



**Consejo Económico y  
Social**

Distr.  
GENERAL

E/1996/57  
4 de junio de 1996  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

---

Período de sesiones sustantivo de 1996  
Nueva York, 24 de junio a 26 de julio de 1996  
Tema 2 del programa provisional\*

COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA LA PRODUCCIÓN, LA  
VENTA, LA DEMANDA, EL TRÁFICO Y LA DISTRIBUCIÓN ILÍCITOS DE  
ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS Y ACTIVIDADES CONEXAS

Informe del Secretario General

Resumen

El problema de la droga es cada vez más universal y ya no resulta válida la visión tradicional de que afecta únicamente a las naciones productoras y a las consumidoras. Actualmente se registran elevados índices de toxicomanía tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, que tienen importantes repercusiones sanitarias y sociales. Otros problemas para la fiscalización de drogas son los planteados por la liberalización del comercio y la creciente interdependencia de la economía mundial, mientras que en muchos países, la inestabilidad política, la precariedad de las instituciones de fiscalización de estupefacientes y la ausencia de sistemas reguladores eficaces socavan la capacidad de respuesta de los gobiernos. Por último, son de sobra conocidas las vinculaciones existentes entre los problemas relacionados con las drogas y el desarrollo socioeconómico. Así pues, la complejidad cada vez mayor del problema de la droga exige más que nunca que los gobiernos le den una respuesta colectiva de alcance mundial.

---

\* E/1996/100.

Las convenciones sobre fiscalización de estupefacientes y el Programa Mundial de Acción constituyen un marco jurídico bien fundamentado para la acción de los gobiernos y la cooperación internacional. La labor del sistema de las Naciones Unidas está dirigida y coordinada por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, que fue establecido por la Asamblea General en 1990, y un número creciente de organismos del sistema de las Naciones Unidas están abordando ahora la cuestión dentro de sus respectivas esferas de competencia y en cooperación con el Programa. Sin embargo, este mecanismo carece de suficiente financiación, especialmente en lo que respecta a los recursos generales necesarios para emprender y mantener las actividades básicas encomendadas a las Naciones Unidas.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN . . . . .	1 - 7	4
I.    DIMENSIONES ECONÓMICAS . . . . .	8 - 31	5
A.  La delincuencia organizada y el blanqueo de capitales . . . . .	13 - 19	6
B.  Las drogas ilícitas y el desarrollo . . . . .	20 - 28	8
C.  Recomendaciones . . . . .	29 - 31	10
II.   DIMENSIONES SOCIALES . . . . .	32 - 54	11
A.  La Familia . . . . .	33 - 37	11
B.  Salud . . . . .	38 - 42	12
C.  Educación . . . . .	43 - 45	13
D.  El lugar de trabajo . . . . .	46	14
E.  Delincuencia . . . . .	47 - 49	14
F.  Recomendaciones . . . . .	50 - 54	15
III.  DIMENSIONES MUNDIALES . . . . .	55 - 80	16
A.  Mundialización del problema . . . . .	55 - 59	16
B.  Respuesta internacional . . . . .	60 - 69	17
C.  Nuevas tareas . . . . .	70 - 73	19
D.  Fortalecimiento del papel de las Naciones Unidas . . . . .	74 - 78	20
E.  Recomendaciones . . . . .	79 - 80	22

## INTRODUCCIÓN

1. El presente informe tiene por objeto asistir al Consejo Económico y Social en su serie de sesiones de alto nivel, en su examen del tema titulado "Cooperación internacional en la lucha contra la producción, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y actividades conexas".

2. En el período de sesiones de organización celebrado en febrero de 1996, el Consejo decidió examinar el tema antes mencionado en la serie de sesiones de alto nivel de su período de sesiones sustantivo de 1996, según se recomendó encarecidamente en las resoluciones 1995/1 y 1995/40.

3. En el presente informe se examinan brevemente las cuestiones cruciales que enfrenta la comunidad internacional en su lucha contra el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas. Se presta atención especial a la amenaza que plantea el tráfico internacional de drogas para la economía mundial y las repercusiones del uso indebido de drogas en la sociedad; se recomiendan medidas para fortalecer la cooperación internacional en materia de fiscalización de drogas y se examina la labor de las Naciones Unidas en la materia.

4. En la sección I se esbozan las dimensiones económicas de la producción y el tráfico ilícitos y el uso indebido de drogas, entre ellas las relaciones entre la reforma económica y la delincuencia organizada y entre las drogas ilícitas y el desarrollo. Se considera la posibilidad de realizar actividades de desarrollo sustitutivas y de utilizar medios prácticos para combatir el tráfico ilícito, por ejemplo, intensificar la represión del blanqueo de capitales y establecer una cooperación internacional más eficaz.

5. En la sección II se examinan las repercusiones sociales del uso indebido de drogas, incluso sus consecuencias para la familia, el trabajo y la sociedad en su conjunto, así como sus efectos adversos para la salud, como la transmisión del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y la propagación del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA). También se proponen varias medidas para abordar este aspecto del problema, en particular estrategias encaminadas a impedir el uso indebido de drogas por los jóvenes.

6. En la sección III se subrayan las dimensiones mundiales del uso indebido y el tráfico de drogas, la respuesta internacional a ese problema y la función de las Naciones Unidas como principal centro de coordinación de las medidas internacionales concertadas en este campo.

7. Al final de cada sección figuran recomendaciones para ayudar al Consejo a examinar el asunto. También se señalan a la atención de éste las opiniones de la Comisión de Estupefacientes sobre la aplicación de la resolución 48/12 de la Asamblea General, que figuran en su informe sobre su 39º período de sesiones, en particular en sus resoluciones 8 (XXXIX) y 10 (XXXIX). Se señala asimismo a la atención del Consejo la resolución 50/148 de la Asamblea, en la que ésta invitó a los Estados Miembros a que informaran al Consejo, en su serie de sesiones de alto nivel de 1996, sobre los progresos realizados en la cooperación internacional, en especial sobre las medidas nacionales concretas destinadas a luchar contra el problema de las drogas con la participación del sistema de las Naciones Unidas y los bancos multilaterales de desarrollo.

## I. DIMENSIONES ECONÓMICAS

8. Es difícil determinar todas las consecuencias económicas del problema de las drogas ilícitas debido a su carácter clandestino, que no permite llevar a cabo una evaluación rigurosa ni un análisis exhaustivo. Sin embargo, la inexorable generalización del problema ha obligado a tomar más conciencia a sus efectos perjudiciales para la estructura económica y social, por lo que la cuestión ha cobrado cada vez más importancia en los temarios económicos y sociales del mundo entero, y se han ampliado considerablemente las posibilidades de superar los obstáculos que hasta ahora han impedido su comprensión cabal. En cuanto a las dimensiones económicas del problema, en general se reconoce que hay varios aspectos que es necesario investigar más a fondo, a saber, las consecuencias de las drogas ilícitas para el empleo, los precios y los impuestos, el comercio y las finanzas.

9. A veces se supone que el comercio ilícito de drogas es una fuente de trabajo sin costo alguno para aquellos que no pueden encontrar empleo productivo en otros sectores. Pero incluso en los países productores, los beneficios aparentes obtenidos en el sector del empleo quedan más que compensados por los profundos y perjudiciales efectos secundarios. Se produce un desvío de recursos que, en lugar de destinarse a inversiones legítimas y más sostenibles, se pierden para la sociedad en general y además hay una transición inevitable de la producción de drogas a su consumo. Además, los costos cuantificables del uso indebido de drogas, en países donde se dispone de esos datos, oscilan entre el 0,5% y el 1,3% del producto interno bruto (PIB), que en su mayor parte corresponde a los costos derivados de la delincuencia relacionada con las drogas y de las actividades de represión.

10. Los precios de los productos básicos han permanecido bajos desde el decenio de 1980 y algunos incluso han descendido. En cambio, ciertos cultivos, como el de la adormidera, han resultado más lucrativos para los agricultores, que con ellos obtienen ingresos de subsistencia, si bien más del 90% de las ganancias del comercio de la cocaína y la heroína se generan durante la distribución. Con todo, habida cuenta de que se realizan en su totalidad en el sector no estructurado o ilícito de la economía, los cultivos de estupefacientes restan exactitud a los indicadores básicos que utilizan los gobiernos para configurar su política económica y fiscal, por ejemplo, los precios al por menor. Por otra parte, el grueso de los ingresos procedentes de las drogas, obtenidos no por los agricultores sino por los traficantes, generalmente se depositan en el exterior o se utilizan para importaciones suntuarias legales e ilegales; son muy pocos quienes se benefician de las ganancias del comercio ilícito de drogas, sobre las que además no se recaudan impuestos. Además el propio tamaño de ese sector clandestino distorsiona gravemente el funcionamiento de la economía de numerosos países.

11. A medida que se eliminan las barreras comerciales y proliferan los acuerdos comerciales intrarregionales, los traficantes de drogas también se han valido de la posibilidad que en general existe de transportar mercancías cada vez más libremente entre los países. La liberalización del comercio es positiva y, por lo general, entraña más beneficios que problemas, si bien el aumento resultante del comercio transfronterizo ha abierto nuevas rutas a la distribución ilícita de drogas y muy bien puede estar restando posibilidades de detectar una

proporción mayor del volumen creciente de mercancías ilícitas que se produce y es objeto de tráfico.

12. Dos consecuencias importantes del problema de las drogas ilícitas son el blanqueo de capitales y la inversión delictiva. El Grupo Especial de Expertos Financieros, que fue creado en 1989 por el Grupo de los Siete principales países industrializados, estimó que a fines del decenio de 1980 las ventas de cocaína, heroína y cannabis ascendían a unos 122.000 millones de dólares anuales y alrededor del 70% de esa cifra, es decir, 85.000 millones de dólares, estaba disponible para el blanqueo y la inversión. Dicha cantidad es mayor que el producto nacional bruto del 75% de los 207 países del mundo. Es difícil documentar lo que hacen las organizaciones delictivas con el dinero blanqueado. Las consecuencias económicas crecientes de las bandas criminales organizadas en varios países no son más que un reflejo de una tendencia mundial de los delincuentes a invertir sus ganancias en bienes raíces. En la medida en que se pueda reunir información más fidedigna al respecto, se podrán encontrar los medios para abordar esas cuestiones.

A. La delincuencia organizada y el blanqueo de capitales

13. La vinculación entre la delincuencia y las drogas está afectando cada vez más a la sociedad. El tráfico de drogas da lugar a otras actividades delictivas, como la violencia contra los grupos que compiten para participar en el mercado, tanto mayorista como minorista. Al mismo tiempo, las ganancias elevadas permiten a los delincuentes disponer de recursos sustanciales para organizarse eficazmente, con pocas o ninguna de las limitaciones fiscales, reglamentarias y jurídicas que se imponen a los negocios normales. Sus recursos de capital se utilizan cada vez más para financiar la diversificación en actividades comerciales legítimas. Esa combinación de actividades ilícitas y legítimas dificulta gravemente la lucha contra las drogas.

14. Al parecer, las ganancias procedentes de las drogas están aumentando, pese a las incautaciones cada vez mayores realizadas por las fuerzas de la lucha contra la droga. Entre 1984 y 1994, las incautaciones de heroína en Europa aumentaron en alrededor del 700%, si bien se desconoce la relación entre esas incautaciones y las remesas, es decir, el índice de eficacia de las medidas contra el tráfico de drogas. Los datos disponibles parecen indicar que las tasas de producción aumentan con más rapidez que las incautaciones. En definitiva, mientras no se produzca una saturación de la demanda mundial, las ganancias seguirán aumentando en valores absolutos y relativos. Para determinar la magnitud del problema, es preciso estudiar más a fondo las relaciones que existen entre el volumen de drogas producidas en forma ilícita, el volumen efectivo del tráfico y los volúmenes incautados.

15. Las corrientes financieras procedentes del tráfico de drogas se pueden calcular directa o indirectamente. Lo primero entraña el análisis de las estadísticas de las cuentas de capital y la banca internacional sobre la balanza de pagos; los métodos indirectos determinan los beneficios netos estableciendo una correlación entre las estimaciones de la producción mundial de drogas, la demanda del mercado entre los toxicómanos y el volumen de las incautaciones. Es preciso revisar continuamente los métodos de cálculo a fin de lograr una mayor exactitud y mejor conocimiento del problema.

16. Uno de los resultados de que el blanqueo de capitales se haya convertido en un grave problema internacional ha sido un proceso constante de consolidación legislativa. Algunos hitos en el establecimiento de controles internacionales son la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, el Convenio del Consejo de Europa sobre el blanqueo, la investigación, la incautación y el decomiso del producto del delito, concertado en 1990, y el Programa Mundial de Acción aprobado por la Asamblea General en 1990. El blanqueo de capitales es uno de los temas prioritarios de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. En 1994 se celebraron dos conferencias importantes: una en Courmayeur (Italia) y la otra, la conocida Conferencia Ministerial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, en Nápoles, para examinar la mejor manera de dar una respuesta al problema a escala mundial. También son fundamentales las recomendaciones formuladas por el Grupo Especial de Expertos Financieros en febrero de 1990.

17. Para seguir trabajando sobre la base de esos logros, son indispensables una mejor coordinación y una división racional del trabajo entre los organismos nacionales e internacionales que se ocupan de la cuestión. Las Naciones Unidas, en su calidad de organización mundial, están en condiciones de coordinar las actividades con otros organismos que trabajan en este campo, como el Grupo Especial de Expertos Financieros, el Consejo de Europa y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, de la Organización de los Estados Americanos y de ampliar el alcance y la aplicación de medidas que resulten eficaces contra el blanqueo de capitales. Las Naciones Unidas también podrían coordinar el suministro de asistencia técnica y capacitación a los Estados Miembros, de manera que éstos pudieran elaborar mejor sus propias estrategias y fortalecer los mecanismos apropiados de prevención y fiscalización. El blanqueo de capitales puede entrañar procesos complicados y para combatirlo es menester comprender complejos instrumentos y procedimientos financieros; la capacitación es pues un aspecto particularmente importante de la asistencia técnica.

18. Otra cuestión crucial en estos momentos es la relación entre la reforma del mercado y la influencia económica del dinero blanqueado procedente de la droga. En la medida en que los gobiernos intervienen menos en la gestión de la economía, la delincuencia organizada aprovecha la consiguiente liberalización de los regímenes reguladores. Las ventajas de la liberalización económica - entre ellas un acceso más amplio a los servicios bancarios y corrientes de capital más libres - casi con toda seguridad son mayores que los inconvenientes. Sin embargo, un marco normativo más flexible puede utilizarse por igual para fines lícitos e ilícitos. Una consecuencia negativa es que resulta más fácil invertir las ganancias procedentes de la droga tanto en el sector legítimo como en el sector ilícito de la economía.

19. Por ejemplo, la privatización puede crear oportunidades para que la delincuencia organizada afirme su posición en el sector legítimo de la economía. Las reformas bancarias, que admiten a nuevos participantes en el sector financiero, pueden ser manipuladas por las organizaciones delictivas que dispongan de un volumen considerable de efectivo. La clave para contrarrestar esos abusos es aplicar controles que protejan a los inversionistas legítimos, por ejemplo:

a) Mayor transparencia en los estados financieros: la existencia de sistemas transparentes de registro de las fuentes de financiación permitiría tener una idea más clara del estado financiero de las empresas;

b) Leyes de represión de actividades fraudulentas: las actividades financieras delictivas deberían estar definidas claramente en la legislación y, de ser posible, se deberían establecer definiciones internacionales comunes;

c) Intercambio de información: el intercambio de información sobre las tendencias delictivas, y en particular sobre la financiación transfronteriza, debe ser un aspecto fundamental de la lucha contra la delincuencia;

d) Internacionalización de la fiscalización de drogas: la cooperación y la coordinación transfronterizas entre los responsables de la fiscalización internacional de drogas debe desempeñar un papel más importante en la lucha contra las organizaciones de traficantes.

#### B. Las drogas ilícitas y el desarrollo

20. Las drogas ilícitas pueden parecer un medio apropiado para promover el desarrollo económico. Sin embargo, tal como se señaló anteriormente (véanse los párrafos 9 y 10) los beneficios económicos son ilusorios: los beneficios aparentes que el comercio ilícito de drogas reporta a unos pocos ocultan muchos efectos secundarios nocivos desde el punto de vista económico, social y ambiental. Las ganancias económicas a corto plazo se ven compensadas con creces por la difusión de las toxicomanías, el descenso de la productividad, el deterioro de los recursos humanos y la degradación del medio ambiente. El efecto acumulativo de todos estos factores pone en peligro el desarrollo sostenible.

21. En un reciente estudio apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) y por otros organismos en Egipto, México, Namibia, Polonia y Sri Lanka, se comprobó que en el caso de los toxicómanos, los accidentes de trabajo y el absentismo eran de dos a cuatro veces y de dos a tres veces más frecuentes, respectivamente, que entre los demás empleados. Así pues, el aumento del uso indebido de drogas en muchos países repercute de diversas maneras en la productividad a largo plazo. El hecho de tener un empleo puede muy bien ser un factor de disuasión del uso indebido de drogas: en una encuesta nacional por hogares realizada en Colombia en 1993 se comprobó que la incidencia anual del uso indebido de drogas ilícitas era mayor entre los desempleados (4,1%), mientras que era cuatro veces menor entre las personas que tenían trabajo (1,1%).

22. La actividad económica impulsada por la droga también entrafía la desviación de los escasos recursos disponibles para inversiones normales generadoras de riqueza hacia empresas de alto riesgo y a corto plazo. En cuanto a los costos de oportunidad, los beneficios económicos a corto plazo procedentes de la industria de las drogas ilícitas siempre se deben comparar con lo que se podría haber obtenido legítimamente con los mismos recursos. En definitiva, la droga acarrea una pérdida de inversiones en empresas legítimas por parte de los productores, la imposibilidad de desarrollar el capital humano, ya que el empleo relacionado con la droga provoca una falsa sensación de seguridad en su "fuerza



de trabajo" y el descenso de la calidad y el volumen de la fuerza de trabajo legítima.

23. Un ejemplo de las repercusiones de la droga en el capital humano son los niños de la calle. Bajo la influencia de las presiones demográficas, muchas ciudades de los países en desarrollo tienen albergues provisionales repletos de niños desamparados que se encuentran atrapados en el círculo vicioso de la pobreza. Cuando se combina la pobreza con la falta de respeto por las normas jurídicas característica de la adolescencia, las drogas ilícitas - entre las que hay que incluir los disolventes - parecen ofrecer un medio de supervivencia económica, una fuente de respetabilidad entre los coetáneos y, al mismo tiempo, un escape fácil, aunque temporal, de la realidad.

24. El daño al capital humano es todavía más obvio en lo que atañe al VIH y al SIDA. La causa primaria de transmisión del VIH en los países en desarrollo es la actividad sexual, aunque un gran número de casos de SIDA están relacionados con el uso de drogas por vía intravenosa. Por ejemplo, se cree que en el Brasil alrededor del 28% de los casos de transmisión del VIH se debe al uso de drogas por vía intravenosa. En Tailandia, la incidencia de la infección por el VIH entre los consumidores de drogas por vía intravenosa oscila entre el 40% y el 50%, lo que representa una merma continua del potencial humano y económico de cara al futuro.

25. Las consecuencias de la producción de drogas ilícitas para el medio ambiente son igualmente inequívocas: los cultivos ilícitos y la producción de drogas ilícitas causan a menudo deforestación, degradación de los suelos y contaminación del agua. Se estima, que sólo en la región amazónica del Perú, el cultivo de coca ha dado lugar a la deforestación de 700.000 hectáreas. En Colombia, todos los años se vierten más de 20 millones de litros de éter etílico, acetona, amoníaco, ácido sulfúrico y ácido clorhídrico - productos que se utilizan en la elaboración de clorhidrato de cocaína - en arroyos y afluentes de los ríos Amazonas y Orinoco. En Bolivia, el uso intensivo de plaguicidas por los cultivadores de coca en la zona de Chapare ya ha producido una grave contaminación de las aguas subterráneas.

26. Está claro que la lucha contra el uso indebido de drogas debe estar estrechamente vinculada a las políticas de desarrollo. Sin embargo, habida cuenta de los enormes gastos que entrañan las actividades de desarrollo sustitutivas, es esencial la división del trabajo entre los organismos interesados. De hecho, la magnitud de la financiación necesaria obligará a los gobiernos y a las organizaciones internacionales a cuantificar los beneficios de la inversión correspondiente y a encontrar la manera de garantizar una base financiera más amplia y estable para los programas de desarrollo sustitutivos que la que han tenido hasta ahora. Para ello será indispensable que exista un total acuerdo entre los Estados Miembros y los organismos y entre los propios organismos acerca de los objetivos comunes.

27. Para que los organismos de fiscalización de drogas y de desarrollo actúen conjuntamente, es preciso iniciar la labor multidisciplinaria en equipo y las consultas correspondientes desde las primeras etapas de cualquier proyecto. De esa forma, la fiscalización de drogas pasaría a ser una parte integrante del conjunto de servicios de asistencia para el desarrollo. Por ejemplo, se podría ayudar a una comunidad asolada por la droga mejorando sus escuelas. Una

división del trabajo acertada consistiría en que los organismos de desarrollo se concentraran en establecer una infraestructura educacional con carácter sostenible. Los organismos de fiscalización ejecutarían programas de educación preventiva para los jóvenes, financiarían programas de extensión encaminados a reinsertar a los toxicómanos en el sistema escolar y llevarían a cabo campañas de sensibilización y de educación.

28. Otro ejemplo útil sería la reconstrucción económica de posguerra. En ese caso, los organismos de desarrollo se concentrarían, por ejemplo, en la reactivación de la producción agrícola, la lucha contra las enfermedades, la reinserción de refugiados y la reconstrucción de la infraestructura. También se deberían emprender esfuerzos coordinados por desmovilizar a los ex combatientes e iniciar programas de readiestramiento profesional y de creación de puestos de trabajo. Además, sería necesario abordar el problema del tráfico de drogas y cualquier actividad conexas de contrabando de armas. Al mismo tiempo, los órganos de fiscalización ayudarían a reincorporar al país en el marco jurídico internacional, frenar la producción ilícita de drogas, elaborar mecanismos institucionales para prevenir el tráfico transfronterizo e impedir el aumento del consumo interno mediante la educación y la rehabilitación.

### C. Recomendaciones

29. Es preciso conocer con más exactitud las dimensiones económicas del problema de las drogas ilícitas a efectos de prestar asistencia en la elaboración y aplicación de la política interna e internacional de fiscalización de drogas. En el plano nacional, las autoridades responsables de la política económica y de la fiscalización han de establecer acuerdos de cooperación institucional, que refuercen considerablemente la capacidad nacional para abordar la dimensión económica de la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas. Los Estados Miembros deberán determinar la mejor manera de promover esos acuerdos para que fructifiquen a nivel regional y mundial.

30. La interdependencia creciente de la economía mundial facilita el blanqueo de capitales procedentes de la droga. Es indispensable elaborar mecanismos encaminados a facilitar la adopción de decisiones de carácter multilateral y la represión del blanqueo de capitales. Es esencial actuar sobre la base establecida por las organizaciones regionales y las Naciones Unidas tienen el potencial y la ventaja comparativa necesarias para contribuir a la cooperación entre las autoridades competentes de los países. Otro sector igualmente esencial de cooperación en materia de formulación de políticas es la colaboración entre los sectores público y privado: una mayor coordinación entre los gobiernos, la banca privada y otras instituciones financieras es condición indispensable para impedir el blanqueo de capitales a nivel internacional.

31. Deberían tomarse medidas para apoyar y promover diversas iniciativas ya en curso encaminadas a reforzar la colaboración entre organizaciones de desarrollo y organizaciones de fiscalización de estupefacientes. Los Estados Miembros deberían actuar a través de los órganos rectores de las organizaciones de desarrollo a fin de que en sus actividades éstas tengan en cuenta la cuestión de la fiscalización siempre que sea apropiado. Los gobiernos que deseen obtener asistencia de las instituciones internacionales de financiación deberían incluir en sus propuestas actividades de lucha contra la droga, especialmente

actividades de desarrollo sustitutivo en zonas afectadas o amenazadas por los cultivos ilícitos. Los organismos de las Naciones Unidas, actuando por medio del Comité Administrativo de Coordinación (CAC), han intensificado ya la colaboración operacional en la lucha contra la droga; cada organismo interesado debería adoptar todas las medidas necesarias para lograr la plena aplicación de las decisiones del CAC, especialmente a nivel nacional.

## II. DIMENSIONES SOCIALES

32. En muchos países se debate si el uso indebido de drogas debe considerarse un delito, una enfermedad, una disfunción social o alguna combinación de todo ello. A menudo, la política oficial es ambivalente respecto de la índole de la drogadicción y las actitudes sociales ponen de manifiesto la incertidumbre existente respecto de las causas del problema y de quién debe asumir la responsabilidad de afrontarlo. Parece aconsejable la realización de estudios en diversas esferas que entrañan una dimensión social, en particular las relaciones entre las drogas y la familia, la salud, la educación, el empleo y la delincuencia.

### A. La familia

33. El vínculo entre los estupefacientes y la familia es complejo: sería erróneo suponer que los padres son responsables de los problemas que padecen sus hijos a causa de las drogas o que los farmacodependientes son culpables de los problemas de sus familias. Se estima que en el uso de estupefacientes influyen, entre otros factores, la ausencia prolongada o traumática de los padres, una disciplina demasiado severa, las dificultades de comunicación en el plano emocional y el uso de estupefacientes por los padres. También puede influir el traslado de la familia o de miembros de la familia en busca de trabajo, situación cada vez más frecuente por la creciente integración de la economía mundial.

34. También se ha demostrado que el uso indebido de drogas guarda mayor correlación con la desintegración de la familia que con la pobreza, como lo indican los resultados de un estudio llevado a cabo en México por el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) y la Universidad de las Naciones Unidas. Un estudio similar realizado por dichas entidades en la República Democrática Popular Lao indicó que, en las zonas donde habían decaído los controles sociales ejercidos por la familia y la comunidad, el consumo de opio y heroína había aumentado entre los jóvenes y había llegado a afectar al 10% de la población. Otro estudio de la misma serie llevado a cabo en Tailandia atribuyó el creciente uso de heroína y sustancias sicotrópicas a la urbanización, a la rápida evolución cultural y a la quiebra de la cohesión familiar. También existe una relación en sentido contrario: el consumo de drogas trastorna las relaciones familiares y crea familias disfuncionales, que dejan de ser un factor positivo para convertirse en una carga para la sociedad.

35. Sin embargo, el grupo familiar también puede ser una poderosa fuerza de prevención y tratamiento. Es importante reconocer y apoyar a la familia, independientemente del modo en que esté constituida, pues es un instrumento para la prevención y el tratamiento del uso indebido de drogas. La familia tiene que

desempeñar un papel fundamental en la enseñanza de los jóvenes, en el cuidado de la salud y en la movilización del apoyo de la comunidad cuando es necesario, y de este modo puede contribuir a la lucha por reducir la oferta y la demanda de estupefacientes.

36. Los jóvenes son quienes más sufren por la fragmentación de la familia. En muchas culturas, la adolescencia es el período en el que se desarrolla el sentido de la propia identidad, se establecen vínculos sociales, y se adquieren valores e ideales nuevos. Es una edad muy vulnerable, en la que la presión de los coetáneos puede inducir a la experimentación con estupefacientes.

37. El uso indebido de drogas es cada vez más común entre diferentes grupos de jóvenes. La edad media de iniciación en el consumo de estupefacientes ha disminuido en todo el mundo. Al lado de sustancias más tradicionales, como la heroína y la cocaína, están surgiendo nuevas drogas, como el "éxtasis" y otras drogas de diseño, se ha registrado un alarmante aumento del número de jóvenes que se inyectan drogas.

#### B. Salud

38. Al parecer, los costos de la atención médica de un toxicómano son casi un 80% más elevados que los de un ciudadano medio del mismo grupo de edad, y es un hecho reconocido que la cocaína, la heroína, otros opiáceos, los barbitúricos, las anfetaminas y sus respectivos derivados han originado fallecimientos prematuros relacionados con las drogas. También se ha demostrado de manera concluyente la existencia de una relación entre el uso de estupefacientes por vía intravenosa y la propagación del VIH/SIDA: un 22% de los toxicómanos infectados con VIH/SIDA en todo el mundo se inyectan drogas.

39. Según la Organización Mundial de la Salud, un efecto todavía más importante del consumo de estupefacientes podría residir en su relación con la hepatitis, la tuberculosis, las enfermedades cardiovasculares, la cirrosis y los trastornos neuropsiquiátricos. El uso indebido de drogas puede originar complicaciones durante el embarazo, en particular sufrimiento fetal, y trastornos después del nacimiento, y también puede conducir a comportamientos violentos y al suicidio. La transmisión del VIH/SIDA no es, pues, la única consecuencia para la salud del uso indebido de drogas, que tiene una incidencia mucho más amplia en todo el mundo como factor causante y agravante de enfermedades.

40. Resulta más eficaz y menos onerosa la prevención del consumo de drogas que la cura de los toxicómanos. No obstante, el uso indebido de drogas es una realidad que hay que afrontar en todas sus diversas manifestaciones. Por lo tanto, las estrategias deben adaptarse para abordar el problema en todas sus formas, desde el consumo experimental hasta la farmacodependencia. Las actividades de información y las medidas innovadoras de intervención temprana son tan importantes como el tratamiento y la rehabilitación, especialmente para los grupos de jóvenes más expuestos.

41. Con todo, el tratamiento y la rehabilitación son componentes esenciales de las actividades orientadas a reducir la demanda. De los resultados de las investigaciones se desprende que un tratamiento correctamente administrado puede modificar el comportamiento y sentar así las bases de la rehabilitación y la

reinserción social. No obstante, a fin de lograr resultados positivos los programas deben contar con personal calificado, una gestión permanente, recursos adecuados y flexibilidad para adecuarse a circunstancias cambiantes. Dado que en muchos países generalmente no se cuenta con la asistencia especializada necesaria, es posible que haya que adaptar la infraestructura existente para la atención primaria de la salud. La mayoría de las personas que viven en zonas rurales no tienen fácilmente acceso a los servicios de atención especializada de salud, pero la utilización de redes primarias de atención puede servir de punto de contacto y constituir así una vía de intervención.

42. El uso indiscriminado y creciente de los estimulantes sintéticos también se está convirtiendo en una seria amenaza para la salud y causa especial preocupación la amplia gama de sustancias derivadas de las anfetaminas. El uso indebido de esas sustancias ha aumentado rápidamente al tiempo que disminuía su uso terapéutico, y este problema se acentúa con mayor rapidez que el del consumo de heroína y cocaína, lo que conlleva graves repercusiones para la fiscalización internacional de drogas, pues muchos de los estimulantes sintéticos son más baratos que la cocaína, tienen un efecto estimulante más prolongado y no dependen de materias primas vegetales por lo que no puede controlarse su suministro. En muchas partes del mundo, los principales consumidores de estos nuevos estimulantes sintéticos son los jóvenes, atraídos quizás por el hecho de que esas sustancias, aunque perjudiciales para la salud, no se presentan con el mismo estigma de nocividad que las demás drogas.

### C. Educación

43. Es casi un hecho irrefutable que el uso indebido de drogas disminuye la capacidad de los jóvenes de utilizar al máximo su capacidad de aprendizaje. Es preciso que todos los gobiernos, adopten con urgencia, políticas educativas de prevención como estrategia básica para procurar poner freno a la propagación del uso indebido de drogas. Por ello, en su serie de sesiones de alto nivel, el Consejo Económico y Social podría fomentar la integración de la imprescindible educación preventiva, conjuntamente con la promoción de estilos de vida saludables, en los programas de enseñanza primaria.

44. Sin embargo, en muchos países la mayoría de los niños no tiene acceso siquiera a la educación primaria, por lo que también es necesario buscar un ámbito distinto de la escuela en el que puedan aplicarse los programas de prevención: el hogar, la comunidad y las instituciones religiosas son tres ámbitos no escolares apropiados para la educación de jóvenes y adultos.

45. Por otra parte, existen sociedades donde la cultura o los tabúes impiden que se reconozcan y afronten abiertamente los problemas relacionados con las drogas, e incluso allí donde se reconocen los recursos financieros disponibles se han de repartir con muchas otras enfermedades. Por ese motivo, los gobiernos deben desempeñar un papel fundamental y dirigir el debate sobre el uso indebido de drogas dentro de sus respectivas sociedades. Los gobiernos tienen capacidad para reunir información sobre el problema y la responsabilidad de utilizar esa información para crear mayor conciencia en la materia: sólo tras haber logrado comprender el problema puede esperarse que las personas hagan algo para solucionarlo.

#### D. El lugar de trabajo

46. Como se mencionó más arriba (véanse los párrafos 9 y 10 y 20 a 24), son numerosas las ramificaciones directas e indirectas del uso indebido de sustancias psicoactivas en el lugar de trabajo, como el aumento del absentismo, los accidentes y las reclamaciones de prestaciones e indemnizaciones por enfermedad. Los costos económicos ocultos relacionados con el uso indebido de sustancias, como la baja productividad o las oportunidades económicas perdidas, son sustanciales, al igual que los costos humanos, como la pérdida de empleos, la pérdida de trabajadores especializados y la tensión en las relaciones laborales. Hay que tener presente que, si bien la prevención es la solución idónea, el tratamiento es también posible, y en este contexto el trabajo es esencial para lograr la recuperación de los toxicómanos y contribuye en gran medida a preservar la dignidad de las personas afectadas y lograr su reinserción social.

#### E. Delincuencia

47. En la sección IA se examinan las posibilidades de que la delincuencia organizada se aproveche de la liberalización de las economías en todo el mundo. La relación entre las drogas y la delincuencia tiene también unas dimensiones sociales.

48. Por lo general se reconoce que existen tres tipos de violencia relacionados con las drogas: a) la violencia causada por los efectos farmacológicos de las propias drogas; b) la violencia compulsiva por motivos económicos; y c) la violencia sistémica. El efecto farmacológico de algunas drogas induce o acentúa el comportamiento agresivo. La violencia compulsiva por motivos económicos deriva de la necesidad que tienen los toxicómanos de conseguir dinero para comprar drogas y constituye un problema de considerable alcance, a pesar de que sólo una pequeña proporción de los delitos cometidos con ese fin es de carácter violento. La violencia sistémica deriva de la propia relación entre los toxicómanos, los distribuidores y los traficantes y de la competencia por obtener una parte del mercado y controlar el territorio, y a menudo obliga a los toxicómanos a participar en la distribución y el tráfico de estupefacientes.

49. Los encargados de la formulación de políticas y la comunidad en general deben tener en cuenta los problemas sociales resultantes del uso indebido de drogas y de la delincuencia, que tienen repercusiones cada vez más amplias en el conjunto de la sociedad. Por ejemplo, los estudios sobre la incidencia regional de la violencia en Colombia indican que ocho de las diez regiones más violentas del país son zonas importantes de producción y tráfico de cocaína y marihuana. Otro problema conexo son los robos: según las conclusiones de un estudio, el 50% del volumen total de los robos cometidos en 1993 en Inglaterra y Gales tenía relación con las drogas. La correlación entre la toxicomanía y la prostitución es a veces resultado de la decisión de procurarse dinero para comprar droga, aunque su causa primordial siga siendo probablemente la miseria.

#### F. Recomendaciones

50. La mayor prioridad al abordar el problema de las drogas en el plano social es el de la prevención del uso indebido de drogas por los jóvenes. Estos se ven más afectados que otras personas por las variaciones en la disponibilidad de estupefacientes y por las actitudes de la sociedad hacia ellos. Si las drogas pueden obtenerse fácilmente y si la sociedad adopta una actitud permisiva respecto de su consumo, aumentará el número de jóvenes que quieran experimentar con estupefacientes y también el número de consumidores habituales. Por lo tanto, los programas destinados a reducir la demanda deberán ser componentes sinérgicos de una estrategia de fiscalización de drogas equilibrada, global y polifacética.

51. La prevención del uso indebido de drogas exige un compromiso a largo plazo. Es necesario lograr cambios fundamentales en vez de resultados a corto plazo. Con ese propósito, es imprescindible lograr la integración de los programas de reducción de la demanda en las políticas sociales o de salud vigentes o proyectadas. La problemática de las drogas debe incorporarse en otros programas destinados a afrontar cuestiones sociales importantes, como la pobreza, la vivienda, el desempleo o el desarrollo rural. Deberían integrarse los diversos tipos de programas de reducción de la demanda, ya sea en el ámbito de la educación, las actividades comunitarias, el tratamiento o la rehabilitación, dando prioridad a la prevención del uso indebido de drogas por los jóvenes.

52. Además, la prevención del uso indebido de drogas deberá tener un carácter general y multisectorial que comprenda la preparación para la vida cotidiana, la difusión de estilos de vida saludables, el apoyo de la familia, la participación de la comunidad, la promoción de la causa antidrogas y la movilización social. Lo que se necesita es un enfoque que incluya el espectro más amplio posible de agentes sociales para promover el desarrollo saludable del joven en lugar de programas parciales en los que se aborde el uso indebido de drogas y otras sustancias como un problema aislado.

53. Las medidas de prevención del consumo de drogas entre los jóvenes deben dirigirse al mayor número posible de destinatarios. Las medidas de carácter general deberán complementarse con medidas orientadas a grupos específicos que corren especial riesgo, como los niños que no asisten a la escuela y los niños de la calle. Es de vital importancia determinar cuáles son los grupos vulnerables y formular programas orientados a esos destinatarios, teniendo en cuenta sus necesidades y características específicas.

54. También es necesario integrar aún más la educación preventiva en el conjunto de actividades operacionales de todos los órganos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas. Es igualmente importante que se establezca o se intensifique de manera oficial el diálogo regular sobre la cuestión de la reducción de la demanda de drogas entre todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas interesadas o que pueden desempeñar un papel a ese respecto. Es preciso dar especial prioridad a la prevención del uso indebido de drogas entre los jóvenes, además de buscar soluciones a largo plazo. La integración de las actividades de reducción de la demanda en las políticas sociales o de salud vigentes o proyectadas constituye un requisito previo para el logro de una estrategia verdaderamente polifacética de fiscalización del uso indebido de drogas.

### III. DIMENSIONES MUNDIALES

#### A. Mundialización del problema

55. Durante los tres últimos decenios, el uso indebido y el tráfico de drogas se han convertido en un problema cada vez más complejo: hay más drogas ilícitas, la producción está mucho más extendida, ha aumentado el consumo y se han abierto nuevas rutas al tráfico. Movido por la demanda y la ocasión, y paralelamente al de bienes de consumo, se ha creado también un mercado mundial de drogas ilícitas, lo que ha hecho de la droga un problema mundial.

56. Han surgido nuevas drogas o las que ya existían han adoptado nuevas formas. Entre los opiáceos, las nuevas drogas que han ido apareciendo en muchos países consisten en su mayoría en variantes de preparados de drogas o productos ya existentes, como la "compota", un concentrado a base de paja de adormidera, o en variantes de heroína sin refinar. Por lo que respecta a la cocaína, la nueva droga ha sido el tristemente famoso crack. Las drogas sintéticas presentan efectos farmacológicos muy diversos, a medida que en diferentes lugares surgen distintas sustancias alucinógenas, barbitúricos o estimulantes de tipo anfetamínico o derivados de anfetaminas. Conjuntamente, se consumen de forma indebida en tantos y tan diferentes países que pueden calificarse de problema mundial.

57. En términos económicos, el funcionamiento del mercado ilícito de drogas no es diferente del de los demás mercados de bienes y servicios, que han experimentado en los 10 últimos años un rápido proceso de mundialización impulsado por la liberalización económica, el creciente poder adquisitivo de los consumidores y la mejora de las infraestructuras internacionales de transporte. Como en el caso de los bienes y servicios legítimos, algunos de los mercados de más rápido crecimiento se encuentran en regiones en desarrollo. Las tasas más elevadas de adicción a la heroína ya no se registran en países desarrollados, sino en ciertos países en desarrollo de Asia, como el Pakistán; en zonas de África se dan también altas tasas de adicción a esta droga. Los derivados sin refinar de la coca están creando problemas en países productores y países de tránsito. La metacualona, que casi ha desaparecido de los países industrializados, sigue siendo un problema de primera magnitud en países del África oriental y austral. En algunos países del África occidental se observa un importante consumo de diversas sustancias sicotrópicas. En el Oriente Medio, existe una importante desviación del uso farmacéutico y terapéutico legítimo al uso indebido tanto de barbitúricos como de estimulantes de tipo anfetamínico.

58. Las pautas del tráfico suelen depender de los tipos de drogas y de los países de origen. La distribución de cocaína, por ejemplo, comienza en la región andina y se extiende hacia el norte, a través de América Central, México y la región del Caribe, hasta alcanzar sus puntos de destino en América del Norte, Europa y otros lugares. Con la mayor apertura de las fronteras internacionales al paso de personas, mercancías, servicios y capitales, la famosa "ruta de los Balcanes" se ha transformado en una amplia red terrestre formada por diversas rutas, principalmente de tráfico de heroína, que van desde el Afganistán y el Pakistán, atravesando la República Islámica del Irán, Turquía y los Estados de Asia central pertenecientes a la Comunidad de Estados Independientes, hasta prácticamente todas las ciudades importantes de Europa.



59. Los cambios económicos y sociales mundiales también han permitido a los productores y traficantes de drogas ilícitas organizarse a escala mundial, colocando e invirtiendo sus beneficios ilícitos en centros financieros que aplican el secreto bancario y ofrecen atractivos rendimientos. El comercio ilícito de drogas tiende, pues, a propiciar la corrupción, y amenaza la seguridad de cualquier país al socavar desde dentro la legitimidad de las instituciones democráticas.

#### B. Respuesta internacional

60. Las tendencias mencionadas han obligado a la comunidad internacional a modificar su enfoque del problema. Hasta mediados del decenio de 1980, el problema de la droga se concebía como un problema exclusivo de los Estados productores y consumidores, pero la mundialización del uso indebido y el tráfico de drogas ha puesto fin, sin ningún género de duda, a esta manera de ver las cosas, que ha sido reemplazada por el principio de responsabilidad compartida o colectiva, plasmado en la Declaración aprobada por la Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas (Viena, 17 a 26 de junio de 1987). En 1988, la comunidad internacional reforzó de forma decisiva el conjunto de instrumentos jurídicos a su disposición aprobando la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

61. Otro paso decisivo fue el que dio la comunidad mundial en 1990 al poner en marcha una estrategia amplia y equilibrada, plasmada en el Programa Mundial de Acción aprobado por la Asamblea General en su decimoséptimo período extraordinario de sesiones. Con la aprobación de ese instrumento, toda la comunidad mundial se unió en un sistema de obligaciones mutuas y de asignación de recursos que servirá para adoptar medidas más eficaces, reafirmando la función central que desempeñan las Naciones Unidas en la cooperación internacional para la fiscalización de drogas y subrayando la gran prioridad atribuida por la comunidad mundial a la lucha internacional contra la droga. Esa prioridad fue reconocida en el actual plan de mediano plazo y reafirmada durante la reunión conmemorativa de la Asamblea General celebrada en octubre de 1995, cuando muchos jefes de Estado y de gobierno hicieron especial hincapié en sus declaraciones en la función desempeñada por las Naciones Unidas en la fiscalización de las drogas ilícitas.

62. La comunidad internacional tiene hoy a su disposición un arsenal eficaz: un marco jurídico bien fundamentado de convenciones para abordar el problema, una estrategia, un ámbito de actuación y, desde 1991, el PNUFID, principal órgano responsable de coordinar las actividades internacionales de lucha contra las drogas. Estos instrumentos se complementan con el Plan Amplio y Multidisciplinario de las Naciones Unidas en materia de fiscalización del uso indebido de drogas y con el acuerdo alcanzado en 1995 por el CAC acerca de la necesidad de integrar las actividades de fiscalización de drogas en los programas de trabajo de las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas.

63. Los programas y organismos del sistema de las Naciones Unidas han respondido positivamente a este llamamiento a una mayor participación, lo que se ha traducido en un claro aumento del número de entidades que desempeñan un papel

activo. De acuerdo con sus mandatos e intereses, varios organismos, como la OMS, la Organización Internacional del Trabajo y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, vienen trabajando activamente desde hace muchos años por reducir la demanda de drogas, en tanto que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial han colaborado en proyectos dirigidos a reducir la oferta. El PNUFID y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han mantenido desde hace tiempo una estrecha relación de trabajo. La íntima conexión existente entre las cuestiones de que se ocupan el PNUFID y la División de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Secretaría de las Naciones Unidas queda reflejada en las actividades conjuntas y en la definición de estrategias, esferas en las que ambos órganos hacen ya esfuerzos constantes por colaborar y complementarse mutuamente para la consecución de objetivos comunes.

64. Las nuevas asociaciones y alianzas no se limitan a acuerdos de financiación o a la cooperación "bilateral" entre organismos, sino que a menudo se traducen en actividades multisectoriales en las que participan múltiples organismos. El PNUFID participa en la actualidad en proyectos de diversos organismos, como el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Banco Mundial, al tiempo que refuerza sus vínculos con sus aliados tradicionales. Se está prestando especial atención a la cooperación sobre el terreno, en donde, en colaboración con otros organismos, se están llevando a cabo crecientes intervenciones en pequeña escala, orientadas hacia la adopción de medidas.

65. Durante sus cinco primeros años de existencia, el PNUFID ha propiciado una serie de medidas que han puesto de manifiesto su función catalítica, coordinadora y mediadora. El primer logro del PNUFID fue conseguir el acuerdo de los Estados Miembros acerca de las orientaciones prioritarias que debían darse a la fiscalización internacional de drogas: lograr un enfoque equilibrado, que considere la reducción de la demanda y la reducción de la oferta elementos complementarios de una estrategia multidimensional; promover planes nacionales globales de fiscalización de drogas integrados en la planificación económica y social general de cada país; elaborar y mantener vigentes normas y reglamentos internacionales sobre fiscalización de drogas; movilizar a la sociedad civil, especialmente a las organizaciones no gubernamentales, para la prevención y reducción del uso indebido de drogas; armonizar las medidas adoptadas por los organismos y programas de las Naciones Unidas y promover las actividades de cooperación con asociados principales dentro y fuera de las Naciones Unidas, especialmente en la transferencia de conocimientos especializados sobre fiscalización de drogas. Esas orientaciones prioritarias exigieron la adopción de medidas a nivel nacional, subregional y mundial.

66. La estrategia subregional, por la que todos los países interesados comparten una misma visión y perspectiva sobre las cuestiones relativas a la fiscalización de drogas, ha logrado resultados positivos verificables. El PNUFID ha patrocinado iniciativas subregionales en el Asia oriental, el Asia sudoriental, América del Sur y Europa oriental. Gracias a la experiencia lograda hasta la fecha, se ha extendido el enfoque subregional y se están negociando acuerdos similares con países del Asia central, África, el Oriente

Medio y partes de América del Sur. Se intenta hacer de la cooperación subregional un instrumento que permita a los gobiernos trabajar conjuntamente, con el apoyo del PNUFID, para hacer frente al problema de las drogas.

67. Otra novedad alentadora ha sido el aumento del número de Estados que se han adherido a los tratados internacionales sobre fiscalización de drogas, especialmente a la Convención de 1988. La asistencia jurídica que el PNUFID proporciona a los gobiernos ha ayudado a los Estados no sólo a convertirse en parte de esos instrumentos, sino también a colaborar en su aplicación. En 1995, se proporcionó asesoramiento jurídico directo a 19 Estados. Esta asistencia se complementó con la celebración de cursos prácticos a nivel nacional y subregional para formar a jueces y fiscales. Movido por un espíritu similar, el PNUFID ha participado en actividades destinadas a la creación de instituciones que le han permitido trabajar con gobiernos en la preparación y aprobación de planes orgánicos nacionales de fiscalización de drogas con los que convertir las obligaciones impuestas por los tratados en programas prácticos de lucha contra el uso indebido de drogas. En 1995, el PNUFID proporcionó a 28 Estados asesoramiento y asistencia sustantiva en la formulación de planes orgánicos nacionales de fiscalización de drogas.

68. También se ha puesto interés en establecer una colaboración con la sociedad civil y en forjar fuertes vínculos con organizaciones no gubernamentales. Por ello, en el contexto del Decenio de las Naciones Unidas contra el Uso Indebido de Drogas, el PNUFID prestó asistencia en la celebración del Foro Mundial de Organizaciones no Gubernamentales sobre la Reducción de la Demanda de Drogas, celebrado en Bangkok en 1994, y al que asistieron participantes de más de 100 países. El PNUFID ha puesto en marcha algunas iniciativas para movilizar a la sociedad civil, entre ellas una campaña para llegar a los jóvenes por medio del deporte, en cooperación con el Comité Olímpico Internacional; también promueve acuerdos de asociación con el mundo empresarial para mejorar los programas en el lugar de trabajo y los planes de colaboración con las empresas para prevenir el uso indebido de drogas.

69. Desde su inicio, el PNUFID ha luchado, con los limitados recursos de que dispone, para mejorar su capacidad como fuente fiable de conocimientos técnicos e información sobre producción, tráfico y consumo ilícito de drogas, en particular ha promovido el uso de su metodología de evaluación rápida para ayudar a reunir información cuantitativa y cualitativa sobre las tendencias, en el plano nacional, del uso indebido de drogas. Además, los foros de expertos sobre la reducción de la demanda, las reuniones regionales de jefes de organismos nacionales de represión del uso indebido de drogas, la creación de un mecanismo eficaz para coordinar la asistencia a los países de Europa central y oriental, la celebración de consultas técnicas sobre temas específicos, la formulación de un plan de acción regional para el Caribe y los estudios analíticos emprendidos por el PNUFID son ejemplos de la función directiva del Programa en el plano internacional.

### C. Nuevas tareas

70. Pese a todos los esfuerzos realizados, la amenaza de las drogas ilícitas está adquiriendo nuevas dimensiones a un ritmo alarmante. En muchos países, la inestabilidad política, la precariedad de las instituciones de fiscalización de

estupefacientes y la ausencia de un ordenamiento normativo adecuado siguen socavando la capacidad de respuesta de los gobiernos. En los países en transición, en particular, apenas si están surgiendo las nuevas instituciones necesarias para la lucha contra las drogas ilícitas y las actividades delictivas conexas. En todo el mundo la vulnerabilidad de los gobiernos ha debilitado la capacidad de los órganos de represión, las autoridades financieras y el personal sanitario para hacer frente a un problema que en muchos casos es nuevo para ellos.

71. Los gobiernos deben, por tanto, adoptar firmes medidas políticas para superar las diferencias históricas o rivalidades tradicionales entre los ministerios competentes y establecer una verdadera coordinación entre todos los que intervienen en la prevención del uso indebido de drogas y el tráfico ilícito. La capacidad institucional de coordinar las medidas internas con la labor subregional y regional resulta fundamental y constituye la base para una dirección y coordinación eficaces en el plano internacional.

72. Para consolidar los logros alcanzados hasta ahora, todos los países deben utilizar plenamente las posibilidades de la Convención de 1988 como instrumento de cooperación internacional para combatir el tráfico de drogas. La realización cabal de esas posibilidades exigirá, entre otras cosas, que todas las partes apliquen plenamente las disposiciones de la Convención, en particular las tendientes a impedir el desvío de precursores y de sustancias químicas esenciales para la fabricación ilícita de drogas, ayuden a adoptar medidas eficaces para combatir el blanqueo de dinero y favorezcan la cooperación entre los países para la investigación y el procesamiento de los delitos penales y para combatir el tráfico de drogas por vía marítima.

73. En cuanto a la reducción de la demanda, caracterizada por un conjunto de enfoques y metodologías amplias y a veces complejas, la comunidad internacional daría un paso importante al aprobar una declaración que expusiera los principios que han de regir las actividades en este campo.

#### D. Fortalecimiento del papel de las Naciones Unidas

74. A raíz de la creación del PNUFID, la Asamblea General, en su resolución 46/185 C, de 20 de diciembre de 1991, amplió el mandato de la Comisión de Estupefacientes para que pudiera operar como órgano rector del PNUFID. Además de dar orientación normativa al PNUFID, la Comisión debía encargarse de las funciones administrativas y presupuestarias relacionadas con el presupuesto bienal por programas del Fondo del PNUFID. La Comisión también vio cómo el número de sus miembros pasaba de 40 a 53 Estados, lo que le permitió contar con una base política más amplia. En el desempeño de sus funciones normativas, la Comisión a veces debe intentar conciliar los intereses nacionales con las necesidades de gestión de una organización multilateral que tiene un mandato de alcance mundial. En su calidad de partes interesadas en el PNUFID, los Estados Miembros deben procurar también que la Comisión pueda cumplir su función de foro central para la adopción de medidas concertadas de fiscalización internacional de estupefacientes, equilibrando las recomendaciones normativas dirigidas a los Estados Miembros con la adopción de decisiones y la orientación de la labor del PNUFID.

75. Desde un principio, la Comisión de Estupefacientes ha comprendido la necesidad de que el PNUFID disponga de una masa crítica de recursos que en todo momento hagan de él un centro de conocimientos especializados de gran calidad. La Comisión ha reconocido esa necesidad en varias resoluciones en las que ha instado a los Estados Miembros a aumentar considerablemente sus contribuciones para fines generales con objeto de que el PNUFID pueda desempeñar sus funciones normativas y especializadas.

76. En su 39º período de sesiones (Viena, 16 a 25 de abril de 1996), la Comisión de Estupefacientes tomó nota con preocupación de las tendencias que señalaban un descenso general de los recursos asignados al PNUFID tanto del presupuesto ordinario como de fuentes extrapresupuestarias. Los niveles presupuestarios para el bienio 1996-1997 son los siguientes:

	<u>Millones de dólares EE.UU.</u>	<u>Porcentaje</u>
Presupuesto ordinario	16,4	9,7
Fondo del PNUFID	<u>152,4</u>	<u>90,3</u>
Total	<u>168,8</u>	<u>100,0</u>

De un análisis detallado de la situación se desprende lo siguiente:

a) Los recursos procedentes del presupuesto ordinario, asignados principalmente para atender a los órganos intergubernamentales y a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), se están reduciendo de resultas de las medidas de austeridad impuestas por la situación financiera de las Naciones Unidas y podrían disminuir a unos 15,3 millones de dólares en el bienio actual;

b) Siete gobiernos y la Comisión Europea aportan el 90% de las contribuciones voluntarias totales;

c) Una gran proporción de las contribuciones voluntarias está vinculada a actividades concretas de cooperación técnica sobre el terreno;

d) El monto de las contribuciones para fines generales, de por sí limitado, disminuyó considerablemente durante el bienio 1994-1995. Esa fuente esencial de financiación se redujo en 15,3 millones de dólares, es decir en un 27% con respecto a los niveles del bienio 1992-1993, y se prevé que esta tendencia descendente continúe durante el bienio actual. Además, sólo tres países: Italia, el Japón y Suecia, aportan aproximadamente el 60% de las contribuciones para fines generales.

77. Estos fondos para fines generales, insuficientes y repartidos en forma desigual se destinan principalmente a sufragar los gastos de la sede y de actividades básicas realizadas por mandato sobre el terreno, y a la administración, asistencia y apoyo de la cooperación técnica. El monto de esos recursos para fines generales no es, sin embargo, suficiente para que el PNUFID

pueda mantener y potenciar su capacidad como centro de conocimientos especializados con objeto de:

a) Garantizar la disponibilidad de conocimientos técnicos de alta calidad en los diversos sectores de la lucha contra la droga;

b) Dar un apoyo y un respaldo más firmes a las actividades operacionales sobre el terreno, inclusive la programación, coordinación, investigación, análisis y evaluación;

c) Ofrecer un punto de referencia válido para la creación de una red de conocimientos técnicos que esté a disposición de la comunidad internacional.

78. En el contexto del análisis precedente, la Comisión de Estupefacientes tomó nota de que la Asamblea General, en su resolución 45/179, de 11 de diciembre de 1990, había dado al PNUFID un mandato más amplio para que se convirtiera en el centro principal de las medidas internacionales concertadas para la lucha contra la droga y realizara una labor de análisis, investigación y aplicación de políticas, pero sin prever un sistema de financiación para ese mandato ampliado. En consecuencia, la Comisión aprobó la resolución 10 (XXXIX), en la que reconoció, entre otras cosas, la necesidad de aumentar las contribuciones para fines generales procedentes de un grupo mucho más amplio de Estados en apoyo de los esfuerzos del PNUFID por adquirir las características propias de un centro mundial de conocimientos especializados. La Comisión también expresó su reconocimiento por el llamamiento hecho por el PNUFID con objeto de aumentar las contribuciones para fines generales en unos 15 millones de dólares anuales. En la documentación facilitada a la Comisión se explicó que esos recursos adicionales permitirían al PNUFID potenciar su capacidad para reunir, analizar y difundir datos sobre la reducción de la demanda y la oferta de drogas ilícitas. El Programa podría también facilitar nuevos conocimientos para tomar medidas contra el blanqueo de capitales, el tráfico ilícito de precursores químicos, la fiscalización de drogas lícitas y las actividades de represión. Por último, el PNUFID reforzaría su capacidad para investigar las causas del problema de la droga y sus consecuencias económicas y sociales y para establecer y mantener una colaboración con otros centros de conocimientos especializados.

#### E. Recomendaciones

79. A lo largo de los años, la comunidad internacional ha sido cada vez más consciente de que para afrontar un problema de alcance mundial como el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas, con todas sus ramificaciones, se requieren unas medidas que las Naciones Unidas están en condiciones idóneas para adoptar. La fiscalización internacional de drogas es una prioridad urgente que exige la solidaridad de la comunidad internacional. Los debates durante la serie de sesiones de alto nivel del Consejo, incluido el examen de la propuesta de celebrar un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, y la revisión del Plan de Mediano Plazo de las Naciones Unidas para el período 1998-2001 que habrá de efectuarse más adelante durante el año en curso, son ocasiones apropiadas para que los Estados Miembros muestren su determinación de proseguir la fiscalización internacional de drogas y reafirmen la alta prioridad asignada a la lucha contra las drogas ilícitas en el plano mundial.

80. Tan sólo podrá suscitarse un interés real y lograrse una auténtica participación a nivel mundial en el PNUFID si más países asumen una mayor responsabilidad en la financiación de los elementos esenciales del mandato del PNUFID. Por consiguiente, el Consejo podría recomendar a todos los Estados que estén en condiciones de hacerlo que apliquen la resolución 10 (XXXIX) de la Comisión de Estupefacientes.

-----