

**Comisión de Estupefacientes****55º período de sesiones**

Viena, 12 a 16 de marzo de 2012

Tema 4 c) del programa provisional*

Aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas: Cooperación internacional para garantizar la disponibilidad de estupefacientes y sustancias sicotrópicas para fines médicos y científicos, evitando al mismo tiempo su desviación**Promoción de una disponibilidad adecuada para fines médicos y científicos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas sometidos a fiscalización internacional, evitando al mismo tiempo su desviación y abuso****Informe del Director Ejecutivo *****Resumen*

El presente informe se preparó en cumplimiento de lo dispuesto por la Comisión de Estupefacientes en su resolución 54/6. Contiene un resumen de la información actual relativa al acceso a los estupefacientes y sustancias sicotrópicas para utilizarlos con fines médicos y científicos, así como sobre los instrumentos disponibles para determinar los impedimentos que existen para obtenerlos. En él la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito propone un nuevo instrumento de vigilancia que podría ayudar a determinar los impedimentos que existen para obtener estupefacientes y sustancias sicotrópicas sometidos a fiscalización, basado en un documento de sesión titulado “Ensuring availability of controlled medications for the relief of pain and preventing diversion and abuse: striking the right balance to achieve the optimal public health outcome”, que fue presentado a la Comisión en su 54º período de sesiones^a.

* E/CN.7/2012/1.

** El informe se presentó con retraso por haber estado a la espera de todos los comentarios internos sobre el cuestionario descrito en la sección III *infra*.^a E/CN.7/2011/CRP.3.

I. Introducción

1. En su resolución 54/6, titulada “Promoción de una disponibilidad adecuada para fines médicos y científicos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas sometidos a fiscalización internacional, evitando al mismo tiempo su desviación y abuso”, la Comisión de Estupefacientes pidió al Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) que le informara en su 55º período de sesiones acerca de las medidas adoptadas para la aplicación de esa resolución y de los progresos realizados al respecto.

2. Recordando su resolución 53/4, la Comisión, al aprobar la resolución 54/6, tuvo el propósito de promover una disponibilidad adecuada para fines médicos y científicos de sustancias sometidas a fiscalización internacional, evitando al mismo tiempo su desviación y abuso, en consonancia con la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972, y el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971.

3. Tanto la resolución 53/4 como la resolución 54/6 obedecen a la preocupación de que, si bien existe una oferta suficiente de materias primas de opiáceos lícitas para satisfacer las necesidades a nivel mundial, como destaca la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes en sus informes correspondientes a 2008 y 2009, el acceso a los medicamentos a base de opioides es inexistente o casi inexistente en muchos países y regiones.

4. En preparación del 54º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, la UNODC elaboró un documento de sesión sobre la disponibilidad adecuada de estupefacientes y sustancias sicotrópicas para fines médicos y científicos (E/CN.7/2011/CRP.3). Ese documento de sesión complementaba el informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2010, especialmente el suplemento titulado “*Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes relativo a la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional: garantizar suficiente acceso a esas sustancias para fines médicos y científicos*”, y la publicación revisada de la Organización Mundial de la Salud (OMS) titulada “*Ensuring Balance in National Policies on Controlled Substances: Guidance for Availability and Accessibility of Controlled Medicines*” (Garantizar el equilibrio de las políticas nacionales sobre las sustancias sujetas a fiscalización: Guía para la disponibilidad y la accesibilidad de los medicamentos fiscalizados). El documento de sesión se preparó partiendo de la base de que la experiencia, la capacidad, la cultura y las necesidades de los países en lo que concierne a las sustancias lícitas son muy variadas, y de que las medidas necesarias para lograr resultados óptimos en materia de salud pública en cada país dependerán de sus circunstancias especiales.

5. En el presente informe se proporciona información sobre esa cuestión, en particular la información de que se dispone sobre las medidas adoptadas para lograr una disponibilidad suficiente para fines médicos y científicos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas sometidos a fiscalización internacional, evitando al mismo tiempo su desviación y abuso. También se extraen conclusiones acerca de los instrumentos de que se dispone a nivel internacional para determinar si existe una oferta suficiente de esas sustancias y de los impedimentos a que se hace frente para obtenerlas. También se propone un cuestionario basado en el documento de sesión

mencionado que contribuiría a precisar más los impedimentos a que se hace frente en todo el mundo para garantizar el acceso adecuado a esas sustancias.

II. Posibilidades actuales de obtener estupefacientes y sustancias sicotrópicas para utilizarlos con fines médicos y científicos

6. Hoy en día se reconoce que el alivio del dolor forma parte de uno de los derechos humanos, el de gozar del mayor nivel posible de salud física y mental, o que, hasta cierto punto, es uno de los derechos humanos en sí mismo. En general se observan disparidades en el acceso a la medicación analgésica en todo el mundo, y la comunidad internacional ha venido abordando el problema de la inadecuación de las medidas adoptadas para el tratamiento del dolor. Desde 2006 la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes ha venido pidiendo todos los años a los gobiernos que promuevan el uso médico racional de los estupefacientes y las sustancias sicotrópicas. Las resoluciones mencionadas en la sección I *supra* son fiel reflejo de la preocupación que existe a nivel internacional con respecto a garantizar el debido acceso a los estupefacientes y sustancias sicotrópicas para utilizarlos con fines médicos y científicos y para brindarlos a quienes los necesitan.

7. De todas las medicaciones analgésicas, los opioides constituyen la regla de oro para el alivio del dolor intenso, generalmente relacionado con las etapas finales del cáncer y el VIH. Se considera que los opioides son esenciales para el tratamiento del dolor moderado e intenso, tanto del dolor agudo como del relacionado con el cáncer, y a veces se recomiendan para el tratamiento del dolor crónico no relacionado con el cáncer en algunos pacientes. Pese a las investigaciones realizadas a lo largo de un siglo en el campo de la química médica, aún no se han encontrado alternativas apropiadas a los opioides fuertes para el tratamiento del dolor moderado e intenso.

8. Según la OMS, la consecución del Objetivo de Desarrollo del Milenio 8.E, a saber, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales a un costo razonable en los países en desarrollo, muy probablemente esté más lejana en lo que respecta a los analgésicos opioides que a cualquier otra clase de medicamentos¹. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, que se encarga de vigilar la debida fiscalización de los estupefacientes en todo el mundo, ha reiterado su preocupación acerca del acceso desigual e insuficiente a las sustancias fiscalizadas para fines médicos y científicos a nivel mundial².

9. Los factores que dificultan el acceso a la medicación analgésica para administrarla a las personas que la necesitan son polifacéticos y difieren de un país a otro. No obstante, en general, pueden estar relacionados con aspectos jurídicos, con el conocimiento de las políticas o con la mentalidad. En la mayoría de los casos obedecen a temores arraigados acerca del abuso y la dependencia de los opioides de venta con receta que se desvían hacia mercados y por circuitos ilícitos. Por esa

¹ Seya, Marie-Josephine, *et al.* Primera comparación entre el consumo y la necesidad de analgésicos opioides en los planos nacional, regional y mundial. *Journal of Pain & Palliative Care Pharmacotherapy*, 2011; 25:6 a 18.

² *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2004*, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.05.XI.3, párr. 143.

razón, muchas políticas gubernamentales y leyes se concentran principalmente en obstaculizar el acceso a los opioides, sin tener en cuenta que eso también afecta a su uso terapéutico racional, que es, en realidad, beneficioso para los pacientes que los necesitan.

10. Los indicadores de la OMS muestran, en general, que la mayoría de las personas que obtienen con facilidad medicación analgésica viven en las regiones más industrializadas y, de modo inverso, las que tienen más dificultades para conseguirla viven en países en desarrollo. Por otra parte, según la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, si bien el consumo ha aumentado en varias regiones, el aumento se ha registrado mayormente en un número limitado de países, y en particular, en tres regiones: América del Norte, Europa y Oceanía. No obstante, incluso en algunos países industrializados el consumo es insuficiente.

11. En general, 5.500 millones de personas (el 83% de la población mundial) viven en países en que el acceso a esos medicamentos es escaso o inexistente; 250 millones de personas (el 4 %) tienen un acceso moderado; 460 millones (el 7 %) tienen acceso adecuado y, en relación con 430 millones de personas (el 7 %), no se dispone de suficiente información. En 2006 se utilizó en todo el mundo un volumen equivalente a 231 toneladas de morfina. A fin de representar más concretamente la brecha entre la oferta y las necesidades, cabe suponer que, si todos los países aumentaran el consumo hasta llegar a niveles adecuados, se necesitarían 1.292 toneladas (casi 6 veces más).

12. La OMS calcula que cada año 5,5 millones de pacientes de cáncer terminal y un millón de pacientes que se encuentran en las etapas finales del VIH/SIDA, así como muchas otras personas que padecen dolores crónicos provocados por enfermedades no malignas, sufren dolores moderados e intensos que no son tratados o que son tratados de manera inadecuada. Esas cifras abarcan 800.000 pacientes con lesiones mortales causadas por accidentes y actos de violencia, pacientes con enfermedades crónicas, pacientes que se recuperan de intervenciones quirúrgicas, parturientas (110 millones de nacimientos cada año) y pacientes pediátricos.

13. Las consecuencias de esos impedimentos para las personas necesitadas de tratamiento están bien documentadas y abarcan el sufrimiento físico y psicológico, el menoscabo de la calidad de vida, la privación del sueño y el aislamiento social. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes expresó con acierto la tragedia que entraña el hecho de no disponer de suficientes analgésicos opioides: “Si bien la ciencia médica tiene la posibilidad de aliviar la mayoría de los dolores moderados e intensos, más del 80% de la población mundial carecerá de analgésicos total o parcialmente si padece esa clase de dolores”³.

14. Cabe observar que esas estimaciones pecan de modestas. Eso se debe a que se parte de la base de que todos los opioides se usan para aliviar dolores extremos principalmente en los pacientes que padecen de cáncer terminal. Se subestiman los casos de otras personas que mueren sufriendo sin recibir medicación analgésica, ya que los opioides también pueden utilizarse en casos de quemaduras y lesiones, en el

³ Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes relativo a la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional: garantizar suficiente acceso a esas sustancias para fines médicos y científicos, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.11.XI.7, párr. 5.

tratamiento postoperatorio y en los pacientes con VIH o cáncer que no fallecieron durante el mismo año de que se trate.

15. Las conclusiones generales de la OMS y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes acerca de la oferta de analgésicos opioides en los países fueron que no había escasez de materia prima de analgésicos opioides de producción lícita en el mundo y que, si bien el consumo lícito mundial de opioides había aumentado considerablemente en los dos últimos decenios, en muchos países seguía siendo difícil conseguir analgésicos opioides debido a varias limitaciones.

III. Instrumentos de que se dispone para determinar el acceso insuficiente a los estupefacientes y sustancias sicotrópicas para utilizarlos con fines médicos y científicos y los impedimentos que existen para obtenerlos, y propuesta de un nuevo cuestionario

16. Un instrumento esencial para determinar el acceso insuficiente a los opioides como medicamentos es la comparación entre el consumo y las necesidades de opioides. Se han sugerido diversos métodos para establecer esas necesidades a nivel de los países, pero en la mayoría de esos métodos no se tienen en cuenta las características de la morbilidad en cada país y no se establece una relación con el grado de suficiencia del uso efectivo de esos opioides.

17. La OMS intentó generar un índice relativo a la medicación opioide basado en una “medida de la adecuación del consumo” estandarizada y normalizada con referencia a los 20 principales países considerados en el Índice de desarrollo humano. Un indicador de 1,00 como mínimo representaba un nivel de consumo adecuado, relacionado con el acceso adecuado a los analgésicos opioides. Un índice de 0,30 a 1,00 representaba un consumo moderado, entre 0,10 y 0,30 un consumo escaso, entre 0,03 y 0,10 un consumo muy escaso y de menos de 0,03, un consumo prácticamente inexistente. Los resultados indicaban el grado de suficiencia, pero no exactamente las necesidades del país, ni los impedimentos que existían para obtener las sustancias.

18. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes determina periódicamente si los países aumentan la oferta de opioides o, por lo menos, si son conscientes del problema y expresan la intención de aliviarlo. Para eso se hace un análisis de las previsiones de las necesidades de estupefacientes que todos los países presentan a la Junta. Con respecto a los impedimentos para obtener medicación analgésica, en el cuestionario de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes sobre la evaluación de la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas figura una pregunta esencial sobre el tema. La Junta recomienda a los gobiernos que determinen los impedimentos (normativos, reglamentarios o administrativos) que existen para disponer de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y adopten medidas detalladas, paso a paso, para eliminarlos.

19. Los instrumentos encaminados a vigilar las medidas de fiscalización adoptadas con arreglo a los tratados de fiscalización internacional de drogas proporcionan un criterio adecuado; no obstante, hacen falta medidas que permitan abordar los impedimentos que existen para disponer de analgésicos opioides. Esos impedimentos se

han descrito extensamente en el documento de sesión mencionado, que se presentó durante el 54º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes.

20. A partir de los indicadores presentados en el documento de sesión, y en consulta con la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, la UNODC ha redactado un cuestionario que podría dar lugar a una evaluación más elaborada y precisa de los impedimentos. Ese instrumento podría aclarar las dudas y redundar en recomendaciones más concretas al respecto. Se puede consultar en el sitio web de la UNODC, en www.unodc.org/unodc/en/drug-prevention-and-treatment/index.html.

21. La Comisión de Estupefacientes tal vez desee examinar la labor realizada en relación con el presente asunto e impartir orientación sobre las medidas que la UNODC ha de adoptar. El proyecto de cuestionario mencionado constituye una propuesta para mejorar la presentación de información sobre los factores que impiden el acceso a los medicamentos analgésicos. En consecuencia, se invita a los Estados Miembros a que visiten el sitio web, examinen el cuestionario y formulen observaciones al respecto.