



El Director Ejecutivo

“Fomentando el cumplimiento de objetivos aún pendientes”

**Informe del Director Ejecutivo sobre los progresos realizados
como contribución al examen de mediano plazo (2003) del período
extraordinario de sesiones de la Asamblea General**

“Fomentando el cumplimiento de objetivos aún pendientes”

Informe del Director Ejecutivo sobre los progresos realizados como contribución al examen de mediano plazo (2003) del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General

Índice

	<i>Página</i>
I. Contexto	3
II. Alentando los progresos	5
A. Heroína	5
B. Cocaína	6
C. Cannabis	7
D. Estimulantes de tipo anfetamínico	8
III. Hacia el cumplimiento de objetivos aún pendientes	10
A. Instrumentos	10
B. Contexto normativo	10
C. Futuros retos	12
IV. Mantener el rumbo	13

Anexos

Producción ilícita mundial de opio (1990-2002)	
Tendencias del cultivo mundial de arbusto de coca (1985-2002).....	15
Tráfico de hierba de cannabis en 2000-2001: volumen y tendencias	16
Tráfico de estimulantes de tipo anfetamínico (excluido el “éxtasis”) en 2000-2001: volumen y tendencias	17
Tráfico de “éxtasis” (MDA, MDEA, MDMA) en 2000-2001: volumen y tendencias	18
Principales drogas problemáticas (según se reflejan en la demanda de tratamiento) a fines del decenio de 1990 (actualización de 2003).....	19

“Fomentando el cumplimiento de objetivos aún pendientes”

Elementos para el examen de mediano plazo (2003) del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General

I. Contexto

En 1998, durante el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General se propugnó un avance considerable en la reducción de la producción, del tráfico y del uso indebido de drogas ilícitas en todo el mundo en un plazo de 10 años. El presente documento es una contribución al examen de mediano plazo (2003), que se realizará para examinar si la comunidad internacional está avanzando hacia el cumplimiento de estos objetivos.

La situación mundial de las drogas puede caracterizarse del modo siguiente:

1. Uso indebido de drogas

En los últimos años se han registrado progresos en las actividades destinadas a reducir el uso indebido de drogas ilícitas. Junto a estos acontecimientos alentadores se han producido señales de alarma, cuya importancia relativa depende del tipo de droga y de la región de que se trate. La estabilización y la disminución del uso indebido de heroína y cocaína en algunos países da motivos de optimismo y permite pensar que se realizarán logros más importantes. Es difícil determinar la situación del consumo de drogas sintéticas, pero las tendencias son preocupantes. El consumo de cannabis ha ido en aumento. En la región comprendida entre Europa oriental y el Pacífico norte ha surgido una peligrosa tendencia conexa y el VIH/SIDA ha ido proliferando debido al consumo de drogas inyectables. El grave problema del contagio del VIH/SIDA en África no guarda una relación tan clara con el consumo de drogas inyectables.

2. Cultivo y producción

El cultivo de coca se ha reducido, con lo cual ha disminuido el producto final. Además, el cultivo de opio ha disminuido y se ha desplazado de una región de Asia a otra, pero el volumen total de producción permanece estable. Una vez más, el Afganistán es el principal país productor, mientras que la producción en Asia sudoriental ha disminuido. El cannabis se produce en todos los continentes, y resulta difícil determinar el volumen total. No se dispone de mucha información sobre los lugares de fabricación y los volúmenes de producción de drogas sintéticas ilícitas (estimulantes de tipo anfetamínico), pero la producción comienza a extenderse más allá de los centros tradicionales de América del Norte, Europa y Asia oriental.

3. Diferencias regionales

Aunque es menos marcada que en épocas anteriores, se perfila una tendencia clara: los opiáceos son las principales drogas que son objeto de uso indebido en Europa, Asia y Oceanía; la cocaína en América (y cada vez más en Europa); los estimulantes de tipo anfetamínico en Asia oriental y sudoriental y, en menor medida, en América del Norte y Europa. El cannabis se consume en todas partes, pero sus efectos más graves se registran en África.

Estas tendencias confirman que, a fin de cumplir los objetivos aún pendientes del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, con las políticas se debe aumentar al máximo la eficacia de la cooperación en las intervenciones. Los recursos que se gastan actualmente en el mundo con fines de prevención y represión (alrededor

de 50.000 millones de dólares) han logrado contener el número de fallecimientos causados por las drogas y mantenerlos en algunas decenas de millares anuales. Las iniciativas colectivas han salvado a la humanidad del sufrimiento y los costos del uso indebido de tabaco: 20 millones de muertes por generación, con gastos del orden de 500.000 millones de dólares. Sin embargo, los logros morales obtenidos tras un siglo de fiscalización de drogas se deben complementar con otros logros. En la actualidad, el cumplimiento de los objetivos de los tratados sobre fiscalización de drogas –garantizar la existencia de drogas para fines médicos y limitar su tráfico y consumo con fines no médicos– requiere una comprensión, imaginación y flexibilidad aún mayores.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), con su gran experiencia en la lucha contra el problema de las drogas ilícitas, señala lo siguiente:

1. Las políticas de fiscalización de drogas funcionan

Es posible que no siempre se logren resultados con la rapidez y la amplitud deseadas, pero existen indicios suficientes que demuestran que, en las condiciones apropiadas, los países pueden controlar el problema de las drogas; en efecto, los ciclos a largo plazo del uso indebido de drogas han reflejado las tendencias de las políticas en materia de drogas. Éstas logran su mayor eficacia cuando compaginan las intervenciones para reducir la demanda con las destinadas a reducir la oferta, incluidas las actividades de represión y de cooperación judicial.

2. Las actividades de reducción de la demanda funcionan

Sin embargo, se requiere tiempo. Si bien algunos países han llevado a cabo este tipo de actividades desde hace algún tiempo, los países aún no han desplegado todo su potencial de la cooperación internacional en este ámbito. De hecho, no se fijaron normas internacionales hasta después de adoptarse, hace cinco años, la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas, durante el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. No obstante, existen pruebas concluyentes de que la labor de prevención, tratamiento y rehabilitación y, sobre todo su costo de oportunidad, resultan mucho menos onerosos que las actividades de represión e interceptación.

3. El desarrollo alternativo funciona

Existen pruebas fehacientes de que el control de la oferta de drogas puede resultar fructífero si se aborda con eficacia uno de los problemas subyacentes: la pobreza de los pequeños agricultores. En las zonas de cultivo de opio y coca de todo el mundo, los agricultores han pasado a adoptar formas de subsistencia con cultivos lícitos en los casos en que la relación entre sus riesgos y sus beneficios se ha ajustado a una ley económica fundamental: el dinero rápido sólo se obtiene corriendo grandes riesgos. A tal efecto, se requieren medidas de represión tanto para disuadir a los agricultores de producir drogas como para reprimir el tráfico. El reto a largo plazo consiste en intensificar las intervenciones tendientes al desarrollo alternativo también en todas las zonas en que se produce opio y coca. Ello requiere la voluntad política de los gobiernos y disponer de recursos de los organismos multilaterales de desarrollo y las instituciones financieras.

4. La cooperación internacional funciona

A medida que los países someten a control el cultivo ilícito o reducen el consumo de una determinada droga ilícita, el cultivo se desplaza a otra zona donde el control estatal es precario. Este desplazamiento, en particular en el caso de la producción, impide que los resultados satisfactorios en determinados países se reflejen en avances concretos en el plano mundial. La fiscalización de drogas a nivel mundial sólo podrá funcionar si todos los países actúan de consuno en el marco común del derecho

internacional. Este marco es el de los tres tratados sobre fiscalización de drogas. Los objetivos y planes de acción aprobados en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General lo complementan.

La preparación del presente informe para el examen de mediano plazo correspondiente a 2003 se vio obstaculizado por la insuficiencia de datos. La calidad y cantidad desiguales de las estadísticas relativas a las drogas, en particular la información epidemiológica, es una deficiencia conocida, dado que mucha información no se ha obtenido o no resulta comparable, y es difícil observar las tendencias. Otro de los logros del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de 1998 fue el reconocimiento de la necesidad de un esfuerzo mundial para supervisar, reunir y sistematizar información a efectos de una labor futura más precisa de ubicación del problema de las drogas ilícitas. Se invita a los gobiernos a que continúen realizando estas actividades a fin de consolidar las pruebas que necesitan a efectos normativos.

II. Alentando los progresos

En los últimos años, en los principales mercados de las drogas ilícitas se ha observado una situación desigual, pues al tiempo que mejora la situación, se observan señales alarmantes, según las drogas y las regiones que se examinan. En general, la evolución de los mercados mundiales de la heroína y la cocaína es alentadora y cabe prever nuevos progresos. La situación es confusa en el caso de las drogas sintéticas y bastante negativa en el caso del cannabis.

A. Heroína

La ONUDD calcula que a finales del decenio de 1990 el número de consumidores mundiales de opio y heroína era de alrededor de 13 millones de personas. Si bien hay pocos indicios de que esta cifra se haya modificado considerablemente desde entonces, las lagunas de los datos no permiten vigilar con precisión la evolución anual de la demanda mundial de opio y heroína. En una observación preliminar, la impresión de la estabilidad relativa del mercado mundial de la heroína desde finales del decenio de 1990 puede fundamentarse en una evaluación de la situación de la oferta, respecto de la cual se dispone de datos más fiables. En 1998 se produjeron alrededor de 4.400 toneladas de opio ilícito. Cuatro años después, en 2002, la producción se mantenía al mismo nivel.

Paralelamente a esta estabilidad de la producción, se han producido cambios geográficos importantes. En el plano mundial, la superficie de las tierras en que se cultiva opio ilícito ha disminuido en un 25%, y Myanmar y la República Democrática Popular Lao han logrado reducirla incluso más. Se ha registrado un aumento considerable de la producción en el Afganistán, cuyas tierras de gran productividad han mantenido muy estable la producción mundial.

Las variaciones regionales de la producción y del tráfico han ido modificando las pautas del uso indebido de heroína en el mundo. Algunas mejoras registradas en Europa occidental contrastan con el deterioro de la situación en varios países ubicados en las rutas de tráfico de la heroína afgana (Asia sudoccidental, Asia central, la Federación de Rusia y Europa oriental).

En el período venidero, las perspectivas del uso indebido de heroína dan lugar a un optimismo relativo, siempre que los gobiernos colaboren y actúen con determinación. Si recibe ayuda para mantener la dinámica actual, Asia sudoriental bien podría convertirse en una fuente secundaria de opio ilícito de aquí al año 2008. Este logro espectacular pondría fin a un capítulo de 100 años en la historia de la fiscalización de drogas.

En el Afganistán, el reto es enorme. Hace 25 años, apenas se producía opio en este país; de hecho, los orígenes históricos y socioeconómicos de la producción de opio a gran escala en el Afganistán no impiden que pueda erradicarse en un plazo realista. Aunque la eliminación será difícil, el curso de acción resulta claro: la estabilidad política, la seguridad interna y la recuperación económica deben ser los factores decisivos. Además del apoyo directo para la reconstrucción económica, se requieren intervenciones catalíticas para reducir los incentivos económicos del cultivo de adormidera en las mejores tierras agrícolas del país, que va en detrimento de los cultivos tradicionales (lícitos) en los que antaño destacaba este país.

En Asia central, la Federación de Rusia, Europa oriental y los Estados bálticos, donde ha ido extendiéndose el mercado de la heroína procedente del Afganistán, el consumo de drogas inyectables amenaza con crear una catástrofe de salud pública si el VIH/SIDA, que afecta al círculo reducido de toxicómanos, se propaga entre toda la población. Las actividades de represión para contener el comercio de heroína deben compaginarse con otras de prevención y tratamiento a fin de mantener la disminución del consumo en Europa occidental, y para contener la posibilidad de epidemias infecciosas transmitidas por vía sanguínea.

A modo de resumen, existen motivos de relativo optimismo si la comunidad internacional logra:

- *Reducir la producción de opio en el Afganistán;*
- *Mantener la tendencia a la baja de la producción en Asia sudoriental;*
- *Limitar el aumento del uso indebido de heroína (y del contagio conexo del VIH/SIDA) en Europa oriental, la Federación de Rusia y Asia central.*

B. Cocaína

Según se desprende sistemáticamente de las estadísticas de los hospitales, el uso indebido de heroína tiene las peores consecuencias sanitarias; la cocaína ocupa el segundo lugar. ¿Han logrado progresos los gobiernos para controlar su oferta y demanda? La respuesta es cautelosamente afirmativa, en particular en lo referente a la oferta.

De los tres países andinos que producen cocaína, Bolivia ha pasado a ser en la actualidad un productor casi marginal y el Perú ha logrado reducir en casi dos tercios el cultivo de coca que se registraba en 1995. Si bien ambos países tropiezan con dificultades para consolidar la disminución y eliminación del cultivo ilícito que subsiste, en la actualidad representan en general menos de la quinta parte de la producción mundial de cocaína.

El reto principal lo constituye Colombia, donde la producción de cocaína se ha multiplicado aproximadamente por cinco entre 1993 y 1999. Desde entonces, este país ha pasado a convertirse en el origen de casi las tres cuartas partes de la cocaína ilícita distribuida en el mundo. Según informaciones recientes, en 2002, por segundo año consecutivo e invirtiendo una tendencia de ocho años, Colombia logró reducir considerablemente el cultivo de coca. El descenso desde 2000 ha sido impresionante (37%), con lo que se han eliminado del mercado remesas de cocaína por un valor de miles de millones de dólares.

Existen también indicios positivos en el otro extremo del circuito de las drogas. El consumo parece estable en América del Sur. En los Estados Unidos de América, que es el principal mercado mundial de la cocaína, estudios recientes realizados entre estudiantes revelan que el número de consumidores de esta droga se ha reducido en un 15% respecto de 1998 y en un 60% respecto de 1985.

Sin embargo, como en el caso de la heroína, existen indicios de variaciones en el mercado. Si bien la mayor parte del tráfico de cocaína continúa realizándose en el continente americano, se ha registrado un aumento del tráfico de cocaína hacia Europa occidental. El porcentaje correspondiente a esta región en las incautaciones mundiales de cocaína se duplicó prácticamente entre 1998 y 2001, pasando del 8% a más del 15%. Los datos sobre el consumo reflejan una tendencia idéntica. La mayoría de los países de Europa occidental registró un aumento del consumo de cocaína en 2001, y algunos de ellos también lo registraron en 2002.

Los países de América Central y las islas del Caribe reflejan una situación desigual, pero también de deterioro; el uso indebido va en aumento, y se debe en parte al tráfico. Los fenómenos conexos de la delincuencia, el desplazamiento de las actividades lícitas y el blanqueo de dinero también van en aumento, porque la región se halla interpuerta entre las mayores zonas de producción y de consumo.

A modo de resumen, existen razones para prever una reducción irreversible de los mercados mundiales de la cocaína en los próximos cinco años, si mediante la cooperación internacional se logra:

- *Contener la propagación del uso indebido de cocaína en Europa y la Federación de Rusia;*
- *Mantener la tendencia a la disminución del uso indebido que se registra en los Estados Unidos de América;*
- *Ayudar a los países de América Central y del Caribe a contrarrestar la corriente de drogas ilícitas y de dinero procedente de actividades delictivas causada por el tráfico de estupefacientes;*
- *Continuar reduciendo el cultivo de coca en los países andinos, prestando más asistencia para el desarrollo alternativo.*

C. Cannabis

El cannabis continúa siendo la droga ilícita que con más frecuencia es objeto de producción, tráfico y consumo, hasta el punto de que la evolución de sus mercados internacionales presenta una situación sombría para los organismos de fiscalización de drogas.

Dada la ausencia virtual de sistemas de vigilancia (la ONUDD acaba de comenzar su primer proyecto al respecto), no se dispone de estimaciones fiables de la producción. Sin embargo, a juzgar por el aumento del volumen de las incautaciones y por el incremento registrado del consumo, la producción también ha ido en aumento.

Se han notificado aumentos del uso indebido en casi todas las regiones, incluso África, donde el cannabis continúa siendo la droga de consumo más frecuente. Alrededor de dos tercios de los 86 países que presentaron informes a la ONUDD en 2002 indicaron que habían registrado niveles mayores de uso indebido, en consonancia con la información relativa al aumento del número de incautaciones (que eran un 40% superiores a las de 1998).

Debe hacerse una distinción entre la resina y la hierba de cannabis. Los datos de incautaciones indican una relativa estabilidad del tráfico de resina, incautada principalmente en Europa occidental (las tres cuartas partes del total de incautaciones). Las incautaciones de hierba de cannabis explican el aumento señalado, y el 60% del total de incautaciones de 2001 se registró en el continente americano. El mayor aumento de las incautaciones tuvo lugar en África (la cuarta parte del total de incautaciones,

frente a un 10% en el período 1998-1999), lo que refleja a la vez un cultivo a mayor escala y la intensificación de las actividades de represión.

Por último, las incautaciones de plantas de cannabis, que reflejan la labor de los gobiernos para erradicar los cultivos de esta sustancia, parecen haber disminuido, lo cual significa tal vez que algunos gobiernos dan menos prioridad a la erradicación del cannabis.

Además, se observan algunas tendencias positivas. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América el consumo de cannabis (datos anuales) disminuyó en 2002 entre los estudiantes y era alrededor de un 10% inferior al de 1997, y aproximadamente un 30% inferior al de finales del decenio de 1970.

Es difícil realizar una evaluación clara respecto de la evolución del problema del cannabis. Los datos son escasos y las políticas son dispares. Los criterios adoptados por algunos países aumentan las diferencias entre la letra y el espíritu de los tratados sobre fiscalización de drogas y plantean cuestiones de política que se abordan en secciones posteriores del presente informe. Algunos países en desarrollo, en particular de África, han manifestado reiteradamente su inquietud por la forma en que las políticas recientes de algunos países desarrollados respecto del cannabis afectan a sus actividades de fiscalización de drogas.

A modo de resumen, el problema del cannabis plantea cuestiones de política a las que debe responder la comunidad internacional porque:

- *El cannabis es la droga ilícita que con mayor frecuencia es objeto de producción, tráfico y consumo;*
- *Tanto la producción como el uso indebido parecen ir en aumento;*
- *Las medidas de algunos gobiernos (administrativas o legislativas) han intensificado el debate respecto de las políticas;*
- *Muchos países en desarrollo, en particular de África, se han visto obligados a destinar sus escasos recursos a contrarrestar las consecuencias de estas medidas.*

D. Estimulantes de tipo anfetamínico

Los estimulantes de tipo anfetamínico son drogas sintéticas que comprenden la anfetamina, la metanfetamina y el “éxtasis”, sustancias químicamente relacionadas entre sí. A diferencia de las drogas tradicionales de origen natural, la producción de estimulantes de tipo anfetamínico parte de productos químicos de fácil obtención y se realiza en laboratorios que puedan ocultarse con facilidad. Ello dificulta sumamente la evaluación de la ubicación, el alcance y la evolución de la producción de dichas drogas ilícitas.

Los descubrimientos de laboratorios y la incautación de sus productos finales, así como los informes sobre el uso indebido, indican que el mercado de los estimulantes de tipo anfetamínico continúa extendiéndose. En los últimos años se detectaron y dismantelaron en todo el mundo más laboratorios que nunca, en particular en los Estados Unidos de América. No obstante, el mercado de los estimulantes de tipo anfetamínico también ha ido cambiando, en parte como reacción ante las iniciativas de los organismos de fiscalización de drogas para hacer frente al problema, y también por efecto de la dinámica de las pautas del uso indebido.

En los últimos años, el tráfico de metanfetamina, que representa la mayor parte de este comercio, ha aumentado manifiestamente en Asia oriental y sudoriental. Sin embargo, desde 2001 han disminuido las incautaciones, posiblemente como

consecuencia del mejoramiento de la fiscalización de la efedrina (uno de sus principales precursores), y de los primeros éxitos en la reducción de la producción de metanfetamina ilícita en China.

En 2000, alrededor del 90% de los países que informaron a la ONUDD sobre las tendencias de la metanfetamina notificaron un aumento. En 2001 este porcentaje de países se redujo al 52%. El Japón, uno de los mercados más lucrativos de Asia oriental, notificó en 2001 una estabilización del uso indebido, tras años de aumento. En cambio, Tailandia, afectada por importaciones a gran escala desde Myanmar, país limítrofe, incautó en 2001 la mayor cantidad de metanfetamina en el mundo.

Europa continúa siendo el centro principal de producción y tráfico clandestinos de anfetaminas. Las incautaciones realizadas en Europa occidental alcanzaron su máximo nivel hacia 1998 y desde entonces han tendido a descender, pero en Europa oriental continuó aumentando la producción y el tráfico. Esto puede indicar un desplazamiento de la producción de anfetamina hacia Europa oriental, y posiblemente una demanda menos espectacular en Europa occidental. Aunque la mitad de los países de Europa occidental notificó un aumento del consumo en 2000, este porcentaje descendió a un 33% en 2001.

El tráfico de “éxtasis” aumentó fuertemente durante el decenio de 1990 en Asia sudoriental, África meridional, en el Cercano Oriente y el Oriente Medio, y en particular en el continente americano. Sin embargo, en 2001 disminuyeron las incautaciones de “éxtasis”, principalmente en América del Norte y Europa occidental. A mediados del decenio de 1990, los países de Europa occidental notificaron alrededor del 80% del total de incautaciones de “éxtasis”, porcentaje que descendió a alrededor del 50% en 2000 y 2001. El consumo ha ido disminuyendo en Europa occidental, y, por primera vez en varios años, el uso indebido decreció en los Estados Unidos de América. Sin embargo, el uso indebido de “éxtasis” parece ir en aumento en Asia y, en menor medida, en África.

Para hacer frente al problema de los estimulantes de tipo anfetamínico se requiere un compromiso resuelto y la adopción de varias medidas. Ante todo, se requieren más pruebas. Todavía existen muchas lagunas en los datos sobre fabricación, tráfico y el uso indebido de dichas sustancias. La ONUDD está preparando un estudio mundial para determinar los aspectos hacia los que debe orientarse la labor. La fiscalización de precursores, junto con medidas para controlar las desviaciones del comercio lícito, es un instrumento eficaz para fiscalizar los estimulantes de tipo anfetamínico. En particular, los gobiernos deben ampliar sus programas de reducción de la demanda de estas sustancias, pues de lo contrario su oferta nunca disminuirá.

A modo de resumen, para hacer frente al problema de los estimulantes de tipo anfetamínico se requiere una labor concertada a fin de:

- *Colmar las lagunas de los datos sobre producción, tráfico y uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico;*
- *Ampliar e intensificar la fiscalización de precursores;*
- *Fortalecer las medidas para reducir la demanda de estimulantes de tipo anfetamínico y mejorar el tratamiento en todo el mundo;*
- *Impedir, en particular en Asia, que la codicia de los traficantes de drogas sintéticas pase a ser el factor preponderante que impulse las actividades ilícitas en la región, por encima de la voluntad de los cultivadores de opio de superar la pobreza.*

III. Hacia el cumplimiento de objetivos aún pendientes

En la primavera de 2003 se celebró la serie de sesiones a nivel ministerial de la Comisión de Estupefacientes para hacer un balance de la situación, cinco años después de que tuviera lugar el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Es importante pues mirar hacia atrás y reconocer los logros normativos del pasado antes de referirnos al porvenir.

A. Instrumentos

Al hacer un análisis retrospectivo, resulta evidente que en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General se alcanzaron varias metas, además de haberse aprobado distintos planes de acción. En *primer* lugar, las normas de reducción de la demanda de drogas ilícitas internacionalmente aceptadas se recogieron en la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas. El sistema de fiscalización internacional de drogas adolecía de una laguna, ya que en las convenciones se reguló deliberadamente la fiscalización de la oferta sobre todo, y la demanda se dejó en manos de los gobiernos. No obstante, gracias a la celebración del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y a la Declaración que se adoptó ha sido posible aplicar ese “enfoque equilibrado” en materia de drogas. Con esos antecedentes, a fines de 2002 la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) elaboró una de sus principales Prioridades operacionales, consistente en “equilibrar las actividades de prevención y las de represión”, en la que se hace hincapié en la prevención, la divulgación y el tratamiento.

En *segundo* lugar, en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General se dio un nuevo impulso a la idea de dotarse de instrumentos para evaluar la evolución del problema de las drogas, creándose así una base fidedigna de pruebas, útil para determinar las repercusiones de la política en materia de drogas. Hay una asombrosa falta de datos irrefutables y comparables sobre la producción, el tráfico y el uso indebido ilícitos de drogas. El hecho de que en la Declaración y planes de acción del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General se hayan fijado metas, puntos de referencia y plazos, ha obligado a uniformar los datos sobre drogas, a armonizar los indicadores y a mejorar las normas de presentación de informes. Un conjunto de datos mundiales de mejor calidad con el que pueda medirse la evolución de los cambios y tendencias permitirá constituir una base de pruebas de la eficacia de la política en materia de drogas, en particular en el período que culmina en 2008.

En *tercer* lugar, en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General se dispuso que los gobiernos y las Naciones Unidas debían velar por que se evaluaran de forma objetiva las políticas, los programas y los proyectos. Al hacerse hincapié en las prácticas óptimas y al hacerse una distinción entre lo eficaz y lo ineficaz, es posible aprovechar las políticas que hayan dado resultados y eliminar las que no hayan funcionado.

B. Contexto normativo

Si bien el compromiso de los gobiernos de luchar contra las drogas está bien arraigado y ha quedado demostrado con el paso del tiempo, el contexto en que se elabora la política al respecto ha cambiado. La opinión pública y la sociedad civil cada vez influyen más en la orientación de esa política. Cabe enumerar como mínimo cinco elementos salientes que caracterizan el contexto normativo.

En *primer* lugar, la opinión pública mundial es mucho más consciente de los riesgos y consecuencias que entraña el uso indebido de drogas y se expresa al respecto, instando a los gobiernos a que den prioridad en su agenda política al tráfico ilícito y a

otras formas de comportamiento incivil. De hecho, en muchas encuestas de opinión se vinculan las drogas, la delincuencia y el terrorismo. Como se desprende de los documentos de esta sesión, ello ha contribuido a que los gobiernos se inclinen por intensificar algunas formas de acción que permitan disminuir y tratar el uso indebido de drogas, y por combatir rigurosamente el tráfico. Fue precisamente por tener presente esas consideraciones que la ONUDD formuló recientemente otra de sus *Prioridades operacionales*, a saber, “Aplicar un enfoque integrado a las cuestiones de drogas y delincuencia”.

Una *segunda* característica es el contraste incipiente, a veces muy marcado entre i) la abrumadora oposición de la opinión pública a todo intento de subestimar la gravedad del problema de las drogas y ii) la propagación en algunos países de una actitud permisiva que propicia el derecho a hacer uso indebido de drogas. Esa tolerancia de la autodestrucción del ser humano parece obstaculizar los esfuerzos de los ciudadanos y los organismos que fomentan la abstención respecto de la nicotina. Es más, se acaba de registrar un hecho histórico en los anales de la salud pública con la conclusión de las negociaciones entre países auspiciadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) relativas al Convenio Marco para el Control del Tabaco, cuya finalidad es disminuir las enfermedades y la tasa de mortalidad vinculadas al consumo de tabaco. Los llamamientos que se lanzan ocasionalmente para que se reexamine (es decir, se liberalice) la legislación en materia de fiscalización de drogas concuerda poco con el objetivo enunciado por los Estados Miembros de proteger a las generaciones actuales y futuras de los devastadores efectos del tabaquismo. Hace varios siglos, cuando se propagó el consumo de tabaco, era inconcebible que se llegara al tipo de consenso internacional que en el siglo XX posibilitó los tratados de fiscalización internacional de drogas. Después de haberse producido muchas decenas de millones de muertes, la sociedad aún lamenta el hecho de que el tabaco no esté sometido a fiscalización.

En *tercer* lugar, la eficacia de las medidas de fiscalización, tanto de la oferta como de la demanda de drogas, debe vigilarse y evaluarse constantemente, y es correcto que la opinión pública espere que los resultados estén a la altura de la “determinación y empeño inquebrantables [de los Estados Miembros] en resolver el problema mundial de las drogas mediante estrategias nacionales e internacionales que reduzcan tanto la oferta como la demanda ilícitas de drogas” (período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, 1998). La opinión pública no sólo espera cambios en el ámbito nacional; las repercusiones internacionales de las medidas aplicadas en cada país también se analizan minuciosamente. Por ejemplo, los países en que se originan las materias primas de las drogas ilícitas, que a su vez combaten el tráfico y el uso indebido de sustancias en sus propios territorios, ven frustrados sus esfuerzos de reducir la oferta por la persistencia de la demanda en el exterior y por los llamamientos en favor de que se liberalice la legislación en las principales zonas de consumo de drogas. La opinión pública internacional debe tener la certeza de que los considerables recursos que se invierten en la prevención, el tratamiento y, en particular, la represión den cada vez más resultados. Lamentablemente, no todos los gobiernos disponen de los instrumentos apropiados para determinar los avances y para evaluar la eficacia de su intervención.

En *cuarto* lugar, el concepto de “reducción del daño” ha dado lugar a recriminaciones que prolongan un debate cada vez menos útil. Se entiende en general que ese concepto alude a la demanda de drogas, cuando, de hecho, es mucho más amplio. Toda medida de fiscalización de drogas (incluidas las que auspicia la ONUDD) supone la reducción del daño y por ende la disminución de los efectos perjudiciales de la producción, del tráfico ilícito y del uso indebido de drogas. Por ejemplo, los instrumentos que regulan la oferta de drogas, ya sea permitiendo su utilización para fines médicos o prohibiéndolas para fines no médicos, son formas de reducción del daño causado por las drogas. Las operaciones de represión que posibilitan la condena de

narcotraficantes disminuyen el daño que se inflige a la sociedad. Los programas de desarrollo alternativo que permiten a los agricultores la práctica de cultivos lícitos son medidas de reducción de los daños, a la vez que mitigan el empobrecimiento del suelo que provoca el cultivo de coca y de opio. Puede haber diferencias de opinión en cuanto al peso relativo de las políticas y a los recursos destinados a las medidas en las distintas etapas de la cadena de las drogas. No obstante, este debate sólo podrá enriquecerse si se vacía de ideología y se matiza con datos empíricos. En materia de orientación, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) determina si ciertas medidas de reducción de los daños se ajustan a las convenciones correspondientes.

Por último, es necesario realizar un examen científico a fondo de los posibles usos médicos del cannabis. No existen pruebas científicas suficientes que justifiquen incorporar el cannabis a la farmacopea como medicamento registrado; por el contrario, los efectos a largo plazo del cannabis orgánico están muy bien documentados. Si se comprueba que tienen utilidad medicinal, los medicamentos derivados del cannabis deben ser tratados como cualquier otro fármaco, concretamente como los preparados farmacéuticos que se recetan para aliviar determinados síntomas en función de dosis y normas estrictamente establecidas. El reconocimiento de las propiedades medicinales de una droga psicoactiva no debe dar paso a su consumo recreativo; de lo contrario, la sociedad terminaría por lamentar ese abuso de la misma forma en que ahora lamenta el tabaquismo.

C. Futuros retos

Aunque cada vez más gobiernos conscientes y una opinión pública preocupada hayan dado un nuevo impulso a las políticas, varias tendencias siguen requiriendo especial atención. Se trata, probablemente, de los principales retos para el futuro:

- a) La preponderancia del uso indebido de drogas, aunque disminuye en algunas regiones, está aumentando en otras. Si la disponibilidad de una determinada droga disminuye, se sustituye por otra o por otras. En particular, el uso indebido de múltiples drogas, con todas sus consecuencias preocupantes para la salud, parece ir en aumento;
- b) En una reacción comercial típica ante la presión persistente del mercado (demanda), los cultivos y la producción ilícitos (oferta) no siempre han disminuido sino que, sencillamente, se han desplazado. A veces se han limitado a trasladarse de una región a otra o de un país a otro, hacia lugares en donde la autoridad estatal es débil. Los incentivos de desarrollo favorables a la diversificación de cultivos y a actividades lícitas no han recibido el apoyo necesario. El ruego de África, Asia y América Latina a las instituciones de desarrollo y bancos multilaterales sigue siendo firme: a medida que las comunidades rurales de los países abandonan las actividades ilícitas, es preciso secundarlas en su avance hacia la legalidad. Fue ese el ruego que la ONUDD aceptó como una de sus *Prioridades operacionales*, consistente en “situar las cuestiones relacionadas con las drogas y el delito en el contexto del desarrollo sostenible”;
- c) Las drogas sintéticas, en particular los estimulantes de tipo anfetamínico fueron el mayor éxito de mercado en el decenio de 1990. Puede ser un mercado totalmente nuevo, que atraiga a nuevos usuarios, o podría sustituir al mercado tradicional de estupefacientes de origen botánico. Hay pruebas suficientes para apoyar ambas hipótesis, pero no bastantes para evaluar sus relativas proporciones. Las principales amenazas son que los estimulantes de tipo anfetamínico atraen a consumidores más jóvenes, y ofrece márgenes de

beneficios mayores a los productores y traficantes. Éste podría convertirse en el problema de drogas más grave del mundo en el período venidero;

- d) En varias regiones la inyección de drogas ha causado una dramática extensión de enfermedades transmitidas por la sangre, desde el VIH/SIDA hasta la hepatitis C, lo que añade la tragedia de enfermedades terminales a los sufrimientos del uso indebido crónico. Una vez que la infección va más allá de los circuitos de los usuarios de drogas inyectables, toda la población se enfrenta con el riesgo de un VIH/SIDA pandémico;
- e) Los métodos de los traficantes de drogas se han hecho cada vez más complejos y se mezclan con otras formas ilícitas de comercio: tráfico de armas y seres humanos, falsificación de moneda y contrabando de mercancías. De vez en cuando, la estabilidad misma de algunas sociedades se ha visto amenazada, socavando gravemente el progreso y la estabilidad política alcanzados. El tráfico de drogas y el delito, al interferir en el mantenimiento de la paz y en la solución de conflictos, han exacerbado las crisis humanitarias;
- f) Los ingresos del narcotráfico, a veces tan enormes que alcanzan dimensiones macroeconómicas, han echado profundas raíces en la economía legal, permitiendo incentivos difíciles de contrarrestar para promover su causa entre los funcionarios corruptos. Tal vez la corrupción no haya tenido en ningún otro ámbito unos efectos tan grandes como el de haber hecho fracasar los esfuerzos de prevención e interceptación;
- g) En la última mitad de siglo, la delincuencia organizada ha extendido su control a los mercados de drogas ilícitas. Desde hace aproximadamente un decenio, hay pruebas de que grupos terroristas están involucrados en ella. Al principio, esos grupos ofrecían protección al cultivo, la producción y el tráfico a cambio de los recursos necesarios para comprar armas y pagar servicios. Poco después, entraron y participaron en el negocio mismo. Así pues, la lucha contra el tráfico de drogas y el blanqueo de dinero se superpone con frecuencia a la guerra contra el terrorismo, y viceversa.

IV. Mantener el rumbo

Hacer frente a los retos mencionados requerirá el compromiso de todos. A continuación se exponen algunas ideas de lo que los gobiernos y las Naciones Unidas pueden hacer en el próximo quinquenio para cumplir los objetivos fijados por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones.

Para la *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito* -que sólo puede caracterizarse como una pequeña organización que se enfrenta con enormes retos- la orientación normativa procederá de los Estados Miembros, representados por los ministros en esta reunión. En cuanto a nosotros mismos, seguiremos trabajando de la forma más eficiente para cumplir nuestra responsabilidad pública. En el curso del período 2002-2003, se realizó un examen de las operaciones realizadas a fin de trazar directrices para el futuro. Los resultados se presentaron en un documento titulado *Prioridades operacionales: directrices a mediano plazo*. Esas prioridades son:

- Aplicar un enfoque integrado a las cuestiones de drogas y delincuencia;
- Situar las cuestiones relacionadas con las drogas y el delito en el contexto del desarrollo sostenible;
- Equilibrar las actividades de prevención y las de represión;

- Seleccionar operaciones basándose en el conocimiento y la visión estratégica;
- Ayudar a crear instituciones que fomenten prácticas óptimas internacionales;
- Asignar recursos de forma óptima para aprovechar al máximo el poder de asociación.

Las tres primeras prioridades darán una orientación importante a la labor de la *Oficina*, en la que se hará hincapié en la integración de las cuestiones (drogas y delito), de una forma equilibrada (demanda y oferta), centrándose en el carácter duradero de los resultados (desarrollo sostenible). Las restantes prioridades son de naturaleza programática y operacional, a fin de aprovechar el poder de conocimiento (la *Oficina* está esforzándose mucho por convertirse en la entidad depositaria de datos y conocimientos en materia de drogas y delincuencia), y las prácticas óptimas (especialmente en la prevención y el tratamiento), tratando de obtener recursos de los asociados.

Los recursos de la ONUDD son muy limitados, y no son estables ni previsibles. Además, están asignados de forma tan estricta que pueden debilitar gravemente la aplicación de las nuevas *Prioridades operacionales*. En cambio, los grupos de presión que proponen la liberalización de las drogas y estilos de vida favorables a la droga pueden contar con presupuestos varias veces superiores a los de la ONUDD.

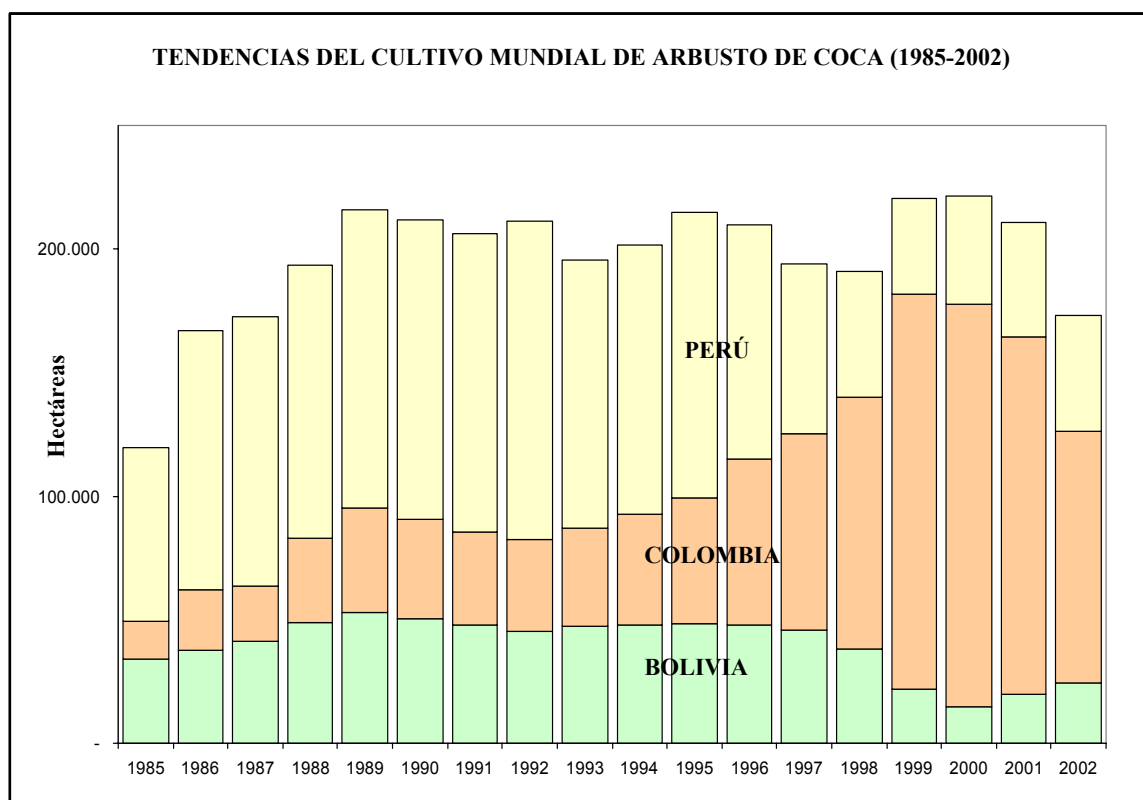
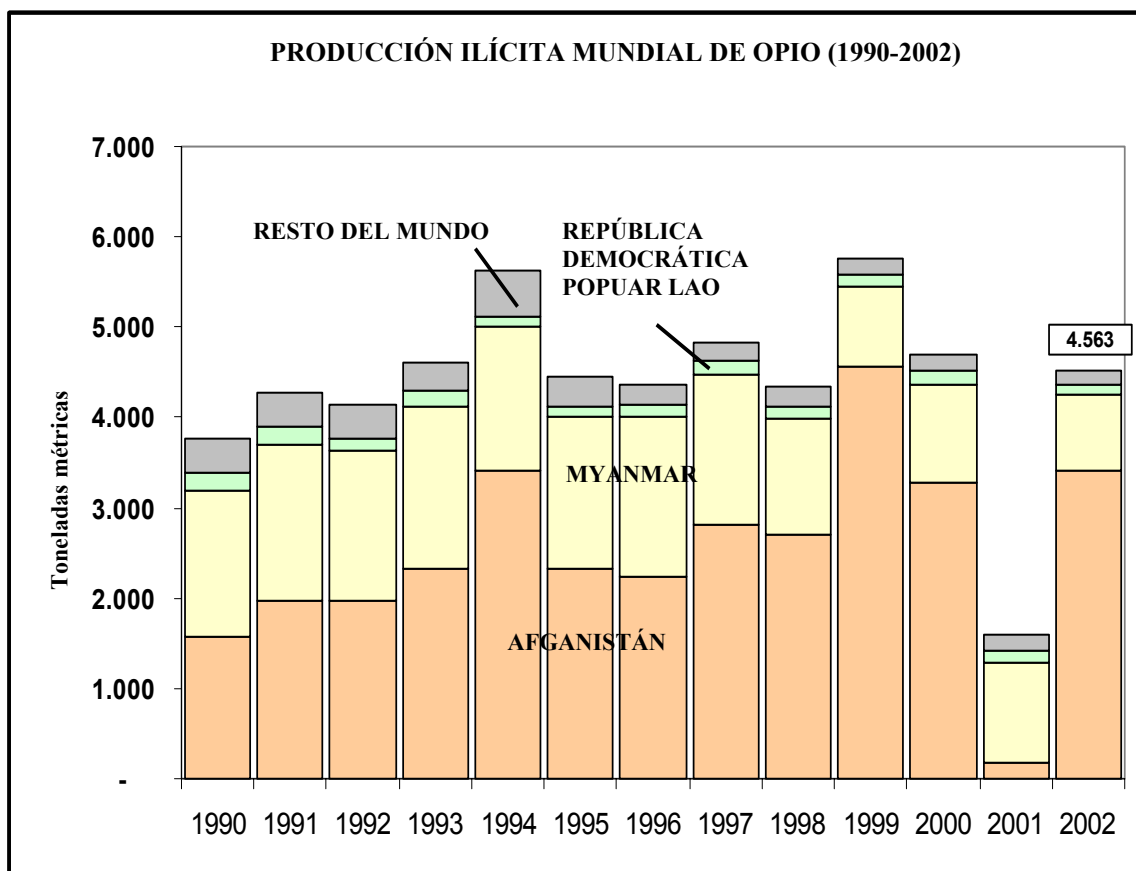
La tarea de los gobiernos, individual y colectivamente, es clara.

La importancia de mantener en buen estado el sistema de lucha internacional contra la droga, y de enriquecerlo en el siglo XXI requiere, ante todo y sobre todo, una clara reafirmación del multilateralismo. El problema de la droga es internacional. En nuestro mundo integrado, todas las políticas o acciones nacionales tienen inevitablemente repercusiones más allá de las fronteras nacionales. Si aceptamos que la producción, el tráfico y el uso indebido de drogas son fenómenos mundiales, lo que confirma la evidencia de que tanto la producción como el consumo se producen tanto en el hemisferio norte como en el hemisferio sur, es improbable que las políticas y acciones unilaterales tengan eficacia a nivel mundial. El sistema multilateral de lucha contra la droga representa un elemento muy valioso de capital político, acumulado mediante un proceso de acuerdos concertados a lo largo de un siglo. De plantearse algún cambio, sólo debería efectuarse por medios multilaterales: consultas internacionales y acción colectiva. Las medidas unilaterales sólo desvirtuarán el sistema destinado a representar una suma positiva de las partes contratantes.

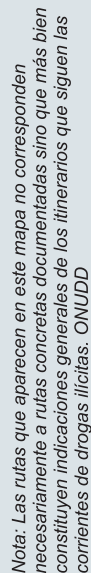
No siempre es fácil lograr la compatibilidad entre los intereses nacionales y los internacionales: un criterio internacional nunca puede tener en cuenta los matices específicos que se producen en los niveles regional o nacional. Resulta especialmente difícil lograr esa compatibilidad con el problema de la droga porque se trata de algo emocional, que afecta a las vidas individuales, a las familias y a las comunidades en todas partes. El único camino para avanzar es confiar en la evidencia empírica y encauzar las opiniones de la sociedad civil, mediante el sistema democrático de los Estados Miembros, hacia asambleas internacionales como la actual.

Por último, todos nosotros, en las Naciones Unidas, debemos aprovechar la oportunidad que nos brinda este examen de mediano plazo para renovar nuestra determinación de *invertir los fondos públicos de manera más eficaz y de ofrecer bienes públicos de mejor calidad*. Cuando estamos en el umbral del segundo siglo de la lucha contra la droga, se lo debemos a quienes fueron consagrados en las primeras palabras de la Carta: *Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas*.

Anexos

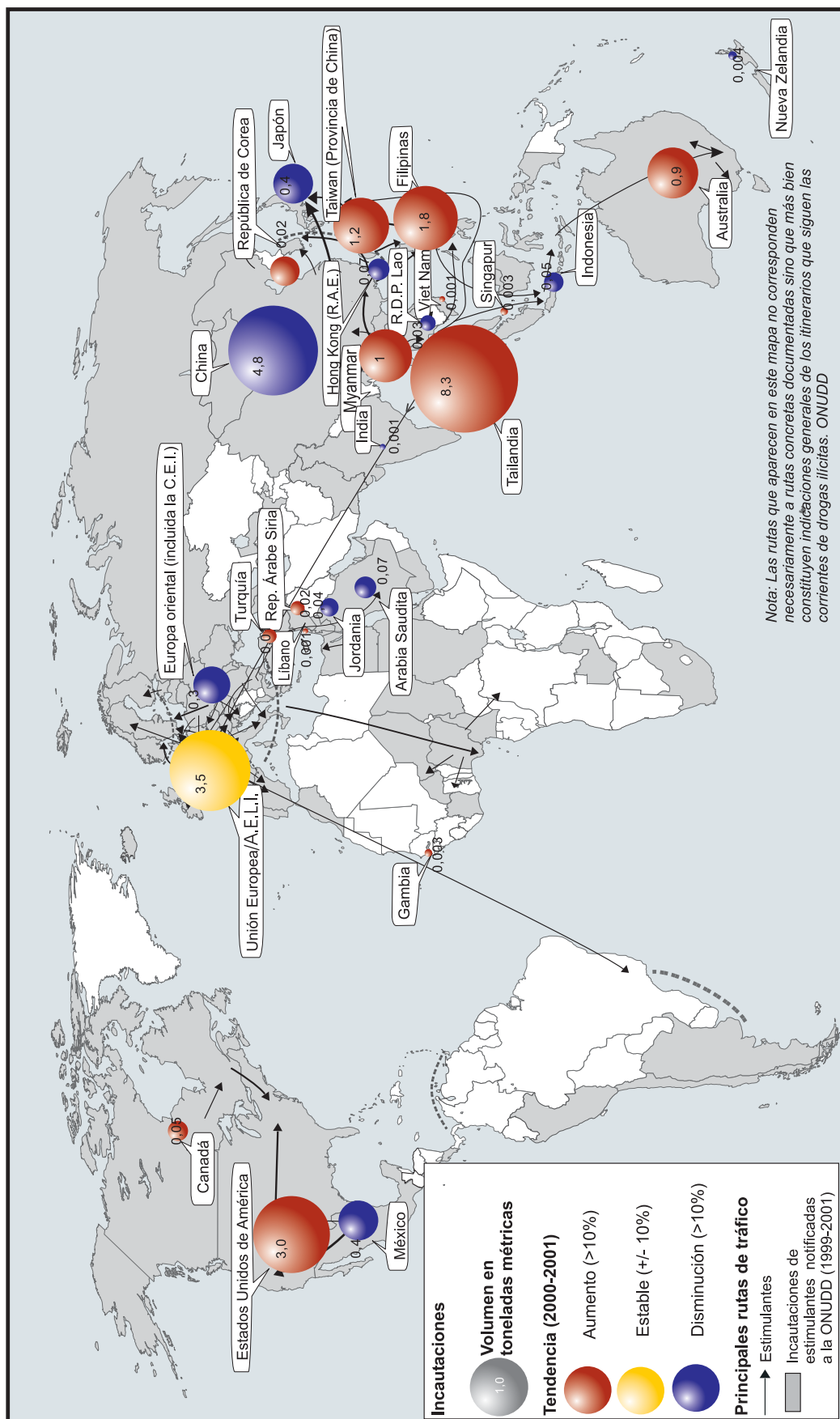


(países que han notificado incautaciones de más de 100 kg)



Nota: Las delimitaciones de las fronteras y los nombres y designaciones de los países que aparecen en este mapa no entrañan un reconocimiento o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas.

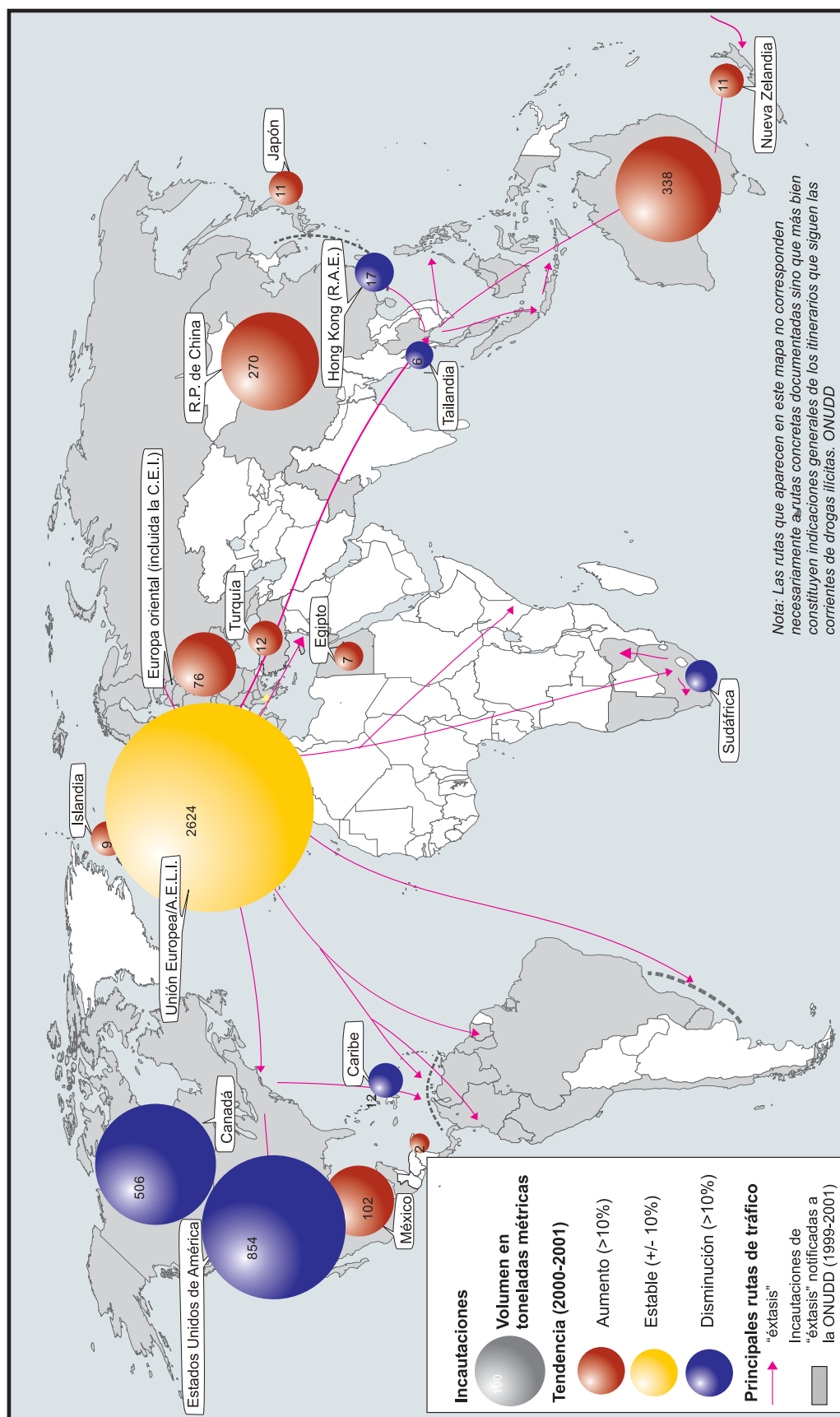
Tráfico de estimulantes de tipo anfetamínico (excluido el “éxtasis”) en 2000-2001: volumen y tendencias (países que han notificado incautaciones de más de 1 kilogramo)



Nota: Las delimitaciones de las fronteras y los nombres y designaciones de los países que aparecen en este mapa no entrañan un reconocimiento o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas.

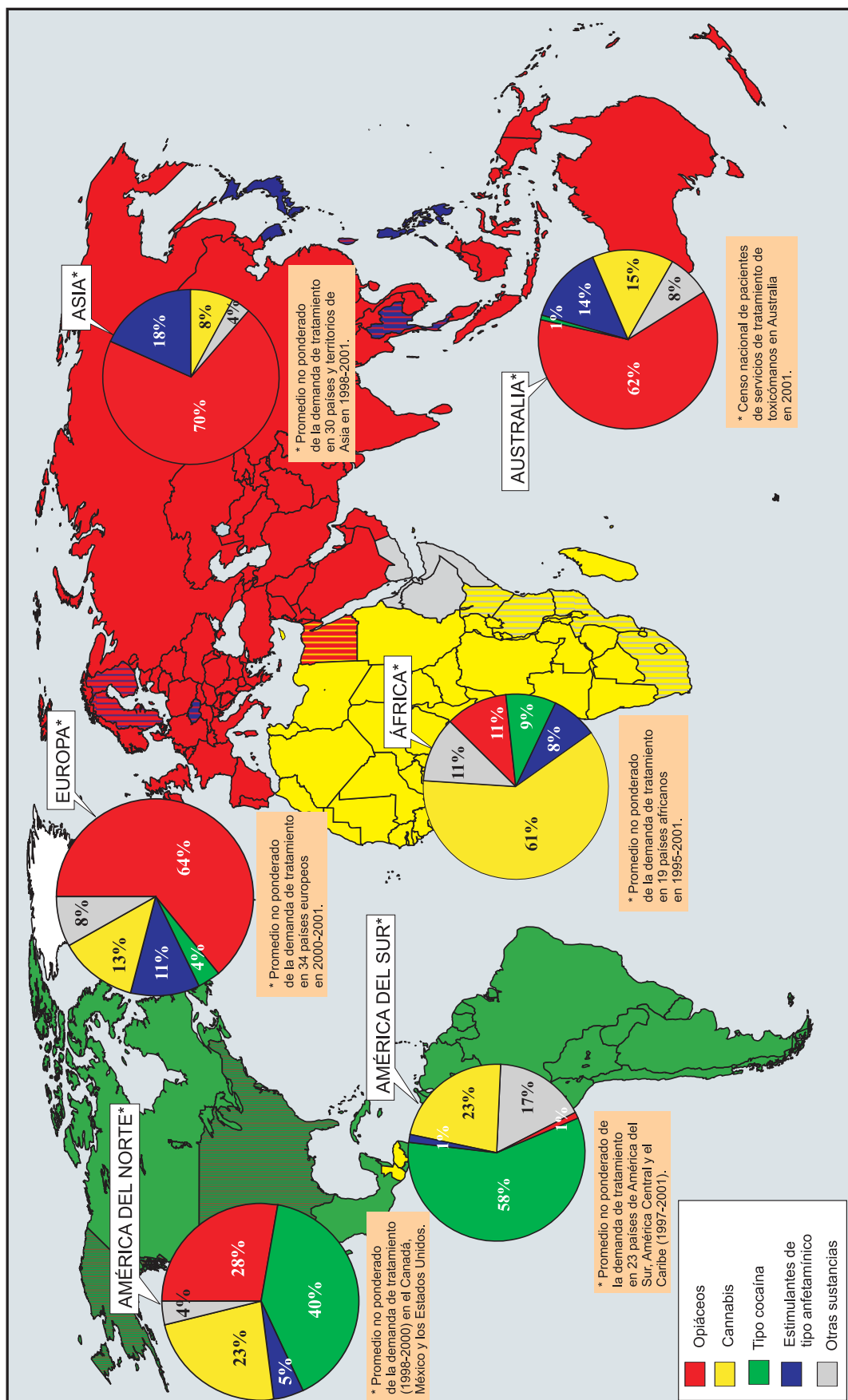
Tráfico de “éxtasis” (MDA, MDEA, MDMA) en 2000-2001: volumen y tendencias

(países que han notificado incautaciones de más de 1 kilogramo)



Nota: Las delimitaciones de las fronteras y los nombres y designaciones de los países que aparecen en este mapa no entrañan un reconocimiento o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas.

Principales drogas problemáticas (según se reflejan en la demanda de tratamiento) a fines del decenio de 1990 (actualización de 2003)



Fuentes: ONUDD, Datos de los cuestionarios de los informes anuales/DELTA e informes de los gobiernos nacionales.