



# Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general  
28 de mayo de 1998  
Español  
Original: inglés

---

## Asamblea General

Quincuagésimo tercer período de sesiones

Tema 105 de la lista preliminar\*

**Fiscalización Internacional de Drogas**

## Consejo Económico y Social

Período de sesiones sustantivo de 1998

Tema 14 d) del programa provisional\*\*

**Cuestiones sociales y de derechos humanos:  
estupefacientes**

## Aplicación del Plan de Acción para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre fiscalización del uso indebido de drogas

### Informe del Secretario General

#### *Resumen*

En su resolución 48/112, la Asamblea General pidió que el Plan de Acción para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre fiscalización del uso indebido de drogas se examinara y actualizara cada dos años. En su primer período ordinario de sesiones de 1995, el Comité Administrativo de Coordinación pidió a su Subcomité de Fiscalización de Drogas que examinara, fortaleciera e hiciera operacional el Plan de Acción para todo el sistema de las Naciones Unidas. El nuevo Plan debía basarse en los planes de acción multiinstitucionales de carácter sectorial o subsectorial, que debían prever incrementos progresivos y abarcar finalmente la totalidad de los aspectos de la fiscalización de drogas. La primera versión del nuevo plan, que combinaba seis de dichos planes de acción, se presentó en 1996 al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General (A/51/129-E/1996/53).

El presente informe contiene información de antecedentes, una reseña de la situación de los seis primeros planes y otros dos planes de acción adicionales.

---

\* A/53/50.

\*\* E/1998/100.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Antecedentes .....	1-4	3
II. Situación de los planes .....	5-10	3
A. Primer grupo de planes de acción .....	5-7	3
B. Proceso .....	8-9	4
C. Segundo grupo de planes de acción .....	10	4
III. Planes de acción adicionales .....	11-36	4
A. Las drogas, el encarcelamiento y otras penas posibles .....	11-24	4
B. Uso indebido y tráfico de drogas en situaciones de conflicto y posteriormente	25-36	7

## I. Antecedentes

1. En 1989 la Asamblea General decidió por primera vez, en su resolución 44/141, que se elaborara el Plan de Acción para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre fiscalización del uso indebido de drogas. En 1993 la Asamblea General en la resolución 48/112, pidió que el Plan de Acción para todo el sistema se examinara y actualizara cada dos años y que la Comisión de Estupefacientes prestara especial atención al examen de la aplicación y el seguimiento del Plan. En resoluciones posteriores, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Comisión de Estupefacientes pidieron que se fortaleciera el Plan, se mejorara su presentación y se aumentara utilidad.

2. En vista de las dificultades encontradas en el transcurso de los años en los intentos de preparar un plan coherente y útil, el Comité Administrativo de Coordinación (CAC), en su primer período ordinario de sesiones de 1995, pidió a su Subcomité de Fiscalización de Drogas que examinara y fortaleciera el Plan de Acción para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre fiscalización del uso indebido de drogas y le diera carácter operacional elaborando planes de acción multiinstitucionales concretos de carácter sectorial o subsectorial para fiscalizar el uso indebido de drogas a nivel mundial, regional y subregional (ACC/1995/4). En consecuencia, la preparación del Plan de Acción para todo el sistema dejó de estar a cargo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) y quedó a cargo del Subcomité, convirtiéndose así en actividad multiinstitucional, y se asignó al PNUFID, en su condición de secretaria del Subcomité, la función de coordinar la elaboración de esos planes de acción y las actividades posteriores. La primera versión del Plan de Acción revisado, que comprendía seis planes de acción, se publicó en 1996 en el documento A/51/129-E/1996/53.

3. En 1996, el Subcomité aprobó cuatro temas adicionales para la preparación de planes de acción y estableció los equipos de tareas que se encargarían de ello. Se expresó la inquietud de que estuviera disminuyendo el impulso inicial y se recaló la necesidad de fomentar en todos los organismos la voluntad política para que el Plan de Acción para todo el sistema diera resultados. El Subcomité también expresó la preocupación de que la falta de financiación adecuada dificultase la ejecución de los planes incluidos en el Plan de Acción para todo el sistema y convino en actualizar los planes existentes teniendo en cuenta el objetivo de la obtención de fondos. No obstante, posteriormente no se adoptó medida alguna para cumplir esa decisión.

4. Pese al entusiasmo con que se había lanzado el Plan de Acción para todo el sistema y aunque se reconoció que el propio proceso había contribuido a mejorar la colaboración interinstitucional, en 1997 hubo consenso en el Subcomité en el sentido de que, si bien el Plan de Acción ponía de manifiesto las actividades que ejecutaban los diversos organismos, su efecto sobre dichas actividades era poco o ninguno y, en consecuencia, era necesario darle una orientación más operacional. En consecuencia, el Subcomité decidió examinar la aplicabilidad del Plan de Acción a las actividades sobre el terreno y pidió al PNUFID que en 1998 hiciera una evaluación externa del Plan de Acción.

## II. Situación de los planes

### A. Primer grupo de planes de acción

5. Los seis planes de acción originales se prepararon en el plazo convenido con la activa participación de 10 organismos y abarcaron los siguientes temas:

- a) Prevención del uso indebido de drogas en el medio escolar;
- b) Prevención del uso indebido de drogas por los niños y los jóvenes en circunstancias especialmente difíciles;
- c) Prevención del uso indebido de drogas entre los jóvenes de zonas rurales;
- d) Prevención del uso indebido de drogas en el lugar de trabajo;
- e) La mujer y el uso indebido de drogas: la dimensión del género;
- f) Evaluación del uso indebido de drogas: reunión de datos.

6. Se ha iniciado la vigilancia de la ejecución de esos planes pero los resultados son todavía incompletos por los atrasos en la respuesta de algunos organismos. No obstante, un examen general indica que los objetivos de los planes no han variado. También siguen siendo fundamentalmente aplicables las descripciones de los problemas que se quiere combatir, y en algunos casos se han adaptado únicamente para hacerse eco de nuevas tendencias y mandatos. De hecho, el acuerdo en todo el sistema acerca del análisis de los problemas y los objetivos ha servido mucho para promover actividades conjuntas y despertar el interés de nuevos organismos asociados. Cabe destacar al respecto los casos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa conjunto y de copatrocinio de las Naciones Unidas sobre

el virus de inmunodeficiencia adquirida y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA).

7. Las actividades financiadas desde el comienzo están casi todas terminadas o siguen en marcha. Los informes sobre la situación de las actividades aplazadas o canceladas indican que la principal razón ha sido la falta de recursos. Sólo en pocos casos se ha indicado otras razones como el desorden civil en un país determinado o la inclusión de las actividades en otras.

## **B. Proceso**

8. Si bien hasta ahora se ha observado en el proceso de elaboración del nuevo Plan de Acción la dedicación de algunos organismos a los principios de la colaboración interinstitucional, también es evidente que la falta de participación de organismos que pueden ser muy importantes tanto en el Subcomité como en el Plan de Acción ha disminuido considerablemente el carácter interinstitucional de la labor y del producto. Cabe reconocer las dificultades inherentes a tratar de vincular instrumentos de planificación disímiles y la aprobación y las prácticas en diferentes entidades. También es posible que, pese a que los órganos intergubernamentales asignan cada vez mayor prioridad a la coordinación interinstitucional, dicho nivel de prioridad no corresponde al de los recursos disponibles para esas actividades.

9. Como se mencionó en el párrafo 4 *supra*, en vista de las deficiencias observadas en el Plan de Acción para todo el sistema, el Subcomité del CAC de Fiscalización de Drogas pidió al PNUFID que hiciera una evaluación externa del proceso en 1998. Los resultados de la evaluación se presentarán al Subcomité en su sexto período de sesiones, que se ha de celebrar en septiembre de 1998. En esa oportunidad se elaborará una estrategia para la dirección futura del Plan de Acción para todo el sistema teniendo también en cuenta las consecuencias de la reforma en marcha en el sistema de las Naciones Unidas, las prioridades de los Estados Miembros y el nivel de los recursos disponibles para la labor.

## **C. Segundo grupo de planes de acción**

10. Desde que se presentó el informe anterior a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social (A/51/129-E/1996/53) se han preparado los dos planes de acción adicionales siguientes, que deberán considerarse parte integrante del Plan de Acción para todo el sistema conjuntamente con los seis anteriores:

- a) Las drogas, el encarcelamiento y otras penas posibles;
- b) Uso indebido y tráfico de drogas en situaciones de conflicto y posteriormente.

## **III. Planes de acción adicionales**

### **A. Las drogas, el encarcelamiento y otras penas posibles**

11. El Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia y el Centro de Prevención Internacional del Delito (anteriormente denominado División de Prevención del Delito y Justicia Penal) de la Secretaría de las Naciones Unidas dirigieron conjuntamente el equipo de tareas para la preparación del Plan de Acción sobre las drogas, el encarcelamiento y otras penas posibles en colaboración con el PNUFID y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

#### **1. Descripción del problema**

12. Durante muchos años la comunidad internacional ha debatido la compleja relación que existe entre el uso indebido de drogas y la delincuencia, y las formas de reducir, si no se logra eliminar, las consecuencias negativas. Los encargados de formular políticas, los científicos y los investigadores han definido diferentes aspectos del problema: factores socioeconómicos (por ejemplo, producción para el mercado ilegal, tráfico nacional e internacional, delincuencia organizada); comportamiento sistemático (por ejemplo, estilos de vida y comportamiento violento de los adictos); y los efectos sicofarmacológicos de las drogas (por ejemplo, agresividad, paranoia). Además de los delitos abarcados por la legislación sobre drogas, se comete una serie de delitos comunes, tanto contra las personas como contra la propiedad, como consecuencia directa o indirecta del uso indebido y el tráfico de drogas.

13. El sistema de justicia penal (policía, enjuiciamiento, tribunales y sistema correccional) tiene que distinguir, enjuiciar, castigar y rehabilitar a:

- a) Los consumidores de drogas que cometen delitos leves contemplados en la legislación sobre drogas (generalmente posesión y venta de pequeñas cantidades de sustancias ilícitas);
- b) Los consumidores de drogas que cometen delitos comunes debido generalmente a los efectos psicoactivos de las

drogas (por ejemplo, delitos predatorios, delitos violentos, contravenciones de tránsito);

c) Los consumidores de drogas que cometen delitos como el robo para pagar el costo de su drogadicción;

d) Los delincuentes que participan en la producción, el contrabando y la distribución de drogas a niveles inferiores;

e) Los delincuentes que cometen delitos graves contra las leyes sobre drogas (por ejemplo, control de la fabricación, contrabando) y, en la mayor parte de los casos, otros delitos (por ejemplo, delitos violentos, delitos financieros como el blanqueo de dinero, corrupción) a fin de salvaguardar sus redes de tráfico y sus bienes.

14. Al considerar las sentencias para esos diversos delincuentes, cabe destacar el principio de que la sanción debe corresponder a la gravedad del delito. Los tipos de sentencias y métodos correccionales varían de un país a otro y aun en la misma región, así como según el tipo del delito cometido y la salud del delincuente (consumidor o no de drogas). En muchos países, la reacción contra el constante crecimiento del mercado de drogas ilícitas ha hecho aumentar la severidad de las penas para castigar la venta y posesión de drogas, que incluyen el encarcelamiento. El número cada vez mayor de personas detenidas por delitos relacionados directa o indirectamente con las drogas ha sobrecargado muchos sistemas de justicia penal, con la consiguiente congestión y el atraso de casos de todo tipo. El problema es aún más grave en países en que se detiene a los acusados de delitos relacionados con las drogas o se imponen sentencias de cárcel por delitos leves relacionados con las drogas. En muchos casos, esas prácticas han causado congestión en las cárceles.

15. El aumento del uso del tratamiento o de otros tipos de sentencias para los delincuentes menores aliviaría la carga impuesta al sistema de justicia penal y, posiblemente, aumentaría la eficacia de la administración de justicia y permitiría dedicar recursos a menudo escasos a la prevención del tráfico de drogas en gran escala y a la lucha contra él. Conjuntamente con la sentencia de detención debería proporcionarse tratamiento para los culpables de delitos graves. Los culpables de delitos leves que usan drogas indebidamente pueden ser condenados a participar en programas alternativos o a penas de otro tipo (por ejemplo, libertad condicional, órdenes de servicio comunitario) que a menudo incluyen un programa de tratamiento. La comparación entre la eficacia del tratamiento obligatorio y del voluntario ha sido objeto de varios estudios de evaluación y sigue dando lugar a debates a menudo encendidos. Al considerar el tratamiento y la rehabilitación, los gobiernos deben tener presentes varias consideraciones, especialmente la necesidad de hacer cumplir la ley, las necesidades de tratamiento de los delincuentes y

otras necesidades humanitarias, y la protección de los derechos humanos tanto de los delincuentes como de las víctimas y los miembros de la comunidad.

16. El aumento del número de delincuentes menores de edad, en varios casos niños preadolescentes, es un fenómeno especialmente atemorizante, sobre todo en los vecindarios pobres, donde participan con grupos de delincuentes en la venta de drogas ilícitas. Hay que elaborar estrategias concretas para su rehabilitación y reintegración a la sociedad. También debería prestarse especial atención a las necesidades concretas de las consumidoras y vendedoras de drogas.

17. Como ya se mencionó, en el caso del encarcelamiento, los consumidores de drogas y los culpables de delitos penados por la legislación sobre drogas constituyen un gran porcentaje de muchas poblaciones penitenciarias (las cifras varían mucho, entre el 5% y el 90%, según han informado al PNUFID los Estados Miembros). Los sistemas penitenciarios hacen frente a una gran variedad de problemas que van mucho más allá de la ya notable sobrepoblación de las cárceles. La presencia de culpables de delitos graves contra las leyes sobre drogas que mantienen vínculos con organizaciones delictivas requiere la adopción de medidas de seguridad máxima y amenaza el bienestar de otros reclusos, al mismo tiempo que presenta posibles riesgos de corrupción del personal correccional. Los correos y vendedores ocasionales y en pequeña escala son a menudo extranjeros, en algunos casos inmigrantes clandestinos, cuyos antecedentes culturales, religiosos y sociales son sumamente distintos de los de los reclusos nacionales. El sistema penitenciario hace frente a problemas nuevos para satisfacer las necesidades de esos reclusos y evitar el riesgo de discriminación y abuso por parte de otros reclusos y hasta del personal penitenciario. Además, los reclusos que consumen drogas necesitan tratamiento médico y rehabilitación a cargo de personal especializado. En algunos casos se han creado secciones especiales en las instalaciones penitenciarias, mientras que en otros los reclusos que consumen drogas viven con otros reclusos. También en este caso deberían tenerse presentes las necesidades especiales de los delincuentes menores de edad y las mujeres, por ejemplo, alojamiento aparte.

18. Los programas concretos pueden incluir programas de destoxificación o mantenimiento, asesoramiento, terapia en grupo y terapia ocupacional. Además del tratamiento de la drogadicción, los reclusos que consumen drogas requieren antes de su libertad programas psicológicos y vocacionales concretos. Su reintegración en la sociedad se dificulta por el doble membrete de ex delincuente y ex drogadicto y también por la pérdida objetiva de aptitudes vitales y capacidad educacional y profesional vinculada con la farmacodependencia. Además, muchos de esos reclusos cumplen sentencias

cortas y no pueden terminar un programa efectivo de tratamiento. Se requieren programas de asistencia después de la liberación para garantizar su rehabilitación y apoyar su reintegración social.

19. Los sistemas penitenciarios hacen frente a otros dos problemas graves vinculados con la presencia de reclusos que usan drogas indebidamente:

a) El uso indebido de drogas, especialmente en forma intravenosa, en las cárceles. Los reclusos obtienen drogas por diversos medios (fabricación en el interior de las cárceles, entrega hecha por visitantes o por funcionarios corrompidos);

b) El riesgo de transmisión del VIH/SIDA. Los usuarios de drogas por vía intravenosa son un grupo de alto riesgo y su presencia en el medio penitenciario requiere vigilancia estrecha de su salud y la de otros reclusos que viven en contacto con ellos.

20. Finalmente, dependiendo de las disposiciones penales pertinentes, los reclusos pueden tratar de ocultar su adicción o, por el contrario, fingir ser adictos. Muchos países adoptan como política la realización de pruebas obligatorias para la detección del uso de drogas, mientras que otros consideran que las pruebas obligatorias violan los derechos de los reclusos. Los sistemas penitenciarios necesitan políticas amplias y flexibles para hacer frente a la difícil tarea de garantizar la seguridad interna y el bienestar de todos los reclusos y dar trato adecuado a grupos especiales al mismo tiempo que se respetan los derechos de los reclusos. El personal penitenciario debe recibir capacitación sobre la forma de ocuparse de los reclusos que usan drogas y apoyo para resistir a las amenazas y a la corrupción.

21. El alcance y la dimensión del problema requieren una respuesta general del sistema de las Naciones Unidas mediante varios medios de acción:

- a) Reunión y análisis de datos;
- b) Preparación de directrices para los sistemas correccionales;
- c) Elaboración de materiales de referencia para estrategias y programas de correccionales;
- d) Preparación y ejecución de programas modelo de capacitación dedicados al personal correccional;
- e) Preparación y ejecución de programas modelo para el tratamiento, la rehabilitación y la reintegración social de los delincuentes que consumen drogas y los culpables de contravenir las leyes sobre drogas;

f) Preparación y ejecución de programas de prevención primaria dedicados a los reclusos en general;

g) Suministro de servicios de asesoramiento técnico;

h) Evaluación de la eficacia de los programas.

22. Las Naciones Unidas pueden también facilitar la cooperación internacional en asuntos penales, incluso ayudando en el traslado de los detenidos a sus países de origen para facilitar el enjuiciamiento de los traficantes de drogas y en la transferencia de los expedientes penales, y mediante otras formas de ayuda mutua que fomentan los esfuerzos conjuntos contra el tráfico de drogas, por ejemplo, las actividades conjuntas para detectar, congelar y confiscar el producto de los delitos relacionados con las drogas.

## 2. Objetivos

23. La rehabilitación y la reintegración social de los culpables de delitos contra las leyes sobre drogas y los delincuentes que usan drogas es un instrumento fundamental en la prevención del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas y la lucha al respecto. La situación cada vez más crítica en muchos sistemas correccionales en materia de congestión, seguridad interna y peligros para la salud de los reclusos tiene graves consecuencias de carácter económico, social y sanitario que afectan a toda la comunidad. El sistema de las Naciones Unidas debe realizar diversas actividades interconexas encaminadas a desarrollar alianzas estratégicas con el mayor número de Estados Miembros y otras organizaciones y alcanzar los siguientes objetivos principales:

a) Dar asesoramiento sobre leyes que dispongan una gama adecuada de penas para los delitos de diversos grados de gravedad relacionados directa o indirectamente con las drogas;

b) Planificar y aplicar políticas adecuadas para la condena, el tratamiento y la rehabilitación de los delincuentes que consumen drogas;

c) Planificar y aplicar políticas y programas adecuados para la calificación profesional del personal correccional encargado de la vigilancia y el tratamiento de los diversos tipos de condenados por delitos relacionados con las drogas y delincuentes que consumen drogas;

d) Planificar y aplicar políticas y programas adecuados para la reintegración social de los ex condenados por delitos relacionados con las drogas y los delincuentes que anteriormente consumían drogas.

24. El sistema de las Naciones Unidas participa actualmente en sólo unos cuantos programas relacionados con este problema; tanto los órganos de las Naciones Unidas como los

Estados Miembros deberían tener en cuenta la necesidad de aumentar las actividades en esa esfera.

## **B. Uso indebido y tráfico de drogas en situaciones de conflicto y posteriormente**

25. El PNUFID desempeñó las funciones de dirección de un equipo de tareas a los efectos de la preparación del plan de acción sobre el uso indebido y el tráfico de drogas en situaciones de conflicto y posteriormente, en colaboración con el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión de la Secretaría (que actualmente forma parte del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales).

### **1. Cuestión o problema que ha de abordarse**

#### **a) Entorno interinstitucional**

26. Al margen del lugar prioritario que ocupan el mantenimiento de la paz y el establecimiento de la paz entre los objetivos generales de las Naciones Unidas, recientemente se ha adoptado una serie de iniciativas encaminadas a la reconstrucción y la rehabilitación después de los conflictos. Para el sistema de las Naciones Unidas en general, tal vez resulte especialmente pertinente el estudio sobre el papel del sistema de las Naciones Unidas en la recuperación posterior a los conflictos, realizado por el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones (CCCPO). En él se destaca la necesidad de una planificación y una programación conjuntas, al tiempo que se recomienda la preparación de una estrategia general integrada para recaudar fondos y para realizar actividades operacionales. El estudio resulta decisivo por lo que respecta a la cooperación interinstitucional, ya que se insiste en que ésta no ha de circunscribirse al sistema de las Naciones Unidas, sino abarcar también a las autoridades nacionales, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de Bretton Woods y los donantes.

27. En un coloquio internacional sobre estrategias de reconstrucción después de los conflictos, celebrado en junio de 1995, se llegó a la conclusión de que el objetivo primordial de todas las partes interesadas ha de consistir en la integración de las actuaciones y no en la coordinación en su sentido tradicional. Con objeto de mejorar la capacidad del sistema de poner en marcha el proceso de transición del socorro al desarrollo, el CCCPO también reconoció la necesidad de especificar la capacidad del sistema, su ventaja comparativa y la distribución de funciones entre los asociados en el socorro y el desarrollo.

28. El tema de la recuperación después de los conflictos, incluidas las repercusiones de los conflictos armados en los

niños, figuraba en el programa del primer período ordinario de sesiones del CAC de 1997. El estudio del CCCPO indicado *supra* permitió que el CAC adoptara los siguientes principios fundamentales para la actuación del sistema de las Naciones Unidas en relación con la recuperación después de los conflictos:

a) El objetivo primordial es la mejora paulatina de las condiciones de los seres humanos que padecen sufrimientos, teniendo presente la necesidad de que se adopten medidas rápidas, inmediatas y significativas en algunos casos;

b) La actitud resuelta de cada país y sus recursos fiscales y no fiscales ocupan un lugar primordial en la reacción a las crisis, pero ello no debe servir de excusa para que no se preste apoyo internacional;

c) Las negociaciones políticas han de abarcar consideraciones económicas y sociales que sirvan para fomentar la confianza en los planos local y nacional;

d) La reconciliación ha de basarse en un consenso nacional sobre la rendición de cuentas por los actos realizados, un sistema judicial eficaz y una adecuada supervisión internacional;

e) La protección de los derechos humanos, de la tierra, de las propiedades y de las inversiones dimana de un marco jurídico y de un sistema de seguridad adecuado;

f) El desarrollo de la capacidad en los planos local, comunitario y nacional producirá beneficios extraordinarios;

g) No es probable que se genere un clima de seguridad sin que medie una labor de desarme que esté vinculada a la creación de empleo;

h) La reintegración depende totalmente de la disponibilidad de servicios básicos y de oportunidades productivas, así como de la atención que se preste a las cuestiones relacionadas con la reconciliación y la solución de conflictos; las estrategias encaminadas a salvar vidas han de armonizarse con estrategias encaminadas a desarrollar y proteger los medios de subsistencia.

29. Además, el CCCPO estuvo de acuerdo en que era necesario establecer conjuntamente cuatro elementos genéricos para responder eficazmente a las crisis:

a) Una estrategia de negociaciones políticas, que debería basarse en los efectos que produce la crisis en los sufrimientos de los seres humanos e incluir un acuerdo sobre objetivos en pro del buen gobierno, la participación, el imperio de la ley y las posibilidades económicas y sociales de reconciliación y recuperación;

b) Un análisis de la situación interna del país, que debería consistir en un examen de las características principales de la situación, imperante desde la perspectiva colectiva de los socios internacionales que se encuentren en el país;

c) Un marco estratégico, que debería ofrecer una explicación colectiva de los problemas, desde los puntos de vista cuantitativo y cualitativo, y establecer el contexto económico y social para fijar prioridades y tomar decisiones, teniendo en cuenta las posibilidades del país de mantenerse por sus propios medios, de manera que se ofrezca una perspectiva de sus posibilidades futuras;

d) Un programa de respuesta a la crisis, que debería estar en consonancia con los procesos de planificación, programación, financiación y puesta en práctica de todas las intervenciones, con lo que se configuraría un programa de trabajo conjunto que entrañaría una integración de los recursos previsibles internos de carácter fiscal, no fiscal y de otra índole con una financiación externa catalizadora y otros medios de apoyo en la esfera de la asistencia técnica.

30. El plan de acción sobre el uso indebido y el tráfico de drogas en situaciones de conflicto y posteriormente debe considerarse parte del contexto indicado, con el que debe mantener una relación basada en las aportaciones recíprocas por lo que respecta a la fiscalización de las drogas. Aunque se reconoce la importancia de un enfoque totalmente integrado, no procede incluir en él a otros organismos u organizaciones no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas a menos que se proceda a incluirlos en calidad de asociados a actividades concretas.

#### **b) Fiscalización de drogas**

31. Incluso en las etapas previas a los conflictos, la constatación del uso indebido o del tráfico de drogas puede constituir un indicio de alerta temprana. Si esos indicios siguen manifestándose cuando surge el conflicto, cabe considerar que las drogas están vinculadas a la situación de conflicto. Por ello, en ese caso es prioritario abordar de inmediato el problema de las drogas. Siempre que sea posible, debe pedirse a las partes en un conflicto que se atengan a los convenios internacionales sobre fiscalización de drogas, especialmente por lo que respecta a su uso indebido y a su tráfico.

32. En las situaciones de conflicto, la etapa de emergencia suele condicionar la respuesta de la comunidad internacional. Los conflictos armados, particularmente cuando son de larga duración, destruyen totalmente el entramado social: medios de vida, familias y comunidades, infraestructuras, instituciones y servicios. Al dejar de existir esos componentes vitales, se genera fácilmente desesperanza. En esas circunstancias,

los niños y los jóvenes son especialmente vulnerables al uso indebido de drogas. Cuando determinado conflicto lleva largo tiempo formando parte de la vida cotidiana y resulta posible la adquisición de drogas, muchas personas generan una dependencia de los tranquilizantes y no pueden desenvolverse sin ellos. Los combatientes están en una situación de tensión y pueden consumir o incluso serles administradas drogas psicoactivas para impulsar su espíritu de lucha o para que puedan soportar las tareas que tienen encomendadas. Es preciso reiterar que ello ocurre especialmente en el caso de los jóvenes y niños soldados.

33. La terminación del conflicto, cualesquiera que sean los medios a que se haya recurrido, constituye una situación de vacío para la mayor parte de los afectados. Desde el punto de vista personal, las recientes experiencias traumáticas, sumadas a la búsqueda de una nueva identidad personal, cuando no social, étnica o cultural, pueden contribuir fácilmente al uso indebido de drogas por parte de la población civil y de los soldados desmovilizados. Por ello, el tratamiento y la rehabilitación de los toxicómanos deben integrarse en los programas de reconstrucción cuando sea necesario.

34. La perturbación del entorno económico y social también puede dar lugar a un aumento de la delincuencia y, en particular, del tráfico de drogas. Las instituciones nacionales, en caso de que estén en condiciones de intervenir, suelen ser demasiado débiles para hacer frente a esas situaciones, que pueden empeorar a un ritmo alarmante si no se les presta atención. Las situaciones de conflicto son particularmente propicias al contrabando, en el que pueden intervenir grupos organizados de delincuentes. Ello da lugar a la aparición de un mercado negro que puede menoscabar la reconstrucción e incluso forzar a las autoridades a realizar actos de corrupción. Tampoco es infrecuente que por lo menos una de las partes involucradas financie el conflicto con dinero procedente del tráfico de drogas. Ello puede dar lugar a que la economía del país dependa de ese tipo de financiación, que resulta difícil de atajar una vez que se ha restablecido la paz, en caso de que la paz pueda restablecerse en esas circunstancias. Además, el hecho de que, durante las situaciones de conflicto, se dependa del dinero procedente del tráfico de drogas genera una nueva ética que, una vez restablecida la paz, puede mantenerse configurada como corrupción. En algunos casos, la prestación de asistencia podría condicionarse a la observancia de los tratados internacionales de lucha contra las drogas. Para ello, se estudiarían las circunstancias de cada caso, particularmente por lo que respecta a los cultivos ilícitos.

35. A menos que la fiscalización de drogas forme parte de las actividades que se realizan después de los conflictos con miras a la rehabilitación y la reconstrucción, se estará



pasando por alto un obstáculo fundamental a la realización de esas actividades, el cual constituirá un impedimento para que se avance en el logro de la estabilidad política, económica y social. Por ello, es esencial que los problemas reales y posibles que guardan relación con la fiscalización de drogas se investiguen sistemáticamente en todas las situaciones de conflicto o posteriores que esté abordando el sistema de las Naciones Unidas.

## **2. Objetivos**

36. Los objetivos que se han establecido son los siguientes:

a) Preparar una base de conocimientos e información sobre las prácticas más idóneas con objeto de establecer un sistema básico para los programas internacionales;

b) Incluir concretamente la fiscalización de drogas en los programas de los organismos de socorro y reconstrucción, sensibilizándolos para que reconozcan los indicios de peligro de uso indebido y de tráfico de drogas;

c) Alentar las relaciones de asociación entre el sistema de las Naciones Unidas y otros organismos de socorro y desarrollo, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones financieras internacionales y, en las situaciones posteriores a los conflictos, el sector privado;

d) Encauzar la cooperación técnica, en las etapas más tempranas de su desarrollo, hacia el fomento de la capacidad nacional como contrapartida de los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos y del tráfico y el uso indebido de drogas. Ello incluiría la prestación de asistencia legislativa, la adopción de medidas de desarrollo alternativo y la capacitación para la represión de las infracciones, así como el establecimiento de programas adecuados de prevención, tratamiento y rehabilitación.