

**UNODC****Oficina de las Naciones Unidas contra  
la Droga y el Delito**

26 de febrero de 2016

Español

Original: inglés

---

**Director Ejecutivo****Contribución del Director Ejecutivo de la Oficina de las  
Naciones Unidas contra la Droga y el Delito al período  
extraordinario de sesiones de la Asamblea General  
sobre el problema mundial de las drogas que se  
celebrará en 2016***Resumen*

El presente documento tiene por objeto contribuir a las deliberaciones previas al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas mediante una reflexión sobre algunas de las principales cuestiones relacionadas con el fenómeno de las drogas. Reconociendo que la responsabilidad de definir una política internacional en materia de drogas sigue incumbiendo en gran medida a los Estados Miembros, esta contribución se basa en el profundo y singular acervo de conocimientos especializados de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la experiencia que esta ha acumulado durante décadas mediante su labor de asistencia a los países en el establecimiento de normas, investigación y ejecución de programas de asistencia técnica para hacer frente al problema mundial de las drogas. En la primera parte se analiza el problema de las drogas en el contexto de otras cuestiones generales, como el desarrollo, la delincuencia, la violencia y el terrorismo. Se describen asimismo el problema de las drogas y las soluciones que la UNODC considera más eficaces basándose en su experiencia en la ejecución de programas. La segunda parte contiene recomendaciones que ofrecen sugerencias sobre el modo en que la comunidad internacional puede utilizar los tratados para dar un enfoque más eficaz a los desafíos que plantean las drogas en el contexto de procesos globales generales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en plena conformidad con las normas de derechos humanos.



# **I. Evaluación de algunos de los principales elementos relacionados con el problema de las drogas basada en las conclusiones de las investigaciones y en las enseñanzas extraídas del apoyo operacional prestado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito a los Estados Miembros**

## **A. Las drogas y otros problemas generales de alcance mundial**

### **1. Las drogas y la salud**

1. El consumo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas con fines ni médicos ni científicos y los trastornos conexos tienen múltiples y, a menudo, graves consecuencias para la salud, además de entrañar elevados costos para la sociedad en cuanto a problemas sociales, debilitamiento de la cohesión familiar y comunitaria y pérdida de productividad. Hay unos 250 millones de personas en todo el mundo que consumen drogas, incluidos usuarios ocasionales. De ellas, 27 millones sufren trastornos relacionados con el consumo de drogas, incluidos 12 millones de personas que se inyectan drogas.

2. Casi 200.000 personas pierden la vida cada año en todo el mundo a causa de los trastornos relacionados con el consumo de droga<sup>1</sup>. Las personas que consumen drogas de forma habitual tienden a morir prematuramente o a vivir con algún tipo de discapacidad. Según un estudio sobre la carga mundial de las enfermedades, lesiones y factores de riesgo (The Global Burden of Diseases, Injuries and Risk Factors Study), casi 18 millones de años se pierden cada año en todo el mundo a consecuencia de los fallecimientos prematuros o discapacidades causados por los trastornos relacionados con las drogas. La mayor parte de ese total, más de 8 millones de años, pueden vincularse al consumo de opioides<sup>2</sup>.

3. Alrededor del 13,5% de las personas que se inyectan drogas están infectadas con el VIH, proporción mucho mayor que la correspondiente a la población general (0,8%). La incidencia de la hepatitis C en las personas que se inyectan drogas supera el 50%<sup>3,4</sup>, proporción que también es mayor que en la población general (alrededor del 3%). También se observa una mayor vulnerabilidad a la hepatitis B y la tuberculosis entre los consumidores de drogas por inyección. Sin embargo, en muchas regiones del mundo la cobertura de los programas de base empírica sigue siendo muy baja<sup>5</sup> y no se dispone de financiación suficiente para ejecutarlos<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> La UNODC estima que 2013, personas perdieron la vida en 187.000 (*Informe Mundial sobre las Drogas 2015* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.15.XI.6)).

<sup>2</sup> L. Dagenhardt y otros, "Global burden of disease attributable to illicit drug use and dependence: findings from the Global Burden of Disease Study 2010", *The Lancet*, vol. 382, núm. 9904 (9 a 15 de noviembre de 2013), págs. 1564 a 1574.

<sup>3</sup> *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*.

<sup>4</sup> E/CN.7/2016/4.

<sup>5</sup> David P. Wilson y otros, "The cost-effectiveness of harm reduction", *International Journal of Drug Policy*, vol. 26, supl. núm. 1 (2015), págs. S5 a S11.

<sup>6</sup> Junta Coordinadora del ONUSIDA, "Halving HIV transmission among people who inject drugs: background note" (UNAIDS/PCB(35)/14.27), 25 de noviembre de 2014.

4. El consumo de drogas y los trastornos conexos son ante todo problemas de salud pública que requieren una respuesta de salud pública. La prevención es un elemento fundamental de los tratados de fiscalización internacional de drogas, a fin de evitar o retrasar la iniciación al consumo de drogas y que este pueda derivar en trastornos. Una vez que se manifiestan, los trastornos relacionados con el consumo de drogas son complejos, presentan múltiples facetas y se convierten en afecciones crónicas y recurrentes que constantemente requieren tratamiento, atención, rehabilitación y reinserción social. En todo el mundo siguen existiendo importantes lagunas en la prestación de servicios de prevención, tratamiento y rehabilitación. Alrededor de un tercio de los países que cuentan con estrategias nacionales de reducción de la demanda comunicaron que esas estrategias seguían sin disponer de financiación<sup>7</sup>.

5. El acceso a los analgésicos es otro importante vínculo entre las drogas y la salud. En los tratados de fiscalización internacional de drogas, los Estados partes han reconocido que la disponibilidad para fines médicos y científicos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas sujetos a fiscalización internacional es indispensable y que su disponibilidad para paliar el dolor y el sufrimiento no debe restringirse indebidamente. No obstante, 5.500 millones de personas, es decir, las tres cuartas partes de la población mundial, tienen escaso o nulo acceso a los medicamentos que contienen estupefacientes y carecen de acceso adecuado al tratamiento del dolor moderado a agudo<sup>8</sup>. La Organización Mundial de la Salud calcula que, cada año, 5,5 millones de pacientes terminales de cáncer y 1 millón de pacientes de VIH/SIDA en fase terminal, así como otras muchas personas con enfermedades crónicas no malignas, sufren dolores moderados o agudos no tratados o insuficientemente tratados. Si bien algunas sustancias fiscalizadas desempeñan una función importante en el tratamiento del dolor, las estrategias adoptadas por algunos países para evitar los abusos, el mal uso y la desviación a veces pueden afectar a la disponibilidad de esas sustancias.

## 2. Las drogas, el terrorismo y el extremismo violento

6. El cultivo, la producción y el tráfico ilícitos de drogas pueden convertirse en importantes fuentes de ingresos para los grupos extremistas e insurgentes y las organizaciones terroristas, bien porque participan activamente en esas actividades ilícitas o las facilitan, o bien porque obtienen una recompensa pecuniaria a cambio de tolerarlas. En el Afganistán, donde se sabe que los talibanes se benefician de las diversas etapas de la cadena de suministro, el valor total de la economía ilícita de opiáceos fue de 2.800 millones de dólares de los Estados Unidos en 2014. Se calcula que los beneficios anuales que obtienen los talibanes de la cadena de oferta de opiáceos ascienden a casi 200 millones de dólares de los Estados Unidos<sup>9</sup>. Los datos más recientes relativos a 2015 indican que la gran mayoría de los agricultores en el

---

<sup>7</sup> E/CN.7/2016/6.

<sup>8</sup> *Informe Anual de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2015* (E/INCB/2015/1).

<sup>9</sup> Estimación actualizada basada en los datos publicados en *The Global Afghan Opium Trade Report: A Threat Assessment* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.11.XI.11).

este y el oeste del país siguen pagando un 10% de los ingresos derivados del opio a varios grupos extremistas<sup>10</sup>.

7. En los últimos años, África occidental se ha convertido en una importante zona de tránsito del tráfico de cocaína destinado a Europa. Se calcula que en 2010 la corriente de cocaína que atravesaba África occidental representaba aproximadamente el 10% del consumo de Europa, lo que en el mercado mayorista equivaldría a 1.250 millones de dólares de los Estados Unidos<sup>11</sup>, de los cuales un porcentaje desconocido podría estar en manos de organizaciones terroristas. También se dispone de información sobre organizaciones terroristas y grupos armados, como Al-Qaida en el Magreb Islámico, que obtienen beneficios ilícitos del tráfico a través del Sahel.

8. El Oriente Medio se ha visto afectado desde hace mucho tiempo por el tráfico de Captagon (estimulante de tipo anfetamínico) en gran escala, y los mercados de consumo del Golfo se abastecen cada vez más de grandes remesas procedentes de la República Árabe Siria. La presencia de grupos extremistas violentos que operan en la República Árabe Siria y la consiguiente inestabilidad y ausencia de estado de derecho ha hecho a ese país más vulnerable a la fabricación de Captagon. Se cree que algunos de estos grupos, como el Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIIL), están facilitando el tráfico de precursores para la fabricación de Captagon, y se dispone de información que indica que también se están beneficiando del tráfico de ese producto.

### **3. Las drogas y la violencia**

9. En muchos casos es posible establecer un vínculo entre el tráfico y la producción de drogas y los elevados niveles de violencia. En algunos casos, la violencia puede propiciar el tráfico de drogas. Por ejemplo, un elevado nivel de violencia puede contribuir a la inseguridad y el debilitamiento del estado de derecho y las estructuras del Estado, facilitando de ese modo las actividades ilícitas, como el cultivo y la fabricación ilícitos de drogas. En otros casos, el tráfico de drogas contribuye a aumentar los niveles de violencia. Esto puede ocurrir de manera directa –por ejemplo, cuando las organizaciones de traficantes se enfrentan entre sí por posibles oportunidades de negocio o se enfrentan contra el Estado–, o indirecta –por ejemplo, cuando el consumo de drogas objeto de tráfico conduce a quienes las consumen a la violencia. El tráfico de drogas en pequeña escala también puede generar una sensación de inseguridad en las comunidades afectadas.

10. Varios países de América Latina han experimentado un alto nivel de violencia vinculada a las actividades de las organizaciones de tráfico de drogas. Algunos países de Centroamérica, América del Sur y el Caribe afectados por el tráfico de drogas se registran los índices más elevados de homicidios atribuibles a las actividades de bandas o grupos delictivos organizados. El tráfico de drogas también se ha cobrado un alto precio en algunos países de África occidental, lo que contribuye a la corrupción, al colapso de la gobernanza y a la inestabilidad política.

---

<sup>10</sup> UNODC y Ministerio de Lucha contra los Estupefacientes del Afganistán, *Afghanistan Opium Survey 2014: Socio-economic Analysis* (marzo de 2015).

<sup>11</sup> UNODC, *Transnational Organized Crime in East Asia and the Pacific: A Threat Assessment* (Viena, 2013).

11. No obstante, la violencia no es una consecuencia obvia del tráfico de drogas, como demuestran los muy dispares niveles de violencia registrados en todo el mundo por los principales países fabricantes o de tránsito. Incluso dentro de una supuesta tregua, la delincuencia sigue siendo un factor negativo. La fortaleza del estado de derecho y las instituciones conexas, así como la percepción de esa fortaleza, es sin duda lo que determina el nivel y el impacto del tráfico de drogas en las comunidades afectadas. Los factores de perturbación, como el tráfico de drogas, se nutren de las deficiencias institucionales, incluso en países resilientes y con una economía fuerte. Los efectos del estrés causado por la violencia podrían acarrear costos muy diferentes para la sociedad, el desarrollo y las instituciones en función de la respuesta que los gobiernos puedan o estén dispuestos a ofrecer.

#### **4. Las drogas y el desarrollo sostenible**

12. El fenómeno mundial de las drogas se imbrica con una gran variedad de cuestiones sociales y económicas que ejercen presión sobre el desarrollo y, al mismo tiempo, está impulsado o influenciado por los niveles de desarrollo. La respuesta a este fenómeno en los planos internacional, regional, nacional y comunitario genera por sí misma una mayor interacción con el contexto social más amplio y dota de un mayor grado de complejidad a esta dinámica.

13. Las drogas tienen importantes consecuencias negativas para el desarrollo social, como las muerte prematuras, el deterioro de la calidad de vida, la pérdida de productividad y el desempleo. El tráfico de drogas también socava el desarrollo sostenible, ya que fomenta la inseguridad, la violencia y la corrupción y socava el estado de derecho.

14. A su vez, el desarrollo puede desempeñar un papel importante en la evolución del problema de las drogas. Por ejemplo, la pobreza puede estar asociada a las drogas, a nivel tanto de los cultivos para la producción de drogas como del consumo. El desempleo, la desigualdad, la privación social y la falta de medios de vida alternativos, por ejemplo, pueden considerarse deficiencias en materia de desarrollo que alimentan algunos aspectos del problema de las drogas. El impacto del consumo de drogas también tiene repercusiones diferentes en los países con menos recursos donde los presupuestos, sobrecargados por múltiples problemas de salud, no garantizan un acceso adecuado a los servicios de atención. Sin embargo, no hay una correlación negativa directa entre las drogas y el desarrollo. Si bien la producción de drogas de origen vegetal tiende a concentrarse en comunidades con bajos niveles de desarrollo, no puede decirse lo mismo de la fabricación de sustancias sintéticas. Un porcentaje desproporcionado del consumo de drogas tiende a concentrarse en los países desarrollados, pero estos obtienen mejores resultados en lo que respecta a la disponibilidad de sustancias fiscalizadas para fines médicos.

15. De la misma manera que el desarrollo y el fenómeno de las drogas pueden interactuar de manera compleja, las dos vertientes de la intervención –la encaminada a promover el desarrollo y la encaminada a hacer frente al problema de las drogas– podrían reforzarse mutuamente o resultar incompatibles. Muchas intervenciones en materia de política de drogas refuerzan directa o indirectamente la resiliencia económica y social de sus destinatarios. No obstante, las políticas de desarrollo y de lucha contra la droga podrían entorpecerse mutuamente de manera inadvertida si los vínculos entre las drogas y el desarrollo no se tienen debidamente en cuenta al formular y aplicar dichas políticas.

16. Las intervenciones encaminadas a frenar la oferta o la demanda de drogas deben garantizar resultados positivos en materia de desarrollo y las iniciativas de desarrollo, por su parte, deben tener en cuenta la vulnerabilidad de determinadas personas, comunidades y países al problema de las drogas. En particular, las políticas de desarrollo rural deberían incluir un examen detenido de los factores que impulsan el cultivo ilícito, cuando proceda. La nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible sienta la base para ello al establecer vínculos entre el desarrollo económico y social y la gobernanza y el estado de derecho.

## 5. Las drogas y los derechos humanos

17. Los derechos humanos son un elemento importante para formular una respuesta eficaz al problema mundial de las drogas. La comunidad internacional ha puesto de relieve en varias ocasiones que, para ser eficaces y sostenibles, los esfuerzos encaminados a hacer frente al problema mundial de las drogas deben estar en consonancia con lo dispuesto en los instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>12</sup>.

18. Una preocupación común a los tratados de fiscalización de drogas es la “salud física y moral de la humanidad”<sup>13</sup>. El derecho al más alto nivel posible de salud es un derecho humano reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>14</sup> y la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>15</sup>. El acceso a los medicamentos esenciales, la igualdad de oportunidades para que todas las personas puedan disfrutar del más alto nivel posible de salud y el derecho a la prevención y el tratamiento de las enfermedades son algunos de los principales derechos que entraña el derecho a la salud<sup>16</sup>. En los tratados de fiscalización internacional de drogas, los Estados partes han reconocido que la disponibilidad con fines médicos y científicos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas sujetos a fiscalización internacional es indispensable y que su disponibilidad para aliviar el dolor y el sufrimiento no debe restringirse indebidamente<sup>17</sup>.

19. Los tratados de fiscalización internacional de drogas proporcionan flexibilidad para ofrecer a las personas que posean, compren o cultiven drogas para consumo personal, o en otras situaciones consideradas de menor gravedad, medidas de tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y reinserción social, bien en sustitución de la declaración de culpabilidad o la condena, o bien como

<sup>12</sup> Por ejemplo, la Comisión de Estupefacientes, en su resolución 51/12, reafirmó la importancia de la lucha contra el problema mundial de las drogas en un marco multilateral, respetando plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

<sup>13</sup> Véanse el preámbulo de la Convención de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972, y el preámbulo del Convenio de 1971.

<sup>14</sup> Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo, artículo 12.

<sup>15</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1577, núm. 27531, artículo 24.

<sup>16</sup> Véanse la observación general núm. 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/2000/4), y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Fact Sheet No. 31*, Human Rights Fact Sheet Series (Ginebra, junio de 2008).

<sup>17</sup> Véanse el preámbulo de la Convención de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972; el preámbulo del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971; el artículo 4, párrafo c), de la Convención de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972; y el artículo 5, párrafo 2, del Convenio de 1971.

complemento de estas, teniendo en cuenta la gravedad del delito<sup>18</sup>. Además, se insta a los Estados partes a adoptar medidas para prevenir el uso indebido de drogas y asegurar la pronta identificación, tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas que abusan de las drogas<sup>19</sup>. El respeto de las normas de derechos humanos también exige que se preste especial atención a la protección de los niños contra el uso ilícito de drogas y a la prevención de la utilización de los niños en la producción y el tráfico ilícitos de esas sustancias<sup>20</sup>.

20. El derecho internacional de los derechos humanos protege el derecho inherente a la vida<sup>21</sup>. Si bien el derecho internacional no prohíbe de manera general la pena de muerte, se considera que esta es una excepción extrema al derecho inherente a la vida y, como tal, debe interpretarse de la forma más restrictiva<sup>22</sup>. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que “en los países en que no hayan abolido la pena capital solo podrá imponerse la pena de muerte por los más graves delitos”<sup>23</sup>. El significado de la expresión “los más graves delitos” se ha aclarado en las salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los sentenciados a la pena de muerte<sup>24</sup>, que establecen que el alcance de “los más graves delitos” se limitará a los delitos intencionales que tengan consecuencias fatales u otras consecuencias extremadamente graves. La imposición de la pena de muerte por delitos relacionados con las drogas no figura entre las sanciones previstas en los tratados de fiscalización internacional de drogas<sup>25</sup>. De hecho, no hay pruebas concluyentes de que la pena de muerte contribuya directamente a frenar la delincuencia, incluida la relacionada con las drogas. Sin embargo, su uso en

<sup>18</sup> Véanse el preámbulo de la Convención de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972; el preámbulo del Convenio de 1971; el artículo 4, apartado c), de la Convención de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972; y el artículo 5, párrafo 2, del Convenio de 1971.

<sup>19</sup> Artículo 38 de la Convención de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972, y artículo 20 del Convenio de 1971.

<sup>20</sup> Artículo 33 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>21</sup> Artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 6, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Véase también el preámbulo del Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, de 1990, y el artículo 1 del mismo instrumento.

<sup>22</sup> El artículo 6, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos restringe la imposición de la pena de muerte en los países en que esta no se haya abolido a los más graves delitos y de conformidad con leyes que estén en vigor en el momento de cometerse el delito. Véase también el artículo 2 del Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en que se prohíben las reservas al Protocolo, con excepción de las reservas en las que se prevea la aplicación de la pena de muerte en tiempo de guerra como consecuencia de una condena por un delito sumamente grave de carácter militar cometido en tiempo de guerra.

<sup>23</sup> Artículo 6, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Los Estados partes en el Pacto que son partes en el Segundo Protocolo Facultativo se han comprometido a abolir la pena de muerte en su jurisdicción.

<sup>24</sup> Resolución 1984/50 del Consejo Económico y Social, anexo.

<sup>25</sup> Véanse el artículo 36, párrafo 1 a), de la Convención de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972; el artículo 22, párrafo 1 a) del Convenio de 1971; y el artículo 4 a) de la Convención de 1988. Véase también *Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.98.XI.5), párrs. 3.102 a 3.105.

ocasiones puede afectar negativamente a la cooperación internacional, en particular en lo que respecta a la extradición<sup>26</sup>.

21. El derecho a la seguridad es otro derecho importante que ha de respetarse al aplicar medidas eficaces de fiscalización de drogas. Este derecho exige que las autoridades estatales actúen de conformidad con el estado de derecho y las reglas y normas relativas, entre otras cosas, al uso de la fuerza, la protección de las víctimas y el tratamiento del delincuente. El derecho a la seguridad también conlleva la protección contra la delincuencia y la violencia y la consiguiente obligación de las autoridades estatales de prevenir y reprimir el tráfico de drogas y otras actividades delictivas organizadas conexas que amenacen específicamente a los ciudadanos particulares.

## **6. Las drogas y la delincuencia organizada transnacional**

22. Los grupos delictivos organizados tienen diferentes estructuras. Si bien operan en forma de organizaciones jerárquicas rígidas o redes de grupos pequeños y ágiles, todos ellos suelen basar su funcionamiento en la corrupción, el control del territorio y la imposición de sus códigos delictivos de comportamiento. Los grupos delictivos organizados transnacionales buscan la obtención de beneficios y se dedican a todo tipo de empresas ilícitas que pueden generar sustanciosos rendimientos: el tráfico de drogas, la prostitución, los juegos de azar, el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el tráfico de armas de fuego y la venta de otros bienes y servicios prohibidos en la sociedad legítima. Al imponer su dominio territorial, estos grupos representan diversas amenazas para las sociedades, como la violencia o la amenaza de la violencia, la erosión del estado de derecho y el debilitamiento del desarrollo económico y social.

23. Los grupos delictivos organizados son muy versátiles; suelen controlar varios negocios ilícitos, además del tráfico de drogas, y pueden adaptarse rápidamente a la evolución de las tendencias del mercado y los riesgos. Como sucede en el resto de las actividades ilícitas, los grupos delictivos organizados gestionan los mercados de la droga adaptándolos hasta encontrar el camino que presenta menos obstáculos y permite obtener mayores beneficios del abastecimiento de drogas a los mercados de consumo. En consecuencia, cuando las medidas centradas específicamente en desbaratar el tráfico de drogas son eficaces, los grupos delictivos organizados podrían verse obligados a cambiar sus estrategias para mitigar el riesgo, por ejemplo, explorando nuevas rutas, lugares y métodos, comerciando con nuevos tipos de sustancias, haciéndose con nuevos mercados de consumo o emprendiendo nuevas actividades ilícitas.

24. En vista de esto, es bastante simplista suponer que al eliminar el comercio ilícito de drogas se resuelve el problema de la delincuencia organizada transnacional. Las organizaciones delictivas obtienen la mayor parte de sus ganancias eludiendo los regímenes que regulan, por ejemplo, las drogas, la migración, la protección de especies, la minería, la gestión de desechos o la propiedad intelectual; por tanto, la liberalización de uno de ellos solo serviría para que los grupos delictivos organizados pongan la mira en otro. Además, si se

---

<sup>26</sup> Véase el informe del Secretario General sobre la pena capital y la aplicación de las salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los condenados a la pena de muerte (E/2015/49 y Corr.1), párr. 57.

liberalizaran los mercados de drogas seguiría siendo necesario imponer algunas restricciones, por ejemplo en relación con los impuestos o con la edad mínima de acceso, y las organizaciones delictivas seguirían encontrando oportunidades para lucrarse al sortearlas. La lucha contra la delincuencia organizada transnacional exige inversiones más eficaces y sustanciales a largo plazo en las personas y las comunidades que necesitan encontrar soluciones económicas y sociales alternativas que cuenten con el apoyo de instituciones legítimas y transparentes y un estado de derecho fuerte.

## **7. Las drogas y la corrupción**

25. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción reconoce que la corrupción es una de las mayores amenazas para la gobernanza y, por tanto, para la seguridad y la estabilidad. En el contexto del problema mundial de las drogas, en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 y en la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas de 2009 se reconoce la existencia de un vínculo entre la corrupción y las drogas.

26. La corrupción generalizada socava la eficacia del sistema de justicia penal para hacer frente a las rentables actividades delictivas asociadas al tráfico y la producción de drogas, incluidos los delitos conexos de violencia, blanqueo de dinero y extorsión. Al mismo tiempo, la existencia de instituciones públicas transparentes, eficaces y responsables y la integridad de los proveedores de servicios públicos son indispensables para reducir la demanda de drogas, lo que incluye la prevención, el tratamiento y la rehabilitación de las personas que consumen drogas.

27. Los países afectados por una corrupción generalizada son sumamente vulnerables a la producción y el tráfico ilícitos de drogas. Si bien la corrupción propicia la producción y el tráfico ilícitos de drogas a gran escala, esos fenómenos suelen también alimentar a su vez la corrupción, lo que crea un círculo vicioso. Por consiguiente, la corrupción y el problema de las drogas deben abordarse simultáneamente.

## **8. Las drogas y el medio ambiente**

28. Varios de los aspectos de la cadena de abastecimiento ilícito de drogas afectan al entorno natural, en particular en los lugares en que se cultivan y fabrican ilícitamente drogas. El cultivo ilícito para la producción de drogas contribuye a menudo a la deforestación. También implica el uso excesivo de herbicidas y plaguicidas. Se han detectado cultivos de arbusto de coca en algunas zonas protegidas de los tres países productores de los Andes tropicales, zona en que se concentra la mayor diversidad biológica del mundo. La distribución espacial de los cultivos ilícitos de coca encierra un enorme potencial dañino para la biodiversidad, en gran parte irremplazable, ya que las poblaciones de especies son pequeñas y ya están amenazadas.

29. La fabricación ilícita de drogas, en particular en zonas en que existe un delicado equilibrio ecológico, puede ser perjudicial para el medio ambiente. Los laboratorios clandestinos a menudo necesitan utilizar grandes cantidades de

productos químicos tóxicos para fabricar sus productos. Los productos químicos no utilizados, así como los subproductos, suelen ir a para a los bosques y los ríos y dañan todo el entorno.

30. También se plantean preocupaciones ambientales en relación con los esfuerzos por reducir la oferta ilícita de drogas. Por ejemplo, la eliminación de los productos químicos encontrados al dismantelar laboratorios ilícitos supone a menudo un desafío y exige la adopción de métodos ecológicamente responsables para evitar los efectos negativos sobre el medio ambiente.

## 9. Las drogas y el género

31. Los hombres tienen tres veces más probabilidades de consumir drogas ilícitas como el cannabis, la cocaína o las anfetaminas que las de las mujeres, pero las mujeres son más vulnerables que los hombres al abuso de medicamentos sujetos a prescripción médica<sup>27</sup>. Las diferencias entre los géneros son mucho menos pronunciadas en las generaciones más jóvenes<sup>28</sup>. En unos pocos países industrializados hay incluso más niñas que niños que experimentan con drogas, si bien la diferencia es mínima. No obstante, en la mayoría de los países la proporción de varones jóvenes que consumen drogas sigue siendo considerablemente superior a la proporción de mujeres jóvenes<sup>29</sup>. La proporción de mujeres que se inyectan drogas tiende a ser bastante pequeña en todo el mundo. Sin embargo, los datos indican que, en algunos países, la propagación del VIH en las mujeres que se inyectan drogas es incluso mayor que entre los hombres que se inyectan drogas<sup>30</sup>. Además de los riesgos derivados del intercambio de agujas contaminadas, el sexo sin protección aumentaría aún más el riesgo de transmisión del VIH.

32. La diferencia de género entre los traficantes de drogas es mayor que en lo que respecta al consumo. Según los datos comunicados por los Estados Miembros a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), casi el 90% de los traficantes de drogas detenidos en todo el mundo en el período comprendido entre 2010 y 2014 eran hombres. No obstante, hay indicios de que algunos grupos de traficantes utilizan a mujeres vulnerables expresamente como correos para introducir drogas ilícitamente en otros países a cambio de pequeñas cantidades de dinero, o para realizar tareas de bajo nivel pero de alto riesgo. Esas mujeres suelen desempeñar papeles de menor importancia y a menudo se ven involucradas en el tráfico de drogas como resultado de la manipulación, la coacción, la pobreza o su propia adicción a las drogas<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*.

<sup>28</sup> B. Hibell y otros, *The 2011 ESPAD Report: Substance Use among Students in 36 European Countries* (Estocolmo, Consejo Sueco de Información sobre el Alcohol y otras Drogas, 2012; y Estados Unidos, Departamento de Salud y Servicios Humanos, Administración de Salud Mental y Abuso de Sustancias, Centro de Estadísticas y Calidad de la Salud del Comportamiento, *Results from the National Household Survey on Drug Use and Health: Detailed Tables* (Rockville, Maryland, 2015).

<sup>29</sup> *The 2011 ESPAD Report and Results from the National Household Survey on Drug Use and Health: Detailed Tables*.

<sup>30</sup> *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*.

<sup>31</sup> *Handbook on Women and Imprisonment*, Serie de Manuales de Justicia Penal (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.14.IV.3), pág. 114.

33. En muchos países, las mujeres que son encarceladas por delitos relacionados con las drogas representan una gran proporción de la población penitenciaria femenina<sup>32</sup>. Las mujeres delincuentes y reclusas, especialmente las que padecen trastornos relacionados con las drogas, se enfrentan a situaciones especialmente difíciles porque, en muchos casos, los sistemas de justicia penal aún no están preparados para atender las necesidades especiales de la mujer. Las mujeres afectadas por trastornos relacionados con las drogas son más vulnerables y están más estigmatizadas que los hombres, son más propensas a sufrir trastornos de salud mental concomitantes y tienen más probabilidades de haber sido víctimas de violencia y abusos. Pese a todo, tienen muchas menos probabilidades que los hombres de acceder a tratamiento<sup>33</sup>. Las mujeres suelen desarrollar una forma de adicción oculta, en muchos casos a medicamentos sujetos a prescripción médica y a veces experimentan sentimientos de soledad, impotencia y desesperanza, lo que a su vez perpetúa el comportamiento compulsivo. Por desgracia, las investigaciones, las directrices y los programas de capacitación relativos a los consumidores de drogas, o bien se centran en los hombres, o bien no tienen presentes las diferencias relacionadas con el género.

## **B. Enseñanzas extraídas de la aplicación de intervenciones eficaces**

### **1. La prevención y el tratamiento del consumo de drogas y el VIH**

34. La UNODC ha extraído varias enseñanzas en el contexto de su colaboración con los gobiernos y la sociedad civil para instaurar servicios de prevención y tratamiento de base empírica, incluidos servicios relacionados con el VIH.

35. A analizar el consumo de drogas a veces se olvida la perspectiva de los más pobres. En los países de bajos ingresos y en las comunidades desfavorecidas el consumo de drogas afecta a las personas de manera diferente que el consumo “recreativo”, “esporádico” (no frecuente) y “bien controlado” (por voluntad y elección propias) en las comunidades adineradas y protegidas. Para muchos de los afectados por privaciones sociales como la exclusión, los abusos, la negligencia y la explotación, el consumo de drogas puede ser un mecanismo para soportar las presiones psicológicas y físicas. Esas poblaciones también son más vulnerables a pasar del consumo esporádico a la dependencia de las drogas, en particular cuando comienzan a consumir drogas a una edad temprana.

36. Una prevención eficaz del consumo de drogas puede dotar a los niños y los jóvenes de las aptitudes y las oportunidades necesarias para adoptar conductas seguras y saludables en sus familias, escuelas y comunidades. Los recursos de prevención son más eficaces si se destinan a programas y políticas de prevención de base empírica y de calidad, en lugar de a esfuerzos aislados y espontáneos.

37. El consumo de una droga psicoactiva con fines que no sean médicos pueden tener consecuencias negativas para la salud. Los medicamentos tienen por objeto mejorar el estado de salud de las personas, pero pueden ser perjudiciales para la salud si se utilizan indebidamente. Los fármacos sometidos a fiscalización en virtud de los tratados de fiscalización internacional de drogas no son una excepción.

<sup>32</sup> *Ibid.*, pág. 116.

<sup>33</sup> *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*.

Por este motivo, el acceso a las sustancias psicoactivas suele estar controlado en todas las sociedades, no solo en relación con los tratados de fiscalización internacional de drogas, sino también con los sistemas nacionales de regulación de medicamentos. Las diferencias genéticas en la forma en que el organismo de cada persona reacciona a las drogas, en lo que respecta tanto a los efectos deseados como a los efectos adversos, muestran que una droga que pareciera ser inofensiva para una persona podría ser perjudicial para otra.

38. Los trastornos relacionados con el consumo de drogas son problemas de salud relacionados con las condiciones sociales y requieren respuestas empíricamente contrastadas y centradas en la salud que se complementen con respuestas sociales, por ejemplo, para impedir o retrasar la iniciación al consumo de drogas y abordar los trastornos relacionados con las drogas mediante tratamiento, atención, rehabilitación y reinserción social. Las medidas de justicia penal no suelen facilitar el acceso a servicios vitales de prevención y tratamiento, ni siquiera en casos de sobredosis, infección por VIH o hepatitis C. Los servicios para personas con trastornos por consumo de sustancias solo son eficaces cuando son voluntarios, fácilmente accesibles y atractivos y están incorporados en la red de los sistemas de atención de la salud de base comunitaria.

39. Las leyes, políticas y prácticas que se fundamentan en la promoción del concepto de salud ofrecen un mayor acceso a servicios vitales de prevención y tratamiento, como la administración de naloxona para contrarrestar los efectos de la sobredosis, los programas de distribución de agujas y jeringuillas, la terapia de sustitución con opioides, las pruebas voluntarias de detección del VIH y la terapia antirretroviral.

40. Es importante promover el derecho a la salud de las personas que consumen drogas a fin de eliminar la discriminación en los entornos de la atención de la salud, la justicia penal, el empleo y la protección social. La participación significativa de las organizaciones de la sociedad civil y de base comunitaria es fundamental para llegar a las personas necesitadas y prestar servicios eficaces en todas las etapas, incluidas las de planificación, puesta en práctica y evaluación.

## **2. Reducción de la oferta**

41. La lucha contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada, que se encuentran en continuo estado de transformación, requiere respuestas eficaces. La UNODC ha observado que algunos de los enfoques adoptados en sus iniciativas de asistencia a los Estados Miembros pueden conseguir resultados mensurables con miras a dotar de versatilidad a los esfuerzos de reducción de la oferta y de lucha contra el tráfico de drogas en general.

42. La utilización de inteligencia penal y la eficacia de la capacidad nacional para recopilar, analizar e intercambiar ese tipo de inteligencia siguen siendo decisivos para hacer frente al tráfico de drogas. Asimismo, sigue resultando mucho más eficaz dar prioridad al desmantelamiento y el enjuiciamiento de las organizaciones delictivas que centrarse en las incautaciones de drogas. La coherencia y la coordinación de las respuestas de las instituciones de justicia penal son igualmente importantes. Para que las actuaciones judiciales sean fructíferas y la labor de los organismos encargados de proteger el estado de derecho, prestar apoyo social y proporcionar servicios de salud pueda ofrecer una respuesta coherente es preciso

que se puedan establecer vínculos entre las incautaciones, las investigaciones y el enjuiciamiento.

43. El fortalecimiento y la creación de plataformas de coordinación regionales e interregionales son útiles para poner en marcha y coordinar acciones contra las redes delictivas organizadas, ejercer la acción penal en múltiples jurisdicciones y hacer frente al blanqueo de dinero y el producto del delito. Para ello es preciso establecer plataformas de capacitación conjuntas que pongan al mismo nivel los conocimientos especializados de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y fortalezcan la capacidad para facilitar operaciones conjuntas, así como fomentar la confianza y facilitar el intercambio de información e inteligencia entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y las autoridades judiciales mediante ejercicios conjuntos operacionales y de capacitación y la coordinación de iniciativas regionales. El enfoque interregional de la UNODC y la iniciativa “red de redes” han creado un nuevo paradigma de estructuras de cooperación regional e internacional. Gracias a la interacción entre pares, esta plataforma ha fomentado la confianza y mejorado la comunicación y el intercambio de información no solo entre países, sino también entre regiones.

44. La Comisión de Estupefacientes y sus órganos subsidiarios siguen siendo una plataforma esencial en que los países discuten las diversas modalidades de cooperación internacional, teniendo en cuenta todos los aspectos del problema de las drogas. Las alianzas internacionales entre distintas organizaciones regionales e internacionales, como la UNODC, la Organización Mundial de Aduanas, la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), la Oficina de la Policía Europea y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, ayudan a prestar asistencia coordinada y especializada a los Estados Miembros. Al establecer redes entre esas organizaciones y plataformas creadas para intensificar la cooperación y prestar asistencia especializada se crean más sinergias.

45. Habida cuenta de que lo que mueve a los grupos delictivos organizados es el afán de lucro, la contención de las corrientes financieras procedentes del tráfico de drogas, incluidas las actividades de lucha contra el blanqueo de dinero y recuperación de activos, es un tipo de intervención eficiente en cuanto a la utilización de recursos y eficaz en función de los costos que puede reducir la disponibilidad de drogas. Al ofrecer una amplia variedad de instrumentos para combatir el blanqueo de dinero y las corrientes financieras ilícitas, desde marcos legislativos hasta el intercambio de información, el fomento de la capacidad para llevar a cabo investigaciones financieras y la metodología de desarticulación financiera, la UNODC ha aprendido la importancia de los mecanismos de coordinación nacional y de la disponibilidad de las tecnologías actualizadas.

### **3. Desarrollo alternativo**

46. El desarrollo alternativo es una estrategia internacional de lucha contra las drogas reconocida a nivel mundial que solo puede tener éxito si está respaldada por inversiones a largo plazo, un compromiso político firme y una perspectiva amplia del desarrollo. A menudo se ha interpretado erróneamente la eficacia del desarrollo alternativo. Muchos proyectos son limitados en cuanto a su alcance geográfico y se financian a corto plazo, lo que afecta a su sostenibilidad. Al medir el impacto de un proyecto no se suele prestar suficiente atención a los indicadores socioeconómicos. No obstante, como demuestra la investigación presentada en el *Informe Mundial*

sobre las Drogas 2015 y la experiencia acumulada, hay ciertos elementos que son garantía de éxito.

47. Los programas de desarrollo alternativo son eficaces cuando se incorporan en programas de desarrollo nacionales más amplios y cuando cuentan con la infraestructura física y el apoyo necesarios para acceder a los mercados. Los derechos de utilización del suelo y los títulos de propiedad de la tierra han demostrado ser factores determinantes para reducir la vulnerabilidad de los agricultores al cultivo ilícito de plantas utilizadas para producir drogas, y son condiciones *sine qua non* de los programas de desarrollo alternativo sostenible.

48. Al integrar el desarrollo alternativo en otras estrategias de reducción de la oferta (erradicación y actividades de represión conexas), lo idóneo es establecer plazos adecuados que dejen a los agricultores tiempo suficiente para adaptarse a los programas de desarrollo. Ese tipo de integración ayuda a generar confianza entre el Estado y las comunidades rurales afectadas por el cultivo ilícito y a mantenerla, lo cual es indispensable para que los resultados sean sostenibles.

49. Los programas de desarrollo alternativo han ido mucho más allá de la seguridad alimentaria y las limitadas estrategias de reducción de la pobreza. Los cambios institucionales y socioeconómicos a largo plazo que generan un desarrollo más amplio se han convertido en la norma. La plena participación de los beneficiarios ha demostrado ser crucial para lograr este objetivo.

50. Para que los programas de desarrollo alternativo sean eficaces se han de tener en cuenta la idiosincrasia cultural y las condiciones económicas imperantes en las comunidades destinatarias a fin de asegurar la participación de estas y la sostenibilidad de los programas.

51. Para que los programas de desarrollo alternativo sean sostenibles es preciso utilizar los recursos naturales de manera racional y adoptar medidas que aseguren que las intervenciones no afecten negativamente ni a los recursos de la vida silvestre y los bosques ni a las características agronómicas. Algunos programas de desarrollo alternativo han fijado sus objetivos más allá del desarrollo económico y social y han ampliado su alcance para tener en consideración la sostenibilidad ambiental. Entre las contribuciones a la conservación del medio ambiente, de la que se benefician los programas de desarrollo alternativo, figuran la mejora de la calidad del suelo, la prevención de la deforestación y la degradación de los bosques y la incorporación de prácticas integradas de lucha contra las plagas a fin de aumentar el rendimiento de las cosechas y la calidad de los cultivos agrícolas lícitos.

#### **4. Ciencias forenses**

52. Las ciencias forenses siguen siendo un importante nexo entre la ciencia y el derecho y un elemento esencial para garantizar la eficacia de los sistemas de justicia penal. Estas desempeñan un papel fundamental en la defensa de los derechos de la persona, ya que ofrecen pruebas concluyentes para exculpar a los inocentes y demostrar la culpabilidad. En la esfera de la fiscalización de drogas, las ciencias forenses permiten comprender mejor los mercados de drogas, enriquecen los análisis de tendencias y, a la larga, respaldan la formulación de políticas de base empírica.

53. Los efectos tangibles del análisis forense se dejan ver en la claridad que arroja sobre algunas de las amenazas emergentes, como el fenómeno de las nuevas sustancias psicoactivas y la utilización de precursores alternativos o preprecursores para eludir regímenes de fiscalización eficaces. El análisis toxicológico forense, en particular la pronta identificación de nuevas sustancias perjudiciales objeto de abuso, ha mejorado la aplicación de un enfoque de base empírica a las respuestas de prevención y tratamiento que las hace más eficaces. Como se preveía en la Declaración Política y Plan de Acción de 2009, las ciencias forenses han contribuido a mejorar nuestra comprensión de los mercados de drogas, en particular el de los estimulantes de tipo anfetamínico, y nuestra preparación para anticiparnos a nuevas situaciones y hacerles frente, como la aparición de métodos nuevos o alternativos para fabricar sustancias fiscalizadas.

54. Pese a los importantes progresos realizados, la mayoría de los países aún carecen de acceso a servicios forenses de calidad en su lucha contra la droga. Para que los servicios forenses sean sostenibles sigue siendo importante promover la aplicación de mejores prácticas forenses y alentar y facilitar la cooperación internacional mediante el establecimiento y mantenimiento de redes regionales de ciencias forenses.

## 5. Justicia penal

55. Los tratados de fiscalización internacional de drogas han asegurado que las actividades ilícitas relacionadas con drogas, como la producción, la fabricación, la venta, la distribución, la importación y la exportación de drogas para fines ni médicos ni científicos, se tipifiquen como delitos y se les puedan aplicar sanciones proporcionadas a su gravedad<sup>34</sup>. La Convención de 1988 hace especial hincapié en los delitos que posibilitan y facilitan los delitos relacionados con drogas, como la organización, la gestión y la financiación del tráfico de drogas y el blanqueo del producto de este, y ha fortalecido los mecanismos de cooperación internacional para hacer frente a esos delitos graves.

56. Al mismo tiempo, los tratados de fiscalización de drogas alientan expresamente las medidas sustitutivas de la condena o el castigo para “casos apropiados de infracciones de carácter leve”. Como ejemplos de este enfoque cabe mencionar la desviación de los casos de menor gravedad del sistema de justicia penal mediante el ejercicio de las facultades discrecionales del fiscal o la policía, así como la imposición de medidas no privativas de libertad como alternativa al encarcelamiento. Esto está en consonancia con los tratados de fiscalización internacional de drogas y con los requisitos de una política penal eficaz y que respete los derechos humanos<sup>35</sup>.

57. No cabe duda de que el uso excesivo del encarcelamiento por delitos relacionados con drogas de carácter leve no es eficaz para reducir la reincidencia y además sobrecarga los sistemas de justicia penal, lo que les impide hacer frente a

---

<sup>34</sup> Véanse el artículo 36, párrafos 1 y 2, de la Convención de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972; el artículo 22, párrafos 1 y 2, del Convenio de 1971; y el artículo 3, párrafos 1 a 7, de la Convención de 1988.

<sup>35</sup> Véanse el artículo 36, párrafo 1 a), de la Convención de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972; el artículo 22, párrafo 1 a), del Convenio de 1971; y el artículo 4 a) de la Convención de 1988.

los delitos graves con eficiencia. Se ha demostrado que la prestación de servicios de tratamiento y atención de base empírica a los delincuentes que consumen drogas, como medida sustitutiva del encarcelamiento, aumenta sustancialmente la recuperación y reduce la reincidencia<sup>36</sup>. Incluso las intervenciones alternativas más costosas (por ejemplo, los tribunales especializados en casos de drogas) son más económicas que el encarcelamiento. Esas medidas requieren una coordinación eficaz entre los sistemas de justicia y de salud<sup>37</sup>. El recurso excesivo al encarcelamiento por delitos menores relacionados con las drogas puede dar lugar a situaciones de hacinamiento y a la violación de los derechos humanos de los reclusos, y puede exacerbar la transmisión del VIH y otras enfermedades entre las personas que se inyectan drogas.

58. No se dispone de muchos datos sobre los delitos relacionados con las drogas en las diferentes etapas de los sistemas de justicia penal. Según la información proporcionada a la UNODC por 29 gobiernos, los delitos relacionados con las drogas registrados por la policía, en particular los relacionados con la posesión para consumo personal, a diferencia de los delitos de tráfico, han seguido una tendencia marcadamente ascendente en los últimos años, a diferencia de otros tipos de delincuencia convencional. De esa misma información se deduce que en las etapas iniciales del contacto con el sistema de justicia penal el número de delitos de posesión para consumo propio supera el número de delitos de tráfico, pero la tasa de condenas por posesión para consumo propio tiende a ser inferior a la de condenas por delitos de tráfico.

59. Estos factores contribuyen a determinar la proporción relativa de las personas condenadas por delitos de tráfico de drogas y posesión de drogas para consumo personal que están reclusas en centros penitenciarios. Con arreglo a los escasos datos disponibles, más de las tres cuartas partes de las personas encarceladas por delitos relacionados con las drogas han sido condenadas por tráfico de drogas y menos de una cuarta parte por posesión de drogas para consumo personal<sup>38</sup>.

60. Otra de las principales preocupaciones es el tratamiento forzoso de la drogodependencia y el confinamiento obligatorio de personas sospechosas de consumir o drogas o de ser adictas a ellas en centros de detención y rehabilitación sin las debidas garantías procesales.

61. Los niños con trastornos relacionados con sustancias son motivo de especial preocupación en el sistema de justicia. Con frecuencia, estos niños son explotados por bandas y grupos delictivos organizados en el mercado ilícito de las drogas. En muchos países, la mayoría de los niños reclusos en centros de detención son niños drogodependientes o niños que han cometido delitos relacionados con las drogas. Los retos más comunes son el excesivo recurso a la privación de libertad de esos niños y la ejecución insuficiente de programas de tratamiento de la

---

<sup>36</sup> Véase la resolución 55/12 de la Comisión de Estupefacientes. Véase también UNODC, *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes*, Serie de Manuales de Justicia Penal (Viena, 2012), pág. 43.

<sup>37</sup> La Comisión de Estupefacientes dedicó su resolución 58/5 al apoyo de la colaboración entre las autoridades de salud pública y de justicia en la aplicación de medidas sustitutivas de la condena o la pena a los delitos menores pertinentes relacionados con drogas.

<sup>38</sup> Información basada en los datos presentados a la UNODC por 29 países.

drogodependencia u otras medidas alternativas a la detención<sup>39</sup>, pese a las obligaciones internacionales de utilizar la privación de libertad tan solo como último recurso<sup>40</sup>.

## II. Recomendaciones

62. El espíritu de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, proteger la salud y el bienestar de la humanidad, sigue siendo pertinente en la actualidad como objetivo que moviliza a la comunidad internacional. Si bien los países pueden expresar opiniones diferentes sobre las prioridades o postulan estrategias diferentes para aplicar los tratados, todos coinciden en reconocer que la cooperación internacional, junto con un enfoque equilibrado e integrado, es un elemento esencial de la fiscalización de drogas. Las recomendaciones que figuran a continuación tienen por objeto sugerir a los Estados Miembros y a la comunidad internacional posibles medidas prácticas para aplicar los tratados de fiscalización internacional de drogas de un modo humano y eficaz.

### A. El nuevo programa global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

63. El enfoque multidimensional del desarrollo que propugnan los Objetivos de Desarrollo Sostenible requiere también un enfoque multidimensional del problema de las drogas. En la meta 3.5 se aborda expresamente la necesidad de mejorar la prevención y el tratamiento de los trastornos relacionados con el consumo de sustancias, y en la meta 3.3 se hace un llamamiento para poner fin a la epidemia del sida para 2030, inclusive entre las personas que se inyectan drogas. Muchas otras metas y objetivos son pertinentes para las políticas en materia de drogas. Las causas profundas del consumo, la producción y el tráfico de drogas se pueden abordar únicamente si se toman en consideración los factores relacionados con la seguridad, la gobernanza y las condiciones sociales, económicas y ambientales. En este contexto, los Objetivos de Desarrollo Sostenible pueden ofrecer un nuevo paradigma para orientar la aplicación de los tratados de drogas en el que las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relativas, por ejemplo, a la corrupción (meta 16.5) las corrientes financieras ilícitas y la delincuencia organizada (meta 16.4), la violencia (meta 16.1), el estado de derecho (meta 16.3) sean parte integrante de las actividades encaminadas a combatir el tráfico de drogas, y otros objetivos relacionados con la salud pública (Objetivo 3), el desarrollo rural (metas 2.3, 2.4 y 2.a), el medio ambiente (objetivo 15), la igualdad entre los géneros (Objetivo 5), la reducción de la desigualdad (Objetivo 10), el empleo (Objetivo 8) y desarrollo industrial (Objetivo 9) promuevan estrategias propicias para abordar el consumo de drogas y la producción de drogas.

<sup>39</sup> Véase el informe del experto independiente de las Naciones Unidas para el estudio de la violencia contra los niños (A/61/299), párr. 61. Véase también el informe temático de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños, titulado “Promoción de la justicia restaurativa para los niños” (Nueva York, 2013).

<sup>40</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 37. Véanse también los artículos 1 y 2 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (resolución 45/113 de la Asamblea General, anexo).

64. Debería existir una interconexión entre la aplicación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la labor de la Comisión de Estupefacientes y su aplicación y seguimiento de la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas. Se alienta a los Estados Miembros a trabajar en el marco de la Comisión para determinar los vínculos entre las drogas y el desarrollo en el examen periódico amplio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## **B. La investigación y el enfoque de la fiscalización de drogas de base empírica**

65. Se necesitan fondos y esfuerzos adicionales para ayudar a los países menos dotados de recursos a mejorar la generación de datos y análisis. La comunidad internacional debería apoyar la ampliación de la aplicación del ámbito de aplicación de los sistemas de reunión de datos tradicionales, como las encuestas, mejorando para ello la calidad de las estadísticas que generan de manera habitual los sistemas de justicia penal y las instituciones de salud y explorando nuevas esferas de investigación relacionadas, por ejemplo, con los vínculos entre el terrorismo y el tráfico de drogas, así como con los vínculos entre las drogas y el desarrollo sostenible.

66. Los indicadores tradicionales empleados por la comunidad internacional para hacer un seguimiento de la oferta de drogas, el consumo de drogas y sus consecuencias siguen siendo válidos hoy en día, pero se necesitan nuevos indicadores relacionados con las drogas para hacer un seguimiento de la situación en materia de drogas en su totalidad. Entre los nuevos ámbitos en que se pueden seguir realizando avances figuran, por ejemplo, las corrientes financieras ilícitas y la magnitud y el impacto del desarrollo alternativo. Los observatorios nacionales de drogas, instituciones nacionales que reúnen y analizan datos sobre la situación en materia de drogas en los países, los estadísticos y las organizaciones regionales e internacionales deberían iniciar un debate para analizar desde el punto de vista técnico los actuales criterios de medición utilizados para hacer un seguimiento del problema de las drogas y sus consecuencias con miras a prestar mayor apoyo a la comunidad internacional con las herramientas adecuadas para aplicar políticas eficaces de lucha contra las drogas.

67. La comunidad académica, los observatorios nacionales de drogas y las organizaciones regionales e internacionales deberían seguir apoyando y realizando investigaciones y análisis de políticas imparciales y rigurosos a fin de a) formular y revisar continuamente posibles opciones para responder a la rápida evolución del problema de las drogas; b) supervisar los resultados y la orientación de las decisiones de política para abordar las cuestiones emergentes de una manera más completa; y c) comprender la magnitud y los rasgos comunes de los mercados de drogas en toda la cadena de abastecimiento y el consumo de drogas y sus consecuencias para la salud.

68. Se alienta a los Estados Miembros a que intensifiquen su apoyo a los sistemas de vigilancia de drogas a nivel mundial y regional, como el cuestionario para los informes anuales de la UNODC y los cuestionarios para la reunión de información

sobre incautaciones, a fin de que el carácter transnacional del problema de las drogas se analice periódicamente y la comunidad internacional pueda seguir contando con información fidedigna sobre la magnitud y la caracterización del consumo de drogas y sus consecuencias y sobre la magnitud y características de los mercados de drogas.

69. La vigilancia del cultivo y la producción de drogas tradicionales como el opio y la heroína o coca y la cocaína debería seguir siendo fundamental para comprender la evolución de los mercados de drogas a nivel mundial y predecir las fluctuaciones del consumo de drogas.

70. Además de vigilar la oferta y la demanda de drogas tradicionales, también se debe hacer hincapié en la vigilancia de la propagación de las nuevas sustancias psicoactivas, que constituye un importante desafío en vista de la rapidez con que cambian los hábitos de consumo de esas sustancias a nivel nacional, regional y mundial. Un instrumento importante en este sentido es el sistema de alerta temprana sobre nuevas sustancias psicoactivas de la UNODC, que tal vez sería necesario seguir desarrollando y manteniendo con el apoyo de los Estados Miembros.

### **C. Reforma de la justicia penal: medidas sustitutivas de la condena o el castigo y salud en las cárceles**

71. Se recuerda a los Estados Miembros que tengan presentes el derecho de los derechos humanos y las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal al elaborar y aplicar políticas en materia de drogas. Entre las medidas prácticas que se pueden adoptar para promover una respuesta eficaz de la justicia penal al problema de las drogas basada en los derechos humanos cabe mencionar las siguientes:

a) Implantar y poner en práctica una amplia variedad de medidas no privativas de libertad (especialmente en lo que respecta a los niños) en sustitución de la condena o el castigo en caso de delitos de posesión para consumo personal y otros delitos de menor gravedad;

b) Aplicar leyes y políticas que garanticen que las penas sean proporcionadas a los delitos cometidos y que tengan en cuenta las necesidades de rehabilitación del delincuente y los intereses de la sociedad;

c) Considerar, en consonancia con las resoluciones de la Asamblea General relativas a una moratoria del uso de la pena de muerte<sup>41</sup>, la posibilidad de abolir la pena de muerte por delitos relacionados con las drogas, o de establecer una moratoria de las ejecuciones con miras a abolir esa pena;

d) Considerar la posibilidad de abandonar progresivamente los centros de detención y rehabilitación obligatorias para drogodependientes y velar por que el tratamiento de la drogodependencia sea voluntario, empíricamente contrastado y basado en los derechos;

e) Asegurar el acceso continuado de las personas que consumen drogas y están en contacto con el sistema de justicia, en particular en los sistemas de justicia

---

<sup>41</sup> Resoluciones de la Asamblea General 62/149, 63/168, 65/206, 67/176 y 69/186.

de menores, a servicios comunitarios, desde la orientación hasta el tratamiento de la drogodependencia de base empírica y otros servicios de tratamiento y prevención del VIH y la hepatitis;

f) Promover la integridad y garantizar que las instituciones de justicia penal, incluidas las cárceles, cuenten con recursos humanos, financieros y físicos adecuados para proteger los derechos y atender las necesidades de tratamiento de las personas que consumen drogas y están en contacto con el sistema de justicia, e impartir capacitación especializada a los profesionales de la justicia penal que están en contacto con personas que han cometido delitos relacionados con las drogas, entre otras cosas en lo que respecta al marco jurídico internacional y a los aspectos médicos de la adicción a las drogas y los delitos relacionados con drogas;

g) Aplicar medidas específicas para eliminar la discriminación contra la mujer en el sistema de justicia penal. Prestar servicios que incorporen una perspectiva de género a las mujeres que consumen drogas, incluidos programas de tratamiento y prevención especializados del uso indebido de drogas, en particular en relación con el VIH, teniendo en cuenta su posible anterior victimización, las necesidades especiales de las mujeres embarazadas y las mujeres con niños y sus diversos contextos culturales;

h) Reunir, analizar y publicar datos desglosados por género y edad y pruebas (especialmente en relación con los niños) sobre los delitos relacionados con las drogas y la eficacia de la respuesta de los sistemas de salud y de justicia penal a esos delitos, en particular la implicación de las mujeres, las niñas y los niños en el tráfico de drogas, en especial como correos;

i) Fortalecer la colaboración de las instituciones de salud, educación, justicia y protección del menor para proteger mejor a los niños afectados por la drogodependencia y a los niños que han cometido delitos relacionados con las drogas.

#### **D. Aplicación de un enfoque de las drogas basado en la salud**

72. La aplicación a las drogas de un enfoque eficaz basado en la salud requiere urgentemente una respuesta global al consumo de drogas basada en la ciencia y no en disquisiciones ideológicas. Existen medidas concretas que los Estados Miembros pueden adoptar con ese fin:

a) Reflexionar sobre las mejores prácticas y elaborar una legislación nacional eficaz y actualizada. Organizar actividades de formación a gran escala para profesionales de la salud a fin de dar a conocer las conclusiones de las investigaciones más recientes sobre los riesgos y la resiliencia del consumo de drogas y las afecciones médicas y sociales que acompañan a los trastornos relacionados con el consumo de drogas;

b) Velar por que las políticas y los programas que abordan el consumo de drogas respeten los derechos y la dignidad de las personas afectadas, al igual que los programas y políticas de prevención, tratamiento y rehabilitación destinados a otros problemas de salud;

c) Realizar actividades de prevención que tengan en cuenta las diferencias culturales y se basen en enfoques de eficacia demostrada;

d) Incorporar la perspectiva de género en todos los componentes de prevención, tratamiento, atención, rehabilitación y reinserción social y mejorar la disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y aceptabilidad de los servicios para las mujeres que padecen trastornos relacionados con las drogas;

e) Garantizar el pleno acceso a drogas fiscalizadas para fines médicos, en particular para el tratamiento del dolor. Con ese fin, los Estados Miembros deberían fortalecer la cooperación internacional e intercambiar experiencias adquiridas y mejores prácticas para hacer frente a los obstáculos que limitan la disponibilidad para fines médicos y científicos de sustancias sometidas a fiscalización, como las actitudes y los conocimientos de las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas, la legislación y los marcos normativos nacionales y las cuestiones relacionadas con las adquisiciones y la economía;

f) Invertir más en servicios de prevención, tratamiento, atención, rehabilitación y reinserción social de base empírica para las personas con trastornos relacionados con el consumo de drogas, en el contexto de la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relativos a la salud (metas 3.3 y 3.5), la igualdad de género (Objetivo 5), la igualdad (Objetivo 10) y la justicia (Objetivo 16);

g) Explorar el modo de integrar las cuestiones relacionadas con la salud en los órganos subsidiarios de la Comisión de Estupefacientes (las reuniones regionales de los jefes de los organismos nacionales encargados de combatir el tráfico de drogas y la Subcomisión sobre Tráfico Ilícito de Drogas y Asuntos Conexos en el Cercano Oriente y el Oriente Medio) con miras a facilitar la celebración de debates fructíferos entre expertos en salud, formular recomendaciones prácticas y fortalecer la cooperación regional en cuestiones relacionadas con la reducción de la demanda, como el VIH y la hepatitis;

h) Lograr la participación de la comunidad científica y médica, la sociedad civil y los grupos comunitarios en todas las etapas de la planificación, ejecución y evaluación de iniciativas y estrategias. Su participación es vital para garantizar que las medidas adoptadas sean aceptables para los beneficiarios a quienes están destinadas y, por consiguiente, lo más eficaces posible.

## **E. Reducción de la oferta de drogas: mejora de la cooperación nacional, regional, interregional e internacional**

73. Los Estados Miembros deben mantener y aumentar su capacidad nacional para apoyar medidas nacionales de represión contra las redes de tráfico de drogas y la delincuencia organizada transnacional mediante inteligencia estratégica. Al mismo tiempo, se los alienta a que participen activamente en las redes y plataformas regionales mediante la designación de coordinadores, intercambien información de manera constructiva y actúen en colaboración con otros países en operaciones conjuntas.

74. Se alienta a los Estados Miembros a que respondan a las amenazas contra la seguridad relacionadas con el tráfico de drogas de larga distancia y la distribución al

por menor de drogas, con miras a dismantelar las grandes organizaciones y mejorar la seguridad de las comunidades.

75. Se invita a la Comisión de Estupefacientes y a los Estados Miembros a que apoyen la iniciativa “red de redes”, en la que cooperan distintas redes de organismos encargados de hacer cumplir la ley y de magistrados y fiscales a fin de vigilar el tráfico entre regiones, activar respuestas comunes, intercambiar información y buenas prácticas y vencer obstáculos. Dentro de este marco, los países pueden beneficiarse de redes y plataformas de capacitación conjuntas y del intercambio de materiales y programas de capacitación, lo que facilita la ejecución de operaciones conjuntas complejas (por ejemplo, de entrega vigilada y vigilancia) y la realización de operaciones contra el uso de las tecnologías y el ciberespacio.

76. Se alienta a los Estados Miembros y a las organizaciones regionales e internacionales a que establezcan plataformas regionales e interregionales (además de las plataformas nacionales e internacionales ya existentes) para detectar, identificar y decomisar los activos adquiridos ilícitamente y el producto de las redes de tráfico de drogas y la delincuencia organizada transnacional.

77. La voluntad política de los Estados Miembros es esencial para la cooperación regional, interregional e internacional en asuntos penales, que exige que cada Estado atienda las solicitudes de extradición y asistencia judicial recíproca de manera ágil y coordinada. Es preciso mejorar la coordinación y la cooperación entre los asociados de los sectores público y privado para reforzar la capacidad de los organismos encargados de hacer cumplir la ley para investigar, reunir pruebas electrónicas y enjuiciar los delitos de tráfico basados en Internet.

78. La cooperación internacional se debe mejorar no solo mediante la cooperación y la coordinación entre los Estados Miembros, sino también entre las organizaciones regionales e internacionales. Las entidades internacionales, entre las que figuran la UNODC, la INTERPOL y la Organización Mundial de Aduanas, deben estrechar las alianzas estratégicas y operacionales y mantener una estrecha colaboración basada en la complementariedad de sus respectivos mandatos.

## **F. Desarrollo alternativo: aumento de la asignación de recursos y examen de los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

79. Se invita a los Estados Miembros y a la comunidad de donantes a que traduzcan las declaraciones políticas en apoyo del desarrollo alternativo en compromisos financieros concretos. Para que el desarrollo alternativo sea viable se requiere un firme compromiso político y financiero a nivel central y local, así como la incorporación de estrategias y programas de desarrollo sostenible (incluido el estado de derecho, la salud, la educación y la infraestructura) en las zonas afectadas por el cultivo ilícito o expuestas a ese riesgo. Los agricultores y los beneficiarios deben implicarse plenamente en la planificación, ejecución y evaluación de los programas, y se debe hacer el mejor uso posible de las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, según proceda. En muchos países que se enfrentan a graves problemas a causa de los cultivos ilícitos, el apoyo financiero de la comunidad internacional de donantes y las instituciones financieras internacionales seguirá siendo esencial en el futuro más inmediato para hacer frente a los costos de los programas que requieren una duración de hasta 10 años.

Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo<sup>42</sup>, aprobados por la Asamblea General en 2013, siguen ofreciendo un marco global válido que puede utilizarse para diseñar, aplicar, supervisar y evaluar las intervenciones de desarrollo alternativo.

80. Con los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible, los futuros programas de desarrollo alternativo tendrán que fundamentarse en un marco más complejo en que se tengan presentes en particular las metas relativas al medio ambiente, la seguridad, el estado de derecho y la gobernanza, la igualdad entre los géneros y la desigualdad.

## **G. Responsabilidad internacional compartida**

81. Con respecto al principio de la responsabilidad internacional compartida, se debe hacer un esfuerzo especial por apoyar a los países con menos capacidad, recursos limitados y múltiples prioridades en materia de salud para que puedan mejorar la prevención y el tratamiento. En el contexto de un enfoque verdaderamente equilibrado, ese aumento de la ayuda a las respuestas de salud pública no debería ir en detrimento de los esfuerzos de reducción de la oferta, sino que habría de tener lugar en un contexto de resultados eficaces en función de los costos que beneficien tanto al país receptor como a la comunidad internacional. Las corrientes de ayuda internacional y asistencia técnica que canaliza la UNODC deben reflejar este nuevo paradigma del período extraordinario de sesiones sobre el problema mundial de las drogas, consistente en un enfoque equilibrado y centrado en la salud.

82. El fortalecimiento de la coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas en la labor que llevan a cabo con arreglo a sus mandatos para ayudar a los Estados Miembros a abordar el problema mundial de las drogas también contribuirá a lograr un mayor impacto a nivel operacional. Los Estados Miembros han encomendado a la UNODC el mandato de actuar como principal organismo de las Naciones Unidas en la lucha contra el problema mundial de las drogas, exigiendo al mismo tiempo un enfoque amplio que abarque todos los aspectos a escala mundial. En consonancia con la Agenda de Desarrollo 2030, la UNODC se encuentra, pues, en una situación privilegiada para movilizar y coordinar los puntos fuertes y la labor de otros organismos de las Naciones Unidas (por ejemplo, en las esferas de la salud, el medio ambiente y la seguridad) e informar a los Estados Miembros de las deliberaciones sobre políticas y la asistencia técnica.

83. Por último, la UNODC ha venido logrando progresos satisfactorios en la prestación de asistencia a los Estados Miembros para la aplicación integrada de programas nacionales, regionales y mundiales en los ámbitos comprendidos en el mandato de la UNODC. A fin de seguir prestando los servicios y el apoyo necesarios, la UNODC debe contar con una corriente de financiación estable y segura que le permita llevar a cabo una planificación prospectiva, atender las necesidades emergentes, prestar asesoramiento sobre políticas empíricamente contrastado y basado en investigaciones rigurosas, formular una gestión estratégica basada en la evaluación de las enseñanzas extraídas, presentar nuevos programas y garantizar un conjunto reducido de funciones básicas.

---

<sup>42</sup> Resolución 68/196 de la Asamblea General, anexo.