

15 de julio de 2008  
Español  
Original: inglés

---

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

Viena, 15 a 17 de septiembre de 2008

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

**Nota de debate de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes**

*Resumen*

Conforme a lo dispuesto en la resolución 51/4 de la Comisión de Estupefacientes, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) decidió, en su último período de sesiones celebrado en mayo de 2008, proporcionar a los cinco grupos de trabajo intergubernamentales de expertos de composición abierta las opiniones de la Junta sobre los cinco temas de debate, a saber a) reducción de la demanda de drogas, b) reducción de la oferta (fabricación y tráfico), c) lucha contra el blanqueo de dinero y promoción de la cooperación judicial, d) cooperación internacional en la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y el desarrollo alternativo, y e) fiscalización de precursores y de estimulantes de tipo anfetamínico.

En el presente documento se reflejan las opiniones de la Junta sobre el tema de la reducción de la demanda de drogas. La Junta espera que sus opiniones se recojan adecuadamente en las deliberaciones de los grupos de trabajo y en el resultado final del proceso de examen del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.



## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1-6	3
II. Logros alcanzados.....	7-11	4
III. Retos.....	12-22	5
IV. Recomendaciones.....	23-37	7

## I. Introducción

1. La reducción de la demanda es un componente básico de los tratados de fiscalización internacional de drogas. El artículo 38 de la Convención de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972 y el artículo 20 del Convenio de 1971 obligan a los gobiernos a adoptar todas las medidas posibles para prevenir el uso indebido de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y asegurar la pronta identificación, tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social de las personas afectadas. En el párrafo 4 del artículo 14 de la Convención de 1988 se establece que las Partes deberán adoptar medidas adecuadas para eliminar o reducir la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas con miras a reducir el sufrimiento humano y acabar con los incentivos financieros del tráfico ilícito.

2. Teniendo en cuenta los requisitos mencionados *supra* que figuran en los tratados de fiscalización internacional de drogas, en 1988, en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, se reconoció que la reducción de la oferta y la reducción de la demanda eran dos caras de la misma moneda, y que sólo cuando se abordaban al mismo tiempo se podían obtener resultados tangibles en materia de reducción del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas. Dado que la oferta y la demanda de drogas ilícitas son partes inseparables de un mismo problema, el éxito de los esfuerzos de reducción de una de ellas se relaciona con el compromiso de reducir simultáneamente la otra.

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

4. La eficacia de los programas de reducción de la demanda varía según el alcance del abuso y el nivel de dependencia, así como con el contexto cultural y el entorno en el que se ejecutan los programas. No obstante, existen una serie de elementos clave para reducir la demanda ilícita de drogas. Para que los programas de prevención sean eficaces, deben iniciarse tempranamente, ser amplios y adaptar sus mensajes al público destinatario. También deben aplicarse de manera sostenida y mantener su credibilidad evitando exagerar o subestimar las consecuencias del uso indebido de drogas.

5. El efecto disuasivo de las medidas de detección y represión influye en la demanda de drogas ilícitas. El riesgo de verse expuestos a sanciones penales puede actuar como disuasión para los integrantes de la población en general que nunca han consumido drogas. Si bien ese riesgo no disuade en todos los casos a los toxicómanos que tienen necesidad de drogas sean cuales sean las consecuencias, el impacto de las medidas de detección y represión sobre la oferta puede obligar a los

toxicómanos a aprovechar las ventajas ofrecidas por los programas de tratamiento y apoyo psicosocial.

6. Cuando una proporción relativamente pequeña de consumidores de drogas utiliza la mayor parte del volumen de las drogas ilícitas, es posible que la demanda de tales drogas se vea más afectada por el aumento de la disponibilidad de programas de tratamiento y el recurso a ellos que por la prevención basada en la educación o la información. La disponibilidad de instalaciones de tratamiento de buena calidad y de programas conexos y el acceso a ellos puede reducir el número de toxicómanos y la cantidad de drogas consumidas y, por consiguiente, el tráfico y la oferta de drogas ilícitas.

## II. Logros alcanzados

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

8. El estudio de la Junta<sup>1</sup> sobre los progresos realizados en el decenio posterior a la celebración del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General indica que la mayoría de los países reconocen la importancia de la reducción de la demanda. Un 77% de los gobiernos que respondieron indicaron que contaban con una política nacional diseñada específicamente para reducir la demanda de drogas. En cuanto al 23% restante, un 12% había incorporado la reducción de la demanda en otras políticas y un 6% estaba elaborando una política de esa índole. Estos países están distribuidos uniformemente en todas las regiones del mundo.

9. Desde un principio, el sistema de fiscalización internacional de drogas realizó una contribución esencial a la reducción de la demanda de drogas en todo el mundo. Se estima que en China únicamente, a principios del siglo XX, el abuso de opiáceos ascendía a más de 3.000 toneladas en equivalente de morfina. En comparación, el consumo ilícito de opiáceos en todo el mundo se estima actualmente en alrededor de 400 toneladas en equivalente de morfina por año. Esto demuestra que la situación de la adicción a los opiáceos no es comparable con la epidemia de adicción que existía antes del establecimiento del sistema de fiscalización internacional de drogas. Más recientemente, se han logrado éxitos en lo que respecta a la reducción de la demanda, por ejemplo, con la disminución del abuso de heroína en una serie de países de Europa occidental.

---

<sup>1</sup> En 2007, la Junta envió un cuestionario a todos los gobiernos para evaluar la aplicación de los tratados de fiscalización de drogas y determinar los progresos realizados durante el decenio posterior a la celebración del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Se plantearon preguntas sobre diversas cuestiones, en particular sobre la legislación y las políticas en materia de fiscalización de drogas, así como sobre los problemas planteados. De los 216 cuestionarios enviados a todos los países y territorios, 135 se devolvieron cumplimentados a la Junta (63%).

10. Los gobiernos tienen cada vez mayor conciencia de la interdependencia de la reducción de la oferta y la demanda, y algunos de ellos han adoptado un enfoque integrado de las estrategias de reducción de la demanda y de la oferta. Varios ejemplos concluyentes muestran que si se combina la reducción de la oferta de drogas ilícitas con medidas de tratamiento para los toxicómanos, se obtiene una reducción sostenida del abuso de drogas en general.

11. Varios gobiernos han concebido regímenes de tratamiento nacionales, diseñados teniendo presentes las condiciones locales, que abarcan diferentes medidas además del encarcelamiento o en sustitución de éste. Esas medidas pueden consistir, por ejemplo, en ofrecer al delincuente la elección entre un tratamiento supervisado y el encarcelamiento, o incluir el tratamiento como parte de una pena de prisión.

### **III. Retos**

#### **A. Políticas**

12. El estudio de la Junta mostró que aún no existen políticas de reducción de la demanda en un 5% de los países que respondieron, principalmente en los situados en el Caribe y en Asia central. No todos los gobiernos reconocen la naturaleza de refuerzo mutuo de las estrategias de reducción de la oferta y la demanda, o no la tienen en cuenta en la práctica. En sus respuestas al cuestionario, algunos gobiernos indicaron que dan prioridad y destinan más recursos a las intervenciones para la reducción de la oferta.

13. Muchos gobiernos, incluso algunos que cuentan con importantes recursos financieros y humanos, carecen de la infraestructura para una vigilancia sistemática de la situación en materia de abuso de drogas. Estos gobiernos adolecen de una falta de coordinación entre los organismos pertinentes, conocimientos especializados o recursos humanos y financieros insuficientes, y una ausencia general de voluntad política para tratar estas cuestiones.

14. En algunos países han aparecido nuevas drogas como los estimulantes de tipo anfetamínico, de las que se hace uso indebido, sustituyendo a menudo a otras drogas cuyo uso indebido había retrocedido, lo que muestra que el abuso de drogas es un fenómeno en constante evolución. Con frecuencia, la desaparición de determinada droga del mercado no significa que se haya solucionado el problema de la droga, sino sólo que se ha producido un cambio hacia el uso indebido de otras drogas o sustancias.

#### **B. Fiscalización de las actividades lícitas**

15. El sistema de fiscalización internacional de drogas ha logrado prevenir la desviación de sustancias sometidas a fiscalización del comercio internacional hacia el mercado ilícito. No obstante, el uso indebido de preparados farmacéuticos que contienen sustancias sometidas a fiscalización desviadas de los canales de distribución internos sigue siendo un problema grave en muchos países del mundo. En algunos países, sólo el uso indebido de cannabis supera el de los preparados farmacéuticos que contienen sustancias sometidas a fiscalización. La información

reunida por los gobiernos sobre las pautas del uso indebido de preparados farmacéuticos indica que esas pautas están relacionadas con la disponibilidad de preparados en general: cuanto mayor sea esa disponibilidad, mayor será el abuso.

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

17. De acuerdo con las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas, los gobiernos deben establecer sistemas de reunión de datos para evaluar la demanda y la oferta legítimas de sustancias sometidas a fiscalización. No obstante, todo desequilibrio entre las medidas de fiscalización y de represión puede afectar negativamente a la disponibilidad de esas sustancias con fines médicos.

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

18. Las drogas ilícitas, la delincuencia y la violencia siguen siendo sumamente perjudiciales para las comunidades locales en muchos países, ya que los miembros de esas comunidades tienen que vivir en medio de mercados de drogas ilícitas donde siempre están presentes la delincuencia y la violencia, y la amenaza de la delincuencia y la violencia. El costo del uso indebido de drogas y las actividades delictivas conexas también tiene consecuencias tanto a corto como a largo plazo para las personas en términos de salud física y mental, así como de bienestar económico y social.

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

### **D. La Internet y la cultura popular**

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

21. La promoción, o por lo menos la tolerancia, del uso indebido de drogas en algunos ámbitos de la cultura popular puede contribuir a la creación de un entorno que propicie dicha práctica. Los jóvenes son particularmente vulnerables a una cultura popular que presenta el uso indebido de drogas como un aspecto normal y aceptable del estilo de vida de las personas. También se encuentra fácilmente en la Internet información sobre la manera de fabricar drogas ilícitas o de traficar con ellas.

22. Algunos gobiernos aún no han aplicado, o no aplican plenamente, la disposición de la Convención de 1988 (apartado iii) del inciso c) del párrafo 1 del artículo 3) por la que se requiere que los Estados Parte tipifiquen como delito penal, a reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, el hecho de instigar o inducir a otros a consumir drogas. Esta situación compromete gravemente los esfuerzos de reducción de la demanda de los gobiernos y puede llevar a un aumento del uso indebido de drogas.

## **IV. Recomendaciones**

### **A. Políticas**

23. Todos los gobiernos deberían reconocer la naturaleza complementaria de la reducción de la oferta y la demanda e integrar sus esfuerzos en una estrategia que la tenga en cuenta. Un órgano nacional central, con una representación equilibrada de los organismos que se ocupan de la reducción de la oferta y la demanda, debería coordinar los esfuerzos gubernamentales en esos dos aspectos.

24. Los gobiernos que aún no lo hayan hecho deberían establecer un sistema de información para evaluar las tendencias del uso indebido de drogas, a fin de reunir información sobre la situación actual de una manera sistemática y periódica. Los programas de reducción de la demanda también requieren una vigilancia constante y un proceso de evaluación integrado. Las organizaciones internacionales pertinentes, así como los gobiernos que cuentan con sistemas de información y vigilancia, deberían considerar la posibilidad de prestar asistencia a los países que requieren más conocimientos especializados, así como recursos financieros y humanos, para aplicar esos sistemas.

25. Los gobiernos deberían facilitar el acceso de las autoridades de fiscalización de drogas de otras regiones o países a las experiencias nacionales y locales en materia de reducción de la demanda. El intercambio de información y experiencias puede contribuir a mejorar las estrategias de reducción de la demanda en los países que no cuentan con sistemas de vigilancia y evaluación establecidos.

26. Los gobiernos deberían seguir mejorando el acceso al tratamiento y ofrecer mayores posibilidades de rehabilitación y de reinserción social. Las actividades de detección y represión que se realizan a nivel de la calle deberían integrarse en programas destinados a reducir la demanda, como programas de educación con objetivos bien definidos, que complementen las actividades de policía. La acción combinada del sistema de justicia penal y de los servicios de salud pública, que puede alentar a los consumidores de drogas y a los toxicómanos con los que resulta difícil tener contacto a que sigan el tratamiento necesario, ha resultado eficaz en algunas regiones.

27. Los gobiernos deberían proporcionar un tratamiento adecuado a los reclusos toxicómanos y adoptar medidas para restringir el acceso a las drogas ilícitas en el medio carcelario. Los gobiernos también deberían prever penas sustitutivas para determinados autores de delitos no violentos relacionados con drogas, que podrían beneficiarse, por ejemplo, de libertad condicional si se abstienen de consumir drogas y, en caso de que resultara necesario, someter a esas personas a un tratamiento obligatorio en caso de recidiva.

28. Los gobiernos deberían adoptar en todos los casos medidas de prevención adecuadas, incluso cuando el abuso de drogas parezca ser limitado. Al ejecutar programas de prevención, los gobiernos deberían tener en cuenta la importancia de tres elementos generales: a) la consideración de los valores, percepciones, expectativas y creencias que la comunidad vincula con las drogas y su uso indebido; b) el desarrollo de aptitudes personales y sociales, en particular entre los niños y los jóvenes, para aumentar su capacidad de adoptar decisiones saludables y bien fundadas, y c) la creación de un entorno en el que las personas tengan la posibilidad de adoptar y mantener un estilo de vida saludable. Además, los programas de prevención no deberían centrarse únicamente en los estupefacientes y las sustancias sicotrópicas sometidos a fiscalización internacional, sino en todas las sustancias que son objeto de uso indebido.

## **B. Fiscalización de las actividades lícitas**

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

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

31. Los gobiernos deberían asegurar una coordinación adecuada entre los organismos sanitarios, reglamentarios y de aplicación coercitiva de la ley, la comunidad médica y la industria farmacéutica, para garantizar la disponibilidad de las sustancias sometidas a fiscalización para satisfacer las necesidades legítimas, impidiendo al mismo tiempo una oferta excesiva de esas sustancias.

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

32. Los gobiernos deberían garantizar que las autoridades de represión locales, junto con las organizaciones comunitarias, reaccionaran adecuadamente ante los problemas de violencia y uso indebido de drogas a nivel microsociedad. Las actividades de mantenimiento del orden público basadas en la comunidad son elementos de disuasión esenciales, que a su vez permiten reducir la demanda de

drogas. Las alertas tempranas dirigidas a los sistemas de justicia penal y los organismos sociales locales respecto de la aparición de un problema incipiente relacionado con drogas antes de que éste se generalice son esenciales. Las intervenciones orientadas a las comunidades y los grupos más susceptibles de involucrarse en el uso indebido y el tráfico de drogas, y en la violencia relacionada con esas actividades, pueden disuadir y prevenir la delincuencia y el uso indebido de drogas. Esos elementos deberían aplicarse paralelamente a los esfuerzos de reducción de la demanda, incluidos el tratamiento y la rehabilitación de toxicómanos.

33. Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de establecer “tribunales de tratamiento de drogas” como tribunales especializados para los autores de delitos relacionados con drogas. Estos tribunales aplican principios y procedimientos de justicia restaurativa, derivando a delincuentes toxicómanos del procedimiento tradicional de la justicia penal hacia un tratamiento y una rehabilitación supervisados judicialmente.

34. Los gobiernos deberían verificar constantemente sus leyes para asegurarse de que cumplen con las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas, y de que en ellas se tipifican los delitos penales requeridos y se establecen las penas adecuadas, incluidos programas de rehabilitación y tratamiento conformes a las disposiciones de la Convención de 1988.

#### **D. La Internet y la cultura popular**

35. Los gobiernos deberían velar por que los clientes de las farmacias de Internet tomen conciencia del riesgo que puede entrañar para la salud el consumo de medicamentos de venta bajo receta obtenidos de farmacias ilegales de Internet.

36. Los gobiernos deberían extremar sus esfuerzos de prevención, utilizando medios apropiados y eficaces para llegar hasta el público destinatario. En particular, los gobiernos deberían recurrir en mayor medida a los medios de comunicación y a la Internet para difundir mensajes contra el uso indebido de drogas. Los gobiernos también deberían buscar las maneras de alentar actitudes contrarias al uso indebido de drogas, tal como ha sucedido en el caso del consumo de tabaco, que ha pasado a ser considerado gradualmente como antisocial en algunos países y, por lo tanto, se ha reducido considerablemente.

37. Los gobiernos deberían aplicar y garantizar el cumplimiento de la disposición contenida en el apartado iii) del inciso c) del párrafo 1 del artículo 3 de la Convención de 1988, en virtud del cual deben, a reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, tipificar como delito penal el hecho de instigar o inducir públicamente a otros a utilizar drogas ilícitamente, y establecer para quienes violen esas disposiciones sanciones que tengan un efecto de disuasión apropiado.