28 países por término medio han usado regularmente el sistema para informar a los países importadores de la exportación de efedrina y pseudoefedrina. Los gobiernos de la inmensa mayoría de esos países cursan notificaciones previas a la exportación de esas sustancias a granel y en forma de preparados farmacéuticos. Las autoridades de tres países –los Emiratos Árabes Unidos, Malasia y Tailandia- han solicitado oficialmente a la Junta que se les notifique la exportación a sus territorios de preparados farmacéuticos que contengan efedrina y pseudoefedrina.

23. En cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 1996/29 del Consejo Económico y Social, ya en 1998 la Junta estableció una lista de sustancias no incluidas en los cuadros y listas que probablemente se desvíen del comercio legítimo con el objeto de sustituir a las sustancias incluidas en el Cuadro I o el Cuadro II de la Convención de 1988, o para usarlas conjuntamente con ellas, que probablemente se empleen en la fabricación ilícita de drogas que no se

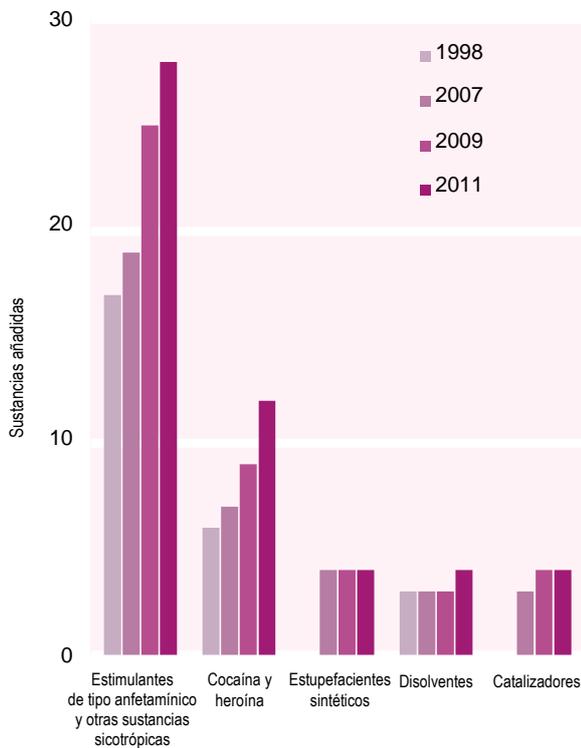
puedan fabricar con los precursores fiscalizados en virtud de la Convención. La lista, denominada lista de vigilancia internacional especial limitada de sustancias no incluidas en los cuadros, tiene por objeto ayudar a los gobiernos, en alianza con las industrias, a fiscalizar de manera flexible las sustancias no incluidas en los cuadros, evitar su utilización en la fabricación ilícita de drogas y, al mismo tiempo, ser sensibles a las necesidades del comercio legítimo. El número de sustancias que figuran en la lista se ha duplicado desde 1998, pasando de 26 a 52 (véase la figura XII).

24. Además, distintos gobiernos han introducido reglamentos sobre otras sustancias que no están sujetas a fiscalización internacional. La Junta sabe que 48 países, además de 27 Estados miembros de la Unión Europea, han instituido alguna forma de fiscalización respecto de un total de 150 sustancias no incluidas en los Cuadro I o II de la Convención de 1988 o en la lista de vigilancia internacional especial limitada de sustancias no incluidas en los cuadros. Los gobiernos reaccionan de distintas formas ante esta situación emergente. Algunos gobiernos han ampliado sus medidas de fiscalización para incorporar nuevas sustancias caso por caso; otros, en cambio, han respondido promulgando leyes para reprimir activamente estas nuevas situaciones. Otros gobiernos han recurrido a soluciones prácticas basadas en la cooperación voluntaria de la industria. A fin de abordar adecuadamente estas tendencias, será necesario que los gobiernos compartan sus experiencias. La Junta está examinando los diversos enfoques aplicados por los gobiernos.

## D. El papel de Internet: la venta no reglamentada

25. El uso de Internet para la comercialización de precursores puede justificar un análisis más profundo, teniendo en cuenta las diferentes formas de comercio legítimo a través de Internet así como el modus operandi de quienes utilizan Internet con fines ilícitos. En el año 2000, la Comisión de Estupefacientes abordó esta cuestión en su resolución 43/8. Es preciso incrementar el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas por los gobiernos que experimentan con distintos enfoques para reducir la probabilidad de que Internet se convierta en un vehículo importante de abastecimiento no reglamentado de precursores

**Figura XII. Sustancias incluidas en la lista de vigilancia internacional especial limitada de sustancias no incluidas en los cuadros, agrupadas por usos, 1998-2011**  
(Al 1 de noviembre de 2012)



## E. Conclusión

26. Los gobiernos tienen a su disposición toda una serie de instrumentos para luchar contra la desviación. Sin embargo, la utilización de esos instrumentos sigue siendo desigual y ello permite que las organizaciones traficantes eludan la legislación vigente. Dichas tendencias podrían abordarse mejor mediante medidas de cooperación proactivas, como cooperar voluntariamente con las industrias y actuar en consonancia con el espíritu de la Convención de 1988 (es decir, prevenir la desviación). Un elemento clave de este concepto es la cooperación intragubernamental entre los diversos organismos encargados de la fiscalización de precursores. Además, dado que las iniciativas fructíferas de reducción de la desviación del comercio internacional han dado lugar a que las organizaciones traficantes obtengan con mayor frecuencia precursores mediante la desviación y luego los pasen de contrabando a través de las fronteras nacionales, las iniciativas para combatir dicho contrabando también debieran intensificarse, como parte de una estrategia integrada en que las medidas de represión y las de reglamentación se complementen. Los puntos de partida de los nuevos enfoques son variados, como se ha puesto de relieve en los párrafos anteriores. Esto entraña también una voluntad de reconsiderar instrumentos que actualmente están subutilizados, así como una disposición a reconocer que nuevos problemas pueden exigir nuevas soluciones

### III. Utilización de sustancias no fiscalizadas para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas<sup>xxvi</sup>

1. Puesto que son cada vez más los Estados que han aplicado las disposiciones de la Convención de 1988, a los traficantes les ha venido resultando cada vez más difícil obtener algunas de las sustancias incluidas en los Cuadros I y II de la Convención. En respuesta, buscan sucedáneos no incluidos en los cuadros para los precursores más vigilados. La Junta ha observado ese fenómeno en los últimos años y ha advertido las siguientes tendencias generales:

a) Se ha pasado a utilizar formas diferentes del precursor fiscalizado o productos que lo contengan, por ejemplo, preparados farmacéuticos, productos naturales (como los extractos de efedra) o derivados que pueden transformarse fácilmente en el precursor fiscalizado. Se trata, entre otros, de productos disponibles comercialmente que están fuera del ámbito de fiscalización de los precursores, o de productos y derivados diseñados específicamente para eludir las medidas de fiscalización existentes, incluso preparados hechos a pedido;

b) La fabricación ilícita del precursor primario sujeto a fiscalización a partir de preprecursores no fiscalizados;

c) La utilización de métodos nuevos o modificados de procesamiento o fabricación en los que se utilizan sustancias no incluidas actualmente en el Cuadro I o II de la Convención de 1988;

d) La fabricación ilícita de drogas de diseño conexas que requieren, como materiales iniciales, sustancias no incluidas actualmente en el Cuadro I o II de la Convención de 1988.

2. En el quinquenio 2005-2009, 44 gobiernos comunicaron la incautación de un total de 170 sustancias no incluidas en los cuadros. Debido a la flexibilidad inherente a la fabricación de estimulantes de tipo anfetamínico y la variedad de esas sustancias, la gama de sustancias no incluidas en los cuadros de las cuales se ha informado es mayor en el caso de este grupo de drogas. Sin embargo, la Junta ha observado en sus informes técnicos sobre precursores que se han incautado o utilizado sustancias químicas sustitutivas no incluidas en los cuadros que se emplean en la fabricación ilícita de cocaína y heroína.

3. Concretamente, la Junta ha llamado la atención sobre varios sucedáneos empleados en los métodos de fabricación ilícita de metanfetamina basados en la efedrina y la pseudoefedrina, como por ejemplo, el 1-fenilacetilcarbinol o 1-PAC (una sustancia intermedia utilizada en la fabricación industrial de la efedrina) y el

acetato de N-acetilpseudoefedrina (que puede convertirse fácilmente en pseudoefedrina mediante una reacción de hidrólisis). Ambas sustancias permiten a los operadores ilícitos seguir utilizando técnicas de fabricación que les resultan familiares. La Junta también es consciente de los intentos de producir efedrina a partir de N-metil-DL-alanina. En relación con los métodos de fabricación ilícita de metanfetamina basados en la P-2-P cabe destacar las incautaciones de derivados no fiscalizados de ácido fenilacético, y en particular, de sus ésteres. Las incautaciones de ácido tartárico, una sustancia química empleada en la purificación posterior a la fabricación de metanfetamina elaborada a partir de la P-2-P, son una muestra más del resurgimiento de los métodos basados en la P-2-P tras el fortalecimiento de la fiscalización de la efedrina, la pseudoefedrina y los preparados que las contienen. También se ha encontrado P-2-P fabricada especialmente en forma de su aducto de bisulfito, en un intento de ocultar sus características físicas y evitar los controles, así como un derivado de la 3,4-MDP-2-P conocido como "glicidato de 3,4-MDP-2-P". Estas últimas dos sustancias también podrían clasificarse como precursores "ocultos".

4. En cuanto a la fabricación de cocaína, el uso de sustancias no fiscalizadas que se han señalado a la atención de la Junta va desde la utilización de varios disolventes alternativos y un método en que se utiliza el etanol en lugar del proceso tradicional con permanganato potásico para purificar la cocaína base en bruto, hasta la fabricación ilícita de precursores esenciales como el ácido sulfúrico y el permanganato potásico a partir del manganato potásico o el dióxido de manganeso.

5. En lo que respecta a la heroína, la mayoría de sustancias no fiscalizadas son sustancias químicas que, además del anhídrido acético, se utilizan en las diversas etapas del proceso de fabricación tradicional, como el cloruro de amonio, el carbonato y el bicarbonato sódicos y el amoníaco. Además, tras algunas incautaciones a gran escala de cloruro de acetilo y ácido acético glacial se sospecha que se está fabricando ilícitamente anhídrido acético con preprecursores no fiscalizados o se están utilizando directamente agentes acetilantes sustitutivos. Con todo, y aunque esos procesos son técnicamente posibles, esas sospechas están todavía por corroborar.

6. La preocupación ante esas novedades motivó a la Junta en 1998 a establecer, en respuesta a la resolución 1996/29 del Consejo Económico y Social, la lista de vigilancia internacional especial limitada de sustancias no incluidas en los cuadros, que incluye sustancias químicas de sustitución y “nuevas” sobre las cuales existe información esencial de que se utilizan para la fabricación de drogas ilícitas. En la lista de vigilancia especial se incluyeron inicialmente un total de 26 sustancias, además de las incluidas en los Cuadros I y II de la Convención de 1988. La lista, que se puede consultar en el sitio web seguro de la JIFE, incluye actualmente 45 sustancias químicas. Distribuida anualmente por la Junta a las autoridades nacionales competentes, la lista de vigilancia especial tiene por objeto ayudar a los gobiernos a idear, en cooperación con las industrias afectadas, un sistema flexible que se adapte a los requisitos del comercio legítimo, al tiempo que previene el uso de sustancias no sometidas a fiscalización para la fabricación ilícita de drogas. La utilidad de la lista de vigilancia especial ha quedado demostrada por las numerosas incautaciones de sustancias incluidas en ella y por el establecimiento de listas de vigilancia similares a nivel regional.

7. En cuanto al mantenimiento y la utilización de la lista, la Junta observa que hay necesidad de mejorar la reunión y el intercambio de información de inteligencia y de otra índole relativa a las sustancias químicas halladas al dismantelar laboratorios ilícitos. Dicha información se deberá compartir tanto con otras entidades nacionales como con organizaciones y órganos internacionales, como la Junta.

8. Distintos gobiernos han introducido reglamentaciones adicionales para sustancias no sometidas a fiscalización internacional. La Junta tiene conocimiento de que 38 Estados han establecido alguna forma de fiscalización respecto de un total de 132 sustancias no incluidas en los Cuadros I y II de la Convención de 1988 ni en la lista de vigilancia especial. Si bien la Junta acoge con beneplácito el aumento de la vigilancia y la aplicación de medidas adecuadas por parte de diversos gobiernos encaminadas a evitar el uso por los traficantes de sustancias no sometidas a fiscalización, desea subrayar la importancia de coordinar esos enfoques a nivel regional, con el fin de evitar que las fuentes, los puntos de desviación y las rutas de reexpedición se desplacen de un país a otro. La Junta también desea

recordar a todas las autoridades nacionales competentes que deben mantenerse al día de las reglamentaciones vigentes de sus asociados comerciales y cumplirlas, y cooperar entre sí para comprobar la legitimidad de los pedidos e investigar las remesas sospechosas de todas las sustancias que pudieran utilizarse en la fabricación ilícita de drogas.

9. Existe la necesidad de contrarrestar la utilización de numerosos sucedáneos químicos que no están fiscalizados en virtud de la Convención de 1988 y de los cuales se utiliza para la fabricación ilícita de drogas una proporción insignificante de las cantidades requeridas para usos legítimos. La Junta considera que la cooperación amplia y voluntaria entre las industrias afectadas y las autoridades nacionales competentes es uno de los medios más importantes para contrarrestar los constantes cambios entre esos productos químicos de sustitución utilizados como precursores. Entre los elementos clave de esa cooperación figuran: las buenas prácticas comerciales como el intercambio de conocimientos y la vigilancia continua de las pautas de fabricación y comercio legítimos relacionados con dichas sustancias, a fin de detectar irregularidades y transacciones sospechosas, el principio de conocer al cliente y unas previsiones fiables de las necesidades legítimas anuales de las sustancias en cuestión y de los productos que las contienen, como los preparados farmacéuticos. Además, se recuerda a los gobiernos que, de conformidad con la resolución S-20/4 B de la Asamblea General, consideren la posibilidad de tipificar como delito, en el sentido del artículo 3 de la Convención de 1988, la conducta ilícita de personas o empresas que desvíen sustancias no sujetas a fiscalización a sabiendas de que van a ser utilizadas en la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias sicotrópicas, e introducir las correspondientes sanciones penales, civiles y administrativas.

10. La Junta sabe que las recomendaciones arriba formuladas solo pueden ser un subconjunto de las medidas requeridas para abordar un problema tan complejo como el de prevenir el uso de sustancias no sujetas a fiscalización para la fabricación ilícita de drogas. Por consiguiente, insta a los gobiernos a que estudien todas las opciones disponibles a fin de establecer mecanismos adecuados para vigilar el movimiento de las sustancias no fiscalizadas y detectar las transacciones sospechosas conexas, y a que cooperen entre sí y con la Junta a tal fin.

