

I. Las drogas ilícitas y el desarrollo económico

1. La heroína y la cocaína siguen siendo las drogas ilícitas que más repercusiones socioeconómicas tienen en todo el mundo en lo que respecta a la morbilidad, la mortalidad y la necesidad de administrar tratamiento, así como en valores monetarios. El tráfico ilícito de esas sustancias constituye la mayor parte del comercio mundial de drogas ilícitas en valores monetarios. Por consiguiente, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes examinó las repercusiones del cultivo ilícito de adormidera y de arbusto de coca y del tráfico ilícito y el uso indebido de heroína y cocaína en el desarrollo económico en general. También reconoce las repercusiones considerables de muchas otras drogas, principalmente el cannabis y las diversas drogas sintéticas. La Junta decidió centrar su examen en el desarrollo económico por ser éste un componente esencial del desarrollo humano.

A. Beneficios a corto plazo de la producción y el tráfico ilícitos de drogas

2. En el medio rural de muchos países la industria de las drogas ilícitas crea puestos de trabajo en el sector agrícola para un gran número de personas con aptitudes poco desarrolladas y escasa educación, por ejemplo, pequeños agricultores y trabajadores itinerantes. El comercio de drogas ilícitas también da empleo a laboratoristas, a distribuidores mayoristas, a los que se dedican al blanqueo de capitales, a distribuidores minoristas y a personas que actúan de correos. Esas oportunidades de empleo pueden ser importantes desde el punto de vista económico para los países en que hay cultivo ilícito y también altos niveles de desempleo.

3. A corto plazo, proporcionar actividades generadoras de ingresos podría considerarse económicamente favorable. Se calcula que a fines del decenio de 1980 alrededor del 3% de la población rural de Bolivia y el Perú se dedicaba a la producción de drogas ilícitas, y que en el Afganistán y en Colombia un porcentaje análogo de la población rural hacía lo propio a fines del decenio de 1990. Sin embargo, se considera que en las zonas en que existían cultivos ilícitos el porcentaje de la población local que se dedicaba a éstos era mayor que a nivel nacional y podría haber sobrepasado el 20%.

4. Apenas unos pocos, principalmente los que organizan el comercio de drogas ilícitas, obtienen grandes ganancias de ese cultivo; la gran mayoría de las personas, incluso muchos de los que se han beneficiado en un primer momento, se ven perjudicadas por esa actividad ilícita. A largo plazo, la industria de las drogas ilícitas provoca graves problemas que en definitiva socavarán el desarrollo económico del país de que se trate.

B. Estimación del ingreso generado por la producción y el tráfico ilícitos de drogas

5. El ingreso generado por la producción y el tráfico ilícitos de drogas y las repercusiones de ese ingreso en la economía de los países no se pueden calcular con exactitud. Las estimaciones que se hacen tienen por objeto dar una idea del orden de magnitud de las consecuencias económicas que esas actividades pueden tener a corto y a largo plazo para los países en cuestión.

El tráfico ilícito de drogas genera ingresos considerables en los países desarrollados

6. En 2001, el valor total del cultivo ilícito de adormidera para el productor se calculó en unos 400 millones de dólares de los Estados Unidos y el de coca (en función de los precios de la base de coca) en unos 700 millones de dólares¹. El valor total de los dos cultivos ilícitos (1.100 millones de dólares) parece insignificante cuando se compara con el ingreso agrícola total de los países en cuestión (unos 86.000 millones de dólares); únicamente representa un promedio de alrededor del 1,3% de ese ingreso. En algunos países, los ingresos derivados de la producción de drogas ilícitas pueden representar más del 5% del ingreso agrícola total.

7. El valor de los cultivos ilícitos de adormidera y coca para el productor en 2001 (1.100 millones de dólares) también es relativamente escaso comparado con otras macromagnitudes. Únicamente en los Estados Unidos de América, los costos relacionados con las drogas ilícitas ascendieron en 2000 a unos 161.000 millones de dólares, cifra que comprende

110.000 millones de dólares de pérdida de productividad y 15.000 millones de dólares en concepto de atención de la salud². Así pues, los ingresos totales de los agricultores que se dedican al cultivo clandestino de arbusto de coca y de adormidera en todo el mundo podrían constituir menos del 1% de los costos relacionados con las drogas ilícitas en uno solo de los países en que se abusa de éstas.

8. El ingreso agrícola derivado de la producción ilícita de coca y adormidera constituyó únicamente el 2% de la asistencia mundial para el desarrollo correspondiente al año 2000 (53.700 millones de dólares)³. La conclusión que se puede extraer de este análisis es que, con un aumento del 2% de la asistencia mundial para el desarrollo orientado directamente a las zonas en que existen cultivos ilícitos, se podrían compensar los déficit de los agricultores que pasan a dedicarse a la producción legítima. El problema que se podría crear al prestar esa asistencia, sin embargo, es que los agricultores se sintieran tentados a dedicarse en primer lugar al cultivo ilícito para ser compensados posteriormente por dejar de hacerlo.

9. El ingreso agrícola global derivado de los cultivos ilícitos constituye apenas una pequeña fracción de los presupuestos de fiscalización de drogas de los países más afectados por el uso indebido de éstas. Por ejemplo, en los Estados Unidos el presupuesto federal de fiscalización de drogas ascendió a 18.000 millones de dólares en 2001⁴. Además, los estados asignaron más de 15.000 millones de dólares en sus presupuestos para ese fin. Así pues, la cifra total de 33.000 millones de dólares asignada en los presupuestos federal y de los estados a la fiscalización de drogas es unas 30 veces mayor que los ingresos de los agricultores que se dedican a la producción ilícita de coca y adormidera.

10. Se calcula que en los Estados Unidos los gastos en concepto de cocaína y heroína ascendieron en 2000 a 36.000 millones y 12.000 millones de dólares, respectivamente; esos gastos sumados representaron el 76% de lo gastado en total en drogas ilícitas en ese país⁵. Se calcula que en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte los toxicómanos adquirieron heroína y cocaína por valor de 3.900 millones y 3.600 millones de dólares, respectivamente; lo que se gastó en las dos sustancias juntas representó el 68% de los gastos totales en concepto de drogas ilícitas realizados en ese país⁶.

Alrededor del 20% de los heroínómanos y del 29% de los cocainómanos de Europa occidental se encuentran en el Reino Unido. Extrapolando los datos correspondientes al Reino Unido a Europa occidental en su conjunto, cabría estimar los gastos de Europa occidental en concepto de heroína y cocaína en unos 20.000 millones y unos 12.000 millones de dólares, respectivamente.

11. Se calcula que tanto en los Estados Unidos como en Europa occidental, que son los principales mercados de drogas ilícitas, se gastaron 48.000 millones de dólares en cocaína y 32.000 millones de dólares en heroína. Esas estimaciones, que se consideran moderadas, indican que únicamente el 1% de la suma que en definitiva gastan los adictos en todo el mundo para alimentar sus hábitos se percibe como ingreso agrícola en los países en desarrollo.

12. El 99% restante del ingreso generado a nivel mundial por las drogas ilícitas es percibido por los grupos de narcotraficantes que actúan en diversos puntos de la cadena. Las ganancias generadas en los países desarrollados suelen representar de la mitad a los dos tercios de las ganancias totales del tráfico ilícito de drogas y son mucho mayores si se tienen en cuenta los ingresos extraordinarios derivados de la adulteración de heroína y cocaína con otras sustancias. El grueso de las ganancias no se percibe en los países en desarrollo, sino en los países desarrollados.

13. De los datos correspondientes a los dos primeros trimestres de 2000 se desprende que alrededor del 74% de las ganancias devengadas por la venta de cocaína y heroína en los Estados Unidos se generaron en el propio país⁷. En 2000 se obtuvieron allí 36.000 millones de dólares de ganancias con la venta de cocaína y heroína (27.000 millones y 9.000 millones de dólares, respectivamente). Ese mismo año, en los países en desarrollo el envío de cocaína y heroína a los Estados Unidos generó de 12.000 millones a 13.000 millones de dólares. Si bien las ganancias generadas por el tráfico de heroína y cocaína en los Estados Unidos son elevadas en valores absolutos, resultan modestas cuando se expresan como porcentaje del producto interno bruto (PIB) de ese país (el 0,4%). Aun cuando se sumen las ganancias del tráfico de otras drogas, la cifra aportada a la economía no sobrepasaría los 50.000 millones de dólares, es decir, el 0,5% del PIB. En cambio, en algunos países en desarrollo en que las ganancias son considerablemente menores en

valores absolutos, si éstas se expresan como porcentaje del PIB, son mucho mayores que en los Estados Unidos.

Escasa generación de ingresos en los países en que se desarrolla el cultivo ilícito

14. Los ingresos generados por el cultivo ilícito de arbusto de coca y de adormidera dependen de la cantidad de materia prima que se transforme en productos finales, descontando las cantidades incautadas del tráfico ilícito y las pérdidas sufridas durante el proceso de transformación. Otro parámetro importante es la participación de los grupos delictivos locales en operaciones internacionales de tráfico ilícito y el porcentaje de los fondos generados por éstas que son repatriados o se gastan en el país.

15. Se pueden obtener buenas aproximaciones del ingreso generado por el cultivo y el tráfico ilícitos en diferentes países con un cálculo simplificado en el que la producción real, transformada en el producto final, se multiplica por los precios medios de distribución al por mayor en los países vecinos. Este criterio se basa en que, con pocas excepciones (por ejemplo, el caso de Colombia), los grupos delictivos de los países en que se producen drogas ilícitas suelen desempeñar un papel menor en el narcotráfico internacional. Su participación se limita mayormente al tráfico ilícito dentro del país y a enviar drogas ilícitas a países vecinos. En 2001, el aporte global de fondos relacionados con las drogas a la economía nacional de los países en desarrollo productores de drogas ilícitas ascendió a unos 3.800 millones de dólares, según los cálculos del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID)⁸. En algunos países, como el Afganistán, Myanmar y la República Democrática Popular Lao, el ingreso de fondos provenientes del cultivo ilícito de adormidera a la economía nacional es relativamente elevado en comparación con el PIB de esos países. En cuanto a la producción de coca y cocaína expresada como porcentaje del PIB, Colombia y Bolivia ocuparon los dos primeros lugares. Se calcula que en los últimos años la producción y el tráfico ilícitos de drogas constituyeron del 10% al 15% del PIB en el Afganistán y Myanmar, del 2% al 3% en Colombia y la República Democrática Popular Lao, algo más del 1% en Bolivia y menos del 1% en los demás países.

16. En general, los beneficios económicos totales de la afluencia de capitales derivados de la producción ilícita de drogas a la economía de un país pueden ser mayores que la corriente de capital inicial debido al efecto residual de esa corriente. Así pues, para comprender las posibles repercusiones de la actividad en la economía, es importante tener en cuenta el efecto multiplicador de las sumas invertidas inicialmente. Por ejemplo, una gran parte del ingreso agrícola relacionado con las drogas se utiliza para adquirir bienes y servicios con objeto de atender a las necesidades diarias de los productores, lo que, a su vez, proporciona a los comerciantes locales más ingresos que se utilizan para adquirir otros bienes y servicios. En cada ciclo de gastos la población dispondrá de nuevas sumas, que variarán de un país a otro, principalmente en consonancia con las tasas de ahorro y de importación (gastos en concepto de artículos importados expresados como porcentaje del PIB).

17. La tasa media de ahorro de los países de bajos ingresos es del 20% del ingreso y la tasa media de importación es del 26%. Si se combinan esas dos tasas, el efecto multiplicador esperado sería de 2,45⁹, lo que daría lugar a un poder adquisitivo total inicial de unos 9.300 millones de dólares a partir del ingreso inicial de 3.800 millones de dólares.

18. En el caso de la producción ilícita de drogas, hay varios factores que indican que el efecto multiplicador real del ingreso generado por el comercio de drogas ilícitas será inferior al derivado de una actividad legítima comparable. Las pautas de consumo de los narcotraficantes en un país en que se producen drogas ilícitas se caracterizan por un nivel elevado de consumo suntuario debido al estilo de vida que llevan. Los narcotraficantes también suelen adquirir más artículos importados que la población en general, lo que aumenta considerablemente la tasa media de importación. Teniendo en cuenta los artículos que suelen adquirir los grupos de traficantes de drogas, se calcula que los gastos en concepto de artículos importados ascenderían al 80% de los gastos totales. El efecto multiplicador derivado de los gastos de los narcotraficantes para la actividad económica legítima podría descender entonces de la estimación original de 2,45 a 1,55.

19. Por consiguiente, el ingreso de los traficantes generado por las drogas aportaría alrededor del 36%

menos al desarrollo de la economía local que el ingreso generado por los productos lícitos. Si se desglosan los ingresos globales en concepto de drogas que reciben los países productores de opio y hoja de coca (3.800 millones de dólares en 2001) en ingresos de los agricultores (1.100 millones de dólares) e ingresos de los narcotraficantes (2.700 millones de dólares), la aplicación de las diferencias del efecto multiplicador puede dar lugar a un poder adquisitivo total de los agricultores de 2.700 millones de dólares a partir de los 1.100 millones de ingresos (utilizando el multiplicador 2,45). Además, el poder adquisitivo total de los narcotraficantes, a partir de los 2.700 millones de dólares de ingresos, sería de 4.200 millones de dólares (utilizando el multiplicador 1,55). En consecuencia, el poder adquisitivo generado por el producto del comercio de drogas ilícitas (6.900 millones de dólares, a partir de 3.800 millones de dólares) sería aproximadamente una cuarta parte menos de lo esperado. De todos modos, aun cuando el efecto multiplicador sea inferior de lo que habría sido si el dinero aportado a la economía nacional hubiese provenido de una actividad legítima, los resultados netos, desde un punto de vista puramente económico a corto plazo, siguen siendo positivos.

C. La producción ilícita de drogas impide el crecimiento económico a largo plazo

20. Contrariamente a la noción generalizada de que el ingreso generado por la industria de las drogas ilícitas fomenta automáticamente el desarrollo económico, no hay indicio alguno de que la expansión del cultivo ilícito haya dado lugar al mejoramiento de la situación económica en general ni al de ninguno de los indicadores de desarrollo más amplios a nivel nacional. Si bien hay pruebas de que la venta de drogas ilícitas puede fomentar el desarrollo económico a corto plazo, subsiste la duda de que pueda promover un proceso de desarrollo sostenible a largo plazo. En los países en que se han producido drogas ilícitas se ha comprobado una declinación del crecimiento económico.

21. En la subregión andina, el aumento del cultivo de arbusto de coca en Bolivia y el Perú en el decenio de 1980 y en Colombia en el decenio de 1990 no dio lugar a una aceleración general del crecimiento económico de esos países. Si bien el cultivo de arbusto de coca aumentó en Colombia en la segunda mitad del

decenio de 1990, la expansión económica perdió impulso e incluso llegó a ser negativa a fines del decenio, en tanto que la producción ilícita de hoja de coca se intensificaba considerablemente¹⁰. En Bolivia y el Perú, pese a la disminución de la producción de hoja de coca, la expansión económica se aceleró a lo largo de la mayor parte del decenio de 1990 y llegó a superar el promedio de los países de América Latina. En el período comprendido entre 1998 y 1999 la expansión económica de Bolivia y el Perú, si bien modesta, siguió superando el promedio de los países de América Latina, en tanto que la de Colombia declinó, pese al aumento del cultivo de arbusto de coca.

22. La situación es análoga en el Asia sudoccidental en los casos en que hubo variaciones en la producción de adormidera. Si bien no existen datos fidedignos acerca del desarrollo económico del Afganistán en los dos últimos decenios, hay suficientes pruebas de que el crecimiento económico de ese país ha sido negativo desde que se inició allí el cultivo ilícito de adormidera a gran escala. No cabe duda de que el nivel de vida ha venido declinando desde entonces. El aumento impresionante de la producción de opio, que convirtió al Afganistán en el mayor productor de opiáceos ilícitos del mundo a comienzos del decenio de 1990, coadyuvó a exacerbar la guerra civil, aunque es evidente que no contribuyó al desarrollo social y económico del país en general. En cambio, el Pakistán y la República Islámica del Irán, que redujeron o eliminaron completamente la producción de adormidera, registraron tasas positivas de crecimiento económico tanto en el decenio de 1980 como en el de 1990. El Pakistán informó de la mayor declinación de su producción de opio en el decenio de 1980, cuando tuvo la tasa de crecimiento económico más elevada del Asia sudoccidental (6,3% anual) y superó con creces la tasa de crecimiento mundial (3,4% anual). En la República Islámica del Irán, la tasa de crecimiento económico se recuperó en el decenio de 1990 sin necesidad de recurrir a opiáceos ilícitos.

23. En el Asia sudoriental se han observado las mismas pautas de desarrollo económico. En el decenio de 1980, la producción ilícita de opio de Myanmar se decuplicó, si bien al mismo tiempo el país registró la tasa más baja de crecimiento del PIB de la región. En el decenio de 1990, cuando la producción de opio disminuyó una tercera parte, el PIB aumentó hasta llegar a los valores registrados en los países vecinos. Si la producción ilícita de opio hubiese impulsado el

desarrollo económico, Myanmar no tendría el ingreso per cápita más bajo de la región en función de la paridad del poder adquisitivo.

24. Tailandia fue el primer país de la región que restringió drásticamente la producción ilícita de opio (que pasó de 146 toneladas en el período comprendido entre 1965 y 1966 a menos de 60 toneladas en 1982¹¹ y a 6 toneladas en 2000). Pese a la declinación de la producción ilícita de opio en el decenio de 1980, la tasa de crecimiento del PIB fue mayor que la de los países vecinos y actualmente Tailandia es uno de los países más desarrollados de la región.

25. Los datos correspondientes a la República Democrática Popular Lao y Viet Nam revelan el aumento de las tasas de crecimiento del PIB en el decenio de 1990 con respecto al de 1980, aumento que se produjo en los dos países paralelamente a la declinación de la producción de opio en el decenio de 1990.

26. De modo análogo, en el decenio de 1980 la producción ilícita de cannabis y opio aumentó en el Líbano, especialmente en el Valle del Bekaa, impulsada por la guerra civil, el desmoronamiento de las instituciones del Estado y las diversas milicias que intentaban utilizar el narcotráfico para financiar sus actividades. Si bien no se dispone de estimaciones fidedignas sobre el crecimiento económico de ese país en el decenio de 1980, cabe suponer que la destrucción de la capacidad productiva dio lugar a un crecimiento negativo. En el decenio de 1990 las autoridades prohibieron con éxito la producción ilícita de drogas. Al imponerse la prohibición, el PIB aumentó el 7,7% anual, tasa de crecimiento que supera con creces el promedio mundial (2,5% anual) y el promedio del Oriente Medio y el África septentrional (3,0% anual)¹².

27. No existen pruebas, por cierto, de que el aumento de la producción ilícita de drogas esté vinculado necesariamente a la declinación de la actividad económica en general. Las drogas ilícitas son sólo uno de los muchos factores que determinan el desarrollo económico. La declinación económica y el escaso crecimiento suelen derivarse de situaciones de inestabilidad general que, a su vez, pueden dar lugar al aumento del cultivo y el tráfico ilícitos debido a la deficiente estructura de administración y de gobierno de un país, en tanto que la buena gestión de los asuntos públicos redundan en beneficio de la economía.

28. La explicación más obvia de la relación inversamente proporcional que existe entre la producción ilícita de drogas y el desarrollo económico es que dedicarse al cultivo ilícito ha sido, en muchas partes del mundo, una reacción ante el empeoramiento de las condiciones económicas. Es el caso de la expansión de la producción ilícita de coca y del cultivo ilícito de adormidera en la subregión andina y en Asia en el decenio de 1980. Esa reacción defensiva no resuelve las tensiones sociales subyacentes ni los problemas de desarrollo de la sociedad. De hecho, puede perpetuarlos y, con el tiempo, convertirse ella misma en el principal impedimento del desarrollo. El surgimiento de una economía basada en las drogas puede dar lugar a la desestabilización del Estado, del orden político, de la economía y de la sociedad civil.

D. Desestabilización del Estado

29. La desestabilización del orden político guarda relación con la capacidad de la industria de las drogas ilícitas de financiar campañas electorales y actos de corrupción, así como la subversión, el terrorismo y la delincuencia organizada, y puede desvirtuar el clima de las inversiones y la base necesaria para adoptar decisiones macroeconómicas acertadas.

30. La desestabilización del Estado suele ser la consecuencia más grave de la existencia de una gran industria de drogas ilícitas en un país. Si bien los fondos generados por el tráfico ilícito de drogas en los países en desarrollo tal vez no sean suficientes como para crear un auge económico, suelen ser más que suficientes para promover la corrupción del orden político. Los grupos subversivos pueden descubrir que el narcotráfico es una fuente lucrativa de ingresos; en algunos países, como el Afganistán, Colombia y Myanmar, la producción ilícita de drogas ha estado vinculada a las guerras civiles y se ha nutrido de éstas.

31. Una de las principales consecuencias de la desestabilización de un país es la disminución de las inversiones. Una vez que se ha puesto en peligro la seguridad de las inversiones legítimas, el entorno comercial se deteriora y se debilitan las perspectivas de nuevas inversiones. Al declinar las inversiones, queda comprometido el progreso económico y social y, por ende, el desarrollo a largo plazo. En los países de la subregión andina, por ejemplo, la producción ilícita de

coca disminuyó a medida que aumentaban las tasas de inversión, y viceversa.

32. Otro problema conexo es la dificultad de adoptar decisiones racionales de política económica cuando prosperan las economías clandestinas impulsadas por las ganancias ilícitas. En esas condiciones, la información económica de que se dispone en un país puede inducir a error (véanse los párrafos 34 y 35 *infra*). En consecuencia, se adoptan decisiones económicas equivocadas, lo que redundará en detrimento de la credibilidad del Estado y distorsiona el clima de las inversiones.

E. Desestabilización de la economía

33. La desestabilización de la economía adopta diversas formas: a) socava las decisiones macroeconómicas encaminadas a contrarrestar la corriente de ganancias ilícitas, lo que genera tipos de interés elevados y el desplazamiento de las inversiones legítimas; b) genera un tipo de cambio sobrevaluado como resultado del ingreso de ganancias ilícitas, lo que disminuye las exportaciones legítimas; c) promueve los negocios ilegales y la competencia desleal, lo que entraña crear obstáculos para el comercio legítimo; d) fomenta el consumo suntuario a expensas de las inversiones a largo plazo; e) promueve las inversiones en sectores no productivos, y f) exagera la desigualdad en materia de distribución de ingresos.

34. A nivel macroeconómico, la existencia de una economía clandestina de gran envergadura puede socavar gravemente la adopción de decisiones fundadas por parte de los encargados de formular políticas. Si bien la gestión macroeconómica es difícil hasta en las circunstancias más propicias, resulta casi imposible cuando en una economía circula profusamente dinero proveniente de drogas ilícitas. La gestión macroeconómica es particularmente difícil cuando se han de introducir cambios en la política económica, por ejemplo, medidas de austeridad para controlar la inflación o planes de diversificación de las exportaciones. En esas circunstancias, el dinero devengado por las drogas ilícitas tiende a neutralizar la acción del Estado, ya sea impidiendo obtener un resultado previsto, prolongando el marco cronológico para la estabilización macroeconómica u obligando al gobierno a adoptar medidas demasiado drásticas que generan desempleo y malestar social.

35. La reacción ante la presión inflacionaria suele dar lugar a la introducción de políticas monetarias más rigurosas que provocan la declinación de la oferta de dinero y el aumento de los tipos de interés. Sin embargo, esas políticas sólo resultarán fructíferas si la economía reacciona de una manera previsible ante los cambios introducidos. No obstante, cuando se dispone de ganancias ilícitas en grandes cantidades, la sobrepresión económica puede continuar y puede registrarse una inflación marcada aun cuando se aplique una política monetaria restrictiva. Eso puede inducir a las autoridades a adoptar medidas monetarias aún más drásticas y otras medidas económicas restrictivas. Durante ese proceso, la empresa legítima, que no tiene acceso a esos fondos ilícitos, puede verse excluida del mercado debido a los altos tipos de interés y tal vez no se registren nuevas inversiones legítimas.

36. Otra forma de desplazamiento se deriva del tipo de cambio sobrevaluado, consecuencia de la afluencia de ganancias ilícitas a un país. Las exportaciones legítimas se ven desplazadas sistemáticamente por las exportaciones de drogas ilícitas. Los tipos de cambio sobrevaluados también plantean problemas a la industria nacional que produce para el mercado local, ya que los productos nacionales se sustituirán cada vez más por productos importados. Así pues, los tipos de cambio sobrevaluados pueden llevar a la ruina a sectores enteros de la economía que, una vez desaparecidos, puede ser difícil restablecer.

37. Las empresas financiadas en forma ilícita pueden excluir del mercado a competidores legítimos ofreciendo bienes y servicios a precios más bajos. Esas empresas suelen actuar como sociedades "de fachada" participando (o aparentando participar) en el comercio legítimo para encubrir el blanqueo de capitales. En esos casos, los bajos precios no sólo no entrañan eficiencia, sino que pueden desplazar del mercado a empresas legítimas mucho más eficientes y poner a sectores enteros en manos de empresas ilegales. Esa situación es particularmente problemática cuando se disuade de entrar al mercado a nuevos competidores.

38. Las pautas de gastos de los grupos de narcotraficantes crean otros problemas para el desarrollo a largo plazo. Se suelen caracterizar por un consumo suntuario (costosos automóviles, yates, equipo electrónico y prendas de vestir, generalmente importados) a expensas de la inversión e incluso en desmedro de las inversiones que de otra forma se

habrían realizado. Por ejemplo, el hecho de que se consuman tantos artículos importados puede desequilibrar la balanza comercial y obligar a los bancos extranjeros a aumentar el riesgo crediticio del país, lo que genera tipos de interés más altos en general y, por ende, la contracción de las inversiones.

39. Los narcotraficantes también suelen adquirir armas. Eso no sólo impide la inversión en bienes de capital, sino que también contribuye a propagar el miedo y la violencia, lo que agrava todavía más la situación del entorno empresarial en general.

40. Cuando los grupos de narcotraficantes invierten sumas considerables en la economía, suele tratarse de inversiones orientadas a sectores mayormente no productivos, como el sector inmobiliario y ciertos lugares de entretenimiento (casas de juego y prostitución y negocios similares). Muchas de esas inversiones no constituyen una base sólida para el desarrollo a largo plazo; tienen como único objetivo la obtención de ganancias a corto plazo o el blanqueo de capitales. Por ejemplo, las inversiones en el sector inmobiliario suelen ser especulativas y no se utilizan productivamente, ya que tienen por objeto elevar los precios u ocultar ganancias ilícitas. Esa clase de inversiones puede actuar en detrimento del poder adquisitivo de las comunidades locales.

41. Otro aspecto negativo de las inversiones derivadas del producto de las drogas ilícitas es su falta de continuidad. Una gran parte de la inversión depende realmente de la continuidad de la operación ilícita. Habida cuenta de su carácter ilegal, la operación puede ser desbaratada en cualquier momento y las inversiones pueden declinar o desaparecer debido a la acción de la fuerza pública y el enjuiciamiento penal. Como consecuencia de esto, varias zonas de producción y tráfico ilícitos de drogas han pasado por ciclos de auge y declinación pronunciados.

42. Otra consecuencia importante del establecimiento de una industria de drogas ilícitas es no sólo la perpetuación, sino también la acentuación de la desigualdad del ingreso, que originalmente puede haber sido una de las causas para dedicarse a la producción y el tráfico ilícitos de drogas. Las drogas ilícitas no son la única razón para que se modifique la distribución de los ingresos, si bien suelen ser uno de los factores coadyuvantes. Esto es tanto más problemático cuanto que se considera que esa desigualdad es la causa de diversos problemas sociales

a que hacen frente muchos países, entre ellos la producción y el tráfico ilícitos de drogas, lo que crea un círculo vicioso. Dicho de otro modo, la propia desigualdad del ingreso es, al parecer, un factor importante que impulsa a las personas a participar en la industria de las drogas ilícitas, si bien la existencia de esa industria fomenta la desigualdad.

43. La desigualdad del ingreso se ve acentuada no sólo por los grupos de narcotraficantes que acumulan fortunas, sino también por sus pautas de gastos, especialmente por su deseo de adquirir tierras. Si los pequeños agricultores no están dispuestos a vender sus tierras voluntariamente, se utilizan métodos de intimidación para obligarlos a hacerlo. El resultado puede ser una reforma agraria a la inversa, caracterizada por la distribución de las tierras entre unos pocos establecimientos agrícolas importantes por pequeños agricultores que no tienen la educación ni las aptitudes necesarias para desplazarse hacia otros sectores de la economía.

44. De modo análogo, los actos de violencia relacionados con las drogas constituyen un factor de disuasión de las inversiones, con lo que reducen las posibilidades de empleo y de generación de ingresos. Lo mismo ocurre con el turismo, cuyo valor añadido, en circunstancias normales, tiende a diseminarse entre muchas personas. Los delitos relacionados con las drogas también tienen repercusiones considerables en los miembros de los sectores más pobres de la sociedad, que tienen menos posibilidades de protegerse, en tanto que los miembros de los grupos de altos ingresos pueden sufragar equipo y servicios de seguridad. Además, la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada va consumiendo los escasos recursos públicos y reduce, de un modo u otro, los fondos de que se dispone para bienestar social y servicios.

45. En la información que brinda el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*¹³ parecen confirmarse las tendencias mencionadas. El examen de la relación de los ingresos de los más ricos (el 20% de la población) con los de los más pobres (otro 20% de la población) indica que en la subregión andina la desigualdad del ingreso aumentó en el último decenio. En Colombia, los más ricos ganaron 16 veces más que los más pobres en el período comprendido entre 1980 y 1994 y 20 veces más en la segunda mitad del decenio de 1990.

La desigualdad del ingreso también aumentó, aunque en menor medida, en el Perú, donde la relación pasó de 10 a 12, y en Bolivia, donde pasó de 9 a 12. Así pues, la desigualdad del ingreso de los tres países de la subregión andina superó el promedio mundial y en Colombia la relación superó las registradas en Venezuela (18), Panamá (15) y el Ecuador (9). También fue más pronunciada en los tres países andinos que en los siguientes países desarrollados: Estados Unidos (9); Australia y Reino Unido (7); Austria, Francia, Países Bajos y Suiza (6); Alemania, Bélgica, Canadá y España (5); Dinamarca, Noruega y Suecia (4) y Japón (3). Puede ser interesante observar, además, que existe una fuerte correlación entre la desigualdad del ingreso y el número de adictos crónicos, lo que constituye una medida indirecta del volumen de la industria de las drogas ilícitas en los países desarrollados. Si bien en los Estados Unidos se registra el mayor número de adictos crónicos per cápita del mundo y en el Reino Unido uno de los más elevados de los países de Europa occidental, el número es relativamente escaso en países que tienen una escasa desigualdad de ingresos, como Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Noruega, los Países Bajos y Suecia¹⁴, y el abuso crónico de drogas al parecer es incluso menor en el Japón. Con todo, es necesario estudiar la causalidad más a fondo.

F. Desestabilización de la sociedad civil

46. La industria de las drogas ilícitas no sólo puede desestabilizar al Estado y a la economía, sino también a la sociedad civil, como resultado del aumento de la delincuencia (guerras de pandillas, secuestros o extorsión), la degradación del capital social, el debilitamiento del imperio de la ley, la corrupción de la elite o del orden político, el juego y la prostitución, el abuso de drogas y la pérdida de cohesión de la comunidad.

47. El principal síntoma o manifestación de la desestabilización de la sociedad civil es el aumento de los niveles de criminalidad, especialmente de los actos de violencia, lo que tiene repercusiones considerables en las pautas del consumo (por ejemplo, la necesidad de contratar servicios de seguridad) y en las libertades individuales (especialmente la libertad de circulación). La delincuencia relacionada con las drogas abarca los delitos cometidos con objeto de adquirirlas, las guerras

de pandillas, la violencia en los espacios públicos, la extorsión y el secuestro.

48. En los dos últimos decenios, la sociedad civil que ha resultado más desestabilizada por influencia del comercio de drogas ilícitas probablemente ha sido la de Colombia. En ese país, el número de homicidios aumentó de 17 por cada 100.000 habitantes en el período comprendido entre 1973 y 1975 (es decir, antes de que el país se involucrara en el negocio mundial de la cocaína) a 63 por cada 100.000 habitantes en 1988, durante la etapa inicial de la guerra del cartel de Medellín contra el Estado¹⁵. Esa cifra aumentó considerablemente a unos 80 por cada 100.000 habitantes, en 1992, a medida que se intensificaba la lucha contra el cartel de Medellín, y declinó en 1993 y 1994 de resultados del desmantelamiento gradual de éste, y una vez más en 1995, como consecuencia del desmantelamiento del cartel de Cali. En 1997, el último año sobre el que se dispone de datos comparables a nivel internacional, la cifra correspondiente a Colombia era de 58 por cada 100.000 habitantes, más baja, únicamente, que la correspondiente a Sudáfrica (61) y muchísimo más alta que las del Perú (10), los Estados Unidos (7), Chile (5), Italia (1,5), Alemania (1,4), Suiza (1,2) o el Japón (0,5)¹⁶.

49. Un período prolongado de delincuencia y violencia contribuye a la degradación del capital social de un país y, en general, compromete el imperio de la ley. En valores económicos, eso acrecienta el costo de las transacciones, ya que no se puede confiar más en que el Estado proporcione el marco necesario para éstas. La consecuencia del aumento del costo de las transacciones es una declinación general de la actividad económica y, por consiguiente, del bienestar de la sociedad en su conjunto¹⁶.

50. Otro elemento que contribuye a degradar el capital social es la corrupción, especialmente la de la elite política y la del orden político en general, que es otra manifestación del debilitamiento del imperio de la ley. Si bien ninguna sociedad es inmune a la corrupción, la existencia de volúmenes ingentes de fondos ilícitos la perpetúa. Eso también aumenta el costo de las transacciones y, por ende, socava las perspectivas de bienestar de la sociedad.

51. Por otra parte, la estructura social sufre una vez que las actividades ilegales pasan a ser la norma. Las ganancias fáciles devengadas por el tráfico de drogas

también sirven de estímulo para que los jóvenes abandonen los estudios. De esa forma, se crean incentivos para que toda una generación se vea privada de educación. Una sociedad sin posibilidades de educación no puede desarrollarse. El hecho de que las familias también se vean afectadas plantea un grave problema, ya que la familia es la base de la sociedad.

52. Contrariamente a lo esperado, las drogas producidas en forma ilícita en un país no se trasladan únicamente a mercados ilícitos ajenos a éste; la experiencia demuestra que la mayoría de los países en que se producen y desplazan drogas ilícitas tarde o temprano habrán de hacer frente a sus propios problemas de abuso de drogas debido a las consecuencias indirectas que suelen tener esas actividades. Los grupos de narcotraficantes locales que ayudan a realizar las operaciones de tránsito suelen ser remunerados en especie y venden las drogas ilícitas que reciben en pago con objeto de generar ingresos. Como muy rara vez tienen acceso a mercados extranjeros, las venden a nivel local. El abuso de drogas puede continuar también después de que se haya puesto freno a la producción local de drogas ilícitas; por ejemplo, en el Pakistán, tras haberse eliminado prácticamente la producción ilícita de adormidera en 2001, todavía se hace frente a un grave problema de abuso de heroína, ya que las importaciones del Afganistán sustituyeron la producción nacional.

53. De modo análogo, en Bolivia y el Perú el aumento de la producción de coca en el decenio de 1980 dio lugar a una intensificación marcada del abuso de basuco y, posteriormente, de cocaína. Pese a la declinación de la producción de coca que se produjo a fines del decenio de 1990, el uso indebido de la sustancia siguió siendo relativamente elevado. En Colombia, el uso indebido de cocaína aumentó a fines del decenio de 1990, paralelamente al aumento de la producción de coca. México y los países del Caribe también se vieron afectados por el aumento del uso indebido de cocaína cuando se empezaron a utilizar cada vez más como países de tránsito, al mermar el envío de cocaína directamente de Colombia a los Estados Unidos. Además, en los últimos años el uso indebido de cocaína se acrecentó en el Brasil y en Sudáfrica, que también sirven de países de tránsito. De modo análogo, la República Islámica del Irán, los países del Asia central y varios países de Europa oriental se han visto especialmente afectados por la

intensificación del abuso de opiáceos en los últimos años, al ser utilizados como países de tránsito por los traficantes de heroína.

54. El uso indebido de drogas, ya sea en los países desarrollados o en los países en desarrollo, crea una serie de problemas sociales que redundan en detrimento de la salud, la productividad y la educación y dan lugar al aumento de las tasas de criminalidad y de accidentes y a la desintegración de la familia. Todo esto escapa al alcance del presente examen y se ha analizado en otras publicaciones de las Naciones Unidas¹⁷.

55. La existencia de una gran industria de drogas ilícitas quebranta la cohesión de la sociedad, lo que comprende a la familia, a la comunidad y al Estado, y menoscaba gravemente el capital social. Sin un capital social, el desarrollo es imposible.

G. Consecuencias normativas

56. Los beneficios a corto plazo de la producción y el tráfico ilícito de drogas se ven neutralizados por pérdidas considerables a largo plazo. Es razonable que los gobiernos, aun cuando actúen únicamente en su propio interés, apliquen políticas para combatir la producción y el tráfico ilícitos de drogas. Al parecer hay por lo menos dos razones para que esto no siempre ocurra:

a) Algunos gobiernos únicamente ven los beneficios a corto plazo y no reconocen las consecuencias negativas a largo plazo para el desarrollo. Eso da lugar a que no regulen el sistema financiero y a que no asignen fondos ni adopten medidas apropiadas para combatir la producción y el tráfico ilícitos de drogas;

b) La política de fiscalización de drogas algunas veces se concibe en un contexto nacional, sin tener en cuenta las consecuencias internacionales a largo plazo.

57. Existe un vínculo entre el desarrollo, por una parte, y la producción y el tráfico ilícitos de drogas, por la otra, así como entre las políticas de desarrollo y la fiscalización de drogas. Podría decirse que la fiscalización de drogas es realmente un requisito indispensable para el desarrollo, aunque el desarrollo económico puede ser una condición indispensable para

la eficacia sostenida en materia de fiscalización de drogas.

58. Si bien se dispone de pruebas empíricas en apoyo de la tesis de que la fiscalización de drogas realmente contribuye al desarrollo, hay menos certeza con respecto a la relación inversa, es decir, de que un alto nivel de desarrollo económico general sea una condición indispensable para la eficacia de la fiscalización de drogas. Las pruebas de que se dispone no son concluyentes. Se puede probar que el desarrollo, en diferentes contextos, alivia o agrava el problema de la droga:

a) Un mayor nivel de desarrollo:

i) Significa más poder adquisitivo, más presiones en lo que respecta al rendimiento personal y más opciones de esparcimiento, lo que puede dar lugar a que se recurra más a sustancias psicoactivas;

ii) No obstante, también significa más recursos y más capacidad de prevención y tratamiento y de represión de las actividades ilícitas;

b) Un bajo nivel de producción ilícita de drogas:

i) En los países que han tenido tasas elevadas de crecimiento económico en el último decenio se registra un bajo nivel de producción ilícita de drogas;

ii) No obstante, la producción ilícita de drogas también puede ser considerable en países que han alcanzado un alto nivel de desarrollo económico; sin embargo, como lo indica el análisis de las magnitudes de los ingresos relacionados con las drogas, la importancia de esa producción, expresada en función del volumen global de la economía, tiende a ser mínima en esos países.

59. El desarrollo económico es importante para la fiscalización internacional de drogas. Los países obtendrán beneficios a largo plazo eliminando la producción y el tráfico ilícitos de drogas, el uso indebido de éstas y el blanqueo de capitales, aunque eso entrañará gastos a corto plazo, tanto para el gobierno como para ciertos sectores de la sociedad. Es indispensable que la comunidad internacional ayude a los países necesitados a sufragar por lo menos una parte de esos gastos a fin de posibilitar la ejecución de planes de prevención del cultivo ilícito que generarían

ganancias a largo plazo. Ése debería ser el principio fundamental de la asistencia internacional, ya sea bilateral o multilateral, en la esfera de la fiscalización de drogas.

60. Si la cadena de fiscalización de drogas se desbarata en un país, puede correr peligro todo el sistema internacional de fiscalización de drogas. El adagio de que una cadena no es más fuerte que su eslabón más débil es aplicable especialmente a cualquier sistema multilateral como las Naciones Unidas y el sistema internacional de fiscalización de drogas del que es custodia. La acción unilateral, concebida en un contexto exclusivamente nacional, puede comprometer la integridad de todo el sistema.

61. La tendencia a definir un problema en términos exclusivamente nacionales y a corto plazo no es privativa de las actividades de fiscalización de drogas. La política de desarrollo suele estar concebida también en un contexto nacional y ha tenido consecuencias internacionales involuntarias (guerras comerciales, carreras armamentistas o problemas ambientales). En el decenio pasado se consideraba que la desreglamentación, la liberalización y la mundialización eran mecanismos encaminados a promover el desarrollo mundial. No obstante, esos mecanismos han tenido consecuencias involuntarias -la caída de los precios de las materias primas, el aumento del desempleo en algunas zonas, la migración y el aumento de las transacciones transfronterizas- que han contribuido a aumentar la producción y el tráfico ilícitos y el uso indebido de drogas.

62. El aparato de fiscalización de drogas establecido a nivel internacional puede hacer frente a las consecuencias de éstas sin poner en peligro los demás beneficios derivados de la cooperación internacional y del proceso de mundialización. Así pues, las tareas fundamentales del sistema internacional de fiscalización de drogas consisten en coordinar y racionalizar las medidas adoptadas para combatir la producción y el tráfico ilícitos de drogas y en alentar a los gobiernos a que aborden los problemas que éstas plantean, promoviendo la prevención y el tratamiento y aprendiendo de las mejores prácticas utilizadas. La respuesta internacional a la producción y el tráfico ilícitos de drogas también contiene un elemento que está consagrado en el Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y

desarrollo alternativo, aprobado por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones (resolución S-20/4 E de la Asamblea General)¹⁸. En los programas de desarrollo alternativo se ayuda a los pequeños agricultores -que son un eslabón esencial de la cadena de producción y tráfico- a pasar del cultivo ilícito a generar ingresos por medios legítimos. Así pues, la fiscalización internacional de drogas contribuye a la consecución del objetivo de desarrollo sostenible a largo plazo contrarrestando los efectos colaterales negativos de la proliferación de la industria de las drogas ilícitas.

H. Conclusiones

63. En las actividades de fiscalización de drogas se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Las drogas ilícitas generan ganancias a corto plazo para unos pocos y pérdidas a largo plazo para muchos;
- b) El problema de la droga ha de considerarse en el contexto económico y de desarrollo de un país en general;
- c) Existen mecanismos multilaterales arraigados para hacer frente al problema de la droga y al problema del desarrollo, y esos mecanismos deben estar mejor integrados, ya que no es posible lograr el desarrollo económico a largo plazo sin un sistema eficaz de fiscalización de drogas;
- d) La producción y el tráfico ilícitos de drogas crean considerables oportunidades de empleo en los países en que reina la desocupación, aunque ponen en peligro el desarrollo del capital humano;
- e) Los pequeños agricultores obtienen beneficios económicos a corto plazo de los cultivos ilícitos, si bien la suma de esos beneficios representa menos del 1% del volumen del comercio mundial de drogas ilícitas;
- f) El 99% del valor añadido del comercio mundial de drogas ilícitas es generado por el tráfico nacional e internacional;
- g) El grueso de las ganancias devengadas por el comercio de drogas ilícitas se percibe en los países desarrollados; sin embargo, las consecuencias económicas del problema de la droga se sienten mucho más en los países en desarrollo, en que el valor del comercio de drogas ilícitas representa un mayor porcentaje de la economía que en los países desarrollados;
- h) En general hay una relación inversamente proporcional entre la producción ilícita de drogas y el crecimiento económico de un país;
- i) La producción ilícita de drogas y las actividades económicas conexas comprometen el desarrollo económico a largo plazo debido a sus efectos de desestabilización del Estado, de la economía y de la sociedad civil.

II. Funcionamiento del sistema internacional de fiscalización de drogas

A. Adhesión a los tratados de fiscalización internacional de drogas

Convention Única de 1961 sobre Estupefacientes

64. Hasta el 1º de noviembre de 2002, el número de Estados parte en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes¹⁹, o en esa Convención enmendada por el Protocolo de 1972²⁰, ascendía a 179, de los cuales 173 eran partes en la Convención enmendada. Tras la publicación del informe de la Junta correspondiente a 2001²¹, Belice, Eritrea, Guyana y San Vicente y las Granadinas pasaron a ser partes en la Convención de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972 y Marruecos y la República Islámica del Irán pasaron a ser partes en el Protocolo de 1972 por el que se enmendó la Convención de 1961²².

65. El Afganistán, Argelia, el Chad, Myanmar, Nicaragua y la República Democrática Popular Lao siguen siendo partes únicamente en la Convención de 1961 original. La Junta toma nota de que en Argelia el Protocolo de 1972 por el que se enmendó la Convención de 1961 fue ratificado por decreto presidencial y que el Gobierno de Myanmar decidió adherirse al Protocolo de 1972. La Junta confía en que esos Estados depositen pronto los instrumentos de adhesión o ratificación e insta a todos los Estados que aún no lo hayan hecho a que adopten rápidamente las medidas apropiadas para adherirse al Protocolo de 1972 o para ratificarlo sin más demora.

66. De los 13 Estados que todavía no son partes en la Convención de 1961, tres son de África, cuatro de Asia, uno de Europa y cinco de Oceanía.

Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971

67. Hasta el 1º de noviembre de 2002, el número de Estados parte en el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971²³ ascendía a 172. Entre el 1º de noviembre de 2001 y el 1º de noviembre de 2002, pasaron a ser partes en el Convenio Belice, Eritrea y San Vicente y las Granadinas.

68. De los 20 Estados que aún no son partes en el Convenio de 1971, cuatro son de África, tres de

América, cinco de Asia, dos de Europa y seis de Oceanía. Algunos de ellos, a saber, Albania, Andorra, Bhután, Haití, Honduras, Nepal y Santa Lucía, ya han pasado a ser partes en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988²⁴. La Junta solicita una vez más a los Estados en cuestión que apliquen las disposiciones del Convenio de 1971 y se adhieran a éste lo antes posible.

Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988

69. Desde la publicación del informe de la Junta correspondiente a 2001, Eritrea, Israel, Rwanda y Tailandia han pasado a ser partes en la Convención de 1988. Hasta el 1º de noviembre de 2002 eran partes en esa Convención 166 Estados, es decir, el 87% de los países del mundo entero y la Comunidad Europea²⁵.

70. De los 26 Estados que todavía no son partes en esa Convención, ocho son de África, cinco de Asia, tres de Europa y 10 de Oceanía. La Junta solicita una vez más a los Estados que aún no lo hayan hecho que, con carácter prioritario, adopten las medidas necesarias para dar efecto a las disposiciones de esa Convención y adherirse a ella lo antes posible.

B. Cooperación con los gobiernos

Informes recibidos por la Junta

Informes sobre estupefacientes y sustancias sicotrópicas

71. En cumplimiento de las tareas que se le han asignado en virtud de la Convención de 1961 y el Convenio de 1971, la Junta mantiene un diálogo permanente con los gobiernos. Utiliza los datos estadísticos y demás información que éstos le envían para realizar un análisis de la fabricación y el comercio lícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas en todo el mundo a fin de determinar si los gobiernos han aplicado las disposiciones de los tratados que los obligan a limitar a fines médicos y científicos la fabricación, el comercio, la distribución y el uso lícitos de esas sustancias y, al mismo tiempo, velar por que los enfermos dispongan de ellas.

72. Los Estados parte en la Convención de 1961 tienen la obligación de presentar informes estadísticos anuales a la Junta a más tardar el 30 de junio del año siguiente al que éstos se refieran y la Junta solicita a los gobiernos que presenten informes sobre sustancias sicotrópicas antes de esa fecha. Sigue preocupando a la Junta que muchos Estados, incluso algunos importantes fabricantes, importadores, exportadores o consumidores de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, no cumplan ese requisito. La presentación de los informes con retraso dificulta la labor de vigilancia de la fabricación, el comercio y el consumo de drogas que la Junta tiene a su cargo. También retarda el análisis de la disponibilidad de estupefacientes para fines médicos y el examen del equilibrio entre la oferta y la demanda de materias primas de opiáceos. La Junta insta a todos los Estados que tengan dificultades para cumplir la obligación de presentar información puntualmente a que adopten todas las medidas necesarias para cumplir los plazos de presentación de informes anuales previstos en la Convención de 1961.

73. La Junta examina los datos estadísticos y demás información recibida de los Estados y, si es necesario, se pone en contacto con las autoridades competentes a fin de aclarar las discrepancias encontradas, que pueden ser signo de insuficiencias en los sistemas nacionales de fiscalización o de la desviación de drogas hacia canales ilícitos. La Junta observa que los informes presentados por la mayoría de los Estados en general han sido fidedignos. Sin embargo, Italia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, dos de los mayores fabricantes y exportadores tendrán que mejorar sus informes. Algunos Estados experimentan dificultades para presentar información completa porque sus sistemas nacionales correspondientes no les permiten reunir toda la información necesaria. La India, por ejemplo, no ha presentado información sobre el consumo de algunos estupefacientes en los últimos años porque no la puede obtener fácilmente por conducto de su sistema nacional de presentación de informes. La Junta invita a los Estados en cuestión a que fortalezcan esos mecanismos a fin de garantizar que se presente a la Junta toda la información obligatoria.

74. Hasta el 1º de noviembre de 2002, 168 Estados y territorios habían suministrado a la Junta estadísticas anuales sobre estupefacientes correspondientes a 2001, en cumplimiento de las disposiciones del artículo 20 de la Convención de 1961. Esa cifra representa el 80% de

los 209 Estados y territorios que deben suministrar estadísticas. En total, 191 Estados y territorios proporcionaron estadísticas trimestrales acerca de la importación y exportación de estupefacientes en 2001; esa cifra representa el 91% de los 209 Estados y territorios a los que se ha solicitado que suministren esa información, si bien 33 Estados y territorios presentaron únicamente estadísticas parciales sobre el comercio internacional. La Junta observa con satisfacción que el número de informes relativos al año 2001 recibidos hasta el 1º de noviembre de 2002 fue el más alto que se ha registrado hasta la fecha.

75. La Junta observa que algunos Estados, entre ellos el Brasil, el Camerún, Haití, las Islas Salomón, la República Popular Democrática de Corea y Zimbabwe, mejoraron finalmente sus informes sobre estupefacientes en 2002. La mayoría de los Estados, sean o no partes en la Convención de 1961, han presentado informes estadísticos periódicamente; no obstante, hay algunos Estados parte en la Convención de 1961 que no han cumplido esa obligación durante varios años. La Junta les ha recordado repetidamente sus obligaciones y los ha instado a que presenten información periódicamente. Estudiará ahora otras medidas para lograr que esos Estados cumplan sus obligaciones y seguirá vigilando de cerca la situación.

76. Hasta el 1º de noviembre de 2002, 171 Estados y territorios habían presentado a la Junta informes estadísticos anuales sobre sustancias sicotrópicas relativos a 2001, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 del Convenio de 1971. Como en el caso de los informes sobre estupefacientes, la Junta observa con satisfacción que el porcentaje actual de informes sobre sustancias sicotrópicas presentados (82%) es el más alto que se ha registrado hasta la fecha.

77. Sin embargo, la cooperación de algunos Estados sigue siendo insatisfactoria. África y Oceanía siguieron siendo las regiones con una alta proporción de Estados que no presentan informes periódicamente. En los últimos años, más de un tercio de los Estados de esas regiones no proporcionaron informes estadísticos anuales. Eso guarda relación con las deficiencias que existen en esos países en lo que atañe a la vigilancia de las sustancias sicotrópicas. La Junta observa con satisfacción que algunos Estados, entre ellos Azerbaiyán y las Islas Salomón, que no habían presentado informes estadísticos anuales sobre sustancias sicotrópicas desde 1996, han vuelto a

hacerlo. Se observa que han mejorado los informes de Kazajstán, Nicaragua y el Uruguay.

Informes sobre precursores

78. El hecho de suministrar información a la Junta conforme a lo dispuesto en la Convención de 1988 es un indicador de la existencia de mecanismos adecuados para la vigilancia de los precursores y de una coordinación apropiada entre los organismos públicos encargados de reunir información sobre las sustancias químicas. Hasta el 1° de noviembre de 2002, 120 Estados y territorios y la Comunidad Europea (en nombre de sus 15 Estados miembros) habían presentado información con respecto a 2001 en cumplimiento del párrafo 12 del artículo 12 de la Convención de 1988. Esa cifra representa aproximadamente el 57% de los Estados y territorios a los que se ha pedido que suministren esa información, porcentaje similar al de años anteriores.

79. La Junta observa que solamente el 59% de los Estados parte en la Convención de 1988 siguió cumpliendo la obligación de comunicar la información necesaria. La Junta observa también que varios Estados han vuelto a presentar informes después de no haberlo hecho durante varios años. Los Estados que, sin ser partes en la Convención de 1988, reanudaron la presentación de informes son las Islas Salomón y la República Popular Democrática de Corea. Al mismo tiempo, la Junta observa con pesar que todavía hay Estados parte en la Convención de 1988 que nunca le han presentado informes, entre ellos Bosnia y Herzegovina, la ex República Yugoslava de Macedonia y Yugoslavia. La Junta insta a todos los Estados que aún no lo hayan hecho a que presenten la información solicitada lo antes posible.

80. Desde 1995, la Junta, de conformidad con la resolución 1995/20 del Consejo Económico y Social, ha pedido a los gobiernos que faciliten información sobre el comercio, las necesidades y los usos lícitos de las sustancias que se enumeran en los Cuadros I y II de la Convención de 1988. La presentación de esos datos, que la Junta maneja en forma confidencial cuando los gobiernos así lo solicitan, tiene carácter voluntario. Hasta el 1° de noviembre de 2002, 93 Estados y territorios habían suministrado información correspondiente a 2001, cifra similar a la registrada en años anteriores. Casi todos los países y territorios que

son fabricantes, exportadores, importadores o puntos de reexpedición importantes suministraron información con respecto a 2001.

81. Han aumentado en forma sostenida los conocimientos acerca del comercio internacional lícito de anhídrido acético, sustancia química esencial para la fabricación ilícita de heroína, y de permanganato potásico, sustancia química esencial para la fabricación ilícita de cocaína. Si bien la mayoría de los principales países exportadores presentó información sobre sus exportaciones de 2001, la Junta observó con satisfacción que el número de países y territorios que proporcionaron información sobre sus importaciones de esas sustancias en 2001 en el formulario D prácticamente se duplicó en los últimos años. Cabe atribuir ese hecho sobre todo a la intensa vigilancia del comercio internacional de anhídrido acético en el marco de la Operación Topacio y de permanganato potásico en el marco de la Operación Púrpura, así como al traslado de las dos sustancias del Cuadro II al Cuadro I de la Convención de 1988, que tuvo lugar en 2001. La Junta está observando las consecuencias de esa reclasificación

82. Si bien muchos gobiernos han seguido proporcionando información sobre el comercio lícito de efedrina y pseudoefedrina, precursores que se utilizan en la fabricación ilícita de metanfetamina, actualmente se dispone de escasa información sobre las modalidades del comercio internacional lícito de los demás precursores utilizados para la fabricación ilícita de estimulantes de tipo anfetamínico. En vista de que esas sustancias se siguen desviando hacia la fabricación ilícita de drogas, en 2002 la Junta actuó de foro para presentar una nueva iniciativa, el Proyecto Prisma, encaminado a fortalecer la vigilancia del comercio internacional lícito de esas sustancias y a prevenir su desviación (véanse los párrafos 96 a 134 *infra*). La Junta insta a todos los gobiernos a que reúnan información de manera sistemática sobre sus exportaciones e importaciones de esas sustancias y se la comuniquen para poder ayudar más a los gobiernos a descubrir transacciones sospechosas con esas sustancias y a prevenir su desviación.

Previsiones de las necesidades de estupefacientes

83. La Junta recuerda a todos los gobiernos que la aplicación universal del sistema de provisiones es

indispensable para el funcionamiento del sistema de fiscalización de estupefacientes. La carencia de previsiones nacionales adecuadas con frecuencia delata una deficiencia del mecanismo interno de fiscalización de un país. Sin una vigilancia adecuada y sin conocer bien las necesidades reales de estupefacientes, se corre el riesgo de que las drogas que se comercian en un país excedan de las necesidades médicas y se desvíen hacia canales ilícitos o se utilicen indebidamente.

84. Hasta el 1º de noviembre de 2002, 170 Estados y territorios habían suministrado sus previsiones anuales de estupefacientes para 2003, es decir, el 81% de los Estados y territorios que deben hacerlo; ese número es mayor que el de los Estados que habían presentado previsiones para 2002 hasta el 1º de noviembre de 2001 (166). Pese a los recordatorios enviados por la Junta, 39 Estados y territorios no suministraron previsiones a tiempo para que la Junta las examinara y confirmara; ésta se vio obligada a establecerlas en su nombre, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12 de la Convención de 1961. La Junta también estableció previsiones de las necesidades de estupefacientes de Timor-Leste, país que declaró su independencia en 2002. Si bien, como en años anteriores, África fue la región con el porcentaje más alto de Estados que no presentaron previsiones, la cooperación de los Estados de África al respecto ha mejorado.

85. La Junta alienta a todos los Estados y territorios en cuyo nombre estableció previsiones correspondientes a 2002 a que las analicen detenidamente y las corrijan si procede. Cabe destacar que, si bien para establecerlas la Junta se basó en las previsiones y estadísticas suministradas anteriormente, en algunos casos se han reducido en forma considerable por precaución, en vista del riesgo de que esas drogas se desvíen hacia canales ilícitos. En consecuencia, las previsiones establecidas quizá sean insuficientes y los Estados y territorios en cuestión tal vez tengan problemas para importar oportunamente el volumen de estupefacientes que necesitan para fines médicos. Por consiguiente, la Junta insta a esos Estados y territorios a que adopten todas las medidas necesarias para poder calcular bien sus necesidades de estupefacientes y proporcionarle las previsiones correspondientes a su debido tiempo. Por su parte, la Junta está dispuesta a ayudar a esos Estados y territorios asesorándolos sobre las disposiciones de la

Convención de 1961 relativas al sistema de previsiones.

86. La Junta examina las previsiones recibidas de los Estados, incluso las suplementarias, con miras a limitar el uso y la distribución de drogas a una cantidad suficiente para fines médicos y científicos y garantizar que se disponga de los estupefacientes necesarios para esos fines. Se ha comunicado con muchos Estados antes de confirmar sus previsiones, cuando, sobre la base de la información de que disponía, éstas no parecían adecuadas. La Junta observa con agrado que en 2002, como en años anteriores, la mayoría de los Estados respondió sin demora. Observa también la cooperación más estrecha al respecto con las autoridades del Reino Unido. Sin embargo, en algunos Estados parecen persistir las dificultades para proporcionar previsiones ajustadas a la realidad y completas de las necesidades de estupefacientes, especialmente en la medida en que guarden relación con la fabricación de estupefacientes o la utilización de éstos para fabricar otras sustancias. La Junta invita a todos los Estados, en particular a la Federación de Rusia y la India, a que adopten medidas para que en el futuro las previsiones de sus necesidades de estupefacientes sean completas y, al mismo tiempo, adecuadas.

87. Varios Estados, entre ellos el Canadá, China, Italia y los Países Bajos, de los que cabría esperar que hubieran establecido en su territorio mecanismos para la reunión de información sobre sus necesidades de estupefacientes para fines médicos, han comunicado sus previsiones para 2003 con mucho retraso. Como se señaló en el informe de la Junta correspondiente a 2001²⁶, esas demoras repercuten negativamente en el análisis que efectúa la Junta. Ésta observa que Australia, el Brasil, los Estados Unidos y el Japón, que en los últimos años en general habían presentado sus previsiones con mucho retraso, presentaron puntualmente las correspondientes a 2003.

88. La Junta observa con satisfacción que el número de previsiones suplementarias que comunican los Estados con arreglo al párrafo 3 del artículo 19 de la Convención de 1961 sigue siendo razonable. El número de previsiones suplementarias presentadas cada año a la Junta se redujo de unas 650 a 700 al promediar el decenio de 1990 a menos de 250 en 2001 y 2002, lo que indica que ha mejorado la calidad de las

previsiones primarias. Sin embargo, como en informes anteriores²⁷, la Junta insta a los gobiernos a que calculen sus necesidades anuales de estupefacientes con la mayor exactitud posible y traten de presentar previsiones suplementarias únicamente en el caso de que surjan circunstancias imprevistas.

Problemas frecuentes en la presentación de previsiones y estadísticas sobre estupefacientes

89. Varios gobiernos han experimentado problemas para comunicar sus previsiones y presentar información estadística en relación con los preparados exentos de ciertas medidas de fiscalización (preparados de la Lista III de la Convención de 1961), en particular los que contienen codeína, dextropropoxifeno, dihidrocodeína, difenoxilato, etilmorfina y folcodina. Asimismo, varios gobiernos omitieron información sobre sus existencias al presentar previsiones o estadísticas sobre estupefacientes. El hecho de no presentar esos datos da lugar a un desequilibrio en la información estadística anual que se suministra a la Junta y al recuento doble de los datos, lo que impide el funcionamiento adecuado del sistema de previsiones, ya que retrasa las importaciones de estupefacientes que se necesitan con fines médicos.

90. La Junta se ha comunicado con los gobiernos que tienen problemas para informar debidamente sobre los preparados de la Lista III de la Convención de 1961 o sobre sus existencias y les ha hecho aclaraciones, de ser necesario. Observa con satisfacción que, después de recibir esas aclaraciones, varios gobiernos han mejorado ya sus prácticas de presentación de informes. La Junta está dispuesta a ayudar a los gobiernos, a solicitud de éstos, brindándoles más aclaraciones sobre el particular.

91. De conformidad con la Convención de 1961, los gobiernos pueden tener en su poder existencias especiales de estupefacientes para fines oficiales especiales y para hacer frente a circunstancias excepcionales, y no tienen la obligación de informar a la Junta del volumen de esas existencias. No obstante, conforme a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 20, están obligados a informarle sobre los estupefacientes importados u obtenidos en el país o territorio con fines especiales, así como sobre las cantidades de estupefacientes retiradas de las existencias especiales para satisfacer las necesidades de la población civil.

Preocupa a la Junta que algunos gobiernos sigan haciendo caso omiso de esas disposiciones de la Convención de 1961 y no le comuniquen la información requerida.

Previsiones de las necesidades de sustancias sicotrópicas

92. En cumplimiento de las resoluciones del Consejo Económico y Social 1981/7, relativa a las sustancias de la Lista II del Convenio de 1971, y 1991/44, relativa a las sustancias de las Listas III y IV del mismo Convenio, los gobiernos han comunicado a la Junta las previsiones de sus necesidades anuales de sustancias sicotrópicas para fines médicos y científicos (previsiones simplificadas). En cumplimiento de la resolución 1996/30 del Consejo, la Junta establece previsiones en nombre de los gobiernos que no han presentado esa información y las comunica a las autoridades competentes de todos los Estados y territorios que deben utilizarlas como orientación para aprobar la exportación de sustancias sicotrópicas.

93. A diferencia de lo que ocurre con los estupefacientes, la Junta no debe confirmar las previsiones de las necesidades de sustancias sicotrópicas suministradas por los Estados y territorios; la información se sigue considerando válida hasta que la Junta reciba nuevas previsiones. Los gobiernos pueden informar a la Junta en cualquier momento de su decisión de modificar sus previsiones. En enero de 2002 se pidió a todos los gobiernos que revisaran y, de ser necesario, actualizaran las previsiones de sus necesidades anuales de sustancias sicotrópicas para fines médicos y científicos; desde entonces, 95 gobiernos lo han hecho. Además, 91 gobiernos han enviado modificaciones de previsiones anteriores referidas a una o más sustancias.

94. Hasta el 1º de noviembre de 2002, la mayoría de los gobiernos habían presentado a la Junta previsiones de las necesidades anuales de sustancias sicotrópicas para fines médicos; no obstante, los gobiernos de ocho países todavía no habían confirmado las previsiones establecidas anteriormente por la Junta. Esos países eran Burundi, el Camerún, las Comoras, Djibouti, Mauritania, el Níger, Sierra Leona y Somalia. Liberia comunicó a la Junta sus previsiones por primera vez en marzo de 2002; sin embargo, éstas eran excesivas, habida cuenta del volumen de la población y de la

infraestructura de atención de la salud de ese país. En vista de que esas previsiones pueden dar oportunidades para la desviación de sustancias sicotrópicas hacia el tráfico ilícito, la Junta solicitó a las autoridades de Liberia que las revisaran. Mientras tanto, se seguirán publicando las previsiones establecidas por la Junta para ese país.

95. Preocupa a la Junta que muchos gobiernos no hayan actualizado sus previsiones durante varios años. Es posible que las previsiones de esos Estados y territorios ya no reflejen sus necesidades reales de sustancias sicotrópicas para fines médicos y científicos. El hecho de que las previsiones sean inferiores a las necesidades legítimas reales del país puede demorar la importación de las sustancias sicotrópicas que se necesiten con urgencia para esos fines, dado que se ha pedido a los países exportadores que se abstengan de exportar cantidades que no estén en consonancia con las previsiones de los países importadores. La Junta invita a todos los gobiernos a que actualicen periódicamente las previsiones de sus necesidades anuales de todas las sustancias sicotrópicas y le informen de toda modificación que se introduzca.

C. Prevención de la desviación de sustancias hacia el tráfico ilícito

Estupefacientes

Desviación de estupefacientes del comercio internacional

96. En 2002, como en los últimos años, no se descubrieron casos de desviación de estupefacientes del comercio internacional lícito hacia el tráfico ilícito, pese a los volúmenes considerables de sustancias y al gran número de transacciones que hubo en juego. Sin embargo, no ha concluido aún una investigación que se lleva a cabo en dos países sobre la exportación sospechosa de gran cantidad de tabletas de oxicodona, en que la cantidad autorizada para la exportación superaba las previsiones totales del país importador.

97. La Junta recuerda a todos los gobiernos que, para prevenir con eficacia la desviación de estupefacientes del comercio internacional, es necesario que los gobiernos, en colaboración con la Junta, apliquen todas las medidas de fiscalización pertinentes previstas en la

Convención de 1961. Si bien la mayoría de los gobiernos aplican cabalmente el sistema de previsiones y el régimen de autorizaciones de importación y exportación, en 2001 y 2002 algunos gobiernos autorizaron la exportación de estupefacientes en cantidades que excedían de las previsiones de los respectivos países importadores, lo que es incompatible con las disposiciones del artículo 31 de la Convención de 1961 y podría dar lugar a la desviación de estupefacientes si los traficantes utilizaran autorizaciones de importación falsificadas. La Junta se ha comunicado con los gobiernos en cuestión para pedirles que garanticen el pleno cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31 de la Convención de 1961 (véanse los párrafos 139 y 140 *infra*).

Desviación de estupefacientes de los canales internos de distribución

98. En los últimos años diversos países informaron sobre la desviación de productos farmacéuticos que contienen estupefacientes de los canales lícitos de distribución. El Canadá informó del aumento del número de casos de desviación de opiáceos mediante la falsificación de recetas médicas, hurtos en farmacias y la venta (de oxicodona) a personas no autorizadas. En México se sustrajeron más de 900.000 tabletas de oxicodona de las existencias de una empresa farmacéutica en diciembre de 2001. En los Estados Unidos, la hidrocodona y la oxicodona siguen figurando entre los productos farmacéuticos que contienen sustancias sometidas a fiscalización internacional que más se consumen. Varios países, entre ellos Brunei Darussalam, Bulgaria, Francia, Islandia, Noruega, la República de Moldova, Tailandia y Ucrania, informaron de la desviación, la incautación o el uso indebido de preparados farmacéuticos que contienen codeína. Se registraron casos de desviación de metadona en algunos países, como Irlanda, los Países Bajos, el Reino Unido y Suiza, en que esa sustancia se utiliza en el tratamiento de sustitución.

99. La Junta opina que siguen sin comunicarse todas las incautaciones de productos farmacéuticos que contienen estupefacientes que se desvían de los canales internos de distribución, en particular cuando se trata de preparados de la Lista III de la Convención de 1961, que están exentos de ciertas medidas de fiscalización. La Junta invita a los gobiernos a que establezcan, cuando sea posible, un sistema centralizado de reunión

de información sobre la desviación, la incautación y el uso indebido de esos productos farmacéuticos con miras a obtener información fidedigna al respecto. La Junta alienta a los gobiernos a que informen de la desviación, la incautación y el uso indebido de esos productos a los órganos internacionales competentes, aun cuando se trate únicamente de información parcial, ya que esa información podría utilizarse para descubrir nuevas tendencias importantes.

100. La Junta observa con reconocimiento los continuos esfuerzos de las autoridades competentes de los Estados Unidos por prevenir la desviación y el uso indebido de oxicodona, en particular en forma de tabletas de liberación prolongada que contienen altas dosis de la sustancia, que se han convertido en motivo de preocupación en los tres últimos años. En el plan de acción que aplica el Gobierno se aumenta la asignación de recursos financieros y humanos a la investigación de los casos de desviación, la evaluación permanente de la incidencia del uso indebido de oxicodona, la introducción de controles más estrictos sobre la fabricación y la distribución de los medicamentos que contienen oxicodona que se venden con receta médica y el fortalecimiento de la cooperación con la industria farmacéutica a fin de sensibilizar a la opinión pública acerca del problema.

101. La Junta invita a todos los gobiernos a que sigan ejerciendo vigilancia con respecto a los intentos de desviación de la oxicodona y otros estupefacientes de los canales internos de distribución o del comercio internacional y a que sigan prestando atención al posible abuso de esas sustancias, entre ellas los preparados de acción retardada y los preparados de la Lista III de la Convención de 1961.

102. En muchos países se ha observado la desviación y el uso indebido de los opioides que se prescriben para el tratamiento de sustitución. La Junta exhorta a los gobiernos de los países en que se utilizan opioides para el tratamiento de sustitución a que adopten medidas para poner coto a la desviación de esas sustancias hacia canales ilícitos.

Sustancias sicotrópicas

Desviación de sustancias sicotrópicas del comercio internacional

103. El comercio internacional lícito de las sustancias sicotrópicas de la Lista I del Convenio de 1971 se ha

limitado a transacciones esporádicas que entrañaban cantidades de apenas unos cuantos gramos. Nunca se han descubierto casos de desviación de esas sustancias del comercio internacional lícito. El intento más reciente de desviación de una sustancia de la Lista I tuvo lugar en diciembre de 2000 y resultó fallido.

104. En ocasiones anteriores, la desviación del comercio internacional lícito de las sustancias de la Lista II del Convenio de 1971 era una fuente importante de suministro para los mercados ilícitos. Sin embargo, gracias a la introducción de medidas estrictas de fiscalización en los planos nacional e internacional, los casos de desviación de esas sustancias son ahora excepcionales. En el decenio pasado, la fenetilina fue una de las sustancias que más se desviaron del comercio internacional. Habida cuenta de su potencial toxicogénico y de los peligros que entraña para la salud pública, este compuesto se sometió a fiscalización internacional en 1986 al incluirse en la Lista II del Convenio de 1971.

105. De 1985 a 1989 se desviaron varios cientos de kilogramos de fenetilina de la fabricación y el comercio internacional lícitos. De resultados del aumento de la fiscalización y la vigilancia, los casos de desviación disminuyeron drásticamente, si bien los intentos continuaron. De 1985 a 1995, gracias a la fiscalización internacional y a la cooperación de los gobiernos con la Junta, se impidió la desviación de unas 18 toneladas de fenetilina. El aumento de las medidas de fiscalización internacional y de la vigilancia en los países fabricantes y comerciantes de la sustancia dio lugar también a la disminución del número de intentos de desviación.

106. El preparado con fenetilina más común es el Captagon. No se ha informado de la fabricación de esa sustancia desde 1986. Sin embargo, como en el mercado ilícito seguía habiendo demanda de Captagon, se empezaron a fabricar tabletas falsificadas de Captagon utilizando fenetilina de fabricación ilícita. En marzo de 1999, durante una investigación criminal de la policía de Eslovenia, se descubrió en Liubliana un lugar en que se fabricaba Captagon ilícitamente. Entre 1995 y 1998 se habían fabricado alrededor de 70 kilogramos de la sustancia activa fenetilina, cantidad que bastaba para fabricar un millón de tabletas de Captagon. Por lo menos 250.000 tabletas ya se habían introducido de contrabando en Turquía.

107. En julio de 2002, la policía de Turquía allanó una empresa farmacéutica y se incautó de 15 millones de tabletas de Captagon fabricadas ilícitamente por ésta. Las tabletas estaban listas para ser despachadas a países del Asia occidental. Las tabletas halladas en Turquía, al igual que las descubiertas en Eslovenia en 1999, se habían fabricado en forma profesional. Si bien la instalación de Eslovenia no era una empresa farmacéutica como la de Turquía, también utilizaba máquinas rotatorias, perforadoras, mezcladoras y reactivos para la producción de tabletas y funcionaba desde hacía varios años.

108. Además de la fenetilina, hay otros estimulantes que se utilizan cada vez más para fabricar tabletas falsificadas de Captagon. En los últimos años, la mayoría de las tabletas incautadas contenían anfetaminas, además de estimulantes no sujetos a fiscalización internacional.

109. También deben de haber utilizado equipo profesional los traficantes que fabricaron ilícitamente alrededor de una tonelada de tabletas falsificadas de Captagon descubiertas en bolsas de plástico, en la calle, en una aldea de la ex República Yugoslava de Macedonia en agosto de 2002. Se trataba de tabletas envasadas en blísteres en que se indicaba únicamente el nombre comercial Captagon, sin la denominación común internacional, y no se suministraba información sobre la dosis, la fecha de vencimiento ni el fabricante. Continúan las investigaciones relativas al origen de esas tabletas que, presuntamente, se perdieron en un accidente sufrido por un camión que circulaba a través del país.

110. Los países más afectados por el tráfico de tabletas falsificadas de Captagon son los del Asia occidental, en particular los situados en la región del Golfo Pérsico, en que se han incautado millones de tabletas. La mayoría de las tabletas incautadas se destinaban a países de la península arábiga. La Junta observa con preocupación la falta de cooperación entre varios países del Asia occidental que se ven afectados por ese tráfico ilícito.

111. La Junta entabló contacto con esos países y señaló a su atención los problemas vinculados a la desviación y el uso indebido de esas tabletas. También los alentó a que colaboraran con otros países de la región para establecer una red de intercambio de información y promover la cooperación entre los

organismos encargados de hacer cumplir la ley, en particular entre los laboratorios forenses.

112. Ese intercambio de información reviste particular importancia en lo que respecta a los informes de laboratorio, ya que es necesario para establecer perfiles a fin de determinar los países de origen de las tabletas incautadas. Los países afectados también pueden desear emprender una iniciativa conjunta de elaboración de perfiles regionales.

113. El comercio internacional lícito de las sustancias sicotrópicas de las Listas III y IV del Convenio de 1971 abarca miles de operaciones cada año. La Junta observa con satisfacción que ha disminuido considerablemente el número de casos de desviación de esas sustancias del comercio internacional lícito hacia canales ilícitos, como se refleja en su análisis de la información sobre el comercio internacional. Esa disminución guarda relación directamente con la aplicación casi universal no sólo de las disposiciones del Convenio de 1971, sino también de las medidas voluntarias de fiscalización recomendadas por la Junta y respaldadas por el Consejo Económico y Social (el régimen de autorizaciones de importación y exportación, el sistema de previsiones y el sistema de presentación de informes detallados).

114. En realidad, los intentos de desviar sustancias sicotrópicas son frecuentes, aunque se ven frustrados gracias a la vigilancia de los organismos competentes y de la policía, así como, en algunos casos, a la cooperación voluntaria de los fabricantes de sustancias sicotrópicas. La Junta observa con reconocimiento que algunos de los principales países exportadores, entre ellos Alemania, China, Francia, la India, el Reino Unido y Suiza, utilizan las previsiones de las necesidades de sustancias sicotrópicas publicadas por la Junta para verificar la legitimidad de las operaciones comerciales. Esa verificación es especialmente importante en el caso de los pedidos hechos por empresas de países que aún no exigen autorizaciones de importación de todas las sustancias sicotrópicas. Las operaciones comerciales consideradas sospechosas porque las cantidades que se procura importar exceden de las previsiones establecidas se verifican ante la Junta o se señalan a la atención del país importador. Ese proceso facilita la labor de descubrir los intentos de desviación.

115. Incluso en los casos en que se han expedido autorizaciones de importación es necesario cotejar las

cantidades con las previsiones. Las autorizaciones de importación pueden haberse falsificado, o pueden haberse expedido de manera errónea o con la intención de desviar sustancias sicotrópicas. En uno de esos casos, las autoridades competentes de China señalaron a la atención de la Junta la importación de 300 kg de pemolina, estimulante de la Lista IV del Convenio de 1971, que se proponía hacer una farmacia de Liberia. En ese caso se habrían importado 10 millones de tabletas. Si bien las autoridades de Liberia habían indicado que la operación era legítima y que la sustancia se había pedido para el tratamiento de la narcolepsia, la Junta decidió recomendar a las autoridades competentes de China que no autorizaran la exportación de la sustancia, en vista de la enorme cantidad que entrañaba y de que se habían registrado casos de desviación de cantidades considerables de la sustancia hacia los mercados ilícitos del África occidental.

116. En respuesta a varias intervenciones de la Junta, se revocaron las autorizaciones de importación de pemolina, se clausuró la farmacia en cuestión y el Gobierno de Liberia inició una investigación sobre el papel de las autoridades competentes en el intento de desviación.

117. En otra ocasión, las autoridades competentes de China pidieron a la Junta que verificara la legitimidad de un pedido de importación de 5.000 kilogramos de diazepam del Afganistán, supuestamente autorizado por las autoridades competentes de ese país. Las muestras tomadas en remesas de heroína incautadas revelaron que se había utilizado diazepam para adulterar la heroína. Anteriormente se había intentado desviar en el Afganistán 5.000 kilogramos de fenobarbital, sustancia que también se había utilizado para adulterar heroína. Si bien la desviación efectiva de esas sustancias se malogró gracias a la vigilancia de las autoridades de los países exportadores, la Junta pidió a las autoridades del Afganistán que investigaran esos casos.

118. La Junta examinó las prácticas de los gobiernos en relación con el destino final que se daba a las sustancias sicotrópicas incautadas. Un solo gobierno informó de la utilización con fines legítimos de las sustancias sicotrópicas incautadas, vendiéndolas en el mercado lícito. Todos los demás gobiernos señalaron que se habían abstenido de esa práctica por considerar que no podía garantizarse la seguridad ni la calidad de

los medicamentos fabricados con esas sustancias. La Junta expresó su preocupación al gobierno en cuestión respecto de la venta de las sustancias sicotrópicas incautadas y puso de relieve los graves riesgos que podría plantear la utilización de éstas.

Desviación de sustancias sicotrópicas de los canales internos de distribución

119. Si bien la mayoría de los casos de desviación de sustancias sicotrópicas de los canales internos de distribución, en particular a nivel de minoristas, entrañan cantidades relativamente pequeñas, las cantidades totales que se desvían hacia los mercados ilícitos pueden no ser insignificantes. Las sustancias que se desvían con más frecuencia son los estimulantes, las benzodiazepinas, especialmente el flunitrazepam y el diazepam, y el analgésico buprenorfina.

120. Esas sustancias no sólo se destinan al mercado ilícito del país en que se desvían, sino que también se pasan de contrabando a otros países. Por ejemplo, durante varios años se ha venido pasando flunitrazepam de contrabando hacia Suecia, principalmente desde los Estados bálticos. Parte de esa cantidad se había exportado legítimamente de Suiza a la Federación de Rusia y de allí se desvió por Lituania hacia Suecia. Se calcula que la cantidad total que se pasa clandestinamente es casi la misma que se receta legalmente en el país (alrededor de 2,5 millones de tabletas por año). Debido al consumo excesivo de esa sustancia, las autoridades de Suecia la incluyeron en la Lista II de su régimen de fiscalización, con lo cual se halla sometida a los mismos controles que la morfina.

121. La Junta observa con especial preocupación la utilización cada vez mayor de la Internet y del servicio postal para el comercio ilícito de sustancias sicotrópicas, incluido el contrabando de las que se desvían de los canales internos de distribución. Un problema grave que se ha descubierto al respecto es que, debido a la gran cantidad de cartas y paquetes que se envían, es prácticamente imposible que los organismos de represión detecten las remesas ilícitas o que determinen las fuentes de suministro. En varios países existen indicios de que la utilización del correo para el narcotráfico puede ser considerable, y es probable que se necesite establecer una cooperación más estrecha entre los servicios postales, las aduanas y

las autoridades policiales en los planos nacional e internacional para hacer frente a ese problema. Al parecer, el servicio postal se utiliza cada vez más para el contrabando de metilenedioximetanfetamina (MDMA, conocida comúnmente con el nombre de éxtasis) de los Países Bajos y países vecinos a muchos otros lugares.

122. El Gobierno del Canadá y el Gobierno de Suiza informaron a la Junta del uso indebido cada vez mayor de zopiclona, sustancia no sujeta a fiscalización internacional. El potencial toxicogénico de esa sustancia puede compararse con el de las benzodiazepinas. Los dos gobiernos opinaban que la incorporación del zolpidem en la Lista IV del Convenio de 1971 había dado lugar al aumento del abuso de la zopiclona. Además, el Gobierno del Canadá informó de que la incorporación del zolpidem en la Lista IV también había dado lugar al aumento del abuso de la sustancia zaleplón. Según las autoridades canadienses, por su similitud en cuanto a la estructura química, la actividad farmacológica y el potencial toxicogénico, el zaleplón, el zolpidem y la zopiclona deberían estar sometidos a los mismos requisitos de fiscalización.

Precursores

123. La mayoría de los precursores incautados son interceptados por las autoridades cuando se les intenta pasar de contrabando a través de fronteras nacionales. En algunos casos, gracias a la información reunida en el momento de la incautación y a la intervención oportuna de las autoridades competentes, se han emprendido investigaciones fructíferas y detectado y desmantelado las redes delictivas responsables de esos actos. Las pesquisas de inteligencia de esa índole no sólo son indispensables para la interceptación de remesas, sino también para detener remesas en el comercio internacional, ya que en los intentos de desviación de precursores del comercio internacional hacia el tráfico ilícito se utilizan medios cada vez más avanzados. Como se señaló en el informe de la Junta correspondiente a 2001²⁸, los traficantes siguen utilizando nombres de empresas conocidas que hacen pedidos legítimos de los precursores que necesitan. No obstante, en los intentos de desviación descubiertos más recientemente las cantidades de precursores solicitadas eran mayores que en los anteriores y se

estaban presentando contratos de venta falsificados para respaldar esos pedidos.

Operación Púrpura

124. En el marco de la Operación Púrpura, el programa internacional voluntario de seguimiento intensivo emprendido en 1999, se sigue ayudando a los gobiernos a prevenir la desviación de permanganato potásico, compuesto químico fundamental para la fabricación ilícita de cocaína del comercio internacional. A nivel internacional, la Junta, en el ejercicio de las funciones que le incumben en virtud de la Convención de 1988, presta asistencia a la operación y, por conducto de su secretaria, actúa en calidad de centro internacional de coordinación del intercambio de información entre los países participantes en ésta y, en particular, con los que no participan, a fin de ayudar a los gobiernos a descubrir la desviación y los intentos de desviación de permanganato potásico.

125. En 2002, la mayoría de los intentos de desviación descubiertos se registraron en países que participan en la Operación Púrpura. Los pormenores de esos casos figuran en el informe de la Junta correspondiente a 2002 sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de 1988²⁹. Los gobiernos deben tomar nota de que los traficantes podrían dirigirse a cualquier país y de que sólo aplicando correctamente los mecanismos de trabajo y los procedimientos uniformes de la Operación Púrpura puede impedirse esa actividad. Desde 1999, esos mecanismos y procedimientos han permitido a los gobiernos impedir la desviación de grandes cantidades de permanganato potásico siguiendo la pista de las remesas sin obstaculizar indebidamente a la industria lícita.

126. La eficacia de la Operación Púrpura es cada vez más evidente. Como se mencionó anteriormente, desde 1999, año en que se inició la Operación Púrpura, se ha determinado que un gran número de remesas constituían intentos de desviación y posteriormente se han detenido, y las incautaciones mundiales de permanganato potásico notificadas anualmente a la Junta han disminuido en forma sostenida, lo que indica que los mecanismos de vigilancia han tenido éxito. Al mismo tiempo, el análisis de muestras de cocaína incautada durante las operaciones policiales revela que la cantidad de cocaína purificada utilizando permanganato potásico nunca ha sido tan baja y que,

además, los traficantes de Colombia están intentando fabricar permanganato potásico ilícitamente. Gracias a la Operación Púrpura se ha restringido la disponibilidad de la sustancia para la fabricación ilícita de cocaína.

Operación Topacio

127. La Operación Topacio, que la Junta contribuyó a poner en marcha en 2001 en colaboración con los gobiernos interesados, es un programa internacional intensivo para el anhídrido acético, compuesto químico esencial que se utiliza para la fabricación ilícita de heroína, entre otras cosas. Como en el caso de la Operación Púrpura, la Operación Topacio es un programa internacional de seguimiento de remesas en el comercio internacional. Además, abarca actividades de represión encaminadas a interceptar remesas de anhídrido acético que se comercian clandestinamente y a investigar esos casos, así como también las incautaciones realizadas en lugares de almacenamiento ilícito o en los laboratorios clandestinos de heroína para determinar el origen de la sustancia desviada.

128. La labor de seguimiento internacional efectuada en el marco de la Operación Topacio se sigue desarrollando satisfactoriamente, principalmente gracias a la labor de las autoridades competentes de los países exportadores, en particular de Bélgica y los Países Bajos, por conducto de los cuales se envía la mayoría de las remesas. La información obtenida por las actividades de seguimiento internacional ha permitido a la Junta comprender mejor las complejas pautas y rutas del comercio de anhídrido acético, lo que resulta indispensable para que la Junta ayude a los gobiernos, conjuntamente con el Comité de Dirección de la Operación Topacio, a seguir mejorando los mecanismos y procedimientos existentes a efectos de impedir que el anhídrido acético se desvíe del comercio lícito y se utilice para la fabricación ilícita de drogas.

129. Si bien se impidió la desviación de grandes cantidades de anhídrido acético, el número de casos descubiertos es escaso, lo que indica con claridad que los traficantes en general han venido desviando ese compuesto de los canales internos de distribución e introduciéndolo de contrabando en las zonas en que se utiliza para la fabricación ilícita de drogas. Ese hecho subraya la necesidad de que los gobiernos intercambien

información en tiempo real sobre la interceptación de remesas clandestinas y las incautaciones efectuadas en laboratorios de drogas ilícitas. En los casos en que se realizaron investigaciones a fondo, las autoridades competentes identificaron a los responsables de las desviaciones y lograron impedir nuevos casos de desviación. Varios gobiernos realizaron investigaciones durante 2001 y 2002. Los casos importantes descubiertos en 2002 y los resultados de las investigaciones de seguimiento conexas, se presentan en el informe de la Junta correspondiente a 2002 sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de 1988³⁰.

130. En lo que concierne a las actividades de represión necesarias para hacer frente con eficacia a la desviación del anhídrido acético, la Junta recuerda a los gobiernos que, además de realizar investigaciones de seguimiento, las autoridades que intercepten remesas clandestinas de anhídrido acético deben utilizar también la técnica de la entrega vigilada para identificar y procesar a quienes participen en el contrabando de la sustancia.

Medidas para prevenir la desviación de precursores de los estimulantes de tipo anfetamínico: el Proyecto Prisma

131. La Junta, en colaboración con el Gobierno de los Estados Unidos y la Comisión Europea, convocó en Washington, D.C., en junio de 2002, la Reunión Internacional sobre precursores de los estimulantes de tipo anfetamínico. Asistieron a ella representantes de autoridades de reglamentación y de los servicios de represión de 38 países o regiones³¹, así como de organismos regionales e internacionales competentes³².

132. En la Reunión se determinó que existían mecanismos eficaces de fiscalización del movimiento internacional de la mayoría de los precursores de los estimulantes de tipo anfetamínico que se comerciaban con más frecuencia y que, por consiguiente, no existían muchas posibilidades de que esos precursores se desviarán del comercio internacional. Se creía que los traficantes desviaban los precursores de la fabricación lícita o conseguían empresas que los fabricaran ilícitamente y los introducían después de contrabando en los países en que se fabricaban drogas ilícitas. Para hacer frente con eficacia a ese tráfico, sería indispensable que los gobiernos interesados

intercambiaran la información de que disponían a fin de que pudieran realizarse investigaciones exhaustivas para descubrir el origen de los precursores e identificar a los responsables de la actividad ilícita.

133. En la Reunión se decidió poner en marcha un proyecto internacional voluntario llamado Proyecto Prisma, en virtud del cual se realizarían actividades individuales a cargo de grupos de trabajo para abordar a) la desviación de precursores de la anfetamina y la mentanfetamina, b) la desviación de precursores de la MDMA y c) el material y el equipo utilizados para la fabricación ilícita de estimulantes de tipo anfetamínico y la utilización de la Internet para la desviación de precursores químicos, material y equipo. A fin de compatibilizar las investigaciones y el intercambio de información e inteligencia, incluidas las conclusiones de las investigaciones, en la Reunión se determinó la necesidad de establecer un equipo de tareas³³ encargado de supervisar el proyecto.

134. El equipo de tareas llegó a la conclusión de que se necesitarían dos grupos de trabajo, uno que se encargara de los precursores de los estimulantes de tipo anfetamínico y el otro del equipo y la utilización de la Internet. Además, el equipo de tareas también determinó la composición de cada grupo de trabajo, así como sus prioridades y objetivos. Las primeras reuniones de los dos grupos de trabajo, que se celebrarán a comienzos de diciembre de 2002, serán organizadas por el Gobierno de los Países Bajos y Europol. La Junta confía en que el Proyecto Prisma sea tan fructífero como la Operación Púrpura y la Operación Topacio.

D. Medidas de fiscalización

Fiscalización del cannabis utilizado para fines médicos o científicos

135. El cannabis está incluido en las Listas I y IV de la Convención de 1961. Se considera que las sustancias que figuran en la Lista IV se prestan particularmente a uso indebido y pueden producir efectos nocivos, sin que esos efectos se vean compensados por ventajas terapéuticas apreciables que no posean otras sustancias que no figuren en la Lista IV. No obstante, durante varios años ha venido aumentando el interés en la utilidad terapéutica del cannabis, como lo ponen de manifiesto las investigaciones científicas que se siguen

llevando a cabo acerca de la eficacia de la utilización de esa sustancia o de ciertos extractos de ésta para fines médicos en varios países, entre ellos Alemania, el Canadá, los Estados Unidos, los Países Bajos, el Reino Unido y Suiza. Como lo indicó en su informe correspondiente a 2001³⁴, la Junta celebra que se emprendan esas investigaciones y espera que, cuando se disponga de los resultados, éstos se pongan en su conocimiento, así como en el de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y en el de la comunidad internacional.

136. La Junta observa con satisfacción que todos los gobiernos interesados aplican los requisitos sobre fiscalización establecidos en las disposiciones pertinentes de la Convención de 1961 para reducir el riesgo de desviación y uso indebido del cannabis. En particular, los gobiernos han suministrado a la Junta, cuando ha sido necesario, previsiones e informes estadísticos pertinentes sobre producción, importaciones, exportaciones y consumo de cannabis o extractos de cannabis.

137. La Junta observa que el Gobierno del Canadá y el Gobierno de los Países Bajos han decidido autorizar la utilización del cannabis para fines médicos, aun cuando las investigaciones sobre las posibles propiedades y usos terapéuticos del cannabis que se llevan a cabo en esos u otros países no han obtenido resultados concluyentes. La Junta exhorta a los gobiernos a que tengan en cuenta la clasificación del cannabis, que está incluido en las Listas I y IV de la Convención de 1961, y no permitan que se utilice con fines médicos hasta que se disponga de resultados concluyentes que determinen su utilidad terapéutica. La Junta pide a los gobiernos que, una vez que eso ocurra, velen por que la sustancia se utilice en consonancia con los principios generales que rigen las buenas prácticas y usos médicos. Los gobiernos deben suministrar toda nueva información que puedan poseer sobre la utilidad terapéutica del cannabis que pueda dar lugar a revisar la clasificación de esa sustancia.

138. En Jamaica y Sri Lanka, el cannabis incautado se entregó para fines médicos, pero no se han comunicado a la Junta las previsiones correspondientes del consumo y las existencias, ni estadísticas de las cantidades entregadas o consumidas o de las existencias. La Junta reitera que los gobiernos deben cumplir todas las disposiciones de la Convención de 1961 sobre la utilización de los estupefacientes

incautados que se han entregado para fines médicos, lo que comprende la presentación de previsiones y estadísticas a la Junta.

Comercio internacional de estupefacientes que excede de las previsiones establecidas

139. La Junta recuerda a todos los gobiernos la necesidad de respetar los límites cuantitativos previstos para el comercio internacional y la fabricación de estupefacientes en los artículos 21 y 31 de la Convención de 1961.

140. En su examen permanente del cumplimiento de esas disposiciones de fiscalización por parte de los gobiernos, la Junta observó varios casos en que las importaciones o las exportaciones sobrepasaban los límites de las previsiones establecidas. Si bien existen diversas razones para que se produzcan esos excedentes, la Junta alienta a los gobiernos a que, antes de autorizar exportaciones de estupefacientes, siempre consulten la lista de previsiones de las necesidades anuales de cada país³⁵.

Exportación de semillas de adormidera de los países en que se prohíbe el cultivo

141. De conformidad con la resolución 1999/32 del Consejo Económico y Social, la Junta alienta a los gobiernos a que tomen medidas para combatir el comercio internacional de semillas de adormidera originado en países en que no está permitido el cultivo de ésta. En particular, la Junta solicita a los gobiernos que prevengan toda exportación, importación y tránsito de semillas de adormidera de origen ilícito y compartan con los demás gobiernos interesados y con ella misma toda información sobre operaciones sospechosas e incautaciones de semillas de adormidera.

142. La Junta observa con reconocimiento que varios Estados están adoptando medidas al respecto. Por ejemplo, a fines de 2001 las autoridades de la India impidieron la importación de 30 toneladas de semillas de adormidera provenientes de Myanmar. Las autoridades de este último país actualmente investigan el caso y también han adoptado medidas contra algunas empresas que habían dado información falsa a las autoridades aduaneras respecto de exportaciones anteriores. El Ministerio de Comercio de Myanmar ha suspendido todas las licencias de exportación de

semillas de adormidera desde 2000. Las autoridades competentes de ese país hicieron incautaciones importantes de semillas de adormidera de origen ilícito en 2002. La Junta invita a todos los Estados de las regiones en que se cultiva adormidera en forma ilícita a que sigan ejerciendo vigilancia con respecto a las transacciones relacionadas con semillas de adormidera provenientes del cultivo ilícito.

Fiscalización del comercio internacional de sustancias sicotrópicas

143. En septiembre de 2000 se inició en el Canadá el control de todas las benzodiazepinas sometidas a fiscalización en virtud del Convenio de 1971, lo que abarca también la obligación de obtener autorizaciones de importación y exportación. Con todo, todavía ha de someterse a fiscalización con arreglo a la ley nacional de drogas y sustancias controladas a otras sustancias sicotrópicas no reguladas por las nuevas normas. La Junta espera que esas sustancias se incluyan en el próximo conjunto de normas que se aprueben con arreglo a esa ley, con carácter prioritario, a más tardar a fines de 2002.

144. La Junta acoge con beneplácito la decisión del Reino Unido, uno de los principales países exportadores, de hacer extensivo el régimen de autorizaciones de importación y exportación al comercio internacional de todas las sustancias sicotrópicas incluidas en las Listas III y IV del Convenio de 1971, de conformidad con varias resoluciones del Consejo Económico y Social. Esas medidas de fiscalización entraron en vigor en el Reino Unido el 1º de febrero de 2002, en virtud del reglamento de 2001 sobre el uso indebido de drogas.

145. La Junta observa con reconocimiento que Azerbaiyán, Egipto, Malí, la República de Moldova y Venezuela también ampliaron en 2002 sus respectivos regímenes de autorizaciones de importación y exportación para abarcar todas las sustancias de las Listas III y IV del Convenio de 1971. La Arabia Saudita y Bahrein los hicieron extensivos a la buprenorfina y el flurazepam, respectivamente. Actualmente se requiere autorización por ley para la importación y exportación de todas las sustancias de la Lista III en unos 110 países y territorios y para las de las sustancias de la Lista IV en unos 92 países y territorios. En otros 55 países y territorios,

aproximadamente, es obligatorio obtener autorización para importar y exportar por lo menos algunas sustancias.

146. La Junta solicita a los gobiernos de todos los países que todavía no controlan la importación y exportación de todas las sustancias sicotrópicas mediante el régimen de autorizaciones de importación y exportación que introduzcan ese régimen. La experiencia ha demostrado que los países que no cuentan con un sistema de fiscalización corren el riesgo de que los traficantes los utilicen para sus operaciones. Los gobiernos de algunos de esos países, como Irlanda, con los que la Junta ha mantenido un diálogo sobre esa cuestión durante mucho tiempo, han manifestado su intención de hacer extensivo el régimen de autorizaciones de exportación e importación a todas las sustancias sicotrópicas. La Junta confía en que apliquen esas medidas lo antes posible e invita a todos los demás países en cuestión, entre ellos las Bahamas, la Jamahiriya Árabe Libia, Myanmar, Nepal y Singapur, a que también adopten esas medidas de fiscalización.

147. Varios países exportadores recibieron en 2002 autorizaciones de importación de cantidades de sustancias sicotrópicas que excedían con creces de las previsiones establecidas por las autoridades de los países importadores. Preocupa a la Junta el número elevado de esos casos, que indica que esos países importadores no aplican debidamente el sistema de previsiones. La Junta se ha comunicado con los gobiernos de esos países para solicitarles que rectifiquen la situación. Aprecia el apoyo recibido de algunos de los principales países exportadores, entre ellos Alemania, China, Francia, la India, el Reino Unido y Suiza, que han estado advirtiendo permanentemente a los países importadores del incumplimiento de las disposiciones del sistema de previsiones. La Junta reitera a todos los gobiernos la petición de que establezcan un mecanismo para asegurarse de que sus previsiones estén en consonancia con las necesidades legítimas reales y de que no se autoricen importaciones que excedan de las previsiones.

148. En sus resoluciones 1985/15 y 1987/30, el Consejo Económico y Social pidió a los gobiernos que proporcionaran a la Junta información sobre los países de origen de las importaciones y los países de destino de las exportaciones de las sustancias de las Listas III

y IV del Convenio de 1971. Alrededor del 90% de los gobiernos han proporcionado esa información a la Junta en sus informes estadísticos anuales. La Junta solicita a los gobiernos que no hayan comunicado esa información que la incluyan en sus futuros informes a efectos de poder analizar mejor los datos y hacer las observaciones que correspondan.

Disposiciones relativas a los viajeros sometidos a tratamiento con preparados farmacéuticos que contienen estupefacientes

149. En su informe correspondiente a 2000³⁶, la Junta reconoció que era necesario establecer para los estupefacientes disposiciones análogas a las previstas para las sustancias sicotrópicas en el artículo 4 del Convenio de 1971 en relación con los viajeros sometidos a tratamiento con sustancias sujetas a fiscalización internacional. Las disposiciones facilitarían y fortalecerían la seguridad de los viajeros que desearan continuar su tratamiento en los países que visitaran y que, en consecuencia, tuvieran que estar al corriente de los diferentes requisitos y limitaciones nacionales respecto de la posesión de preparados de venta con receta que contuvieran estupefacientes y sustancias sicotrópicas. En su resolución 44/15, la Comisión de Estupefacientes hizo suyas las propuestas formuladas por la Junta en su informe de 2000³⁷.

150. El PNUFID organizó una reunión de expertos que se celebró en Viena del 12 al 14 de febrero de 2002. En esa reunión, en la que participaron expertos de 12 países, de la OMS y de la Junta, se prepararon directrices internacionales para la formulación de reglamentaciones nacionales relativas a los viajeros sometidos a tratamiento con estupefacientes sujetos a fiscalización internacional. Posteriormente, la Comisión de Estupefacientes aprobó la resolución 45/5, en que alentó a los Estados a que examinaran la posibilidad de aplicar las recomendaciones contenidas en las directrices teniendo en cuenta los requisitos jurídicos nacionales y consideraciones prácticas. El PNUFID ha dispuesto la publicación de las directrices en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas para distribuir las a todos los gobiernos.

151. La Junta invita a los gobiernos a que le notifiquen las restricciones aplicables en su territorio a los viajeros sometidos a tratamiento con estupefacientes o sustancias sicotrópicas. La Junta informará

detalladamente sobre esas notificaciones, por ejemplo, en las partes pertinentes de la lista de estupefacientes sometidos a fiscalización internacional (la "Lista Amarilla") y la lista de sustancias sicotrópicas sometidas a fiscalización internacional (la "Lista Verde"), así como en su espacio en la Internet.

E. Alcance de la fiscalización

Aplicación de decisiones relativas a la clasificación de las sustancias sicotrópicas

152. Hay algunos Estados que durante varios años no han aplicado ciertas decisiones de la Comisión de Estupefacientes relativas a la modificación de las listas. Las situaciones de esa índole crean lagunas en el sistema de fiscalización internacional de drogas que los narcotraficantes pueden aprovechar. La Junta recuerda a los Estados en cuestión las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 2 del Convenio de 1971 y les pide que adopten medidas de inmediato para fiscalizar debidamente a nivel nacional todas las sustancias sicotrópicas. Acoge con beneplácito la decisión de Bangladesh, el Paraguay, Tayikistán y Yugoslavia de incluir en su legislación en materia de fiscalización de drogas todas las sustancias sicotrópicas de las listas del Convenio de 1971.

153. Varios gobiernos han tenido dificultades para aplicar las decisiones de la Comisión de Estupefacientes sobre la modificación de las listas dentro del plazo previsto en el Convenio de 1971, es decir, 180 días después de la fecha de la comunicación del Secretario General por la que se haya informado a todos los Estados de esos cambios. La Junta acoge con beneplácito el hecho de que algunos de esos Estados se hayan comprometido a adoptar las medidas legislativas y de organización que sean necesarias para garantizar que puedan cumplir ese plazo en el futuro y pide a los gobiernos que tengan graves dificultades para dar pronto efecto a esas decisiones en el marco de su legislación vigente que enmienden esa legislación con miras a poder cumplir las obligaciones emanadas de los tratados.

F. Medidas encaminadas a garantizar la disponibilidad de drogas para fines médicos

Demanda y oferta de opiáceos

154. En cumplimiento de lo dispuesto en la Convención de 1961 y en las resoluciones pertinentes del Consejo Económico y Social, la Junta examina periódicamente, en colaboración con los gobiernos, cuestiones relativas a la oferta y la demanda de los opiáceos utilizados para tareas y con fines médicos y científicos y procura mantener un equilibrio duradero entre las dos. En el informe de la Junta sobre estupefacientes correspondiente a 2002³⁸ figura un análisis detallado de la situación actual con respecto a la oferta y la demanda mundiales de opiáceos para fines médicos y científicos.

Situación mundial de la oferta de materias primas de opiáceos

155. La Junta observa que la producción mundial de materias primas de opiáceos aumentó considerablemente, registrando las cifras sin precedentes de 386,7 toneladas de equivalente de morfina en 1999 y de 384,3 toneladas de equivalente de morfina en 2000. Además, de los datos preliminares comunicados por los principales países productores se desprende que en 2002 también ha aumentado y que ascendería a unas 520 toneladas de equivalente de morfina.

156. La Junta pide a los principales países productores, en particular a Australia y a España, que adopten las medidas necesarias para velar por que en el futuro su producción de materias primas de opiáceos se ajuste a las necesidades reales, teniendo presentes las existencias mundiales actuales. La Junta observa que en 2003 la India reducirá aún más su superficie de cultivo de adormidera, en vista de las existencias considerables que se han acumulado en los últimos años.

157. La Junta observa también que la producción de materia prima con alto contenido de tebaína y el consumo de sus derivados han seguido aumentando desde 1998. Seguirá de cerca la situación a fin de mantener un equilibrio adecuado entre la oferta de esa materia prima y la demanda de los opiáceos correspondientes.

158. La Junta observó que la superficie total de cultivo de adormidera que se había cosechado efectivamente en España en 2002 superaba con creces las previsiones comunicadas por el Gobierno y confirmadas por la Junta. La Junta destaca la importancia que reviste el sistema de previsiones para la fiscalización internacional de drogas y pide a los principales países productores que observen de manera estricta, con respecto a la superficie de cultivo de adormidera, el sistema de previsiones dispuesto en la Convención de 1961. El hecho de disponer de previsiones dignas de confianza facilitará la proyección de la producción mundial de materias primas de opiáceos por parte de la Junta y le permitirá llevar a cabo un análisis bien fundado de la situación mundial con respecto a la oferta y la demanda de opiáceos para atender a las necesidades médicas y científicas.

Prevención de la proliferación de las fuentes de producción de materias primas de opiáceos

159. La Junta observa con preocupación que el Gobierno del Reino Unido estudia la posibilidad de autorizar en su territorio el cultivo comercial de adormidera para la fabricación de estupefacientes, pese a que la Junta ha intentado disuadirle, en consonancia con las resoluciones pertinentes del Consejo Económico y Social sobre la oferta y la demanda mundiales de opiáceos para atender a las necesidades médicas y científicas.

160. La Junta reitera que, si bien en la Convención de 1961 no figura ninguna disposición que prohíba a los Estados emprender el cultivo de adormidera, el objetivo de la Convención, así como la responsabilidad colectiva de la comunidad internacional, es reglamentar ese cultivo y la producción, la fabricación y el consumo de drogas y limitarlos a las cantidades necesarias para fines legítimos.

161. En los últimos decenios, la Junta, en colaboración con los principales países productores e importadores de materias primas de opiáceos, ha tratado de mantener un equilibrio adecuado entre la oferta y la demanda de opiáceos. La introducción del cultivo de adormidera en cualquier otro país repercutiría directamente en ese equilibrio, en particular en vista del nivel excepcionalmente alto de las existencias actuales de materias primas de opiáceos y considerando que la demanda seguramente aumentará, a largo plazo, para

equipararse a la oferta. En consecuencia, se ha de evitar por todos los medios que aumente el cultivo. La Junta exhorta a todos los productores no tradicionales de materias primas de opiáceos a que se abstengan de aplicar simplemente las reglas de la economía de mercado y a que actúen conforme a los objetivos y políticas establecidos de fiscalización internacional de drogas.

162. La Junta exhorta a todos los gobiernos a que, en consonancia con las resoluciones pertinentes del Consejo Económico y Social, contribuyan a conservar el equilibrio entre la oferta y la demanda lícitas de materias primas de opiáceos y a prevenir la proliferación de sus fuentes de producción.

Consulta oficiosa sobre la oferta y la demanda de opiáceos para atender a las necesidades médicas y científicas

163. Durante el 45° período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, la Junta, en cumplimiento de la resolución 2001/17 del Consejo Económico y Social y a petición de los Gobiernos de la India y Turquía, celebró una consulta oficiosa sobre la oferta y la demanda de opiáceos para atender a las necesidades médicas y científicas a la que asistieron representantes de los principales países productores e importadores de materias primas de esas sustancias.

164. La Junta ha venido convocando consultas oficiosas de esa índole desde 1992. Los gobiernos que participan en ellas proporcionan información, en particular, respecto de novedades y tendencias de la producción de materias primas de opiáceos y del consumo de éstos, que facilita la vigilancia de la situación por parte de la Junta y contribuye a que se siga disponiendo de opiáceos para fines médicos al tiempo que se impide la oferta excesiva.

Consumo de estupefacientes

Consumo de estupefacientes para el tratamiento del dolor moderado a agudo

165. Siguen existiendo considerables diferencias entre los países en cuanto al consumo de estupefacientes para el tratamiento del dolor moderado a agudo. Si bien en la mayoría de los países el consumo per cápita de esos analgésicos se ha duplicado, como mínimo, en

los últimos diez años, en los países desarrollados ha aumentado a un ritmo aún más rápido. En lo que respecta a las drogas más potentes, como el fentanil, la hidromorfona, la morfina y la oxycodona, que son las drogas más utilizadas para el tratamiento del dolor moderado a agudo o para las nuevas formas de dosificación recientemente introducidas como resultado de la constante dedicación a mejorar el tratamiento del dolor, el aumento del consumo se ha registrado principalmente en los países desarrollados. En muchos países en desarrollo casi no se dispone de esas drogas potentes ni de sus nuevas formas de dosificación con liberación lenta del ingrediente activo. La utilización de otros analgésicos opioides para el tratamiento del dolor se ha estancado. En la mayoría de los países en desarrollo sigue siendo ínfima la utilización de estupefacientes para tratar el dolor; teniendo en cuenta las existencias considerables de opiáceos en todo el mundo, el hecho de que siga sin disponerse de ellos no se puede explicar aduciendo la falta de oferta.

166. Al comparar el consumo total de los diferentes analgésicos en los distintos países se confirman las conclusiones mencionadas en el párrafo anterior. Si bien el consumo total de morfina, que se decuplicó en los últimos 20 años, siguió aumentando en 2001, en los países en desarrollo se registró menos del 5% del consumo total. En lo que respecta a la oxycodona, más del 90% del consumo mundial del último decenio se registró en los Estados Unidos. En cuanto al fentanil, la participación de los países en desarrollo en el consumo mundial incluso disminuyó ligeramente a partir de 1992 debido a que los parches transdérmicos se introdujeron principalmente en los países desarrollados. En cambio, en estos últimos ha ido disminuyendo el consumo de petidina. En muchos países en desarrollo la petidina sigue siendo el único analgésico fuerte de que se dispone, si bien, aún así, en cantidades insuficientes.

Esfuerzos encaminados a aumentar la disponibilidad de estupefacientes para calmar el dolor

167. Como parte de su labor de promoción de la disponibilidad de estupefacientes para uso terapéutico, incluso como analgésicos, y para evitar, al mismo tiempo, su desviación con fines ilícitos, la Junta sigue recomendando a los países que utilicen el documento

titulado “Logrando equilibrio en las políticas nacionales de fiscalización de opioides: Guías para la evaluación” publicado por la OMS en 2000³⁹. La Junta celebra la constante dedicación de la OMS a la difusión de esas Guías y apoya los seminarios regionales sobre cuidados paliativos que ésta ha organizado. En 2002 esos seminarios se celebraron en África, América y Europa oriental. En mayo de 2002 la Junta señaló a la atención de la Asamblea Mundial de la Salud el hecho de que en muchos países se sigue careciendo de estupefacientes para el alivio del dolor.

168. La Junta observa con satisfacción que varios gobiernos han tomado medidas para aumentar la disponibilidad de opioides para el alivio del dolor. La India sigue adoptando iniciativas encaminadas a aumentar la disponibilidad de opioides para aliviar el dolor provocado por el cáncer, entre ellas, la organización de seminarios especializados y la introducción de reglamentación simplificada en relación con los permisos para utilizar morfina. La India comunicó en 2001 su máximo nivel de consumo de morfina en los últimos diez años. En Europa oriental, Bulgaria, Hungría, Polonia y la República Checa ya han adoptado o están considerando la posibilidad de adoptar medidas para aumentar la disponibilidad de analgésicos opioides. En América, en marzo de 2002 se celebró en Guadalajara (México) el Primer Congreso de la Asociación Latinoamericana de Cuidados Paliativos, que contó con la participación de 13 países. En junio de 2001 Costa Rica sancionó legislación sobre el control del dolor y los cuidados paliativos, en virtud de la cual se establece la obligación de aplicar directrices sobre alivio del dolor en el caso de pacientes desahuciados y se garantiza un mecanismo para la prestación de esos servicios, la formación de los profesionales de la salud en esa esfera y la disponibilidad de opioides.

169. La Junta hace un llamamiento a las autoridades de los países, particularmente los de África y Asia, en que el consumo de analgésicos para el tratamiento del dolor moderado a agudo sigue siendo ínfimo, para que consideren la posibilidad de adoptar iniciativas de bajo costo con objeto de aumentar la disponibilidad de analgésicos opioides y acoge con agrado las primeras iniciativas de esa índole. Por ejemplo, en Uganda se utiliza morfina en polvo importada de bajo costo para preparar a nivel local una solución que se puede administrar por vía oral a los pacientes desahuciados sometidos a cuidados paliativos. En algunos estados de

la India, los comprimidos y las soluciones inyectables se fabrican a nivel local y se distribuyen por conducto de dispensarios ambulatorios o unidades de tratamiento del dolor. Para que esas iniciativas tengan éxito se requiere una estrecha coordinación y cooperación entre las autoridades competentes, la industria farmacéutica y el cuerpo médico.

170. La Junta ha observado que el consumo de analgésicos opioides es ínfimo en algunos países en que el ingreso per cápita es alto y, en consecuencia, no es probable que existan limitaciones presupuestarias para abastecerse de los analgésicos necesarios. Los países en cuestión son Antigua y Barbuda, la Arabia Saudita, Bahrein, Brunei Darussalam, los Emiratos Árabes Unidos, Granada, Kuwait, Mauricio, Qatar, la República de Corea, Saint Kitts y Nevis, Seychelles y Singapur. La Junta insta a los Gobiernos de esos países a que adopten las medidas necesarias para lograr que en sus territorios se disponga de estupefacientes para aliviar el dolor. En muchos casos podría ser necesario capacitar a los profesionales de la salud al respecto. La Junta alienta a esos Gobiernos a que soliciten la orientación de la OMS, cuando sea necesario, y está dispuesta a ofrecerles sus conocimientos técnicos en la materia.

Consumo de sustancias sicotrópicas

Administración de psicoterapia con MDMA para el tratamiento del trastorno de estrés postraumático

171. En algunos países se está estudiando la seguridad y la eficacia de la psicoterapia con MDMA. Si bien la Junta ha venido alentando a todos los gobiernos a apoyar las investigaciones bien fundadas sobre el uso terapéutico de las drogas sometidas a fiscalización, también está preocupada por la posibilidad de que las actividades de investigación se utilicen indebidamente para propagar el uso de las drogas con otros fines. Esta inquietud es mayor respecto de la MDMA (éxtasis), droga muy difundida de la que ya no sólo abusa la juventud de Europa, sino que, al parecer, es objeto de abuso en todas las regiones del mundo.

172. Por lo tanto, la Junta señala a la atención de todos los gobiernos la necesidad de sopesar, por una parte, todo beneficio terapéutico que pueda ofrecer una sustancia de la Lista I del Convenio de 1971 y, por la

otra, el alcance del uso indebido de la sustancia y los requisitos establecidos en el párrafo a) del artículo 7 del Convenio. En el artículo 7 se dispone que las Partes prohíban todo uso de las sustancias de la Lista I, excepto el que con fines científicos y fines médicos muy limitados hagan personas debidamente autorizadas en establecimientos médicos o científicos que estén bajo la fiscalización directa de sus gobiernos o expresamente aprobados por ellos.

Utilización de los estimulantes de la Lista II del Convenio de 1971 para el tratamiento del trastorno de la atención: anfetaminas y metilfenidato

173. El consumo mundial de estimulantes de la Lista II del Convenio de 1971 para el tratamiento del trastorno de la atención siguió aumentando en 2001 y más del 90% se registró en los Estados Unidos. En lo que respecta al metilfenidato, entre 1999 y 2001 el nivel de consumo aumentó en todos los principales países consumidores, a saber, Alemania, Australia, los Estados Unidos, Islandia, Israel, Noruega, Nueva Zelanda, los Países Bajos y Suiza. En la mayoría de esos países se observó una tendencia a aumentar la utilización de anfetaminas o a comenzar a utilizarlas para el tratamiento del trastorno de la atención. El Canadá fue el único de los principales países consumidores en que se registró una reducción del consumo de estimulantes: en ese país disminuyó considerablemente el consumo de metilfenidato y ligeramente el de dexanfetamina. También en los Estados Unidos se registró una ligera disminución del consumo de dexanfetamina.

174. La Junta ha expresado repetidamente su preocupación por la posible relación entre la mayor disponibilidad de sustancias sicotrópicas, especialmente de anfetaminas de la Lista II del Convenio de 1971 y estimulantes de gran potencial toxicogénico, y la consiguiente posibilidad de desviación y uso indebido. La Junta ha observado la conveniencia de que en las encuestas nacionales por hogares sobre el uso indebido de drogas se incluyan los nombres exactos de los preparados para permitir la vigilancia sistemática del alcance del uso indebido de éstos. La Junta observa con satisfacción que en la encuesta nacional de alumnos de escuelas secundarias sobre el uso indebido de drogas realizada en los Estados Unidos ya se incluyen varios preparados que contienen estimulantes

de tipo anfetamínico. La Junta recomienda a las autoridades competentes de los Estados Unidos que en esa encuesta y en la encuesta nacional por hogares sobre el uso indebido de drogas en los Estados Unidos se incluyan los preparados que contienen anfetamina más recetados.

175. La Junta lamenta que en los Estados Unidos haya persistido la propaganda dirigida directamente al consumidor sobre estimulantes utilizados para tratar el trastorno de la atención⁴⁰. La propaganda en los medios de información de los Estados Unidos no sólo llega a los consumidores de ese país, sino a los de otros países en los que ese tipo de propaganda está prohibido, en consonancia con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 10 del Convenio de 1971. Aumenta la preocupación acerca de la prescripción excesiva de metilfenidato en los Estados Unidos, que puede ser resultado directo de la publicidad dirigida al consumidor en relación con esa droga. Teniendo en cuenta el uso cada vez mayor de anfetamina en el tratamiento del trastorno de la atención, la propaganda abierta de anfetamina y de preparados de tipo anfetamínico no sólo promueve el uso terapéutico y la disponibilidad de éstos, sino que, al mismo tiempo, da a conocer más esas drogas a los jóvenes y los hace más propensos a consumirlas ilícitamente. La publicidad de esos preparados de tipo anfetamínico puede dar una idea errónea de su potencial psicoactivo y toxicogénico real.

176. Según el Instituto Nacional contra la Drogadicción (NIDA) de los Estados Unidos, el metilfenidato está pasando a ser un estimulante muy difundido. Esa sustancia se pulveriza y aspira, se disuelve e inyecta, o se mezcla con drogas adquiridas en la calle para crear lo que se denomina un "speedball". Por consiguiente, la Junta acoge con satisfacción el anuncio que ha hecho el NIDA de una iniciativa encaminada a sensibilizar a la opinión pública acerca de las recientes tendencias con respecto al uso indebido y el abuso de medicamentos de venta con receta en los Estados Unidos.

Estimulantes utilizados como anorexígenos

177. Durante el decenio de 1990, el mayor consumo per cápita de los estimulantes de la Lista IV del Convenio de 1971 se registró en América. Esos altos niveles de consumo se lograron detener en varios

países de América del Sur, como la Argentina y Chile, con la adopción de medidas contra el uso indebido de estimulantes. Después de 1997 también disminuyó considerablemente en los Estados Unidos el consumo de anorexígenos, especialmente de fentermina; sin embargo, en los dos últimos años el consumo ha venido aumentando una vez más (aunque todavía no ha llegado a un nivel comparable al que tenía en 1996, el año de máximo consumo). En varios países en que se habían introducido medidas de fiscalización más rigurosas, especialmente en Francia, se observó una disminución considerable del consumo de anorexígenos. En otros países, por ejemplo Bélgica, el Reino Unido y Suiza, los niveles de consumo aumentaron considerablemente. También en Australia y en algunos países asiáticos, entre ellos Singapur y Tailandia, se ha registrado un marcado aumento del uso de estimulantes como anorexígenos. La Junta ha recibido informes sobre la desviación y el uso indebido de anorexígenos en varios países de todas las regiones del mundo en los últimos años. Al disminuir la desviación de esas sustancias del comercio internacional, se han desviado cada vez más de los canales internos de distribución para consumirse a nivel local o introducirse de contrabando en otros países. Por lo tanto, la Junta reitera su petición a los gobiernos de que vigilen cuidadosamente el uso de esas sustancias y garanticen la fiscalización adecuada de los canales internos de distribución a fin de prevenir la desviación de éstas.

Uso de buprenorfina

178. La buprenorfina, un opioide potente que desde 1989 figura en la Lista III del Convenio de 1971, se utiliza como analgésico y, en algunos países, para la terapia de desintoxicación y sustitución que se administra a los heroinómanos. Su fabricación y empleo han aumentado considerablemente en los últimos cinco años. Eso se debe, ante todo, a que cada vez más países la utilizan en la terapia de sustitución de la heroína. Habida cuenta de que en casi todas las regiones del mundo se registra desviación y uso indebido de buprenorfina, el hecho de que se disponga cada vez más de esa sustancia puede dar lugar al aumento del consumo. En consecuencia, la Junta reitera a los gobiernos su pedido de que supervisen cuidadosamente el uso de buprenorfina y se aseguren de que no se utilicen los canales internos de

distribución para la desviación de la sustancia a los mercados ilícitos. También exhorta a la OMS a que siga prestando atención a ese asunto.

Uso de benzodiazepinas

179. La Junta reitera su preocupación respecto del uso de benzodiazepinas, expresada en el capítulo I de su informe correspondiente a 2000⁴¹. Según la información presentada por los gobiernos, la fabricación de los 22 ansiolíticos de tipo benzodiazepina aumentó más en 2001, ascendiendo a un nivel sin precedentes de 29.000 millones de dosis diarias definidas, y la Junta estima que el consumo de esas drogas siguió la misma tendencia. En los últimos años, la fabricación total comunicada de los 12 hipnóticos sedantes de tipo benzodiazepina ha superado los 6.000 millones de dosis diarias definidas por año. Si se tiene en cuenta que esas drogas no se recetan a la gran mayoría de la población mundial por diversas razones económicas y sociales, el consumo per cápita de esas drogas por parte del resto de la población parece ser sumamente elevado. Además, ese sector de la población mundial también consume, con los mismos fines, muchas otras sustancias psicoactivas que no están sometidas a fiscalización internacional y cuyo consumo, por consiguiente, no se comunica a la Junta.

G. Fiscalización del cannabis

180. El Gobierno de Suiza informó a la Junta de que la presentación del proyecto de reforma de la ley suiza sobre estupefacientes que se hace en el informe de la Junta correspondiente a 2001⁴² (en particular, los párrafos 224 y 225 del informe) no era totalmente correcta y proporcionó aclaraciones al respecto. Indicó que el consumo personal y el cultivo, la fabricación, la producción, la posesión, las existencias y la compra de cannabis con fines que no sean médicos sólo se despenalizarían en la medida en que constituyeran actos preparatorios del consumo personal y no hubiesen creado para un tercero la oportunidad de consumir la sustancia. Además, el proyecto de ley no contemplaría de ninguna forma la regulación ni la organización del cultivo y la venta de cannabis, ni despenalizaría la venta de éste. Se subrayó, en cambio, que las mencionadas actividades seguirían

constituyendo un delito por ley. La ley revisada sólo permitiría al Gobierno definir prioridades claras en la aplicación de la ley a delitos relacionados con el cannabis. Eso no significaba, en opinión del Gobierno, que las autoridades federales o cantonales “regularían” u “organizarían” de alguna forma el cultivo, la producción o el comercio de cannabis. Por consiguiente, el Gobierno de Suiza sostuvo que la reforma de esa ley sería compatible con los tratados de fiscalización internacional de drogas.

181. Con respecto al cultivo, la fabricación, la posesión, la compra y la venta de cannabis para usos que no fueran médicos, el Gobierno indicó que la nueva ley le permitiría definir prioridades respecto del enjuiciamiento de los responsables de esos delitos, pero no le obligaría a hacerlo.

182. Por último, el Gobierno de Suiza no compartía la conclusión de la Junta de que el proyecto de ley, en caso de adoptarse, sería contrario a la letra, al espíritu y a los objetivos esenciales de los tratados de fiscalización internacional de drogas. Según el Gobierno, en el artículo 19 del proyecto de ley se enumerarían todas las actividades ilícitas, de conformidad con lo establecido en los tratados de fiscalización internacional de drogas (por ejemplo, la posesión, la compra, la producción y la venta) y, por lo tanto, ese artículo sería plenamente compatible con los tratados. La posibilidad que se preveía en el proyecto de ley de que el Gobierno estableciera prioridades para el enjuiciamiento de los responsables de determinados delitos podía ser privativa de Suiza, pero el Gobierno consideraba que las autoridades suizas estaban claramente facultadas para desempeñar toda obligación emanada de un tratado internacional de la manera que consideraran apropiada.

183. La Junta toma conocimiento de las aclaraciones formuladas por el Gobierno de Suiza y de su declaración de que el país “tiene mucho cuidado de elaborar su política nacional sobre drogas en el marco de los tratados de fiscalización internacional de drogas”. Toma nota de las seguridades que le ha dado el Gobierno de que Suiza “se sigue adhiriendo al enfoque mundial de los problemas relacionados con las drogas” y “seguirá cooperando estrechamente con la comunidad internacional para aliviar los problemas relacionados con las drogas y, en particular, para luchar contra el tráfico ilícito de estupefacientes”.

184. No obstante, la Junta reitera la posición expresada en los párrafos 224 y 225 de su informe de 2001⁴³ con respecto al proyecto de ley sobre el cannabis propuesto en Suiza. Sigue expresando preocupación por el hecho de que, si se aprueba el proyecto en su forma actual, la ley realmente contravendría las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas.

H. Medidas para garantizar la aplicación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes

Consultas celebradas con las autoridades del Afganistán en virtud del artículo 14 de la Convención de 1961

185. Una delegación de la Junta visitó Kabul en agosto de 2002 para proseguir las consultas que se celebran con las autoridades afganas en virtud del artículo 14 de la Convención de 1961.

186. La Junta observó con grave preocupación que en el Afganistán seguía difundido el cultivo ilícito de adormidera, pese a los dos decretos dictados por las autoridades afganas a principios de 2002 y a la posterior campaña de erradicación. En consecuencia, hay una cantidad considerable de opio producido ilícitamente en 2002 que pasará a engrosar las existencias actuales, las cuales, aún sin esa cantidad, bastarían para abastecer el mercado ilícito mundial durante dos o tres años.

187. Si bien la Junta conoce las dificultades a que hace frente el Gobierno del Afganistán para aplicar la prohibición, lo insta a tomar medidas concretas y eficaces para impedir que los agricultores cultiven adormidera y, de esa forma, poner fin a ese cultivo ilícito en el país. No hay nada que justifique un acto ilícito. El cultivo ilícito y el narcotráfico deben ser sancionados con todo el peso de la ley. La Junta considera que la erradicación del cultivo ilícito de adormidera en el Afganistán sólo podrá lograrse cuando se respeten debidamente y apliquen estrictamente las leyes pertinentes y al mismo tiempo se proporcione a los agricultores un medio de vida sostenible alternativo.

188. La Junta observó que el Gobierno del Afganistán estaba firmemente decidido a luchar contra los cultivos

ilícitos y contra la producción, la fabricación y el tráfico ilícitos y el uso indebido de drogas. La Junta instó al Gobierno a que designara o estableciera un órgano interministerial de alto nivel con autoridad legítima y facultades amplias que estuviera a cargo de toda la coordinación y cooperación en materia de fiscalización de drogas y recomendó que ese órgano dependiera directamente del Consejo de Ministros y del Presidente.

189. Se aconsejó al Gobierno del Afganistán que, con carácter urgente, elaborara una política y una estrategia nacional amplias y coherentes de fiscalización de drogas que fueran compatibles con los tratados internacionales pertinentes y estuvieran encaminadas a eliminar el cultivo ilícito de adormidera y cannabis.

190. La Junta reitera que hacer frente a la grave situación que se plantea en el Afganistán en materia de fiscalización de drogas es una cuestión urgente que exige pleno apoyo y cooperación de la comunidad internacional; varios países ya vienen participando en esa tarea. Los Gobiernos de los países de la región, entre ellos los de China, la India, el Pakistán, la República Islámica del Irán y Turquía, así como otros gobiernos interesados, deberían integrarse al proceso consultivo. La Junta observa con reconocimiento la estrategia y el plan de acción preparados por el Reino Unido en calidad de coordinador de los esfuerzos internacionales para ayudar al Gobierno del Afganistán a hacer frente al problema de la droga, designado como tal por los países donantes en la conferencia celebrada en Ginebra en abril de 2002.

191. La Junta destaca que, para que la estrategia se considere integral y coherente, debe abarcar todos los cultivos ilícitos para la producción de drogas y todas las drogas producidas ilícitamente y objeto de tráfico ilícito. Una vez aplicada, cumpliría los requisitos de los tratados de fiscalización internacional de drogas y respondería a las medidas adoptadas por la Junta en virtud del artículo 14 de la Convención de 1961. La Junta solicitó al Reino Unido que examinase la estrategia y el plan de acción conjuntamente con las autoridades afganas e insta a los países donantes a que faciliten los fondos necesarios para aplicarla efectivamente sin contratiempos.

192. Es necesario coordinar las actividades de fiscalización de drogas en el Afganistán en general a fin de garantizar que se atienda debidamente a las prioridades y que los recursos de que dispone el

Gobierno y el grupo de donantes se utilicen de manera equilibrada y eficiente.

193. En colaboración con todos los gobiernos interesados y los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, la Junta seguirá vigilando de cerca la situación del Afganistán en materia de fiscalización de estupefacientes con objeto de garantizar que se registren progresos en cuanto a la aplicación de las disposiciones de los instrumentos de fiscalización internacional de drogas en ese país.

Otras medidas adoptadas por la Junta en virtud del artículo 14 de la Convención de 1961 y el artículo 19 del Convenio de 1971

194. La Junta ha seguido de cerca la evolución de la situación en los países respecto de los cuales en los últimos años se invocaron formalmente medidas para garantizar la aplicación de la Convención de 1961 y del Convenio de 1971. En consonancia con esos tratados, la Junta debe mantener reserva acerca de los nombres de esos países hasta el momento en que decida señalar la situación a la atención de las partes en esos tratados, del Consejo Económico y Social y de la Comisión de Estupefacientes.

195. La Junta observa que uno de esos países ha hecho progresos considerables, especialmente en lo que atañe a la cooperación con la Junta desde 1999, lo que comprende el cumplimiento de las obligaciones en materia de presentación de informes emanados de los tratados de fiscalización internacional de drogas. Por consiguiente, la Junta dejó sin efecto todas las medidas adoptadas en virtud del artículo 14 de la Convención de 1961 y del artículo 19 del Convenio de 1971 con respecto a ese país. La Junta espera que el Gobierno de ese país siga velando por aplicar debidamente las disposiciones de los instrumentos de fiscalización internacional de drogas y por fortalecer aún más su cooperación con la Junta.

196. La Junta sigue vigilando la situación de otros países respecto de los cuales se han invocado esos artículos y espera que se registren progresos en los esfuerzos por lograr que el sistema de fiscalización de drogas de esos países sea plenamente compatible con los instrumentos internacionales pertinentes.