



# Asamblea General

Distr. general  
24 de marzo de 2016  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo período de sesiones

Temas 107 y 124 del programa

### Fiscalización internacional de drogas

Interacción entre las Naciones Unidas, los parlamentos  
nacionales y la Unión Interparlamentaria

## Informe resumido de la audiencia parlamentaria de 2016

### Nota del Presidente de la Asamblea General

El presente documento contiene el informe resumido de la audiencia parlamentaria de 2016, celebrada en Nueva York los días 8 y 9 de febrero de 2016, que se distribuye de conformidad con lo dispuesto en la resolución 65/123 de la Asamblea General.



## **El problema mundial de las drogas: balance y fortalecimiento de la respuesta mundial**

### **Audiencia parlamentaria celebrada en la Sede de las Naciones Unidas: informe resumido**

#### **Apertura de la audiencia**

1. La audiencia constituyó una aportación al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que habría de celebrarse del 19 al 21 de abril de 2016 para examinar la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, de 2009, así como otras obligaciones contraídas en virtud de los tres principales tratados de fiscalización de las drogas. En la reunión se examinaron las opiniones de los parlamentarios y otros interesados pertinentes procedentes de distintas parte del mundo que hicieron un balance sobre diversos aspectos del actual régimen de fiscalización de drogas.

2. El período de sesiones, de dos días de duración, fue inaugurado por el Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Excmo. Sr. Mogens Lykketoft, y el Presidente de la Unión Interparlamentaria (UPI), el Honorable Saber Chowdhury. El Sr. Lykketoft destacó la contribución que los parlamentarios podían aportar al debate, principalmente de tres maneras: en primer lugar, por el hecho de que expresaban las opiniones y preocupaciones de quienes representaban, con lo que daban voz a una multitud de personas; en segundo lugar, por la responsabilidad que les correspondía como legisladores de redactar y aprobar marcos jurídicos pertinentes; y, en tercer lugar, por su papel de custodios de la responsabilidad parlamentaria, encargados de supervisar el cumplimiento de los compromisos internacionales y de exhortar a que se adoptasen medidas y se diesen respuestas cuando fuese necesario.

3. El Sr. Chowdhury dijo que era obvio que podían existir profundas divisiones políticas con respecto a lo que se consideraba una respuesta adecuada al problema de las drogas. El orador explicó que, en los últimos años, se había asistido a un debate cada vez más acalorado sobre la eficacia de la llamada “guerra contra las drogas” que reflejaba cambios importantes en la forma en que algunas personas entendían los problemas a la luz de los hechos que se registraban sobre el terreno. Observando que nadie era inmune a la adicción, ya fuese a la cafeína, el alcohol, la nicotina o las drogas, el orador invitó a los delegados a abordar el debate sin prejuicios, con compasión y una mente abierta. El orador hizo hincapié en que el abuso de drogas y la toxicomanía debían examinarse en el contexto de la salud pública y las cientos de miles de muertes relacionadas con las drogas debían analizarse teniendo en cuenta también las 8 millones de muertes causadas anualmente por el tabaco y el alcohol. El orador subrayó además que la política de fiscalización de drogas debía diferenciar mejor las distintas drogas y hacer distinción entre la producción, el tránsito y el consumo.

4. El Sr. Yury Fedotov, Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) se refirió a la lucha contra el problema mundial de las drogas como algo esencial para la promoción de sociedades saludable e inclusivas y como parte de los esfuerzos globales para cumplir la

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El orador reiteró que la preparación del período extraordinario de sesiones había supuesto un proceso analítico exhaustivo en que la atención internacional se había centrado en los problemas que ya existían y en aquellos que estaban surgiendo, entre los cuales el del tráfico de heroína como nexos entre la delincuencia organizada y el terrorismo; la preocupación por el aumento del consumo de drogas en África; y los efectos negativos de la violencia sobre la estabilidad y el desarrollo en Centroamérica. El orador también dijo que no se había estudiado adecuadamente la posibilidad de lograr un desarrollo alternativo que permitiera que los agricultores pobres abandonaran el cultivo ilícito y establecieran medios de subsistencia viables.

5. El Sr. Fedotov añadió que en los tres tratados sobre drogas se reconocía la importancia para fines médicos de las sustancias sometidas a fiscalización pero en muchas partes del mundo seguían existiendo problemas de disponibilidad y había personas que no podían aliviar los intensos dolores que padecían ni recibir los tratamientos que necesitaban. Las actividades de prevención y los servicios destinados a las personas con trastornos causados por el consumo de drogas también seguían siendo insuficientes ya que, a nivel mundial, solo uno de cada seis consumidores de drogas recibía tratamiento. Los debates que culminaron en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General habían puesto de manifiesto la importancia de la responsabilidad compartida frente a esos desafíos, así como la necesidad de elaborar políticas integrales y equilibradas, basadas en los tratados de fiscalización internacional de drogas, en el marco de las cuales se consideraran, por ejemplo, alternativas a la condena por delitos leves relacionados con las drogas, lo que podía reducir el hacinamiento en las cárceles y evitar que delincuentes y extremistas captasen a personas vulnerables. El orador subrayó que estos enfoques debían incluir también respuestas firmes dirigidas a desarticular las redes delictivas organizadas, la promoción de medios de vida alternativos y un mayor acceso a medicamentos esenciales sujetos a fiscalización que evitara al mismo tiempo su desvío y abuso. A través de su red de oficinas y programas en los países y con arreglo a su mandato que abarca la justicia, el estado de derecho y la salud, la UNODC estaba ayudando a los Estados Miembros a convertir enfoques equilibrados de fiscalización de las drogas en medidas sobre el terreno.

6. Todos los discursos de apertura pueden consultarse en el sitio web de la UIP, en la siguiente dirección: <http://ipu.org/Splz-e/unga16.htm>.

### **Discurso inaugural**

7. El Excmo. Sr. Embajador Khaled Shamaa, Presidente de la Junta del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, comenzó recordando las raíces del régimen actual de fiscalización de drogas y el Convenio Internacional del Opio de 1912. En ese convenio se reconoció por primera vez la importancia de proteger a las personas contra la farmacodependencia y el abuso de drogas, al tiempo que se aseguró el acceso a las drogas para fines médicos y científicos. Además, en el convenio se reconoció el carácter transnacional del problema y se instituyó el principio de la responsabilidad compartida.

8. A partir del Convenio de 1912, la fiscalización de las drogas evolucionó en varias etapas: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (enmendada por el Protocolo de 1972), el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. En la Declaración Política y Plan de Acción sobre

Cooperación Internacional en favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, de 2009, se afirmó que el tráfico ilícito y el uso indebido de drogas planteaban una grave amenaza para la salud, la dignidad y las esperanzas de millones de personas. La comunidad internacional debía reunirse en abril de 2016 para examinar los progresos realizados en la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, y los Estados Miembros debían acordar recomendaciones operacionales, tras haber expresado su grave preocupación por el hecho de que el problema mundial de las drogas seguía siendo una grave amenaza para la salud pública, la seguridad y el bien de la humanidad, la seguridad nacional y la soberanía de los Estados, así como para la estabilidad política y el desarrollo sostenible.

9. Según el Embajador Shamaa, seguían planteándose graves desafíos y otros nuevos estaban surgiendo. Estaba claro que hacían falta mejores estrategias e intervenciones de prevención. En su opinión, también era evidente que el tratamiento, la rehabilitación y la reintegración seguían siendo un gran problema, ya sea a causa de la reducción de los presupuestos de salud, o por un sinfín de dificultades en el ámbito sanitario y los brotes epidémicos que se desataban en determinadas zonas del mundo, así como por la necesidad de crear capacidad en materia de tratamientos y rehabilitación, incluso con respecto a la prevención y el tratamiento del VIH. Había desafíos que se derivaban de la evolución de las actividades delictivas relacionadas con el tráfico de drogas que, en muchos casos, excedían la capacidad de los Estados para enfrentarlos sin la cooperación internacional, como sucedía con el blanqueo de dinero, la corrupción, el tráfico de armas, la trata de personas y el creciente vínculo entre el tráfico de drogas y el terrorismo, a los que cabía añadir la cuestión de cómo asegurar un mejor acceso a las sustancias sometidas a fiscalización para aliviar el dolor y el sufrimiento, evitando que fuesen desviadas. El mundo de las drogas estaba cambiando y habían aparecido nuevas drogas de síntesis, nuevas sustancias sicotrópicas, el uso indebido de productos farmacéuticos y los estimulantes de tipo anfetamínico. El cultivo ilícito seguía representando un problema, a pesar de los diversos intentos de resolverlo mediante programas de desarrollo alternativo. Hacía falta redoblar los esfuerzos y había que formular mejor esos programas y vincularlos con otras iniciativas en el contexto más amplio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

10. En resumen, el Embajador Shamaa dijo que lo que existía era un sistema de fiscalización internacional de drogas dinámico y en transformación cuya aplicación, conforme a sus principios fundacionales y a la responsabilidad compartida, requería una labor constante y decidida y un enfoque equilibrado e integrado.

### **Debate**

11. En los dos días del período de sesiones se examinaron tres temas generales, a saber:

- El problema mundial de las drogas en perspectiva: la evolución de la fiscalización de las drogas
- La respuesta al problema de las drogas a nivel mundial: ¿puede ser más eficaz?
- La prevención y el tratamiento de la toxicomanía desde la óptica del desarrollo sostenible y los derechos humanos: ¿qué se necesita?

12. En las tres sesiones moderadas, los ponentes invitados (véase el anexo) presentaron algunas ideas con respecto a estos temas y respondieron a una preguntas planteadas por la Moderadora, Sra. Julia Taylor Kennedy. A continuación, el debate se abrió a todos los participantes, quienes formularon preguntas o plantearon cuestiones de interés para sus países a las que los ponentes respondieron después de cada dos o tres intervenciones.

13. Muchos delegados describieron las medidas concretas que sus gobiernos habían adoptado para tratar de resolver el problema de las drogas, como las comisiones de fiscalización de drogas; los planes de acción nacionales de lucha contra las drogas; el intercambio de información y la cooperación con los países vecinos; las campañas para detener a los policías, los militares y los políticos corruptos implicados en el tráfico de drogas; la prevención y el apoyo para el tratamiento médico de la drogodependencia; la privatización de las actividades de reinserción social; las políticas sobre cultivos alternativos en las zonas que se cultivaban drogas y la colaboración de otros organismos gubernamentales pertinentes, como los órganos de lucha contra el blanqueo de dinero y los funcionarios aduaneros, entre otros.

14. A medida que se fue avanzando en el debate quedó claro que los comentarios de los participantes respondían a dos puntos de vista diferentes. Los participantes estaban de acuerdo en que el régimen de fiscalización de drogas a nivel mundial que se aplicaba en la mayor parte del mundo consistía en dar prioridad a la erradicación de las drogas ilícitas y castigar a quienes estaban involucrados en ellas, ya sea como productores, traficantes o, sobre todo, como consumidores. Por otra parte, algunos participantes cuestionaron la evaluación de cuán exitoso estaba siendo ese régimen. Con diferencias de matiz que obedecían a las circunstancias y características propias de cada país, las opiniones de orden general expuestas fueron dos, a saber: i) que el régimen actual de fiscalización de drogas estaba logrando su objetivo y había que seguir aplicándolo sin introducir cambios de consideración, o quizá incluso intensificarlo; ii) que el régimen de fiscalización de drogas había fracasado ya que no había reducido significativamente los niveles de consumo de drogas sino que había tenido consecuencias no deseadas que habían causado inmensos daños sociales.

### **La pena de muerte**

El debate sobre las dos perspectivas descritas alcanzó su mayor intensidad cuando se trató la cuestión de la pena de muerte impuesta a personas arrestadas por actividades relacionadas con el comercio de drogas. Los participantes consideraron la cuestión desde una perspectiva binaria: o bien la pena de muerte era aceptable en el caso de algunos delitos, o era siempre una medida equivocada.

Un delegado preguntó por qué, si estábamos dispuestos a aceptar las numerosas muertes causadas por el comercio de drogas, las sobredosis de nuestros hijos y familiares, que nuestros seres queridos se viesen atrapados en la violencia asociada a las drogas, que nuestros padres murieran en las cárceles a las que habían sido condenados por delitos menores de posesión, no podíamos aceptar que era justo ejecutar a quienes creaban tanto dolor. Por otro lado, para otro delegado la pena de muerte era siempre ilícita porque disminuía a quienes la imponían y no estaba demostrado que funcionara como elemento disuasorio.

15. De ahí que se planteara una cuestión fundamental, a saber, si los tratados de fiscalización de las drogas eran lo suficientemente flexibles como para dar cabida a opiniones muy distintas con respecto a los objetivos y los efectos de las políticas existentes. Sin embargo, los partidarios de una y otra parte sugirieron que se trataba de un falso dilema y que lo único que había que decidir era si mantener el statu quo de la prohibición o, en el extremo opuesto, pasar a la legalización. Algunos participantes sostuvieron que existía una tercera solución, a saber, labrar progresivamente un camino hacia la regulación del uso de las sustancias psicoactivas, procurando prestar especial atención a la salud pública y a los derechos humanos.

16. Los participantes afirmaron que el problema de las drogas era un tema difícil porque el debate se estaba abordando desde puntos de partida muy distintos y con expectativas muy diferentes. Como señaló un orador, la confusión creada así en el debate era sumamente beneficiosa para quienes estaban implicados en el comercio de drogas.

17. Varios oradores sugirieron que cada país debía tener libertad para interpretar los tratados de fiscalización de las drogas y elaborar una legislación nacional conforme a su interpretación. Sin embargo, otros sostuvieron la opinión contraria, a saber, que era precisamente esa falta de cohesión la que contribuía al problema, dado que algunos países (a nivel nacional o subnacional) despenalizaban determinados tipos de posesión de drogas.

18. Dentro de las dos filosofías muy generales esbozadas en i) e ii), los ponentes y los participantes presentes en la sala expresaron opiniones como las siguientes:

**La opinión según la cual “la fiscalización de las drogas estaba funcionando”**

19. Muchos participantes mencionaron que los tratados de fiscalización de las drogas tenían las tasas de ratificación más elevadas de todos los tratados y las convenciones de las Naciones Unidas. No hacía falta examinar los tratados en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que se celebraría en abril de 2016. En lugar de ello, el debate debía centrarse en cimentar el consenso en torno al marco existente y consolidar y aprovechar los logros ya logrados, teniendo en cuenta las nuevas tendencias y los hechos que se registraban sobre el terreno, así como las circunstancias y dificultades propias de cada Estado Miembro. La experiencia indicaba que, a pesar del tiempo transcurrido, los tres tratados seguían revistiendo gran importancia y constituían una base sólida para luchar contra la amenaza de las drogas en todas sus formas: lo que se necesitaba era una aplicación más rigurosa.

20. Como ya se ha indicado, los países que habían firmado y ratificado los tratados de fiscalización de drogas habían asumido determinados compromisos y estaban obligados a tipificar como delito la producción de cualquiera de las sustancias incluidas en los cuadros preparados por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). No se admitía flexibilidad alguna a ese respecto. Sin embargo, los tratados no obligaban a establecer penas de prisión por delitos relacionados con las drogas. La Convención de 1988 disponía que los Estados debían establecer sanciones en los casos de posesión de drogas para consumo personal pero no necesariamente penas de prisión y estipulaba que los Estados podían sustituir o complementar esas sanciones con medidas de tratamiento.

21. Algunos países consideraban que aun dentro de los límites impuestos por las estrictas normas del régimen de fiscalización de las drogas había margen para ejercer flexibilidad y discrecionalidad, alentando, por ejemplo, a los jueces a imponer a los delincuentes sin antecedentes penales medidas de tratamiento, educación y rehabilitación, y no penas de prisión. La flexibilidad se derivaba también de las disposiciones sobre los principios constitucionales. Si un país consideraba que una disposición de un tratado no era compatible con sus principios constitucionales, podía optar por no aplicar ese componente. Además, los tratados contemplaban la posibilidad de experimentar con la legalización o penalización de determinadas drogas, pero imponían un límite a la duración de los experimentos y a su número.

22. Era muy importante que se respetara el estado de derecho. Si bien incumbía a los países ver cómo deseaban adaptarlo, el dejar totalmente de lado el marco jurídico podía suscitar serios problemas. Como se había indicado, el vertiginoso recrudecimiento del problema de las drogas había comenzado a finales de la Segunda Guerra Mundial, impulsado por la publicidad y el consumismo, y fomentado por la invención del concepto de adolescencia, que antes no existía. Los jóvenes, confundidos con respecto a cuestiones de identidad, habían buscado seguridad en los grupos, incluidos aquellos en que la presión de los compañeros los había llevado a probar las drogas. En la actualidad, el 3,5% de la población mundial consumía drogas y el 2,5% cannabis. Esa cifra debía compararse con las del alcohol y el tabaco, cuyos niveles de consumo eran mucho más elevados. El mundo había perdido la batalla contra el alcohol y el tabaco, pero no debía perder deliberadamente la batalla por la fiscalización de las drogas.

23. Los efectos del problema de las drogas se habían repartido de manera desigual en todo el mundo. La producción y el tráfico de drogas en Asia Oriental era igual que en América Latina, pero en Asia Oriental la violencia conexas era mucho menor. Si bien en algunas partes de América Latina se había manifestado un fuerte impulso hacia una “reforma”, basada en la opinión de que el sistema había fracasado (una opinión compartida por algunos países de Europa Occidental), en Asia Oriental y el Oriente Medio este sentimiento de fracaso no existía y se seguía priorizando la lucha contra el consumo, basada en la visión histórica del consumo asociado con el colonialismo, gran adicción pero poca violencia. Básicamente, Asia no tenía ningún problema con un enfoque de fuerte penalización y no consideraba que hiciera falta una “reforma”.

#### **Problemas de la despenalización**

Según un participante, hasta los años ochenta, en su país el problema de las drogas era prácticamente desconocido. Cuando el problema empezó a crecer, a causa del tráfico, el Gobierno había decidido imponer la pena de muerte. Esa ley, sin embargo, fue derogada como consecuencia de la indignación pública. A partir de ese momento empezó a tomarse conciencia de las drogas y la población empezó a involucrarse en el tráfico de drogas y el cultivo de cannabis. El resultado fue un aumento de la delincuencia y, últimamente, del terrorismo. Los horribles crímenes de Boko Haram, como los atentados suicidas con explosivos y los asesinatos en masa, solo eran posibles porque sus adeptos estaban desquiciados por las drogas. Había quienes pedían la despenalización del cannabis, pero la experiencia había demostrado que esa no era la solución. En opinión del participante, la

despenalización solo haría que la droga fuese más fácil de conseguir para quienes quisieran probarla simplemente por el hecho de no ser ya ilegal, lo que crearía más problemas de los que resolvería. Aunque la despenalización en este contexto podía funcionar en otros países, el orador no pensaba que pudiera funcionar en el suyo y, a su entender, la respuesta era clara: sanciones estrictas para la posesión y la utilización.

24. De todas maneras, según este punto de vista, la legalización de las drogas ilícitas era contraproducente. Los Estados no debían recurrir a políticas expeditivas, incluso en los casos en que resultaba difícil controlar las actividades ilegales. El problema de las drogas también estaba vinculado indisolublemente con otras actividades en las que estaba involucrada la delincuencia organizada, como el blanqueo de dinero, el contrabando de armas, la trata de personas y la financiación del terrorismo. La legalización también provocaría conflictos en las familias puesto que los adolescentes podrían desafiar a sus padres que no querían que consumieran drogas alegando que tenían derecho a hacerlo, un derecho que le había sido otorgado por el gobierno que sus padres habían elegido. Por lo tanto, era destructivo que los padres fueran permisivos y alentaran políticas que facilitasen el acceso a las drogas. Citando al Papa Francisco, un delegado observó que la toxicomanía era un mal y con el mal no podía haber concesiones ni compromisos. Algunos delegados también señalaron que las políticas “restrictivas” de los gobiernos habían reducido la incidencia del consumo de drogas y, por consiguiente, habían beneficiado a las sociedades.

25. Los países en desarrollo afectados por el problema de las drogas que habían decidido aplicar estrictamente los tratados habían tenido que reunir la voluntad política necesaria, así como capacitar al personal y establecer estrategias nacionales eficaces. Con todo, la mayoría de esos países se veía confrontada a graves obstáculos como la falta de equipo y laboratorios forenses adecuados, así como a limitaciones presupuestarias, por lo que necesitaban más cooperación de la UNODC y de los países desarrollados. La asistencia técnica internacional podía ser sumamente útil para reforzar la legislación nacional de lucha contra las drogas.

#### **El temor a que se abusara de la flexibilidad**

Según un delegado de África, su país, a pesar de contar con instituciones y leyes estrictas, era conocido como ruta de tránsito de drogas duras, suministradas por un cártel peligroso y de enormes proporciones, capaz de propagar la corrupción por doquier. De vez en cuando se destruirán grandes cantidades de drogas, pero quienes podían permitírselo lograban comprar siempre lo que necesitaban. Para los pobres, había surgido hacía poco una nueva droga, producida a partir del alcohol en las zonas rurales más alejadas. En los últimos tiempos, el Gobierno había adoptado un enfoque muy firme que requería la destrucción de toda instalación utilizada para producir estos estupefacientes elaborados a partir del alcohol.

En opinión del delegado, no podía abandonarse esta postura férrea frente al problema de las drogas. La introducción de cierto grado de flexibilidad o de excepciones por los beneficios médicos que pudieran llegar a tener las plantas de cannabis o plantas similares, no podía funcionar en África y menos aún en su país. Los abusos eran inevitables.



26. Un país que había intensificado considerablemente sus actividades policiales y de inteligencia a partir de 2013 había experimentado un aumento significativo de las detenciones por posesión de drogas, lo que a su vez había llevado a una disminución del 32% en el número de delitos relacionados con las drogas. En los últimos años, se habían encontrado y eliminado más instalaciones donde se producían drogas, se habían interceptado más drogas antes de que llegaran a los consumidores y se había aprendido más sobre las redes de drogas ilegales. Para ese país, la “guerra contra las drogas” sin concesiones había dado buenos resultados. A esto cabía agregar que otros países habían adoptado un enfoque amplio y equilibrado con respecto al problema de las drogas y habían centrado la atención, por ejemplo, en la promoción del desarrollo y los medios de subsistencia alternativos, lo que, en esos países, había resultado acertado.

27. En respuesta a la objeción de que el régimen de fiscalización de las drogas existente no prestaba suficiente atención a los que realmente se lucraban de las drogas, una oradora describió los esfuerzos que la tesorería de su país estaba realizando para controlar las compras atípicas de artículos caros, como bienes inmuebles o joyas, y obligar a los compradores a revelar el origen de los fondos. Todo artículo incautado en virtud de esa política se utilizaba para sufragar los elevados gastos de salud pública que acarrearía el problema de las drogas.

28. Un representante sugirió que algunos países, como el suyo, eran meramente víctimas del problema de las drogas. No producían drogas, no tenían un problema endógeno con las drogas, pero padecían los efectos del tráfico ilícito. En su país, el consumo de drogas había aumentado considerablemente, contaminando a toda la sociedad, en particular los jóvenes instruidos. Convenía que la UIP y las Naciones Unidas organizaran una reunión extraordinaria especial con miras a proteger a esas víctimas. La Convención de 1988, en su artículo 10, obligaba a todos los signatarios a asistir y apoyar a los Estados de tránsito y, en particular, a los países en desarrollo, y a tomar medidas directas en situaciones de particular vulnerabilidad. Esos países, si eran signatarios de la Convención, podían invocarla ante la comunidad internacional para obtener ayuda. También era posible adoptar medidas a nivel regional para crear una responsabilidad compartida con respecto a situaciones concretas.

#### **Posibles desventajas de la política permisiva**

Un participante de un país europeo señaló que, tras algunas experimentaciones en los años sesenta y setenta con la venta legal de estupefacientes con receta médica, cuyos resultados habían sido decepcionantes, su país había decidido prohibir totalmente la posesión. Su país consideraba que la reducción de la cantidad de narcóticos que podían conseguirse en una sociedad debía reducir los daños sociales y a la salud que causaban, y creía que ese enfoque debía aplicarse en todo el mundo. Como resultado de la política de represión de las drogas, en su país el número de jóvenes de entre 16 y 24 años de edad que habían probado cannabis era la mitad del promedio para el resto de la Unión Europea.

29. Varios participantes señalaron que, de una cuestión de seguridad personal, el comercio de drogas se había convertido en una amenaza para las instituciones, ya que había pasado de ocupar un lugar al margen de la sociedad a estar en sus centros

de poder. Los oradores subrayaron que la sociedad no podía permitirse bajar la guardia y ser más flexible en materia de drogas.

**La opinión según la cual “se necesita un enfoque diferente”**

30. Este grupo formuló algunas preguntas entre ellas, por ejemplo: ¿qué resultado había logrado el régimen de fiscalización de drogas vigente? ¿la enorme inversión realizada en la represión había logrado realmente un impacto? ¿Esto no se había logrado a costa de la prevención y el tratamiento? Alrededor del 83% de las personas en prisión por delitos relacionados con drogas estaban ahí por delitos menores de posesión, no por tráfico. También los que estaban en la cárcel por tráfico eran los que habían cometido los delitos más leves. Habida cuenta que se prescribían penas obligatorias para delitos no violentos relacionados con las drogas, los pequeños delincuentes eran castigados con penas más largas que los culpables de asesinato o violación. Un porcentaje desproporcionadamente elevado de las personas detenidas por delitos relacionados con las drogas eran mujeres. El papel de las mujeres en el comercio de drogas era a nivel muy bajo, a menudo como “mulas”, lo que las convertía en blanco fácil para la policía. Con el enorme número de consumidores de drogas encarcelados, el hacinamiento en las cárceles creaba problemas de seguridad, sanitarios, de enfermedades y violencia.

31. Como sugirieron algunos participantes, la opinión de que los tratados de fiscalización de drogas eran adecuados y no faltaba sino aplicarlos de manera más eficaz era un ejemplo de cohesión ineficaz, de empeñarse en aplicar políticas que no habían funcionado durante años, con la esperanza de que los resultados, esta vez, fuesen distintos. Muchos sugirieron que, en definitiva, los tratados representaban un avance importante, en particular por el hecho de que los países aceptaban las responsabilidades compartidas. No cabía duda de que el incremento de la producción, el comercio y el consumo de drogas y el aumento de la delincuencia y la violencia asociadas con las drogas obligaban a los países a participar en el debate a fin de examinar, reformar y actualizar el sistema internacional. Los participantes también afirmaron que existían deficiencias en el acceso a la información y que hacía falta realizar un análisis exhaustivo de la situación para que se pudieran alcanzar acuerdos políticos adecuados, convenidos por consenso y no impuestos desde arriba.

32. Muchos participantes subrayaron la necesidad de considerar el problema de las drogas no como una cuestión de delincuencia y seguridad, sino como una cuestión de salud pública. En la mayoría de los casos, las consecuencias de las drogas para la salud pública podían ser catastróficas: no se trataba solamente de los efectos directos de la ingestión e inyección de estupefacientes en la salud, sino también del aumento de la morbilidad y la mortalidad de los consumidores, en particular por sobredosis; o la propagación de enfermedades transmisibles, especialmente el VIH y la hepatitis entre consumidores que utilizaban las mismas agujas. En algunos raros casos, se habían tomado medidas para adoptar un modelo basado en la salud: en un país de América del Sur, por ejemplo, la toxicomanía era reconocida como enfermedad, para la que existía un tratamiento.

33. La cuestión principal ahí era que, en el marco de una política de fiscalización de las drogas basada en la erradicación de los cultivos y el encarcelamiento por todo delito relacionado con las drogas, independientemente de su gravedad, los tratamientos que se ofrecían no eran suficientes sobre todo, y de manera más

evidente, en el caso de los toxicómanos en las cárceles. Pero incluso en los países que consideraban que hacía falta adoptar un nuevo enfoque, solían faltar los recursos necesarios para proporcionar un nivel de tratamiento adecuado, muchas veces porque no había presupuesto porque los fondos se habían gastado en la “guerra contra las drogas”. Para los delegados que defendían la idea de que “la fiscalización de las drogas estaba funcionando”, la conclusión del debate sobre si era mejor la represión o el tratamiento era que la represión, desde el punto de vista pragmático, era la respuesta más eficaz. Para los que estaban del lado de que hacía falta un enfoque distinto, la elección entre la represión y el tratamiento era una cuestión ética, puesto que creían que el enfoque represivo convencional no había funcionado y que un enfoque basado en la salud pública sí lo haría, pero la aplicación de ese enfoque tropezaba a menudo con limitaciones financieras.

34. Los participantes añadieron que el problema de la droga era síntoma de un profundo malestar en la sociedad. No se trataba de una cuestión aislada de seguridad, sino que tenía muchos otros aspectos estructurales que era preciso afrontar al mismo tiempo. La debilidad institucional y la vulnerabilidad social creaban oportunidades para que la delincuencia organizada se involucrara en el tráfico de drogas, armas y personas, en el blanqueo de dinero y el fomento de la corrupción. Todos esos problemas exigían un enfoque integrado y sistémico.

35. El próximo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas debía examinar los límites de la experimentación. La experimentación era útil porque permitía examinar con rapidez una gran variedad de resultados. Se hablaba mucho de políticas con base empírica, pero de hecho las pruebas en que basar las políticas en materia de drogas eran muy limitadas porque durante decenios se había utilizado predominantemente un enfoque que había funcionado en cierta medida en algunas partes del mundo y, esencialmente, para nada en otros. También era muy importante tratar de ver más allá de los mitos que rodeaban el tema. Un orador dijo que su país había fomentado siempre el mito de ser solo un país de producción, pero al observar cuidadosamente, se podía notar que, de hecho, era un país consumidor, con graves problemas internos.

36. Por lo menos existía una base para empezar a experimentar: se sabía lo que no había funcionado. Encarcelar a los usuarios no reducía el consumo de drogas y tenía graves efectos contraproducentes en materia de salud pública, derechos humanos, morbilidad y mortalidad de los usuarios y trastornos sociales y delincuencia. No había pruebas de que la pena de muerte hubiera reducido el tráfico de drogas. También era evidente que las medidas de erradicación prematuras con las que se trataba de acabar con una economía ilegal, como se hacía en algunos países que salían de un conflicto, antes de que la producción legal pudiera empezar a generar ingresos y empleo, desestabilizarían básicamente al país. Sería importante experimentar con formas de erradicar el narcoterrorismo y las insurrecciones financiadas con las drogas que no siguieran provocando las consecuencias negativas que se estaban dando en ese momento.

37. Los participantes subrayaron que los países tenían sistemas de salud diferentes, así como mecanismos de vigilancia y percepciones de los distintos aspectos del problema de las drogas. Por ende, el diseño concreto de políticas no podía ser idéntico en todos los países. Así, por ejemplo, la disponibilidad de tratamientos en algunos países europeos y en otros pioneros en enfoques de reducción de los daños quizás no se vería reflejada en África Occidental.

38. Según algunos, había que experimentar con las actividades policiales para ver cómo podían ser eficaces. Las tasas de violencia en América Latina eran intolerables y eran una manifestación del profundo fracaso de los sistemas de derechos humanos esenciales y seguridad pública. El papel de la policía era fundamental para asegurar que los mercados, con inclusión de los de las drogas, no estuvieran asociados a elevados niveles de violencia y corrupción; la forma en que se elaborarían las estrategias policiales concretas dependería en gran medida del contexto institucional y cultural local. Sin embargo, era difícil argumentar a favor de la aplicación de “cualquier política que funcionara” ya que esto parecía ser incompatible con el espíritu de los tratados.

39. Uno de las consecuencias principales del cambio radical que se produjo a finales de la década de 1970, cuando se pasó de un régimen de fiscalización de las drogas que tenía por objeto regular la disponibilidad y el uso en el ámbito médico de las sustancias controladas, y prevenir el uso indebido de drogas, a uno basado en la penalización y la aplicación de las normas como armas principales, fue la condena a largas penas de prisión de toxicómanos y consumidores ocasionales que no eran drogadictos, basadas en la mera posesión. Esta situación tuvo consecuencias sociales y económicas desastrosas, perturbó a las familias y repercutió muy negativamente en la salud pública. El sentimiento de profundo fracaso de esa política más severa era una de las cuestiones clave que estaban impulsando la reforma. El llamado a un cambio no venía solo de algunos países partidarios de la reforma, como varios países de América Latina: hasta en el promotor original del actual régimen de fiscalización de las drogas (América del Norte) había un importante movimiento en favor de la despenalización de los delitos no violentos relacionados con las drogas para reducir la carga sobre el sistema penitenciario y lograr mejores resultados en materia de salud pública.

40. Los defensores de esta perspectiva instaban al mismo tiempo a adoptar una política basada en la reducción de los daños y el respeto de los derechos humanos que tuviera en cuenta todas las realidades, entre las que se incluían la aparición de nuevas drogas sintéticas, el aumento del consumo y la potencia del cannabis; el crecimiento del mercado ilícito de medicamentos de venta con receta, en particular en América del Norte, y en el comercio de precursores; y el aumento del consumo de heroína, principalmente también en América del Norte. La reducción de los daños debía incluir el tratamiento de los toxicómanos. A fines de los años ochenta y noventa, por ejemplo, la decisión de algunos países europeos de ofrecer programas de metadona y de intercambio de agujas seguras fue sumamente controvertida, pero ya era ampliamente aceptada como una medida positiva.

#### **El contexto social o cultural del consumo de drogas**

Las políticas convencionales de fiscalización de las drogas no solo no habían funcionado en general sino que, en algunos casos, habían fracasado estrepitosamente, por motivos específicos que variaban de un país a otro. En el caso de un país de la región de América Latina y el Caribe, según lo que indicó un ponente, era posible que hasta las personas que conocían su música desconocieran que el movimiento rastafari era de hecho una religión nativa con estructura, ritos, creencias y normas sociales, incluso reglas con respecto a la preparación de los alimentos y la forma de suministrar medicamentos. El cannabis o “ganja”, como se le llamaba en ese país, revestía una profunda importancia espiritual para esa

comunidad. Además, este pueblo que había mantenido una relación con el ganja por más de dos siglos era, según lo dispuesto en otros convenios de las Naciones Unidas, un pueblo indígena o con características sociales y culturales propias que había que comprender y proteger. Sin embargo, en la lucha mundial contra las drogas, poblaciones como la rastafari, sobre todo en las comunidades rurales de esos países, se veían especialmente penalizadas por hacer lo que, con la mejor de las intenciones, no podían ver como un delito.

A lo largo de los años, el Gobierno había tratado de poner en práctica lo que se esperaba de él en cuanto a hacer cumplir los tratados, pero la llamada guerra contra las drogas se había librado con un costo adicional para las sociedades y los países con patrimonios similares. Debía haber una voluntad a nivel mundial de comprender mejor las diferencias entre las sociedades de todo el mundo. Se trataba de acatar el principio más fundamental de las Naciones Unidas, a saber, que cada ser humano tenía derechos inalienables que debían ser respetados. El régimen de fiscalización de las drogas debía encontrar el tiempo, la paciencia y la sinceridad necesarios para ir más allá de lo que disponían las normas y para determinar de qué manera se podían elaborar sistemas flexibles que trataran de manera equitativa a las distintas comunidades de carácter singular del mundo. Ese constituiría un objetivo digno para el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de 2016.

En los 14 meses transcurridos desde que se había despenalizado la posesión de pequeñas cantidades de ganja en ese país, se habían registrado 1.000 detenciones menos por mes, lo que suponía 1.000 jóvenes menores de 30 años y agricultoras de más de 50 que no habían sido arrebatados de sus escuelas, familias y comunidades, no habían sido expuestos a criminales empedernidos que habían cometido delitos con víctimas de verdad, y no corrían el riesgo de ser reclutados en bandas que mantenían vínculos con los países en que se producían o consumían drogas duras.

En otro país de la misma región se daba una situación parecida. Para sus pueblos indígenas, la hoja de coca representaba la cultura, la salud y las tradiciones de sus antepasados. La hoja de coca no era cocaína. Sin dejar de conservar las características beneficiosas de la hoja de coca, el Estado Plurinacional de Bolivia había erradicado, sin asistencia del exterior, cantidades masivas de cocaína. Las incautaciones de la droga habían aumentado en más del 170%, la destrucción de los laboratorios de producción en más del 220%. Se estaban produciendo alimentos y bebidas con saber a coca que no eran narcóticos, y su consumo se vigilaba.

41. El objetivo de los tratados era lograr un mundo libre de drogas, algo que muchos ahora no creían posible, y resultaba irónico que, en este mundo materialista, donde el consumo pretendía ser la solución a todos los males, se hubiese generado un gran grupo de insatisfechos que buscaban evadirse consumiendo sustancias psicoactivas.

42. Otro aspecto muy importante, que guardaba relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, era el papel del desarrollo, en particular la necesidad de diseñar políticas más humanas y eficaces para resolver la cuestión de los productores pobres de drogas basadas en cultivos. Como lo expresó un participante, la “guerra contra las drogas” era una guerra contra los pobres. El desarrollo alternativo había fallado sistemáticamente, pero cabía preguntarse si ese planteamiento estaba desde siempre condenado al fracaso, o si este se debía a la

falta de integración con otras medidas, por ejemplo, la de secuenciar la erradicación de los cultivos con la creación de puestos de trabajo y un desarrollo rural efectivo. Por regla general, la erradicación forzosa no había resultado eficaz, y los pocos países que habían logrado eliminar el cultivo de drogas por ese único procedimiento lo habían hecho con un enorme coste para los derechos humanos, alterando las formas de vida indígena y practicando la represión política, algo que podía no ser factible y desde luego no era deseable en el resto del mundo.

43. Los participantes añadieron que, para adoptar un enfoque más humano y dotar a los productores de medios de subsistencia legítimos que les permitieran salir de la delincuencia, era preciso abordar todos los factores estructurales que impulsaban el cultivo de drogas. En los casos en los que imperaba la inseguridad extrema por la existencia de grupos de combatientes o por la delincuencia organizada, la seguridad se convertía en una preocupación fundamental. Semejantes situaciones harían peligrar gravemente la eficacia de cualquier planteamiento basado en medios de vida alternativos. El Estado, o la sociedad civil en colaboración con el Estado, además de garantizar la seguridad, tendría que prestar atención a los ingresos sostenibles, la creación de empleo y el desarrollo humano de las comunidades productoras de drogas, generalmente las más marginadas, así como a las infraestructuras y las cadenas de valor añadido. De fallar cualquiera de estos elementos, todos los esfuerzos por asegurar medios de subsistencia alternativos podrían quedar en nada. Las políticas correspondientes debían ser mucho más amplias que en el pasado, y centrarse tanto en el desarrollo propiamente dicho como en el crecimiento económico en general; por otra parte, era preciso mantenerlas durante años, lo que requería una cantidad de recursos sustancial.

44. En la esfera del narcoterrorismo, las políticas se habían centrado a menudo en la erradicación de los cultivos ilícitos, como un mecanismo para privar a los grupos insurgentes y terroristas de sus fuentes de financiación. En su inmensa mayoría, estas políticas habían resultado contraproducentes en todas las regiones. Habían intensificado la insurgencia y debilitado los vínculos entre los productores de coca y adormidera y el Estado. En efecto, muchas veces había sido la suspensión de las actividades para erradicar los cultivos ilícitos lo que había impulsado la eficacia de las políticas contra la insurgencia.

45. Por otra parte, se señaló que los países en desarrollo debían estudiar la posibilidad de ofrecer una mayor compensación a los países pobres que ponían empeño en controlar el suministro. La erradicación de cultivos era muy costosa, no solo por los ingresos que los agricultores dejaban de percibir, sino también por los daños a los bosques, cuya cubierta de copas muchas veces se tenía que cortar para demostrar que la erradicación había sido efectiva. Los efectos perniciosos para el cambio climático eran considerables.

46. Había que distinguir las economías basadas en las drogas que dependían de actividades intensivas en mano de obra, como el cultivo de coca o adormidera, de las que dependían de actividades no intensivas, como el tráfico de estupefacientes o la producción de metanfetaminas o captagon, en la que al parecer el EIIL estaba cada vez más involucrado. El coste de perturbar esas economías menos intensivas en mano de obra era inferior al de erradicar los cultivos ilícitos, pese a lo cual esa perturbación no dejaba de ser problemática. Era muy probable que el Estado tuviera que derrotar a los grupos de combatientes para que fuera posible erradicar las drogas.

47. Otra cuestión planteada durante la audiencia fue la desaparición de una clara dicotomía entre países suministradores y países consumidores. Esa distinción había informado anteriores debates sobre el problema de las drogas, y había suscitado una controversia acerca de la mayor o menor culpabilidad de una u otra categoría, pero la realidad era ahora bien distinta. En la actualidad, muchos de los países que tradicionalmente habían sido suministradores o de tránsito se habían convertido en consumidores, lo que echaba por tierra la asignación de culpas y obligaba a los organismos encargados de hacer cumplir la ley a reevaluar el objetivo de sus operaciones.

### **Regulación por el Gobierno**

Un delegado observó que cierto país de la región de América Latina y el Caribe había adoptado un enfoque calificado de forma genérica como “legalización”, pero que en realidad equivalía a una regulación. El Gobierno controlaba todo el mercado de la marihuana, imponiendo límites a su cultivo o adquisición para el consumo personal y fijando su precio (inferior al de los traficantes en el mercado negro, respondiendo a una estrategia deliberada para suprimir la función de la delincuencia organizada). También se llevaba registro de toda cantidad vendida y se archivaba la información genética, lo que permitía detectar la venta de marihuana ilegal. Todos los vendedores y consumidores debían registrarse en los servicios del Gobierno. Otras facetas de este planteamiento basado en la regulación hacían referencia a los derechos humanos, la salud pública y la seguridad. A raíz de esta nueva política, se había avanzado en la lucha contra la adicción, y la regulación de la marihuana se asemejaba a la estricta legislación vigente en ese país contra el tabaco y el alcohol.

48. También era importante reconocer que algunas de las drogas incluidas en la lista podían tener usos útiles. Por ejemplo, a partir del cannabis se había elaborado tratamientos para el glaucoma y el asma. Varios participantes pidieron que se enmendaran los tratados para despenalizar las plantas y las sustancias que en su estado natural no producen efectos narcóticos. Resultaba paradójico que algunos tratados ilegalizasen esas plantas naturales y sin embargo no mencionasen los centenares de nuevas drogas químicas. El régimen de fiscalización de las drogas debería establecer unos requisitos mundiales para el suministro regulado de cannabis, coca, opio y otras sustancias que podían ser beneficiosas para el ser humano, especialmente para el alivio del dolor.

49. Según la JIFE, en más del 80% del mundo, uno de los efectos no deseados más graves de la política de fiscalización de las drogas era la falta de acceso a medicamentos controlados de atención paliativa y tratamiento de la dependencia y el dolor. Alrededor de 5.000 millones de personas de todo el mundo no tenían acceso al tratamiento de la dependencia de opioides para aliviar el dolor del cáncer en sus últimas etapas, el SIDA o las lesiones traumáticas. Esto era escandaloso desde el punto de vista ético, de la sanidad pública y de los derechos humanos.

50. Este gravísimo fallo del sistema afectaba también a millones de refugiados que padecían dolor, pues la mayor parte de los países de acogida retiraban los medicamentos controlados, como la morfina, de los botiquines de emergencia enviados por la Organización Mundial de la Salud y Médicos Sin Fronteras, entre

otras organizaciones, por miedo a que se desviase para su uso indebido, a pesar de la ausencia de indicios de que tal cosa ocurriera. Las políticas se basaban en el miedo, no en datos sobre el terreno. La solución a esta consecuencia no deseada pasaba por la recogida de pruebas al respecto y la capacitación permanente de los profesionales de la medicina.

51. Según los delegados, en muchos países existía una política deliberada de perseguir a los consumidores, con lo que subían de forma considerable las estadísticas de detenciones asociadas a los estupefacientes. Perseguir a los traficantes sería mucho más beneficioso, pues reduciría el flujo de drogas hacia múltiples consumidores. En otros casos, los gobiernos defendían tenazmente sus políticas tanto contra la oferta como contra la demanda, pero no aportaban los recursos necesarios a tal efecto. Así, los traficantes millonarios seguían gozando de inmunidad, el promedio de los productores de cannabis o coca ganaba lo necesario para subsistir, y el último eslabón de la cadena del tráfico, las “mulas”, llenaban las prisiones, o incluso podían morir durante el tránsito si se habían visto obligados a llevar en el interior de su cuerpo los paquetes de droga y estos se rompían liberando la sustancia.

52. Los participantes recalcaron que era fácil hacerse con droga en las prisiones y que estas no ofrecían tratamiento alguno. En consecuencia, los toxicómanos que salían en libertad seguían sufriendo esa dependencia, por lo que eran más propensos a recaer en la delincuencia y el consumo de drogas (cuando no fallecían de una sobredosis). Si los problemas para enfrentarse a la vida y asumir responsabilidades habían empujado a una persona a la droga, mantenerla en prisión sin tratamiento ni ayuda no contribuía a prepararla para encarar la realidad una vez en libertad. Por otra parte, no se aportaban fondos suficientes para educar sobre los efectos de las drogas y las sustancias sicotrópicas.

53. Varios participantes observaron que las personas que sufrían traumas o vivían situaciones de tensión eran muy propensas a convertirse en consumidores, y en muchos casos en adictos, por causas ajenas a su control. Un orador de un país con una población autóctona de 7 millones de habitantes y que acababa de absorber a 2 millones de refugiados de países en conflicto señaló que, cuando esas personas llegaban a otro país (que probablemente atravesaba sus propias dificultades económicas) y este no era capaz de ofrecerles oportunidades laborales, podían caer en el mundo de las drogas, como traficantes o como consumidores. Tal era la situación en su país, que había pasado de ser un país de tránsito a ser un país consumidor. El problema de las drogas afectaba ahora a sus escuelas y universidades, y las grandes potencias a las que su país había recurrido en busca de ayuda no estaban haciendo lo suficiente. Las drogas, a su vez, estaban fomentando el extremismo y la violencia.

54. Era muy probable que la penalización del consumo de drogas entre los refugiados tuviera efectos contraproducentes. Era fundamental que la ayuda suministrada por los países donantes incluyera también el tratamiento de la toxicomanía. Era preciso que las organizaciones interesadas adquirieran un conocimiento mucho más profundo de las medidas más eficaces en materia de prevención y reducción de la demanda. Gran parte de las políticas elaboradas y aplicadas tradicionalmente en muchos países occidentales no habían dado los frutos esperados, aunque seguramente sí habían resultado más rentables que, por ejemplo, las penas de prisión. Por otra parte, las políticas de tratamiento y prevención redoblaban su eficacia cuando se adaptaban a subgrupos específicos. Además, era posible que muchos de los nuevos consumidores del Oriente Medio o África



Occidental fueran receptivos a mensajes distintos de los hasta ahora utilizados para promover medidas eficaces de prevención y tratamiento.

#### **Enfoque medurado de la despenalización**

Según declaraciones de un participante, en 2001 un país europeo había tomado la decisión de despenalizar la adquisición y posesión de pequeñas cantidades de cualquier clase de droga, dentro de los límites dispuestos por todos los tratados que había firmado y ratificado sobre fiscalización de las drogas. El consumidor, en lugar de ser percibido como un delincuente, había pasado a ser simplemente alguien que necesitaba ayuda. El enfoque aplicado se basaba en los derechos humanos pero, además, y ese era el matiz importante, se suprimía de la ecuación el factor delictivo. A pesar de que la posesión y el consumo seguían siendo ilegales, en lugar de generalizar las penas de prisión, como ese país venía haciendo desde poco después de mediados de los setenta hasta el final del siglo XX, los consumidores eran remitidos a una comisión para la disuasión de la toxicomanía, integrada normalmente por un abogado, un médico y un trabajador social. Esa comisión decidía en cada caso, imponiendo una multa o la realización de servicios comunitarios, enviando al consumidor a recibir tratamiento, o, a menudo, sin llegar a imponer castigo alguno. Tras 16 años de aplicación, el enfoque de Portugal, que en su momento muchos países habían considerado controversial, parecía haber sido todo un éxito. El consumo de drogas había seguido una trayectoria progresivamente descendente, las muertes asociadas a las drogas habían disminuido y, libres del temor de ser detenidos y encarcelados, los toxicómanos acudían con mucha mayor presteza a los centros que ofrecían tratamiento.

55. Un orador observó que, aunque se adoptase un enfoque más orientado al tratamiento, en los últimos diez años los dirigentes políticos parecían haber ido relegando en su agenda el problema de las drogas. Las sociedades fracturadas estaban empujando a las personas a autodestruirse mediante el consumo de drogas, y los políticos debían ser conscientes de que este fenómeno se estaba produciendo en todas partes. Los países debían dar más prioridad política a esta cuestión, pero incumbía a las Naciones Unidas dar un primer paso y ofrecer la mejor información disponible para ayudar a los responsables de la formulación de políticas a diseñar las más eficaces, informando sobre qué medidas han funcionado y dónde, asesorando sobre los caminos que deben seguirse en el futuro y recalcando la importancia del intercambio de opiniones durante la sesión en curso y durante el siguiente período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

56. Un orador de un país con unos índices relativamente bajos de toxicomanía y de delincuencia asociada a las drogas indicó que, aunque los esfuerzos se concentraban principalmente en combatir la oferta, esto era muy costoso y tenía sus limitaciones. Resultaba preferible controlar la demanda, pues mientras esta existiera seguiría habiendo oferta. Añadió que la mejor manera de controlar la demanda era tratar de influir en la mente de las personas, y esto significaba que las instituciones educativas, la sociedad civil y las organizaciones religiosas debían desempeñar un papel más importante para cambiar la forma de pensar de la gente y enseñarles que las drogas no dan la felicidad.

57. Era posible extraer enseñanzas de la experiencia de algunos países en relación con dos sustancias no clasificadas como “drogas” pero igualmente dañinas para la

salud y potencialmente adictivas: el alcohol y el tabaco. En cuanto al alcohol, los efectos de la Ley Seca en América del Norte en la década de 1920 demostraban que la ilegalización de los mercados de productos adictivos lo único que conseguía era dar alas a la delincuencia organizada. Las organizaciones delictivas de América del Norte, en particular la Mafia, recibieron un enorme impulso al dictarse la Ley Seca. La cuestión del tabaco ponía de relieve la importancia de la educación: la experiencia de países como el Canadá indicaba que solo con la educación y sin necesidad de una prohibición general se podía reducir drásticamente el consumo de cigarrillos y otros productos del tabaco.

58. Por último, varios oradores elogiaron la flexibilidad que estaba demostrando América del Norte. Gracias a las enseñanzas extraídas de pasados errores en sus políticas contra las drogas, y respondiendo también a sus propias transformaciones internas, América del Norte estaba evolucionando de ser el principal artífice y guardián del sistema a convertirse en un líder mucho más preocupado por mejorar sus propias políticas e introducir una mayor flexibilidad y sabiduría en el sistema.

#### **Debate de Doha**

La cuarta sesión siguió el modelo de los “Debates de Doha” popularizados por la BBC.

A modo de ejercicio para centrar más la atención en los temas debatidos por los participantes en las tres primeras sesiones, dos ponentes invitados (véase el anexo) hicieron una presentación breve pero detallada a favor de una moción que recogía una de las dos posturas claramente antagónicas manifestadas por los delegados, mientras que otros dos argumentaron en su contra. Los participantes en el debate también respondieron a las preguntas de los asistentes, y tuvieron ocasión de hacer observaciones finales a modo de conclusión.

Se seleccionaron dos mociones para condensar en una clara propuesta de “sí o no” la multitud de subtemas y detalles que se habían debatido con tanta intensidad durante las tres primeras sesiones.

Las opiniones expresadas tanto por los ponentes como por los oradores que hicieron uso de la palabra se han recogido en la parte principal del presente informe en la medida en que desarrollan las opiniones manifestadas en las tres sesiones precedentes, si bien de forma más concisa y a menudo recurriendo a ejemplos más llamativos.

Por último, a fin de evaluar la opinión de la sala, se llevó a cabo una votación a mano alzada sin carácter vinculante, como un ejercicio para dar a todos los participantes la última palabra en relación con las actuaciones.

La primera moción, *La aplicación del marco jurídico internacional permitirá hacer frente al problema mundial de las drogas*, recibió el apoyo de una ligera mayoría.

La segunda moción, *Los Estados deberían buscar alternativas a las penas de prisión cuando aborden el problema de la posesión de drogas para consumo personal*, se selló con un empate.

Cabe señalar que, en el momento de la votación, se hallaba ausente de la sala la cuarta parte de los participantes, y que varios de los que estaban presentes se abstuvieron en la votación.

## Conclusiones

59. El Sr. Martin Chungong, Secretario General de la Unión Interparlamentaria, hizo un resumen de las conclusiones a las que se había llegado durante la audiencia y observó que, aunque no existía consenso sobre muchas de las cuestiones planteadas, se habían aclarado numerosos malos entendidos y se habían establecido los parámetros para que tanto los distintos parlamentos como las Naciones Unidas profundizaran en el debate político. También se habían puesto de manifiesto algunas áreas de consenso:

a) Los tratados proporcionaban una base de referencia y un marco para orientar las políticas de todos los países. En ese sentido, los tratados eran una salvaguardia frente al riesgo de “fragmentación” en materia de políticas, además de sentar las bases de la cooperación internacional.

b) Un problema evidente era la interpretación estricta que muchos países hacían de los tratados, sin tener en cuenta el margen de flexibilidad que estos otorgaban. Esto se manifestaba especialmente en la tipificación como delito del consumo de drogas, cuando debía considerarse primordialmente un problema de salud. Varios parlamentos, evolucionando en esa dirección, estaban elaborando legislación para despenalizar y regular el consumo y la posesión, lo que ofrecía varios modelos que otros países podían adoptar.

c) Por otra parte, durante el debate hubo quienes expresaron su inquietud por la posibilidad de que los tratados no dejaran suficiente margen de maniobra para que los países llegaran a soluciones innovadoras en materia de políticas. También resultaba obvio que no cabía un enfoque único y universal al problema de las drogas, aplicable a todos los países. Cada uno de ellos debía atender a través de sus políticas sus circunstancias peculiares.

d) Lo que sí era común a todos los países era la necesidad de abordar las causas fundamentales del consumo de drogas, y no únicamente sus efectos. Se señaló la existencia de numerosos factores que causaban la alienación social, como la pobreza, la discriminación, e incluso la cultura de gratificación inmediata propia de las sociedades de consumo. En muchos países, era preciso fortalecer el tejido social para que nadie se sintiera excluido.

e) En la audiencia quedó patente la necesidad de que las políticas de fiscalización de las drogas tuvieran un enfoque “equilibrado”, y se llegó a varios posibles entendimientos, entre los que destacan los siguientes:

i) La necesidad de reequilibrar las medidas que se adoptaban para asegurar la ejecución de la ley con las medidas de tratamiento, prevención y educación. Era notorio que la mayoría de los recursos seguían invirtiéndose en enjuiciar y castigar y que no se dedicaban recursos suficientes al tratamiento. Era preciso invertir esa tendencia.

ii) La necesidad de reequilibrar las medidas contra productores y consumidores para centrarse en mayor medida en el tráfico de los cárteles y las organizaciones delictivas. Los intermediarios eran en realidad los que más se beneficiaban y los que causaban mayores daños en cuanto a violencia y actividades delictivas. Para llegar a los señores de la droga y a los principales responsables de los perjuicios que se causaban a la sociedad, los gobiernos debían “seguir la pista del dinero”, según la frase popular.

iii) Cuando para disuadir del consumo o la producción se recurría al castigo, este debía ser más acorde con el delito cometido. No debía tratarse de la misma manera a todos los infractores.

60. En términos generales, salieron a la luz en la audiencia las serias dudas que algunos albergaban en cuanto a la eficacia del actual régimen de fiscalización de las drogas, pero también la pertinencia e importancia que otros seguían atribuyendo a ese régimen. En algunos casos, el remedio había sido peor que la enfermedad. La “guerra contra las drogas” no había hecho gran cosa para disuadir del abuso de las drogas ni para promover el “bienestar de los seres humanos”, objetivo expreso de los tratados.

61. Como se puso de relieve durante los debates sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para hacer frente al problema de las drogas era preciso hacer mayor hincapié en las medidas de desarrollo. Si los gobiernos ayudaran a la gente a salir de la pobreza, proporcionaran asistencia médica y educación, reforzaran la transparencia y la representatividad de las instituciones, e hicieran realidad de forma proactiva los Objetivos de Desarrollo Sostenible, estarían abordando los factores que influían en el problema de las drogas. En este sentido, algunos programas de desarrollo alternativo habían demostrado que el éxito era posible, fundamentalmente a través del apoyo político, la movilización de los recursos públicos y la estrecha cooperación con los agricultores y las comunidades. Por el contrario, era más probable que la persecución de los pequeños productores de coca o adormidera, o el enjuiciamiento de los consumidores como delincuentes, arrojara resultados negativos, como la pérdida de medios de subsistencia, la destrucción del medio ambiente y, sin duda alguna, la desaparición de formas de vida tradicionales.

62. Una de las consecuencias que más atención atrajo en el curso de la reunión se refería a los costes humanos, sociales y económicos de las penas de prisión. Esto afectaba de manera particular a las mujeres, quienes, como frecuente último eslabón de la cadena de producción y distribución, tenían más probabilidades de acabar siendo procesadas. Cualquier pena de prisión traía consigo un estigma que dificultaba lo indecible el regreso a la sociedad y al mercado laboral, especialmente cuando no se disponía de medios para facilitar la reinserción.

63. Resultaba evidente que, incluso en el marco que establecían los tratados, muchos países podían hacer más por armonizar sus políticas para obtener mejores resultados. A tal fin, era fundamental que los países se centraran en los datos objetivos, es decir, que determinaran con claridad los sectores de la población afectados, los factores que inducían al consumo de drogas y las circunstancias concretas que rodeaban su producción, entre otras cuestiones.

64. Eran demasiados los países que aún no habían elaborado una estrategia adecuada en materia de drogas, y sus organismos y departamentos públicos competentes en la materia tendían a actuar de forma compartimentada. Su respuesta había evolucionado a lo largo del tiempo y de manera poco sistemática. Era necesario que pusieran en orden su marco jurídico, para lo cual la función de los parlamentos sería sin duda clave. En la audiencia se envió un claro mensaje para que cada país examinara exhaustivamente su propio problema en relación con las drogas a fin de diseñar sobre esa base una estrategia integrada y equilibrada.

---

65. En relación con esta iniciativa, el punto de partida indudable era la población: había que proporcionarle la educación e información necesarias para que pudiera participar en la elección de las políticas y poner en tela de juicio el imaginario social que enturbiaba de forma excesiva el debate. Era necesario que se celebrase en cada país un debate amplio sobre estas cuestiones y que en él participasen todos los ciudadanos y grupos interesados (los consumidores, los productores, los organismos encargados de la aplicación de la ley y el sector social, entre otros).

## Anexo

### **Lista de oradores**

#### **Sesión de apertura**

Excmo. Sr. Mogens Lykketoft, Presidente de la Asamblea General

Hon. Saber Chowdhury, Presidente de la Unión Interparlamentaria

Excmo. Sr. Yury Fedotov, Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

#### **Sesión I**

##### **El problema mundial de las drogas en perspectiva: la evolución de la fiscalización de las drogas**

Excmo. Sr. Embajador Khaled Shamaa, Presidente de la Junta del período extraordinario de sesiones de 2016 de la Asamblea General (orador principal)

Sra. Margarita Stolbizer, miembro del Congreso de la Nación Argentina, Cámara de Diputados

Sr. Bernard Leroy, Relator de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

Dra. Vanda Felbab-Brown, Investigadora Superior, Center for 21st Century Security and Intelligence (Brookings Institute)

#### **Sesión II**

##### **La respuesta al problema de las drogas a nivel mundial: ¿puede ser más eficaz?**

Sra. Reem Abu Dalbouth, miembro del Parlamento, Cámara de Representantes de Jordania

Sr. Raymond Pryce, miembro del Parlamento, la Cámara de Representantes de Jamaica

Excmo. Sr. Embajador Kairat Abdrakhmanov, Representante Permanente de Kazajstán ante las Naciones Unidas

Sr. Alberto Otarola, Presidente Ejecutivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas del Perú

Sra. Andrea Huber, Directora de Políticas de Reforma Penal Internacional

#### **Sesión III**

##### **La prevención y el tratamiento de la toxicomanía desde la óptica del desarrollo sostenible y los derechos humanos: ¿qué se necesita?**

Sra. Aasiya Nasir, miembro del Parlamento, Asamblea Nacional del Pakistán

Sr. Javier Sagredo, Asesor en Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana, Dirección Regional de América Latina y el Caribe (PNUD)

Sr. Pedro José Arenas García, Observatorio Colombiano de Productores de Coca, exmiembro del Congreso de Colombia

## **Sesión IV**

### **Debate de Doha**

Primera moción: *La aplicación del marco jurídico internacional permitirá hacer frente al problema mundial de las drogas*

A favor: Sr. Anti Aysan, miembro del Parlamento de Suecia

Sr. Kevin Sabet, Presidente de Smart Approaches to Marijuana

En contra: Excmo. Sr. Embajador Luis Alfonso De Alba, Representante Permanente de México ante las Organizaciones Internacionales (Viena)

Dra. Kasia Malinowska, Directora del Programa de Políticas Globales sobre Drogas (Fundaciones de la Sociedad Abierta)

Segunda moción: *Los Estados deberían buscar alternativas a las penas de prisión cuando aborden el problema de la posesión de drogas para consumo personal*

A favor: Sra. Laura Rojas, senadora, Senado de México

Sr. Nathaniel Erskine-Smith, miembro del Parlamento, Cámara de los Comunes del Canadá

En contra: Sr. Joshua Lidani, Senador, Presidente de la Comisión sobre Drogas y Estupefacientes, Senado de Nigeria

Sr. Ibrahim Ahmed Omer, Portavoz de la Asamblea Nacional del Sudán

### **Sesión de clausura**

Sr. Martin Chungong, Secretario General de la Unión Interparlamentaria

Excmo. Sr. Mogens Lykketoft, Presidente de la Asamblea General

Honorable Saber Chowdhury, Presidente de la Unión Interparlamentaria

**Moderadora (todas las sesiones): Sra. Julia Taylor Kennedy**