



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
4 de octubre de 2001  
Español  
Original: inglés

---

### Comisión de Estupefacientes

Continuación del 44º período de sesiones

Viena, 12 a 14 de diciembre de 2001

Tema 2 del programa provisional\*

**Seguimiento del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General:  
Examen del informe bienal único del Director Ejecutivo sobre los progresos logrados  
por los gobiernos en el cumplimiento de las metas y los objetivos para los años 2003  
y 2008 establecidos en la Declaración política aprobada por la Asamblea en su vigésimo  
período extraordinario de sesiones**

### **Primer informe bienal consolidado del Director Ejecutivo sobre la aplicación de los resultados del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la lucha en común contra el problema mundial de las drogas**

#### **Informe del Director Ejecutivo**

##### *Resumen*

El presente informe, preparado en cumplimiento de la resolución 42/11 de la Comisión de Estupefacientes, de 1º de diciembre de 1999, expone en forma panorámica los esfuerzos desplegados por los gobiernos para cumplir los objetivos y las fechas fijadas como meta en los planes de acción y las medidas aprobadas por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones, dedicado a la lucha en común contra el problema mundial de las drogas, celebrado en Nueva York del 8 al 10 de junio de 1998. De conformidad con dicha resolución, el informe presenta un análisis de los esfuerzos de los gobiernos para aplicar los planes de acción y las medidas aprobados, tomando como base la información facilitada por los gobiernos mediante los cuestionarios bienales así como otras fuentes a las que tiene acceso el PNUFID. Dicho informe debe examinarse conjuntamente con el informe bienal inicial del Director Ejecutivo presentado a la Comisión para que fuera examinado durante la primera parte de su 44º período de sesiones, en marzo de 2001 (E/CN.7/2001/2). En el presente informe se examinan las medidas adoptadas por la Comisión con arreglo a los mandatos pertinentes y se analiza la información recibida de los gobiernos acerca de los planes de acción y las medidas aprobados por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones.

---

\* E/CN.7/2001/1.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	1	4
II. Medidas de la Comisión de Estupefacientes . . . . .	2-7	4
A. Mandato de la Comisión dimanante del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y medidas adoptadas por la Asamblea en su quincuagésimo cuarto período de sesiones . . . . .	2	4
B. Medidas adoptadas por la Comisión en sus períodos de sesiones 42º y 44º . . . . .	3-7	5
III. Informes sobre los planes de acción y las medidas aprobados por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones . . . . .	8-207	6
A. Plan de Acción para la aplicación de la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda . . . . .	18-45	11
B. Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo . . . . .	46-101	26
C. Medidas para promover la cooperación judicial . . . . .	102-122	40
D. Plan de Acción para combatir la fabricación ilícita, el tráfico y el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico y sus precursores . . . . .	123-148	49
E. Fiscalización de precursores . . . . .	149-185	58
F. Medidas contra el blanqueo de dinero . . . . .	186-207	67

## Cuadros

1. Análisis de las respuestas por regiones. . . . .	8
2. Participación de los diferentes sectores en el establecimiento y la aplicación de las estrategias nacionales de reducción de la demanda de drogas . . . . .	13
3. Materias en las que se publicaron resultados de investigaciones o se realizaron trabajos de investigación durante el período objeto de informe. . . . .	15
4. Difusión de las actividades preventivas . . . . .	18
5. Intervenciones de tratamiento y rehabilitación. . . . .	19
6. Reducción de las consecuencias sanitarias y sociales adversas del uso indebido de drogas. . . . .	23

## Figuras

I.	Porcentaje de todas las respuestas recibidas por regiones . . . . .	7
II.	Estrategias nacionales adoptadas por la fiscalización de drogas. . . . .	9
III.	Principales sectores representados en las estrategias nacionales de fiscalización de drogas . . .	10
IV.	Estados que tienen concertados acuerdos con otros Estados en lo que respecta a la cooperación judicial contra el tráfico ilícito de drogas . . . . .	41
V.	Extradición . . . . .	43
VI.	Asistencia judicial recíproca . . . . .	45
VII.	Remisión de actuaciones penales . . . . .	46
VIII.	Modo de combatir el tráfico ilícito por vía marítima. . . . .	47
IX.	Legislación vigente que permite y facilita la cooperación judicial con otros países en relación con la entrega vigilada . . . . .	47
X.	Estados en los que se considera delito penal el blanqueo del producto del tráfico de drogas . .	69
XI.	Estados cuya legislación se ha traducido en investigaciones, procesamientos o condenas. . . .	69
XII.	Estados cuya legislación prevé el embargo preventivo, la incautación o el decomiso del producto del tráfico ilícito de drogas, de conformidad con la Convención de 1988 . . . . .	71
XIII.	Estados en los que el blanqueo de dinero se considera un delito extraditable. . . . .	72
XIV.	Estados que han puesto en práctica el principio de “conocer al cliente” . . . . .	73
XV.	Estados que han eliminado los impedimentos a la investigación penal relacionados con el secreto bancario . . . . .	74
XVI.	Estados que han establecido un servicio central de inteligencia financiera para reunir y analizar informes y datos confidenciales sobre presuntos casos de blanqueo de dinero. . . . .	75
XVII.	Estados que han concertado tratados, acuerdos, memorandos o cartas de entendimiento con otros Estados. . . . .	77

## **I. Introducción**

1. En su vigésimo período extraordinario de sesiones, dedicado a la lucha en común contra el problema mundial de las drogas, la Asamblea General aprobó una Declaración política, la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas y unas medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas, las cuales incluyen: a) el Plan de acción para combatir la fabricación ilícita, el tráfico y el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico y sus precursores; b) medidas de fiscalización de precursores; c) medidas para promover la cooperación judicial; d) medidas contra el blanqueo de dinero, y e) el Plan de acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo (resoluciones S-20/2, anexo, S-20/3, anexo, y S-20/4 A a E, respectivamente). En su resolución 54/132, de 17 de diciembre de 1999, la Asamblea General aprobó el Plan de Acción para la aplicación de la Declaración sobre los Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de Drogas, que figura en el Anexo de dicha resolución.

## **II. Medidas de la Comisión de Estupefacientes**

### **A. Mandato de la Comisión dimanante del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y medidas adoptadas por la Asamblea en su quincuagésimo cuarto período de sesiones**

2. En el párrafo 20 de la Declaración política aprobada en su vigésimo período extraordinario de sesiones, la Asamblea General exhortó a todos los Estados a que informaran cada dos años a la Comisión de Estupefacientes sobre sus esfuerzos por cumplir las metas y objetivos para los años 2003 y 2008, y pidió a la Comisión que analizara esos informes con objeto de intensificar la cooperación en la lucha contra el problema mundial de la droga. En su resolución 54/132, titulada “Cooperación internacional contra el problema mundial de las drogas”, la Asamblea General pidió a la Comisión que, con el apoyo del PNUFID, siguiera trabajando con celeridad, dentro de los plazos establecidos, en la elaboración de directrices para facilitar a los gobiernos la presentación de informes bienales sobre los progresos en el logro de las metas y objetivos para los años 2003 y 2008 que se establecen en la Declaración política. De conformidad con la petición de la Asamblea General en sus resoluciones 54/132 y 55/65, el Secretario General presentó a la Asamblea en sus períodos de sesiones quincuagésimo quinto y quincuagésimo sexto, respectivamente, un informe sobre la aplicación de los resultados del vigésimo período extraordinario de sesiones, incluido el Plan de Acción para la aplicación de la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas (A/55/126). En cumplimiento de una petición formulada por la Asamblea en su resolución 54/132, el Director Ejecutivo del PNUFID presentó a la Comisión en su 43° período de sesiones un informe sobre el Plan de Acción para la aplicación de la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas (E/CN.7/2000/3), así como un informe acerca del seguimiento del Plan de Acción

sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos y sobre desarrollo alternativo (E/CN.7/2000/6).

## **B. Medidas adoptadas por la Comisión en sus períodos de sesiones 42° y 44°**

3. En su 42° período ordinario de sesiones, celebrado del 16 al 25 de marzo de 1999, la Comisión sobre Estupefacientes examinó sus nuevos mandatos dimanantes del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y aprobó la resolución 42/4, titulada “Directrices para la presentación de informes de los gobiernos sobre la aplicación del Programa Mundial de Acción y sobre los progresos logrados en la realización de las metas y objetivos para los años 2003 y 2008 establecidos en la Declaración política aprobada por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones”.

4. En la continuación de su 42° período de sesiones, celebrada los días 30 de noviembre y 1° de diciembre de 1999, la Comisión aprobó la resolución 42/11, titulada “Directrices para la presentación de informes sobre el seguimiento del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General”. En dicha resolución, la Comisión aprobó un cuestionario unificado y único relativo a la información que han de contener los informes sobre los planes de acción y las medidas adoptados por la Asamblea en su vigésimo período extraordinario de sesiones, en el entendimiento de que dicho cuestionario se racionalizaría y enmendaría durante el período objeto de consideración. Sobre la base de esas respuestas, el Director Ejecutivo prepararía un informe bienal único para presentarlo a la Comisión, que lo examinaría en su 44° período ordinario de sesiones en 2001. La Comisión indicó que dicho informe debía tratar de las dificultades surgidas y de los esfuerzos realizados por los Gobiernos para cumplir los objetivos y las fechas meta convenidas por la Asamblea General, sobre la base de un tratamiento general, confidencial y equilibrado de la información relativa a todos los aspectos del problema de las drogas. El informe también debía contener información sobre las tendencias mundiales, organizada por regiones. La Comisión instó al PNUFID a aprovechar la pericia y experiencia adquiridas en sus programas mundiales de asistencia técnica y la información reunida mediante los diversos cuestionarios sobre el particular.

5. En su resolución 42/11, la Comisión fijó el 30 de junio de 2000 como fecha límite para que los gobiernos presentaran al Director Ejecutivo sus cuestionarios bienales, a fin de tener tiempo suficiente para analizar la información y notificar a la Comisión. Para esa fecha, la Secretaría sólo había recibido respuestas de 15 Estados y territorios. Para el 8 de noviembre de 2000, se habían recibido 81 cuestionarios<sup>1</sup>, que habían servido para preparar una versión inicial del primer informe bienal del Director Ejecutivo para que fuera examinado por la Comisión durante la primera parte de su 44° período de sesiones, en marzo de 2001. Durante el examen del informe inicial (E/CN.7/2001/2), la Comisión fue informada de que el PNUFID había recibido otros cuestionarios después del 8 de noviembre de 2000.

6. A raíz de su examen, efectuado durante la primera parte de su 44° período de sesiones, relativo al seguimiento del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, la Comisión aprobó la resolución 44/2, en la que se pedía al

Director Ejecutivo que preparase una adición al primer informe bienal, incluyendo en ella todas las respuestas al cuestionario bienal presentadas después del 8 de noviembre de 2000 a fin de que fueran examinadas por la Comisión en la continuación de su 44º período de sesiones. A fin de evitar que la evaluación del primer ciclo para la presentación de informes se tuviera que dividir en dos informes, es decir, en un informe inicial que abarcara 81 cuestionarios y en una adición que abarcara 28 cuestionarios, la Comisión, en su reunión entre períodos de sesiones celebrada el 18 de junio de 2001, pidió al Director Ejecutivo que preparase un informe bienal consolidado. El presente informe incorpora todas las respuestas contenidas en los 81 cuestionarios recibidos de los gobiernos al 8 de noviembre de 2000, en relación con el primer ciclo para la presentación de informes y que sirvieron de base para la preparación de un informe inicial, así como las contenidas en los 28 cuestionarios adicionales que se recibieron después de esa fecha. La preparación de este primer informe bienal consolidado, en el que se recogen todas las respuestas de los gobiernos relativas al primer ciclo para la presentación de informes (109), mejorará la capacidad de la Comisión para determinar el progreso que se logre entre los ciclos para la presentación de informes, basándose para ello en los informes bienales que habrán de prepararse en los años 2003, 2005, 2007 y 2008.

7. En su resolución 44/2, la Comisión también pidió al Director Ejecutivo que identificara los elementos del cuestionario bienal que pudieran necesitar ajustes, teniendo en cuenta las dificultades encontradas y las deficiencias observadas al ultimar el primer cuestionario bienal, y que le presentara propuestas de enmiendas para su adopción en su continuación del 44º período de sesiones. En dicha continuación del 44º período de sesiones la Comisión tendrá ante sí el cuestionario bienal revisado, que figura en el documento E/CN.7/2001/17.

### **III. Informes sobre los planes de acción y las medidas aprobados por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones**

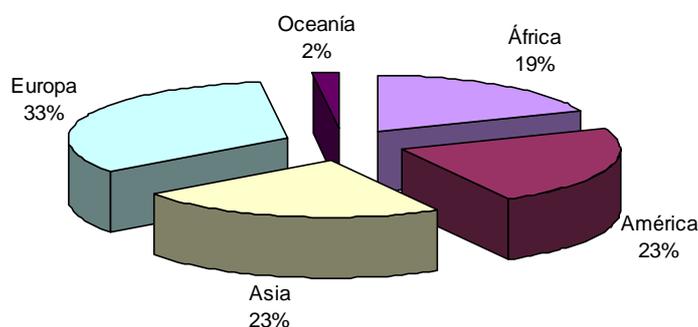
8. La presente sección contiene un análisis de la información aportada por los Gobiernos, por medio de cuestionarios bienales, sobre los diversos planes de acción y medidas aprobados por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones. El cuestionario abarca todos los sectores de la fiscalización de drogas, y la información ha sido facilitada por diferentes ministerios y organismos, con arreglo a sus respectivas esferas de competencia.

9. El índice de respuesta de 109 cuestionarios para el primer ciclo de presentación fue satisfactorio. A título comparativo, en 1999 fueron 120 los Estados que presentaron los cuestionarios para los informes anuales. Habrá que tener en cuenta el hecho de que el cuestionario bienal es nuevo y se encuentra en su primer ciclo de presentación. Se espera que en el futuro, conforme se asiente mejor este mecanismo informativo, aumenten los índices de respuesta. Sin embargo, puesto que el cuestionario es un importante instrumento de supervisión de los progresos realizados para responder a los retos asumidos en el período extraordinario de sesiones, tal vez la Comisión tenga a bien considerar la conveniencia de promover un mayor cumplimiento, especialmente la presentación de los cuestionarios a la secretaría a su debido tiempo.

10. Por ser una actividad bienal, el próximo ciclo de recopilación de datos mediante el cuestionario siguiente incluye 2002, y el análisis de la información se presentará en un informe a la Comisión en su 46° período de sesiones, en 2003. De esta forma debieran obtenerse dos conjuntos de datos estandarizados que faciliten el examen de mitad de período y la preparación del informe a la Asamblea General en 2003. En vista de los índices de respuesta en la fase inicial, la Comisión deberá invitar a los Gobiernos a que presenten datos completos de suficiente cantidad y calidad que le permitan juzgar los avances. La Comisión tal vez desee pedir a los Estados que no respondieron a la petición inicial que envíen sus cuestionarios en 2002.

11. La figura I proporciona un desglose regional del número total de respuestas recibidas para el primer ciclo de presentación de informes. En el cuadro 1 figura un análisis de los índices de respuesta por regiones, referidos al número total de Estados y territorios de cada región geográfica que podrían haber contestado. Estos datos permiten apreciar que los índices de respuesta de los países desarrollados, en especial de los países europeos, fueron claramente superiores a los de los países en desarrollo y muy particularmente a los de los países en desarrollo de África y Asia. El desglose regional general no da una clara idea de algunas de las diferencias subregionales existentes. Por ejemplo, dentro de Asia más de la mitad de los Estados de Asia oriental y Asia sudoriental cumplieron el cuestionario, en comparación con solamente el 25% de los Estados de Asia y la región transcaucasiana. De igual modo, los países de África meridional y oriental tenían muy poca representación en el índice total de respuestas relativas a ese continente. Asimismo, los países caribeños eran menos propensos a responder que los de América del Norte, Central y del Sur. Sin embargo, conviene observar que, en comparación con el análisis presentado en el informe inicial, algunas mejoras eran evidentes en cuanto a la representatividad regional de las respuestas recibidas. En el cuadro 1, los números entre paréntesis, que indican los índices de respuestas recibidas al 8 de noviembre de 2000, reflejan la diferencia con los índices de respuestas determinados al incluir en el análisis los 28 países adicionales. La inclusión de respuestas adicionales mejoraron en cierto modo el equilibrio regional de los cuestionarios presentados. En particular, el porcentaje de respuestas recibidas de los países de Asia y África experimentaron un aumento.

Figura I  
**Porcentaje de todas las respuestas recibidas por regiones**  
(Total=109)



**Cuadro 1**  
**Análisis de las respuestas por regiones**

<i>Región</i>	<i>Número de respuestas disponibles para su análisis (total=109)</i>	<i>Porcentaje de todas las respuestas</i>	<i>Porcentaje estimado de los que respondieron en cada región</i>
África	21 (11)	19 (14)	37 (21)
América	25 (23)	23 (28)	48 (62)
Asia	25 (13)	23 (16)	45 (28)
Europa	36 (32)	33 (40)	72 (71)
Oceanía	2 (2)	2 (2)	15 (15)

*Nota:* Los índices de respuesta al 8 de noviembre de 2000 figuran entre paréntesis.

12. La información facilitada en los cuestionarios es la base del análisis presentado a continuación. Conforme a lo pedido en la resolución 42/11 de la Comisión, se ha tenido en cuenta también otras informaciones asequibles al PNUFID, provenientes principalmente de sus actividades de asistencia técnica. Los planes de acción y las medidas aprobados por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones sirvieron para impulsar las actividades, especialmente en cuanto a la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas. Sirvieron también de complemento al Programa Mundial de Acción aprobado por la Asamblea General en su decimoséptimo período extraordinario de sesiones (resolución S-17/2, anexo), el 23 de febrero de 1991. Varias actividades señaladas por los Estados miembros en el cuestionario se realizaron en cumplimiento de anteriores mandatos, por ejemplo los relativos a los precursores y los EDTA, que se derivan, respectivamente, del artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas<sup>2</sup> y del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971<sup>3</sup>. Así pues, el análisis siguiente es un reflejo de las medidas adoptadas por los Estados miembros, notificadas en el cuestionario, sin pasar a una evaluación detallada de la eficacia de esas medidas.

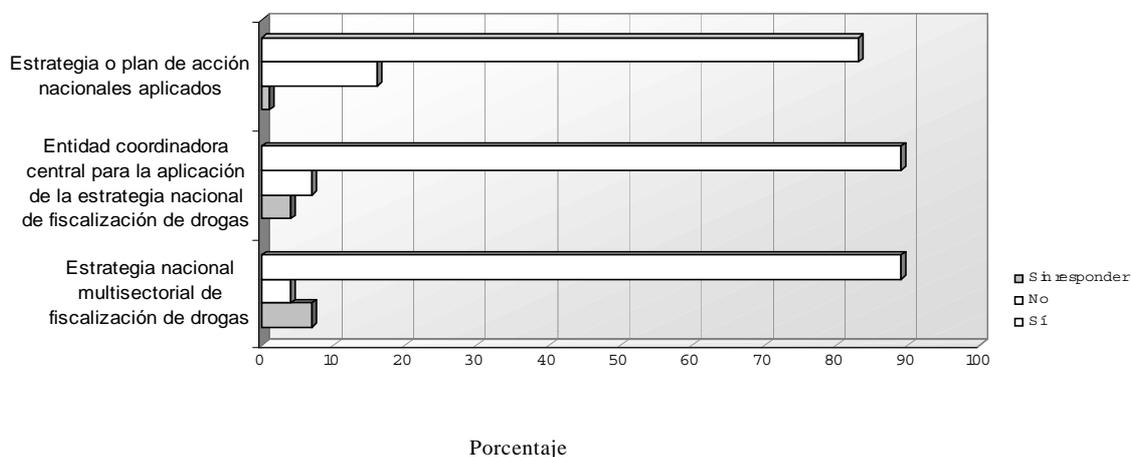
13. Los planes de acción y las medidas aprobados en el vigésimo período extraordinario de sesiones se han convertido en la base mundial de referencia a los niveles nacional y regional. Han tenido un gran impacto, pues los gobiernos de los Estados azotados por los efectos de las drogas ilícitas durante los tres últimos decenios han podido al fin contemplar sus esfuerzos nacionales como parte de una estrategia mundial. El período extraordinario de sesiones dio a la comunidad internacional una oportunidad para expresar su reconocimiento por la labor de Estados tales como Bolivia, Colombia, el Pakistán, el Perú, la República Democrática Popular Lao y Tailandia que han acometido con firme empeño la erradicación del cultivo ilícito de la coca y la adormidera mediante el desarrollo alternativo.

14. Se han adoptado o actualizado estrategias o planes nacionales de fiscalización de drogas de modo que incluyan las metas y objetivos resultantes del período extraordinario de sesiones (véase la figura II). Una estrategia o plan nacional antidroga es un instrumento esencial para la adopción de medidas cuidadosas de planificación y coordinación que encaren todos los aspectos del problema de la

droga, así como para asegurar la interacción entre los diferentes sectores de actividad tales como la aplicación coercitiva de la ley, la sanidad, la educación y el desarrollo económico. Las estrategias o planes nacionales permiten justificar un enfoque equilibrado entre las medidas de reducción de la demanda y reducción de la oferta. De los 109 gobiernos que contestaron al cuestionario bienal, 91 (84%) indicaron haber adoptado una estrategia o un plan nacionales en materia de drogas. Algunos gobiernos especificaron que contaban con una estrategia global de lucha contra los estupefacientes, pero no estaba enmarcada en un solo plan general de acción. Dieciocho gobiernos (16%) contestaron que no tenían una estrategia o un plan de acción nacionales en materia de drogas, o bien que dicha estrategia o plan estaba en proceso de elaboración. En varios países, los planes de acción o las estrategias en curso se estaban adaptando para incluir las metas y planteamientos adoptados en el período extraordinario de sesiones. Algunos Estados estaban recibiendo asistencia para la preparación de sus planes nacionales.

15. En muchos casos, el marco estratégico nacional y los programas nacionales prestan atención especial a las sinergias y el carácter complementario de las políticas y programas en materia de fiscalización, sanidad y represión antidroga. Esta forma de actuar facilita la coordinación de los programas de represión, prevención, tratamiento y reintegración social<sup>4</sup>, dando por resultado un enfoque más equilibrado que hace más hincapié en la reducción de la demanda. De los 109 gobiernos que contestaron al cuestionario bienal, el 73% indicó haber incorporado los Principios Rectores de la reducción de la demanda de drogas en sus estrategias o sus planes nacionales de acción contra los estupefacientes. Algunos Estados manifestaron que no habían incorporado aún dichos principios en sus estrategias o planes respectivos.

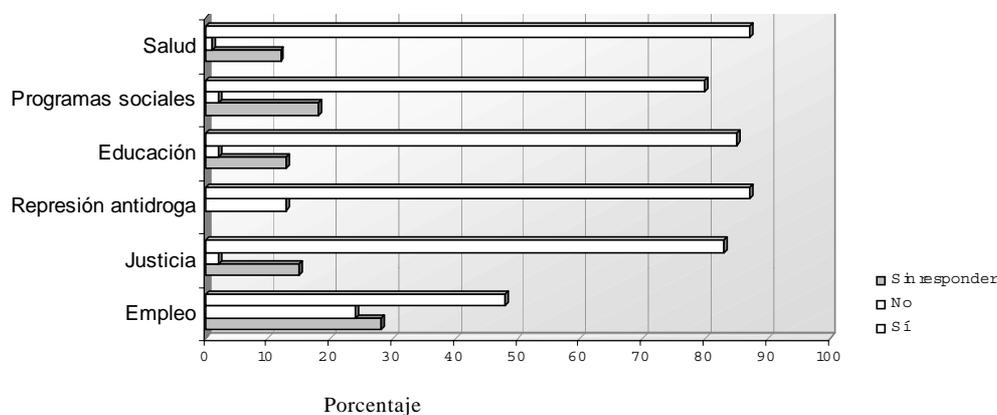
Figura II  
**Estrategias nacionales adoptadas por la fiscalización de drogas**  
(Porcentaje de respuestas totales)



16. La coordinación eficaz entre los diversos sectores es un requisito fundamental para la aplicación de la estrategia o el plan de acción nacionales en materia de drogas. La gran mayoría de los Gobiernos (89% de los Estados informantes) han establecido una entidad coordinadora central para la aplicación de las estrategias o los planes de acción nacionales en dicha materia.

17. En 97 Estados (89% de los que contestaron) la estrategia o el plan de acción nacional contra la droga es multisectorial. Los principales sectores que incluye son la salud (en 95 Estados, o sea el 87%), los programas sociales (en 87 Estados, o sea el 80%), la educación (en 93 Estados, o bien el 85%), la represión antidroga (en 95 Estados, o sea el 87%), la justicia (en 91 Estados, o sea el 84%) y el empleo (en 52 Estados, o bien el 48%). En casi todas las respuestas se señaló la participación de organizaciones no gubernamentales, entidades de la sociedad civil, iglesias, fondos benéficos y comunidades en la formulación y aplicación de las estrategias nacionales sobre drogas. En el caso de varios Estados dichas estrategias incluían la participación de organizaciones juveniles; en cuatro respuestas se indicó la ordenación del medio ambiente; asimismo, un Estado indicó la necesidad de consultar a una amplia variedad de expertos y responsables al establecer la estrategia nacional de fiscalización de drogas. Dada la firme voluntad política puesta en la lucha contra el problema de la droga y la importancia de la coordinación y el liderazgo, en varios Estados, entre ellos Italia y el Japón, el jefe del Gobierno asumía la presidencia de las entidades nacionales coordinadoras de la aplicación de la respectiva estrategia. Otros Estados han establecido comités interinstitucionales a nivel ministerial para fomentar la coordinación.

Figura III  
**Principales sectores representados en las estrategias nacionales de fiscalización de drogas**  
 (Porcentaje de respuestas totales)



## **A. Plan de Acción para la aplicación de la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda**

18. La sección VIII del cuestionario bienal se refiere a la reducción de la demanda de drogas y comprende 29 preguntas agrupadas en siete subdivisiones. Estas subdivisiones tienen por tema las medidas políticas y estratégicas (el compromiso), los recursos informativos (evaluación del problema), las medidas de respuesta (tratamiento del problema), los métodos de trabajo (establecimiento de asociaciones), la actividad relacionada con las poblaciones vulnerables o especiales (concentración en las necesidades especiales), la divulgación y educación (difusión del mensaje apropiado) y asuntos de capacitación y coordinación (aprovechamiento de la experiencia). A continuación se trata cada tema en el orden en que figura en el cuestionario. También se mencionan, cuando procede, observaciones de tipo cualitativo y otros textos conexos. Los porcentajes se indican en función del número de respuestas a una pregunta determinada o del número total de cuestionarios abarcado por el informe (la muestra total se compone de 109 Estados que presentaron respuestas). La base de cálculo de los porcentajes se indica en el texto.

### **1. El compromiso**

19. Las preguntas referentes al compromiso tratan de elucidar las medidas de respuesta políticas y estratégicas en materia de reducción de la demanda de drogas. Una estrategia nacional de reducción de tal demanda es importante para coordinar dichas medidas y asegurar prácticas correctas así como un enfoque equilibrado de las medidas de reducción de la demanda y de la oferta, como prescribe la Declaración sobre los principios rectores de reducción de la demanda de drogas. Esa estrategia sirva también de base para estimular las medidas de respuesta multisectoriales y de ámbito comunitario propugnadas en la Declaración. Consecuentemente, la primera pregunta de la sección VIII inquiriere si los Estados cuentan con una estrategia nacional de reducción de la demanda de drogas. Esta pregunta tuvo una contestación afirmativa en la inmensa mayoría de los casos. De los Estados que contestaron, el 84% indicó que contaba con una estrategia nacional y el 12% contestó en sentido negativo mientras que el 4% restante no respondió a la pregunta. Algunos de ellos dieron detalles de sus planes nacionales así como otras informaciones presupuestarias o relacionadas con el particular. Los ejemplos indicados daban a entender que algunos Estados habían dedicado un considerable esfuerzo a la elaboración de planes estratégicos y que existía también apreciable coincidencia entre los Estados en lo que respecta a los temas tratados. Por tanto podría resultar útil el intercambio de experiencias entre los Estados Miembros en esta esfera.

20. Es difícil juzgar el valor de las distintas medidas de respuesta estratégicas partiendo de una pregunta tan sencilla. En muchos casos las estrategias de reducción de la demanda parecían ser parte de estrategias nacionales sobre drogas que abarcaban tanto los temas de la demanda como los de la oferta. Subsiste la cuestión del equilibrio así como la del grado en que la estrategia nacional tiene efectos en la práctica. De todas formas, la mayor parte de los Estados (68%) que contaban con una estrategia nacional comunicaron, en una respuesta suplementaria, que se habían incorporado a la misma los Principios Rectores de la reducción de la demanda de drogas. Esto daba a entender que en su planificación estratégica nacional tenían en

cuenta los preceptos convenidos de una buena práctica. El 12% de los Estados comunicó no haber incorporado los Principios Rectores a su planificación estratégica, y otro 20% de los Estados no contestó, tal vez porque había cierta inseguridad en cuanto a la medida en que sus estrategias nacionales recogían esos principios. En consecuencia, 54 de los Estados que contestaron (67%) notificaron que contaban con una estrategia nacional a la que se habían incorporado los citados Principios Rectores. Si bien este aspecto es susceptible de mejora tanto en lo que hace al número de Estados que cuentan con una estrategia nacional de reducción de la demanda como al de los que cuentan con una respuesta estratégica a la que se han incorporado dichos principios, es esperanzador que este tema provoque una respuesta afirmativa por parte de tantos Estados Miembros.

21. Otro aspecto indicativo de la adecuación de las estrategias nacionales y del grado en que concuerdan con los Principios Rectores es el hecho de que su establecimiento se basara en una evaluación de la naturaleza del problema. El elemento central de la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas es el axioma de que las medidas de respuesta debieran ser congruentes con los hechos comprobados y de que, por consiguiente, los programas de reducción de la demanda debieran basarse en una evaluación periódica de la situación. La gran mayoría de los Estados (74%) que contaban con una estrategia nacional comunicaron que así era, en efecto.

22. Casi todos los Estados (84%) que contaban con estrategias nacionales de reducción de la demanda comunicaron también que disponían de una entidad coordinadora central encargada de aplicarla. Los órganos coordinadores variaban, pero la mayoría de los Estados comunicó que esa función era de la competencia del Ministerio de Salud o del de Justicia, o bien de algún tipo de comisión multisectorial, denominada, por ejemplo, Comisión Nacional de Estupefacientes, Comité Central de Fiscalización del Uso Indebido de Drogas o Comité de Fiscalización de Drogas. Independientemente de la entidad responsable de la estrategia nacional, casi todos los países indicaron que se adoptaba un enfoque multisectorial.

23. Un planteamiento exhaustivo de la reducción de la demanda, como el propugnado en los Principios Rectores, exige apoyo, empeño y aportes de una amplia serie de organismos gubernamentales y no gubernamentales. Por tanto, no basta con que las medidas de respuesta se formulen a nivel nacional, sino que debiera haber también una participación activa de los órganos adecuados a nivel de las comunidades locales. La medida en que esto era así efectivamente, tanto en la formulación como en la aplicación de las políticas, es objeto de la pregunta 69, referente a los organismos centrales, organismos públicos y organismos oficiales que intervienen en el establecimiento y aplicación de la estrategia nacional de reducción de la demanda de drogas en cada nivel orgánico (nacional, regional o local). La pregunta también se refiere a la participación de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales y sindicatos) en el mismo proceso. Los datos se resumen en el cuadro 2, el cual indica el porcentaje de los que respondieron afirmativamente a la pregunta, en función de la muestra total, que abarca los 109 Estados informantes, y del número de respuestas a cada parte de la pregunta (tomando como base el total de las contestaciones a esa pregunta concreta).

Cuadro 2

**Participación de los diferentes sectores en el establecimiento y la aplicación de las estrategias nacionales de reducción de la demanda de drogas**

Sector	Participación a nivel nacional			Participación a nivel local			Participación de la sociedad civil		
	% de informantes	Respuestas (afirmativas/total)	% de la muestra total	% de informantes	Respuestas (afirmativas/total)	% de la muestra total	% de informantes	Respuestas (afirmativas/total)	% de la muestra total
Salud	100	101/101	93	89	81/91	74	90	74/82	68
Servicios sociales	97	93/96	85	88	77/88	71	86	69/80	63
Educación	96	94/98	86	89	80/90	73	85	66/78	61
Represión antidroga	98	97/99	89	84	73/87	67	55	35/64	32
Justicia	96	89/93	82	82	65/79	60	54	32/59	29
Empleo	74	58/78	53	68	48/71	44	60	38/63	35
Otros	83	50/60	46	67	29/43	27	57	21/37	19

24. Se ha adoptado tal método para dar una idea correcta de la muestra en su totalidad y a causa de la tendencia patente de los informantes a no contestar negativamente. Es decir, la falta de valores aumenta en el caso de las preguntas en que cabía razonablemente esperar un índice menor de respuestas afirmativas. El problema de distinguir entre las respuestas negativas y las que no son realmente una respuesta surge también en otras partes del cuestionario, en las que la formulación sólo da pie para respuestas afirmativas. No obstante, independientemente de la base adoptada, hay muestras de una considerable cooperación multisectorial y multiinstitucional. No es sorprendente que, tanto a nivel nacional como local, los organismos encargados de la salud sean los más corrientemente citados como participantes en la formulación y aplicación de las estrategias nacionales de reducción de la demanda. Asimismo, se notificó con máxima frecuencia la participación de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, etc.) en el sector de la salud. Los organismos encargados de los servicios sociales, la educación y la justicia también participaban casi siempre en la formulación y aplicación de las estrategias nacionales. Alrededor de la mitad de todos los Estados informantes señalaron también que los organismos de empleo intervenían a nivel nacional en la formulación y aplicación de las estrategias de reducción de la demanda. Es digno de mención el vínculo, existente en muchos países, entre el uso indebido de drogas, la exclusión social y la penuria económica, como también lo es el considerable aporte de la sociedad civil indicado en las respuestas. Tal aporte está en armonía con la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas, en la que se menciona la importancia de establecer asociaciones entre los órganos gubernamentales y no gubernamentales.

25. La pregunta 70 inquiriere si la aplicación de la estrategia nacional de reducción de la demanda cuenta con un presupuesto dedicado a ella expresamente. Toda iniciativa en el plano de las políticas ha de pugnar por los recursos presupuestarios, a menudo escasos, necesarios para asegurar las consignaciones que requiere su aplicación con éxito. Así pues, la consignación de recursos con el fin específico de aplicar la estrategia nacional de reducción de la demanda de drogas suele ser una

señal indicadora de la importancia relativa que los gobiernos atribuyen a esa reducción y a los efectos prácticos de una iniciativa en esa esfera como cuestión de política. Sin embargo, se precisa cierta precaución porque la financiación pública es un asunto complejo y la inexistencia de un presupuesto dedicado expresamente no excluye forzosamente la disponibilidad de recursos por otros cauces. Hecha esta salvedad, es alentador comprobar que la mayoría (60%) de los Estados donde existen estrategias nacionales comunicó que cuentan con presupuestos expresamente dedicados a la aplicación.

26. Ya se ha señalado en el presente informe la importancia atribuida por los Principios Rectores a la evaluación y a la adopción de un enfoque basado en los hechos reales. Las estrategias nacionales son fieles a este precepto. Una mayoría abrumadora (69%) de los Estados que tienen estrategias nacionales comunicó haber establecido un marco estructural para evaluar e informar sobre los resultados logrados. Aunque los mecanismos adoptados para ese fin tienden a variar considerablemente en la práctica, la mayoría de los países que han establecido estrategias de reducción de la demanda reconoce la importancia de la evaluación y valoración.

## **2. Evaluación del problema**

27. El cuestionario bienal abordaba el tema de la evaluación en detalle. Dos tercios (62%) de todos los que contestaron al cuestionario comunicaron que contaban con un programa nacional o regional de investigación sobre drogas, toxicomanía y reducción de la demanda de drogas. El alcance y la intensidad de las actividades de investigación variaban clara y ampliamente de unos Estados a otros. Por ejemplo, los Estados Unidos comunicaron haber invertido 668.100.000 dólares en investigaciones sobre la reducción de la demanda sólo en 1999. Otros Estados, como Belice, notificaron que la falta de recursos obstaculizaba toda clase de actividad investigadora. También se indicó la existencia de órganos coordinadores de las investigaciones regionales y nacionales, que facilitaban el acopio de información, como el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías y, en los Estados Unidos, el Instituto Nacional contra la Drogadicción. Algunos Estados facilitaron detalles sobre programas de amplitud extraordinaria, por ejemplo México financia una serie de sistemas de vigilancia epidemiológica de la droga, que incluye encuestas generales sobre la población, encuestas sobre los estudiantes, redes de información sobre tratamientos y análisis de tendencias.

28. Los posibles temas de interés para la investigación sobre cuestiones de drogas son numerosos y muchas disciplinas científicas juegan un papel activo en esa investigación. Ahora bien, para las actividades dirigidas al seguimiento del período extraordinario de sesiones, la amplitud del uso indebido de drogas en un país así como las modalidades y tendencias conexas son tema de especial interés y clara importancia en cuanto a la política a seguir. Los métodos aplicables para la labor de vigilancia han evolucionado y hoy día la comprensión de los problemas es mucho mayor que antes. Las innovaciones metodológicas han tendido principalmente al establecimiento de indicadores estandarizados, de técnicas de análisis por diversos métodos, al perfeccionamiento de las técnicas de encuesta y al establecimiento de métodos estadísticos indirectos para la estimación de prevalencias. En la segunda parte del cuestionario para los informes anuales que los gobiernos presentan a la

Comisión se recogen datos sobre las características y tendencias mundiales del uso indebido de drogas (epidemiología de las drogas). Dada la importancia de esa información y su interés directo para la política a seguir, es alentador que el 61% de los Estados que contestaron al cuestionario bienal comunicaran que disponen de un mecanismo de vigilancia constante de los problemas de uso indebido de drogas. También es interesante que indicaran que las dos materias en las que en ese momento realizaban más investigaciones eran la epidemiología y la prevención en el contexto de la droga. Este resultado corresponde a las contestaciones dadas a la pregunta 74, relativa a las materias en que se publicaron resultados o se realizaron investigaciones en los Estados Miembros durante el período objeto de informe. Estos datos se presentan en el cuadro 3. Los informantes parecen seguir de nuevo la tendencia a no contestar negativamente. El porcentaje basado en la totalidad de los Estados que respondieron al cuestionario bienal puede, de por sí, ser un indicador del volumen de actividad global mejor que el porcentaje basado en los índices de respuesta a las preguntas concretas. Pero también podría ser que la persona o el organismo encargado de contestar al formulario no supiera claramente si la actividad de investigación en cuestión se estaba realizando o no. En cualquier caso, los datos sugieren que hay diferencias en la frecuencia relativa de la actividad de investigación sobre las distintas materias. Resulta, como cabía en cierto modo predecir, que la labor de investigación era menor en las esferas de análisis de costos, bioquímica y farmacología, y mayor en las de prevención, tratamiento y epidemiología, situándose las categorías generales de sociología y política en materia de drogas en un lugar intermedio. Las inversiones dedicadas a la prevención, tratamiento e investigación epidemiológica son de interés directo para la política a seguir. La investigación en materia de análisis de costos es teóricamente compleja y depende de la disponibilidad de datos exactos, epidemiológicos y de otra naturaleza. El PNUFID presta apoyo para esa labor, aunque sigue siendo un tema que requiere promoción a largo plazo y sólo unos pocos países han podido hasta ahora elaborar estimaciones detalladas fiables en este terreno.

Cuadro 3

**Materias en las que se publicaron resultados de investigaciones o se realizaron trabajos de investigación durante el período objeto de informe**

<i>Materia</i>	<i>Respuestas afirmativas</i>		
	<i>Porcentaje de informantes</i>	<i>Respuestas (afirmativas/total)</i>	<i>Porcentaje de la muestra total</i>
Bioquímica	43	24/56	22
Farmacología	55	35/64	32
Sociología	70	50/71	46
Epidemiología	83	63/76	58
Prevención	87	66/76	61
Tratamiento	83	63/76	58
Política general en materia de drogas	67	47/70	43
Análisis de costos	41	23/56	21

29. En la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas se señala la importancia de una estrategia nacional de respuesta, basada en la evaluación correcta de la naturaleza del problema de la drogadicción y en la facilitación del establecimiento de programas de reducción de la demanda. La Declaración exhorta a los Estados a adoptar un enfoque global ante los problemas de droga recurriendo a programas que contemplen todos los aspectos de la reducción de la demanda. En el cuestionario bienal se procura evaluar la medida en que los Estados Miembros desarrollan actividades en cada esfera de reducción de la demanda. Estas actividades se dividen en tres campos concretos: prevención; tratamiento y rehabilitación; y reducción de las consecuencias sanitarias y sociales adversas del uso indebido de drogas. Se ruega a los Estados que informen sobre si realizan programas en cada una de esas esferas en un cierto número de ámbitos diferentes. Para evaluar la ejecución de actividades de reducción de la demanda es importante conocer la amplitud del enfoque en cuanto al campo abarcado. Con tal fin se incluye una pregunta suplementaria acerca de si el programa en cuestión es “aislado/espórádico” o “relativamente difundido”. Como la Declaración también insta a que las actividades de la reducción de la demanda sean “sensibles a consideraciones de género” y “evaluadas”, hay dos preguntas suplementarias que se refieren a estos aspectos. Al interpretar los datos debe recordarse que la configuración real de las actividades en cualquier país tenderá a estar fuertemente influida por la naturaleza del problema nacional de uso indebido de drogas.

30. En el cuadro 4 se presentan los datos sobre las actividades de prevención divididas en las tres esferas generales de actuación siguientes: información y educación relativas a las drogas y su uso indebido, fomento de los conocimientos prácticos para la vida, y ofrecimiento de alternativas al consumo de drogas. Se ruega también a los Estados que indiquen la difusión de las actividades en varios ámbitos. Los datos indican que la mayor parte de la labor preventiva se realiza en las escuelas y comprende medidas de información. De todas formas, conviene recordar que existe la tendencia a considerar que el fomento de los conocimientos prácticos para la vida y las alternativas al consumo de drogas son temas destinados a determinados grupos de población juzgados vulnerables, y no criterios apropiados para la población en general. También es posible que su puesta en práctica sea más compleja y costosa que las simples actividades de información. Estas razones pueden explicar en parte la mayor amplitud con que se indican como actividades preventivas las medidas de información y educación en materia de drogas.

31. El 68% de los Estados comunicó que realizaba programas relativamente amplios de educación relativa a las drogas, centrados en las escuelas. Algunos Estados indicaron que tales programas formaban parte del plan oficial de enseñanza escolar; por ejemplo, Irlanda incluyó, desde septiembre de 2000, la educación sobre las drogas y su uso indebido en las clases sobre temas sociales, personales y de salud en las escuelas de enseñanza secundaria. Asimismo, Australia ha instaurado en las escuelas clases dedicadas al tema de los estupefacientes como parte de su estrategia nacional de educación escolar sobre las drogas. Apenas más de la mitad de los Estados notificaron también amplios programas educativos de base comunitaria y algo menos de la mitad (40%) señalaron que realizaban extensos programas de prevención en centros sanitarios. Según se indicó, alrededor de un

tercio de todos los programas eran sensibles a consideraciones de género, aunque los criterios en que se basa tal apreciación no están claros y pueden ser un tema que merezca examen y deliberación más detallados en el futuro. Los programas de educación sobre drogas en las escuelas eran también los más frecuentemente evaluados (40%). Los programas educativos en el sistema penitenciario y los lugares de trabajo fueron los menos mencionados en los informes. Tal resultado es desalentador porque estos dos entornos pueden ser especialmente apropiados para la labor de prevención frente a las drogas.

32. El fomento de los conocimientos prácticos para la vida hace referencia a una serie de actividades cuyo fin es aumentar la aptitud de las personas para la vida social y enfrentar las dificultades de forma que puedan evitar la drogadicción y el desarrollo de problemas de drogas (véase la sección B del Cuadro 4). Los programas de fomento de los conocimientos prácticos para la vida más frecuentemente indicados fueron los de ámbito escolar. Esta labor se considera a veces especialmente apropiada para las poblaciones de alto riesgo o vulnerables. A ello obedece probablemente el hecho de que el 27% de los Estados indicara en su contestación la existencia de amplios programas de conocimientos prácticos para la vida en las cárceles. De nuevo el lugar de trabajo resultó ser el ámbito en que tal actividad era menos frecuente. Los resultados son análogos en lo que respecta al ofrecimiento de alternativas al consumo de drogas. El fin de estos programas es promover actividades y formación positivas que reemplacen la función que el consumo de drogas pudiera tener en la vida de la persona. También es frecuente que este enfoque se estime especialmente apropiado para los jóvenes o las personas que se considere corren más riesgo de desarrollar problemas de drogas (véase la sección C del cuadro 4).

33. El tratamiento y la rehabilitación de las personas con problemas de drogas son claramente una esfera importante de las actividades de reducción de la demanda. Los programas de tratamiento son relativamente costosos y complejos, aunque hay una buena cantidad de pruebas de que pueden producir resultados y tener una buena relación costo-eficacia. Es problemático mezclar los servicios de tratamiento con los de rehabilitación a causa de la diversidad de las actividades y ámbitos que se dan en los diferentes Estados Miembros. En el cuestionario bienal los servicios de tratamiento y rehabilitación se agrupan en torno a los siguientes temas: desintoxicación, terapia de sustitución, tratamiento no farmacológico, y reintegración social. Los datos correspondientes pueden verse en el cuadro 5.

Cuadro 4  
Difusión de las actividades preventivas

Ámbito	Difusión del programa			Ejecución del programa			
	No se sabe / No se contesta	Aislado	Relativa- mente difundido	Sensible a consideraciones de género		Resultados evaluados	
				% de la muestra total	% de los Estados que notificaron actividades <sup>a</sup>	% de la muestra total	% de los Estados que notificaron actividades <sup>a</sup>
	(%)	(%)	(%)				
<b>A. Información y educación relativa a las drogas y su uso indebido</b>							
Escuelas	5	27	68	31	33	40	43
Medidas de base comunitaria	15	34	51	28	33	33	39
Lugares de trabajo	33	50	17	21	32	20	31
Sistema penitenciario	26	42	32	26	35	19	26
Centros sanitarios	28	32	40	25	34	28	38
Otros	73	7	20	9	33	14	50
<b>B. Fomento de los conocimientos prácticos para la vida</b>							
Escuelas	23	28	49	31	40	29	38
Medidas de base comunitaria	30	39	31	24	34	19	28
Lugares de trabajo	53	37	10	19	41	12	25
Sistema penitenciario	43	30	27	21	37	14	24
Centros sanitarios	41	30	29	20	34	17	28
Otros	90	6	4	4	36	2	18
<b>C. Ofrecimiento de alternativas al consumo de drogas</b>							
Escuelas	30	22	48	26	37	26	34
Medidas de base comunitaria	37	28	35	22	35	18	29
Lugares de trabajo	60	31	9	11	27	10	25
Sistema penitenciario	49	28	23	22	43	15	29
Centros sanitarios	51	25	24	20	42	17	34
Otros	87	5	8	3	21	4	29

<sup>a</sup> Actividad aislada o difundida.

**Cuadro 5**  
**Intervenciones de tratamiento y rehabilitación**

Ámbito	Difusión del programa			Ejecución del programa			
	No se sabe / No se contesta	Aislado	Relativa- mente difundido	Sensible a consideraciones de género		Resultados evaluados	
				% de la muestra total	% de los Estados que indicaron actividades <sup>a</sup>	% de la muestra total	% de los Estados que notificaron actividades <sup>a</sup>
	(%)	(%)	(%)				
<b>A. Desintoxicación</b>							
Hospitales generales y psiquiátricos	14	34	52	29	34	37	43
Centros de atención primaria de la salud y otros centros sanitarios	35	47	18	19	30	20	31
Establecimientos penitenciarios	41	39	20	22	38	12	20
Instituciones comunitarias	58	25	17	16	38	12	29
Tratamiento especializado de la toxicomanía (internado)	27	16	57	29	41	34	47
Tratamiento especializado de la toxicomanía (ambulatorio)	28	29	43	26	35	31	43
Servicios sociales	57	25	18	14	32	12	28
Otros	94	3	3	3	50	1	17
<b>B. Tratamiento (terapia) de sustitución, excluida la desintoxicación a corto plazo</b>							
Hospitales generales y psiquiátricos	56	26	18	15	33	17	40
Centros de atención primaria de la salud y otros centros sanitarios	63	19	18	13	34	16	41
Establecimientos penitenciarios	69	17	14	13	41	7	24
Tratamiento especializado de la toxicomanía (internado)	49	28	23	18	36	19	38

Ámbito	Difusión del programa			Ejecución del programa			
	No se sabe / No se contesta	Aislado	Relativa- mente difundido	Sensible a consideraciones de género		Resultados evaluados	
				% de la muestra total	% de los Estados que indicaron actividades <sup>a</sup>	% de la muestra total	% de los Estados que notificaron actividades <sup>a</sup>
	(%)	(%)	(%)				
Tratamiento especializado de la toxicomanía (ambulatorio)	41	17	42	19	33	28	48
Servicios sociales	76	9	15	12	50	9	38
Otros	96	1	3	2	50	1	25
<b>C. Tratamiento no farmacológico</b>							
Hospitales generales y siquiátricos	45	28	27	15	27	23	42
Centros de atención primaria de la salud y otros centros sanitarios	54	29	17	12	26	12	26
Establecimientos penitenciarios	51	25	24	19	40	18	38
Tratamiento especializado de la toxicomanía (internado)	36	18	46	26	40	31	49
Tratamiento especializado de la toxicomanía (ambulatorio)	33	21	46	21	32	32	48
Servicios sociales	60	24	16	11	27	13	32
Otros	95	2	3	4	80	1	20
<b>D. Reintegración social</b>							
Hospitales generales y siquiátricos	48	34	18	22	42	18	35
Centros de atención primaria de la salud y otros centros sanitarios	57	35	8	15	34	11	26
Establecimientos penitenciarios	43	33	24	17	31	16	27

Ámbito	Difusión del programa			Ejecución del programa			
	No se sabe / No se contesta	Aislado	Relativa- mente difundido	Sensible a consideraciones de género		Resultados evaluados	
				% de la muestra total	% de los Estados que indicaron actividades <sup>a</sup>	% de la muestra total	% de los Estados que notificaron actividades <sup>a</sup>
	(%)	(%)	(%)				
Tratamiento especializado de la toxicomanía (internado)	38	21	43	22	35	26	41
Tratamiento especializado de la toxicomanía (ambulatorio)	37	26	37	26	41	31	50
Servicios sociales	46	27	27	18	34	17	31
Otros	92	4	4	4	44	3	33

<sup>a</sup> Actividad aislada o difundida.

34. La desintoxicación es una de las formas mejor conocidas de tratamiento de los problemas de drogas. Sin embargo, conviene señalar que bajo ese concepto puede figurar una amplia variedad de procedimientos. Los procedimientos de desintoxicación suelen variar según los tipos de droga y los países. Por ejemplo, Indonesia indica en su informe un enfoque tradicional que recurre a métodos religiosos y a una desintoxicación ultrarrápida en el curso de un día. En otros países la desintoxicación en caso de problemas de opioides puede incluir la receta de dosis decrecientes de un opioide sustitutivo, por ejemplo la metadona, durante cierto número de días o de semanas. No es pues de suponer que las respuestas dadas describan tratamientos similares. Esto es con máxima probabilidad cierto cuando se usan medicinas desintoxicantes, en cuyo caso suele haber considerables variedades en la práctica, que van desde el tratamiento con hierbas al uso de fármacos opioides. Según los datos comunicados, la desintoxicación se realizaba en centros especializados con un tratamiento administrado en régimen de internado o de ambulatorio. Más de la mitad de los Estados manifestaron tener amplios servicios de desintoxicación en régimen de internado. El 52% de ellos prestaba extensos servicios de ese tipo en hospitales generales o psiquiátricos. Es interesante señalar que el 20% de los Estados notificaron la existencia de amplios medios de desintoxicación en el sistema de justicia penal, dadas las posibles dificultades de los servicios de tratamiento en ese ámbito.

35. El tratamiento de sustitución implica facilitar a los pacientes toxicómanos, con la debida receta, medicinas de sustitución de las drogas ilícitas, a menudo, aunque no forzosamente, durante períodos de tiempo prolongados. Para más claridad, la pregunta excluye las terapias con fármacos para la desintoxicación a corto plazo. El cuestionario bienal proporciona datos sobre la administración de la terapia de sustitución similares en líneas generales a los correspondientes a la desintoxicación. El 23% de los Estados informantes ofrecía amplios tratamientos de sustitución en régimen de internado, y otro 42% los ofrecía en régimen ambulatorio. Una

diferencia interesante resultante de informes es que los servicios sociales participan más en la terapia de sustitución que en la desintoxicación. Es también digno de mención que alrededor de un tercio de los Estados indicaron facilitar una amplia terapia de sustitución en los establecimientos penitenciarios. En cuanto a la sensibilidad de los programas a consideraciones de género, los resultados son de nuevo un tanto decepcionantes. De todas formas, los bajos índices de respuesta a esta pregunta parecen indicar que posiblemente haya problemas de definición. También podrían mejorar considerablemente los índices globales de evaluación de los programas. Como sucede con las demás modalidades de tratamiento, los servicios especializados eran los que más tendían a ser objeto de evaluación. Pero incluso en tales casos, y optando por la interpretación más positiva de los datos, sólo se indicó que se había evaluado la mitad aproximadamente de todos los servicios especializados prestados en régimen de ambulatorio.

36. Los datos relativos a la administración de tratamientos no farmacológicos siguen pautas similares a las de desintoxicación y terapia de sustitución. Bajo ese epígrafe se agrupa una diversidad de terapias e intervenciones que, en su mayor parte, parecen correr a cargo de servicios especializados en régimen de internado o de ambulatorio. Lo mismo sucede con las intervenciones cuyo fin es la de reintegración social. En todo caso, los índices más elevados de tratamiento no farmacológico indicados en los informes corresponden a los establecimientos penitenciarios. Ello es comprensible dado el elevado número de personas con problemas de drogadicción que hay en esos establecimientos, así como la adopción en algunos países de programas de reintegración destinados a evitar recaídas. La participación de los servicios sociales es también mayor que en el caso de las demás modalidades de tratamiento consideradas. Esto tiene probablemente que ver con el hecho de que las actividades de reintegración social no exigen necesariamente el mismo volumen de aportes médicos que las demás esferas de tratamiento consideradas y, por consiguiente, suelen correr más a cargo de organismos dedicados a la asistencia social.

37. El cuestionario bienal también contiene preguntas sobre la medida en que se han adoptado disposiciones para reducir las consecuencias sanitarias y sociales adversas del uso indebido de drogas (véase el cuadro 6). En este terreno son de interés primordial las infecciones relacionadas con las drogas que se transmiten por vía sanguínea, en particular el VIH. Pero los programas pueden también referirse a otras cuestiones como la prevención de las sobredosis, la difusión de información y el fomento de servicios de atención primaria de salud. Algunas de estas actividades constituyen novedades relativamente recientes en comparación con otras tareas de tratamiento mencionadas. Sin embargo, las actividades notificadas son considerables. El 43% de los Estados informantes presenta amplios datos sobre la realización de programas de divulgación, que pueden tener una variedad de objetivos, por ejemplo servir de cauce hacia opciones de tratamiento más metódicas. Seguidamente figura, por orden de importancia, la difusión de información sobre prácticas de seguridad, pues 35% de los Estados informantes notifican amplias actividades y extensos programas de detección de enfermedades infecciosas. Un 29% de los Estados ofrecía también amplios servicios de vacuna, es de suponer que contra infecciones como la hepatitis B, que pueden transmitirse compartiendo utensilios de inyección. Un tercio de los Estados notificó extensos planes de distribución de preservativos para reducir la incidencia de las infecciones de transmisión sexual entre los toxicómanos. Ello se considera acertado, dado el

comportamiento sexual de riesgo que suele ir aparejado con los problemas de drogas. Un tema políticamente más controvertido es el suministro de utensilios de inyección limpios (intercambio de agujas y jeringas) a los consumidores de droga por vía intravenosa, práctica adoptada en algunos países como respuesta al riesgo de infección por VIH y de otras infecciones de transmisión sanguínea. Alrededor de la mitad de los Estados informantes indicaron practicar el intercambio de jeringas en cierta medida, mientras que el 20% de ellos notificaron amplias actividades de intercambio. El cuestionario está formulado de forma que sólo admite una respuesta indicativa de desconocimiento. En el cuadro que se presenta se han agrupado, para mayor claridad, las respuestas que en realidad no lo son y las que indican desconocimiento. Parece ser que, en la mayoría de los casos, las respuestas en la categoría “No se sabe/No se contesta” no indican que el informante simplemente desconoce la situación, sino que indican que no se dispone del servicio en cuestión.

**Cuadro 6**  
**Reducción de las consecuencias sanitarias y sociales adversas del uso indebido de drogas**

Ámbito	Difusión del programa			Ejecución del programa			
	No se sabe/ No se contesta		Relativa- mente difundido	Sensible a consideraciones de género		Resultados evaluados	
	Aislado	% de los Estados que indicaron total		% de los Estados que indicaron total	% de los Estados que indicaron total		
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Intervenciones elementales	37	36	27	20	32	24	38
Actividades de divulgación	34	23	43	21	32	26	39
Refugios de emergencia	56	27	17	15	33	12	27
Programas de prevención de las sobredosis	72	17	11	7	23	8	29
Difusión de información sobre prácticas de seguridad	45	20	35	13	23	13	23
Programas de intercambio de agujas y jeringas	58	22	20	10	24	19	46
Suministro de agentes de limpieza	71	18	11	8	28	7	25
Programas de detección de enfermedades infecciosas	38	25	37	17	27	19	31

Ámbito	Difusión del programa			Ejecución del programa			
	No se sabe/ No se contesta		Relativa- mente difundido	Sensible a consideraciones de género		Resultados evaluados	
	Aislado			% de los		% de los	
	(%)	(%)	(%)	% de la muestra total	Estados que indicaron actividades <sup>a</sup>	% de la muestra total	Estados que indicaron actividades <sup>a</sup>
Vacunas	54	17	29	11	24	14	30
Distribución de preservativos	36	30	34	19	30	15	23
Otros	90	7	3	3	27	3	27

<sup>a</sup> Actividad aislada o difundida.

38. En la sección D, el cuestionario bienal se refiere al tema de la organización de actividades de reducción de la demanda y de si existen comités multisectoriales para facilitar el establecimiento de asociaciones. Los resultados son notablemente positivos. La mayor parte de los Estados (84% de los que respondieron y 96% de las respuestas a esta pregunta) indicaron que contaban con comités multisectoriales a nivel nacional. Un número ligeramente menor notifica la existencia de comités multisectoriales locales (62% de todos los informantes y 83% de las contestaciones a la pregunta). Las indicaciones sobre comités de nivel regional tendían a ser menos frecuentes, aunque la diferencia era insignificante (59% de todos los informantes y 80% de las contestaciones a la pregunta). Muchos Estados (59% de todos los informantes y 76% de las respuestas a la pregunta) notificaron también el establecimiento de una organización coordinadora de las organizaciones no gubernamentales. También se comunicó con gran frecuencia que los mecanismos de colaboración o de creación de redes contaban con disposiciones para la búsqueda e incorporación de nuevos asociados (61% de todos los informantes y 83% de las respuestas a esta pregunta).

39. Es bien sabido que los problemas de drogas suelen presentarse mezclados con otros problemas sociales y que, en consecuencia, pueden tener efectos desproporcionadamente graves en los grupos desfavorecidos o marginados de la sociedad. Por tanto, un aspecto importante de las actividades de reducción de la demanda es determinar los grupos demográficos especialmente vulnerables a la drogadicción. Ello puede ser útil para establecer mejores programas de reducción de la demanda y definir más precisamente sus objetivos. En este contexto, es importante cuidar de que las intervenciones respeten y sean sensibles a la diversidad cultural, cuestión expresamente mencionada en la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas. El establecimiento de directrices puede contribuir a asegurar la observancia de buenas prácticas en este terreno. Muchos Estados informantes notificaron la existencia de directrices relativas a las actividades de prevención (71%), los servicios de tratamiento (74%), y los servicios de rehabilitación (61%). Una pregunta complementaria inquiría si esas directrices tenían en cuenta la diversidad cultural y las necesidades concretas relacionadas con el sexo, la edad y los grupos demográficos social, cultural y geográficamente marginados. El 62% de los Estados comunicó que así era, en efecto. El

establecimiento de directrices sensibles a esas cuestiones no es un asunto trivial. Puede ser útil comparar cómo este tema ha sido abordado en la práctica y qué enseñanzas pueden compartir los países a este respecto.

40. Parece admitirse en general la importancia de realizar actividades de reducción de la demanda destinadas a los grupos especialmente vulnerables, y 62% de todos los Estados indicaron contar con programas especiales en esta esfera. Los grupos considerados vulnerables a los problemas de drogas suelen variar de unas sociedades a otras, aunque también cabe esperar algunos rasgos comunes. En los casos en que se habían establecido programas de reducción de la demanda, los grupos definidos como vulnerables eran las personas dedicadas al comercio sexual, los reclusos, los hijos de padres drogadictos, las poblaciones indígenas, los niños callejeros y los sin hogar, las minorías étnicas, los delincuentes juveniles, los trabajadores transportistas, los económicamente marginados, los excluidos de las escuelas y los trabajadores del mundo del espectáculo. Se consideraba una cuestión de buena práctica tener en cuenta, al establecer los programas, las opiniones de los destinatarios de las actividades de reducción de la demanda. La pregunta 85 del cuestionario bienal inquiere si participaron en la formulación o la ejecución de los programas jóvenes o miembros de grupos en riesgo. Se notificó la participación de jóvenes con más frecuencia que la de miembros de grupos en riesgo (76% y 58%, respectivamente, de todos los Estados).

41. Un grupo que en general se considera vulnerable a los problemas de drogas es el formado por los reclusos presentes en el sistema de justicia. El 47% de todos los Estados informantes notificó la existencia de programas de reducción de la demanda destinados a antiguos reclusos, en el seno de la comunidad tras su puesta en libertad, mientras que los destinados a los reclusos antes de la puesta en libertad eran más corrientes (en el 53% de todos los Estados). Además, el 44% de todos los Estados había establecido programas para delincuentes en el contexto de la droga como medida sustitutiva de la pena o la condena.

42. La mayor parte de los Estados (81%) comunicó que su estrategia nacional en materia de drogas incluía campañas de información pública. Estas campañas se basaban por lo general en evaluaciones de las necesidades (79% de las respuestas), y tenían en cuenta las características sociales y culturales de la población (89% de las respuestas) pero sus resultados se evaluaban con menor frecuencia (53% de las contestaciones).

### **3. Aprovechamiento de la experiencia**

43. La última sección del cuestionario bienal, titulada “Aprovechamiento de la experiencia”, se refiere a la forma en que los Estados pueden hacer que las enseñanzas derivadas de las actividades efectivas de los programas se transmitan para asegurar la continuidad y el desarrollo de las buenas prácticas en lo sucesivo. En lo que respecta a la capacitación en el ámbito de los servicios de especialistas en asuntos de drogas, más de la mitad de los Estados notificaron la existencia de una capacitación continua. Pero esto era mucho menos frecuente en el caso de los servicios de personal no especializado. La mayoría de los Estados indicó que existía cierta forma de capacitación inicial para el personal de los programas, tanto especialistas como no especialistas.

44. El 62% de los Estados comunicó que sus estrategias y actividades de reducción de la demanda de drogas se vigilaban y evaluaban para poder perfeccionarlas. Muchos Estados indicaron también que participaban en mecanismos internacionales de coordinación para intercambiar información a nivel bilateral (74%), a nivel regional (80%), y a nivel multilateral (74%). Más decepcionante es señalar que menos de la mitad (45%) de todos los Estados comunicaron contar con una base nacional de datos que contenía información sobre la reducción de la demanda de drogas. Cuando esa base de datos existía, no solía estar enlazada con otras redes multinacionales o mundiales (el 35% de los informantes y el 24% de todos los Estados indicaron que así sucedía en efecto). Dada la variedad de experiencias comunicadas por los Estados en el cuestionario, un tema de importancia evidente es cómo hacer para que compartan entre ellos las experiencias y enseñanzas adquiridas.

45. En conclusión, un análisis inicial del cuestionario bienal parece indicar que este instrumento puede desempeñar una función útil para la vigilancia de las actividades mundiales de reducción de la demanda de drogas. Dicho instrumento suscita sin duda dificultades técnicas, siendo la más evidente el hecho de que no siempre es fácil distinguir entre las respuestas que en realidad no lo son y las respuestas negativas. Tampoco está claro si todos los términos técnicos se interpretan de manera uniforme. No obstante, el instrumento cumple su función satisfactoriamente, considerado en conjunto, y debiera resultar adecuado para proporcionar datos de referencia con fines de examen en el futuro. Un mensaje claro resultante incluso del análisis inicial del instrumento es que los Estados poseen una gran variedad de experiencias en actividades de reducción de la demanda y que, por lo tanto, puede ser muy beneficioso el intercambio de información sobre la mejor manera de seguir progresando.

## **B. Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo**

46. Al comenzar el siglo XX, la producción mundial de opio se estimaba en 20.000 toneladas anuales, aproximadamente. Hoy día ha descendido a menos de un tercio de esa cantidad, pues la producción lícita global de opio asciende a unas 1.300 toneladas, y la ilícita, a alrededor de 4.700 toneladas en 2000. Dentro de ese panorama mundial existe un ejemplo aún más interesante de eliminación fructífera y sostenida de cultivos. La mayor parte de las 20.000 toneladas producidas anualmente a principios del siglo XX se conseguía en China. Hoy día, la producción lícita de opio en China es casi despreciable, pues suma unas 20 toneladas, y el cultivo ilícito es prácticamente nulo desde hace 50 años. El historial de la fiscalización de drogas ofrece muchos ejemplos de este tipo. Otros casos de erradicación sostenida son los de Bolivia, Guatemala, Líbano, Pakistán, Perú, la República Islámica del Irán, Tailandia y Turquía.

47. La experiencia adquirida demuestra que puede conseguirse y mantenerse la eliminación del cultivo ilícito. Ahora bien, sigue siendo un problema de gran calado y su grado de dificultad depende de las diferentes circunstancias en que tienen lugar los cultivos ilícitos. El cultivo ilícito de plantas narcógenas sume a grupos de la población rural en una situación sumamente precaria e insegura. A causa del aislamiento geográfico o bien de la inestabilidad política o de una guerra civil, en

las zonas de cultivo ilícito suele faltar una autoridad gubernamental efectiva. Dado que esas zonas marginales se hayan con frecuencia fuera del ámbito de la autoridad del Gobierno nacional, su población tiene poco o ningún acceso a los servicios más elementales como educación, red de saneamiento y atención de salud, a los que normalmente atiende el Gobierno. En consecuencia, la dependencia económica respecto del cultivo de plantas narcógenas puede sólo eliminarse cuando son legalmente asequibles alternativas viables y sostenibles generadoras de ingresos. En la práctica, el desarrollo alternativo es simplemente la aplicación de un conjunto coordinado de programas cuyo objetivo es hacer frente a los factores que están en el centro del problema de la droga. La finalidad de tales programas no es sólo lograr una erradicación viable de los cultivos narcógenos a corto plazo, sino mantener además la eliminación de los mismos así como de la violencia e inseguridad que siempre lleva aparejadas ese cultivo. Los positivos resultados de diferentes países subrayan la importancia de las intervenciones de desarrollo alternativo adaptadas a las circunstancias locales.

48. En el párrafo 18 de la Declaración política aprobada por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones, los Estados Miembros reafirmaron su firme empeño en la eliminación de los cultivos narcógenos ilícitos conforme a lo indicado en el Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y el desarrollo alternativo. Este Plan de Acción fue importante en múltiples aspectos. En primer lugar, los gobiernos mostraron una decisión y voluntad manifiestamente auténticos de formular estrategias vinculadas a un plan cronológico para la eliminación o reducción apreciable de los cultivos ilícitos. En segundo lugar, los gobiernos destacaron la importancia de mecanismos de vigilancia, que consideraron fundamentales para evaluar la amplitud y las tendencias del cultivo ilícito. Por último, el citado Plan de Acción exhorta a adoptar medidas concretas en materia de desarrollo económico para impulsar la eliminación del cultivo ilícito.

49. En su resolución 55/65, de 4 de diciembre de 2000, la Asamblea General exhortó a los Estados en que existen cultivos ilícitos para la producción de drogas a que establecieran o reforzaran, cuando procediese, mecanismos nacionales para vigilar y verificar los cultivos ilícitos, y pidió al Director Ejecutivo del PNUFID que informase a la Comisión, en su 44º período de sesiones, en marzo de 2001, sobre el seguimiento del Plan de Acción.

#### **1. Programa mundial de vigilancia de los cultivos ilícitos**

50. Las estimaciones del cultivo ilícito de plantas narcógenas y de los grados de erradicación se vienen obteniendo a partir de una serie de fuentes heterogéneas, sin que exista un mecanismo internacional de alcance general para el acopio y el análisis de los datos relativos a ese cultivo ni para la vigilancia y medición de los resultados de los programas de desarrollo alternativo. Para abordar esta cuestión, la Comisión, en su resolución 42/3, titulada “Vigilancia y verificación de los cultivos ilícitos”, instó a los gobiernos de las zonas productoras de coca, cannabis y adormidera a formular, establecer y poner en ejecución mecanismos nacionales eficaces de vigilancia y verificación de los cultivos ilícitos, incluidas metodologías apropiadas que combinen estudios terrestres y aéreos y vigilancia de satélites y sensores remotos. La Comisión pidió al PNUFID que estableciera un banco central de datos y un sistema de información basados en las informaciones suministradas

por los gobiernos sobre cultivos ilícitos. También pidió al PNUFID que prestara asistencia a los gobiernos para establecer mecanismos nacionales de vigilancia y verificación de los cultivos ilícitos utilizados en la producción de drogas y crear una red internacional para la vigilancia de dichos cultivos con el fin de ejecutar el Plan de Acción.

51. Como respuesta a las peticiones de la Asamblea General y la Comisión, el PNUFID emprendió un programa mundial de vigilancia de los cultivos ilícitos constituido por: un proyecto mundial de apoyo, radicado en la sede del PNUFID, y seis proyectos nacionales relativos a los países en los que existen los cultivos ilícitos más importantes a saber, el Afganistán, Myanmar y la República Democrática Popular Lao en Asia, y Bolivia, Colombia y el Perú en América Latina. Excepto en Afganistán, donde el propio PNUFID realiza el estudio y donde no ha iniciado el desarrollo de capacidad, la finalidad es contribuir a establecer, a más tardar en 2001, sistemas de vigilancia capaces de producir datos y bases de referencia comparables internacionalmente que permitan medir los progresos hacia las metas de erradicación fijadas para 2008. El programa servirá también para detectar rápidamente un posible efecto de desplazamiento, es decir, el que se da cuando la reducción de los cultivos narcógenos en una zona provoca la puesta en marcha del cultivo en una región anteriormente menos afectada. Este programa se inició en enero de 2000, con la cooperación técnica de la Agencia Espacial Europea (ESA).

52. Los proyectos de países darán apoyo a las autoridades nacionales (excepto en el Afganistán) para que adquieran la capacidad de vigilar y evaluar el cultivo ilícito en sus respectivos territorios utilizando tecnologías de información geográfica, tales como imágenes satelitales, sistemas de información geográfica (SIG) y sistemas mundiales para la determinación de la situación (GPS), así como reconocimientos terrestres y aéreos. Conforme a un acuerdo de colaboración con la ESA, el PNUFID llevó a cabo varias misiones de evaluación y programación en los seis países prioritarios mencionados. Un grupo de expertos de reputación internacional en materia de teleobservación y televigilancia examinó los avances logrados con esta metodología.

53. En el Perú está en plena ejecución la primera fase del proyecto de vigilancia de la coca, cuyo fin es elaborar mapas detallados de 11 zonas de cultivo de esta planta sobre la base de la interpretación combinada de fotografías aéreas, imágenes satelitales y reconocimientos terrestres. Ha terminado el reconocimiento aéreo de seis zonas productoras de coca. En Colombia, el proyecto de vigilancia comenzó en septiembre de 1999. Se basa en la fase piloto colombiana de un primer reconocimiento por satélite en el departamento del Guaviare y en varias partes de los departamentos de Vaupés y Vichada, y se enlazará con un proyecto futuro de cartografía del uso de las tierras que financiará la Comisión Europea. En un estudio nacional, se utilizan ampliamente imágenes obtenidas por satélite para un levantamiento de las superficies dedicadas al cultivo ilícito de la coca y prestar apoyo a la labor de erradicación. En Bolivia y Myanmar las actividades de vigilancia se encuentran en fase inicial y redundará en beneficio de las mismas la aplicación de métodos específicos para los respectivos programas. A fin de apoyar los notables programas de erradicación realizados en Bolivia, se ofreció asesoramiento técnico para establecer un sistema nacional de identificación y vigilancia del cultivo ilícito que se está desplazando a zonas remotas, especialmente en la región de Chapare y Yungas. Para Myanmar se adoptará un enfoque que tenga

en cuenta la dificultad de acceso a las zonas de cultivo y la irregularidad del terreno. Se iniciaron trabajos preparatorios sobre el empleo de imágenes satelitales en la zona del proyecto de desarrollo alternativo del PNUFID, como primer paso hacia una cobertura nacional a la larga. La evaluación del cultivo ilícito en el Afganistán y la República Democrática Popular Lao, países que cuentan con reconocimientos terrestres fiables, se mejorará, en la medida de lo posible, recurriendo a imágenes satelitales, SIG y GPS. Se espera que los sistemas nacionales contribuyan apreciablemente a establecer y reforzar una red internacional de vigilancia de los cultivos ilícitos.

54. En casi todas las zonas productoras de coca y opio, las mujeres participan en ese cultivo ilícito lo mismo que en el de otras plantas. La introducción de consideraciones de género en los proyectos de desarrollo alternativo ha aumentado la eficacia y la sostenibilidad de las actividades. De octubre de 1998 a enero de 2000, el PNUFID llevó a cabo una evaluación de las actividades de integración de las consideraciones de género en el desarrollo alternativo. Resultado de esta labor son las directrices sobre las mejores prácticas para incorporar las cuestiones de género en el desarrollo alternativo, que son un compendio de los conocimientos y prácticas actuales relativos a la situación existente desde el punto de vista del género en las regiones geográficas afectadas por el cultivo ilícito de plantas narcógenas. Esas directrices se utilizarán ante todo con fines de formación y en actividades de formulación de proyectos.

## **2. Panorama de las iniciativas de desarrollo alternativo por regiones**

### **a) Asia central, meridional y sudoccidental**

55. En 2000 el cultivo de adormidera en el distrito Dir de la provincia de la Frontera Noroeste del Pakistán se redujo de unas 3.700 hectáreas en 1992 a un valor casi nulo en 2000, tras los fructíferos esfuerzos de erradicación del gobierno pakistaní y la orientación de los campesinos que cultivaban la adormidera hacia el desarrollo alternativo. También contribuyó a ese éxito el proyecto del PNUFID para el desarrollo alternativo en el distrito Dir. La segunda fase de este proyecto del PNUFID en dicho distrito, en marcha desde 1994, alcanzó sus objetivos un año entero antes del plazo previsto. Los resultados son claramente perceptibles en forma de carreteras, redes eléctricas, canales de riego, trabajos de conservación del suelo y repoblación forestal, todo ello unido a un cuadro de cultivos diversificados en sustitución de la adormidera, los cultivos comerciales primitivos de la zona. De estos adelantos el más importante fue el de las carreteras, pues éstas han abierto las llamadas zonas ocultas al comercio lícito con el mundo exterior. A fin de hacer sostenible la eliminación de la adormidera, se ha comenzado a elaborar un programa de consolidación, de cinco a diez años, que comprende asistencia bilateral y multilateral.

56. En 1980 el Afganistán era un relativamente modesto productor o proveedor de opio, que se obtenía principalmente para uso interno y para un escaso número de turistas occidentales en tránsito. Veinte años de guerra incesante han convertido el país en un estado fallido con un volumen alarmante de cultivo ilícito de adormidera así como de producción de opio y heroína. Para finales del decenio de los noventa, el Afganistán no era sólo uno de los países más pobres del mundo, sino también y con gran diferencia el productor más importante de opio ilícito, pues de él procedía

el 79% de la oferta mundial de este estupefaciente en 1999, y alrededor del 70% en 2000.

57. El deterioro de la situación económica, en particular el nivel de vida sumamente bajo, de mera subsistencia, y el sector agrícola con su débil estructura y deficiente comercialización, a más de la persistente incertidumbre política, han contribuido a hacer que el cultivo de la adormidera parezca la única labor agrícola que, en las circunstancias actuales, puede dar un rendimiento suficiente para atender las necesidades elementales de mera subsistencia de muchos campesinos afganos.

58. El Afganistán sigue siendo un importante problema para la comunidad mundial en su empeño de reducir la producción de opio y la disponibilidad de heroína. Ese problema puede superarse. La situación existente en el Afganistán ofrece posibilidades de desarrollo alternativo fructífero una vez que las condiciones sean propicias para el mismo. Primero, el cultivo de adormidera se centra en un pequeño número de zonas bien definidas. En 2000 y 1999, al igual que en años anteriores, el 74% de las plantaciones de opio se encontraba en solo dos provincias, las de Helmand y Nangarhar, y el 93% de toda la extensión cultivada, en seis de las 30 provincias del país. Segundo, incluso en 1999, año de la cosecha máxima en el Afganistán, sólo el 1,1% de las tierras laborables se dedicaba al cultivo de la adormidera. Tercero, si se compara con los enormes beneficios obtenidos a nivel mundial, el rendimiento reportado al Afganistán por ese cultivo ilícito es increíblemente reducido. El PNUFID insta continuamente a las autoridades talibanas a someter a su control la alarmante producción de drogas ilícitas en dicho país. En junio de 2000 el dirigente supremo talibán promulgó un decreto de prohibición total del cultivo de la adormidera para la próxima temporada de siembra. La encuesta del PNUFID sobre la adormidera en 2001 reveló que, como resultado de la eficaz aplicación de dicha prohibición, el cultivo y la producción de opio en el país experimentaron una reducción considerable.

59. Los precios fluctúan muy considerablemente, según la demanda y la oferta. A consecuencia de la excepcional producción de opio en 1999 los precios de esta droga se hundieron a principios de 2000, hasta el punto de que un kilogramo sólo valía 30 dólares de los EE.UU. tras haber costado alrededor de 60 dólares en 1999. El precio de la producción de opio a pie de explotación agrícola en 2000 se estimó en 91 millones de dólares, frente a 251 millones en 1999. La reducción del precio al por menor en 2000 ha compensado casi enteramente la duplicación de la producción de este estupefaciente en 1999. Los precios del opio aumentaron en 2001 como resultado de la prohibición del cultivo de la adormidera en la temporada de siembra.

60. Desde hace tres años el PNUFID colabora con las comunidades locales de cuatro distritos de las provincias de Nangarhar y Qandahar para establecer métodos genéricos de desarrollo alternativo aplicables en Afganistán. Las actividades desarrolladas en el marco del proyecto piloto persiguen el fin de crear fuentes alternativas de sustento, de aumentar las oportunidades de ingresos de origen agrícola o de otro origen, así como de mejorar los servicios sociales y las ocasiones de recreo ofrecidas a la comunidad. La planificación participativa da a los beneficiarios que viven en los distritos tomados como meta la oportunidad de determinar sus necesidades y darles un orden de prioridad al incluirlas en el plan de asistencia para el desarrollo. El éxito del proyecto puede apreciarse por la disminución del cultivo ilícito en las zonas que abarca, mientras que dicho cultivo creció en todas las regiones productoras de opio en 1999 y 2000. Ahora bien, se

trata de una estrategia a largo plazo. Para su aplicación en gran escala los programas de reducción de la adormidera exigirían el retorno a la paz y la estabilidad así como el empeño de una autoridad nacional operante.

**b) Asia sudoriental**

61. En Tailandia se llevó a cabo con éxito en 1999 el programa de fiscalización de plantas narcógenas, descendiendo el cultivo ilícito de la adormidera a 702 hectáreas y la producción de opio a 8 toneladas en 1999.

62. En Myanmar comenzó a ejecutarse en 1998 la fase inicial de un programa quinquenal de desarrollo alternativo en la región Wa meridional, con un costo calculado de 15,6 millones de dólares. El programa tiene como objetivo una importante zona productora de opio de la región Wa cercana a la frontera con China. La meta es reducir apreciablemente el cultivo ilícito de la adormidera siguiendo un plan sostenible y de base comunitaria para la disminución y eliminación final de la economía fundada en el opio. Los principales componentes del programa son el desarrollo comunitario, la prestación de servicios de sanidad y de enseñanza y las actividades generadoras de ingresos, así como la vigilancia de la cantidad de opio producido para asegurar la consecución de los resultados deseados. En 1999 concluyeron los reconocimientos terrestres y aéreos del cultivo de la adormidera, que servirán de base de referencia. Se facilitaron datos sobre dicho cultivo, el aprovechamiento de las tierras y aspectos socioeconómicos. El PNUFID dio también apoyo a programas de erradicación del opio iniciados por comunidades locales de las regiones Wa septentrional y Kokang, facilitando sistemas de riego, variedades de arroz de alto rendimiento y mejores accesos a carreteras.

63. En mayo de 1999 el Gobierno de la República Democrática Popular Lao emprendió un programa sexenal para eliminar el cultivo de la adormidera en 2006, a más tardar. La Comisión Nacional Lao de Fiscalización y Supervisión de Drogas inició programas de desarrollo alternativo, con apoyo del PNUFID, destinados a 15 distritos prioritarios de ocho provincias norteñas. En 2000 y principios de 2001 comenzaron varias nuevas iniciativas, entre ellas la concerniente a la Dependencia de Facilitación de Programas, que coordina, supervisa y apoya el programa sexenal así como los nuevos proyectos de desarrollo alternativo destinados a los distritos más prioritarios de la provincia de Phongsali. El desarrollo alternativo en la República Democrática Popular Lao ha contribuido a mejorar la vida de los campesinos reduciendo su dependencia con respecto a la producción y el consumo de opio. La superficie de cultivo de adormidera disminuyó en un 29% entre 1998 y 2000. En todos los distritos donde se ejecutan proyectos de desarrollo alternativo se podía apreciar una disminución considerable. Se ha iniciado la cooperación con el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) al integrarse en un programa de desarrollo rural del mismo las actividades de fiscalización radicadas en pueblos.

64. En Viet Nam, el PNUFID dio apoyo al proyecto piloto de desarrollo alternativo de Ky Son, cuyo costo es de cuatro millones de dólares, en la provincia de Nghe An, lindante con la República Democrática Popular Lao, actividad que abarca una superficie de 179.000 hectáreas y una población de 57.000 personas. El proyecto concluyó con éxito en 2000. La rigurosa aplicación por el Gobierno de la prohibición del cultivo de adormidera ha logrado una reducción de este cultivo de más del 90% en la zona del proyecto, que, cuando éste comenzó, producía más opio que cualquier otro distrito del país. El número de consumidores tradicionales de

opio se redujo de 2.800 en 1994 a menos de 500 en 2000. Las iniciativas y actividades de base rural enmarcadas en el proyecto han dado por resultado mejores condiciones socioeconómicas y la implantación de diversas actividades alternativas generadoras de ingresos para los campesinos. De todos modos, se considera necesaria una prórroga de la asistencia para asegurar la sostenibilidad de los logros iniciales. Por consiguiente, el PNUFID ayudó a formular la segunda fase del proyecto para su comienzo en 2000, en consonancia con las recomendaciones resultantes de la evaluación de este proyecto.

**c) Región andina**

65. Tras el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, los Gobiernos de Bolivia, Colombia y el Perú formularon tres planes de trabajo particulares en los que se combina la eliminación de los cultivos ilícitos con toda una variedad de medidas de desarrollo alternativo. En conjunto, los tres planes de trabajo abarcan 18 proyectos, de los que 12 ya están en ejecución y exigen inversiones esenciales para alcanzar las metas de desarrollo alternativo: generar agroindustrias con mercados de estabilidad comprobada, producir artículos agrícolas con fines comerciales y de alimentación, madera para la obtención de pulpa y ganado, así como modernizar las asociaciones de productores existentes mediante el desarrollo de infraestructuras y la capacitación necesarios. Los proyectos prestan especial atención a la importancia de una promoción eficaz de prácticas comerciales competitivas de producción y mercadotecnia, y también a la protección del medio ambiente.

66. El PNUFID, juntamente con otros donantes bilaterales, colabora con el Gobierno de Bolivia al objeto de establecer la infraestructura financiera y social necesaria para que el desarrollo alternativo sea una empresa viable. El "Plan Dignidad" de Bolivia prevé la erradicación total de los cultivos ilegales de coca en 2002, a más tardar. De los cuatro componentes del Plan Dignidad, prevención y rehabilitación, erradicación de la coca, prohibición y desarrollo alternativo, este último es con mucho el más importante, pues le corresponde el 73% de la inversión total dedicada al mencionado plan. El Gobierno ha aprobado un Plan Nacional de Fiscalización de Drogas y Rehabilitación como parte integrante de su estrategia para reducir tanto la demanda como la oferta de drogas ilícitas, en particular de cocaína. Elemento importante del plan de trabajo de Bolivia es el programa agroforestal de la región de Chapare. Colaborando con el sector privado y las asociaciones de campesinos, el PNUFID demuestra que el aprovechamiento ambientalmente racional de los bosques es una fuente fiable y duradera de ingresos y de empleo para la población local. Los donantes que cooperan bilateralmente o por conducto del PNUFID han contribuido a reducir la dependencia económica de los campesinos con respecto a la producción de coca y a elevar su nivel de vida. En materia de fiscalización e interceptación, el PNUFID contribuye a la capacitación de autoridades bolivianas para combatir el narcotráfico.

67. El programa agroforestal en marcha en Bolivia se amplió, pasando de un presupuesto de tres millones de dólares en 1998 a un presupuesto total de 9,4 millones de dólares en 2000, suma que incluye una contribución de 1,2 millones de dólares del Gobierno boliviano en concepto de participación en gastos. Una parte de la nueva financiación se destinará también a abordar el cultivo ilícito de la coca en Las Yungas, región en que las leyes del país permiten un cultivo limitado de la

coca con fines tradicionales, pero que también se utiliza cada vez más para el cultivo ilícito. Gracias al programa, 750 familias reciban apoyo técnico principalmente para mejorar la producción de café en la zona, especialmente café cultivado biológicamente, destinado a la exportación. El programa agroforestal trabaja directamente con más de 1.800 familias de la región de Chapare, organizadas como accionistas de asociaciones de gestión forestal, y presta apoyo para la elaboración y comercialización de productos forestales, entre ellos la madera, y de productos agrícolas comerciales como el palmito, la naranja, la fruta de la pasión, el caucho y la banana. Los programas de gestión forestal abarcan ahora 4.000 hectáreas en la región de Chapare. Los productos madereros obtenidos gracias a sistemas de gestión forestal favorables para el medio ambiente son especialmente prometedores, pues rinden a algunos cultivadores anteriores de coca hasta 4.720 dólares anuales por hectárea, con la posibilidad de llegar a 6.000 dólares anuales por hectárea dentro de siete u ocho años. A título comparativo, el ingreso medio rendido por el cultivo ilícito de coca era aproximadamente de 2.900 dólares anuales por hectárea. Otro aspecto igualmente importante es que el programa ayuda a las autoridades locales y nacionales a rehabilitar suelos anteriormente degradados por el cultivo de la coca. A últimos de 2000 se estableció un centro técnico forestal a nivel provincial para asegurar la sostenibilidad de los resultados del proyecto tras la finalización del programa.

68. El segundo proyecto del plan de trabajo de Bolivia, por valor de cinco millones de dólares, comenzó a últimos de 2000 y su objetivo es formar a 8.500 jóvenes, en 350 cursos, en diferentes profesiones agrícolas y no agrícolas, así como apoyar la integración de las personas formadas en el mercado laboral, y promover la creación de microempresas. El tercer proyecto del plan de trabajo sirve para ayudar al Gobierno de Bolivia a establecer un sistema integrado nacional de planificación, gestión y vigilancia para el desarrollo alternativo y una mejor coordinación de los recursos internos y externos.

69. En el marco del plan de trabajo del Perú, el PNUFID consignó 6,4 millones de dólares en 2000 para proyectos de desarrollo alternativo, en particular para dar apoyo a la Comisión Nacional de Fiscalización de Drogas (CONTRADROGAS) y a un sistema nacional de vigilancia del cultivo de la coca basado en imágenes de satélites, fotografías aéreas y reconocimientos terrestres. Los proyectos de desarrollo alternativo abarcan ahora cuatro importantes zonas de cultivo de la coca en los valles del bajo Huallaga, y Pichis-Palcazu (región conocida como la Selva Central) los valles de Inambari-Tambopata (conocidos como la Selva de Puno) y el valle del Apurímac. La asistencia técnica facilitada en virtud de los proyectos siguió centrándose en el apoyo directo a las organizaciones de productores, en el suministro de módulos técnicos para mejorar los planes de producción de los cultivos tradicionales como el cacao y el café, incluso una proporción creciente de café cultivado en condiciones biológicas, y en la exploración de posibilidades para productos especiales. Las prácticas de gestión orientada al comercio en las empresas agroindustriales, en particular de producción de aceite de palma y palmito, han mostrado un potencial comercial prometedor. Además, el PNUFID dio apoyo para la mejora de la ganadería en el proyecto de la Selva Central, por medio del cual se está modernizando la infraestructura viaria rural en la remota región de Inambari&Tambopata, cerca de la frontera con Bolivia.

70. Sin embargo, a causa de las limitaciones financieras, la actividades de los proyectos en la región del Apurímac, el Inambari&Tambopata y la Selva Central se llevaron adelante en una escala menor que la prevista inicialmente. Aunque fue posible salvarse algunas lagunas de financiación gracias a los fondos de donantes recibidos en 2000, la situación presupuestaria sigue siendo difícil a principios de 2001. Además, la tensa situación política unida a la agitación social naciente en la zona del Huallaga con motivo de las campañas de erradicación realizadas por el Gobierno frenaron a veces el proceso de ejecución.

71. En el marco del plan de trabajo de Colombia, el PNUFID aportó 2,3 millones de dólares para actividades de desarrollo alternativo en 2000. El PNUFID siguió prestando asistencia a la Oficina del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE), a nivel nacional, regional y local, en la tarea de formular y ejecutar proyectos de producción en las regiones destinadas al desarrollo alternativo. Se procuró en especial que los proyectos estuvieran integrados en los planes de desarrollo regionales y locales. Pese a la situación de violencia existente, el PNUFID continúa dando apoyo a los servicios de extensión agrícola destinados a 2.200 familias en los departamentos de Bolívar, Caquetá, Cauca, Nariño, Meta y Putumayo. En 1999 comenzó un segundo proyecto del plan de trabajo, denominado "Desarrollo alternativo en Meta-Caquetá". Alrededor de 415 familias campesinas recibieron capacitación y servicios de extensión en ganadería y producción de banana con doble finalidad, y se suministró ganado más adecuado a unas 100 familias. Asimismo el PNUFID ayudó a preparar un proyecto de 5 millones de dólares para mejora de la ganadería en los departamentos de Caquetá y Nariño, cuyas actividades comenzarán en 2001.

72. El PNUFID sigue además prestando apoyo para establecer un sistema de vigilancia de las plantaciones ilícitas, que permitirá identificar y cuantificar los cultivos ilícitos de coca y adormidera así como determinar los progresos del desarrollo alternativo. El sistema proporcionará datos de alcance nacional sobre los cultivos ilícitos a fines de 2001.

### **3. Medidas de los gobiernos relativas a la erradicación de los cultivos narcógenos ilícitos y al desarrollo alternativo, notificadas en el cuestionario bienal**

73. De los 109 gobiernos que presentaron el cuestionario bienal, 42 como máximo (39%) respondieron a las preguntas de la parte relativa al plan de acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos destinados a la producción de drogas y sobre desarrollo alternativo.

74. Se preguntó a los gobiernos si contaban con un plan o programas nacionales, incluso de desarrollo alternativo, para reducir y a la larga eliminar el cultivo de plantas narcógenas ilícitas.

75. Varios gobiernos, entre ellos un 30% de los que contestaron a la sección VI del cuestionario, referente al desarrollo alternativo, indicaron haber adoptado amplios programas nacionales para reducir y eliminar el cultivo de drogas narcógenas ilícitas, inclusive programas de desarrollo alternativo. En el caso de los países directamente afectados por el cultivo ilícito de la coca (Bolivia, Colombia y el Perú) y de la adormidera (Colombia, Myanmar, el Pakistán y la República Democrática Popular Lao) se han establecido, o se ha intensificado desde el período extraordinario de sesiones, amplios programas de desarrollo alternativo, con apoyo

suplementario aportado por la comunidad internacional y financiación directa por parte de los gobiernos. Ello ha contribuido a los considerables progresos logrados en la erradicación de la coca en Bolivia y el Perú así como de la adormidera en el Pakistán y la República Democrática Popular Lao.

76. Otros Estados indicaron que habían establecido un programa nacional de erradicación de cultivos ilícitos, pero que no existían programas simultáneos de desarrollo alternativo, especialmente en el caso de la erradicación de la cannabis. Ello se debía principalmente a la falta de fondos y de apoyo técnico de la comunidad internacional.

77. Algunos Estados vecinos de los países productores de droga han comenzado a ejecutar un plan de acción para erradicar los cultivos ilícitos y promover el desarrollo alternativo en las zonas fronterizas en las que se ha detectado el cultivo ilegal de la adormidera, la coca y la cannabis.

78. En Colombia se realizaban programas de desarrollo alternativo en el marco del proceso de paz (que incluye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la Paz” 1998-2002) juntamente con el Plan Colombia, cuyo fin es ampliar los programas de desarrollo alternativo para eliminar la coca y la adormidera.

79. Se habían establecido organismos especializados encargados de iniciar o coordinar la ejecución de los programas nacionales de desarrollo alternativo. Estos organismos especializados funcionaban con ayuda de los ministerios y entidades competentes en los diversos sectores económicos y sociales, especialmente en los de agricultura, sanidad, educación, bienestar social, información, justicia y aplicación coercitiva de la ley, desarrollo rural y social, desarrollo regional y medio ambiente. La mayor parte de los Estados que contestaron a la sección VI del cuestionario mencionaron los ministerios y organismos competentes así como las entidades privadas que gestionaban o participaban en el desarrollo alternativo. Participaban también en los programas de desarrollo alternativo, además de los organismos públicos, empresas privadas, autoridades provinciales y locales así como organizaciones no gubernamentales.

80. El 37% de los gobiernos que contestaron al cuestionario indicaron que sus planes o programas nacionales incluían la erradicación u otras medidas coercitivas destinadas a garantizar la reducción y, a la larga, la eliminación del cultivo de plantas narcógenas ilícitas.

81. En varios países formaban parte integrante del programa de desarrollo alternativo medidas destinadas a detectar y erradicar los cultivos ilícitos por medio de material aéreo y terrestre y de programas de represión antidroga así como de incentivos económicos destinados a la población rural.

82. La erradicación de los cultivos ilícitos era la piedra angular de la estrategia. Al establecer los programas de erradicación se tenían en cuenta los ciclos de siembra y de desarrollo vegetativo de la adormidera y la cannabis. Para detectar las zonas de cultivo o siembra ilícitas se recurría a reconocimientos aéreos. En la mayoría de los casos la destrucción de las plantaciones ilícitas se efectuaba manualmente. Algunos Estados, por ejemplo México y Sudáfrica, comunicaron que la destrucción de plantas ilícitas se efectuaba con pulverizaciones aéreas de herbicidas. Se llevaban a cabo investigaciones de las actividades delictivas relacionadas con el cultivo y la

producción ilícitos para desarticular las organizaciones de delincuentes involucradas.

83. Algunos Estados indicaron que sus programas se centraban sobre todo en la eliminación del cultivo de la cannabis y no incluían programas de desarrollo. Estados Unidos cuenta con un plan nacional de erradicación de cultivos ilícitos, pero no promueve el desarrollo alternativo como método para reducirlos, sino que hace hincapié en las actividades de represión antidroga dirigidas a la incautación y destrucción de tales cultivos. Varios gobiernos indicaron que tomaban medidas para eliminar el cultivo ilícito de la cannabis. La Junta de Drogas Peligrosas de Filipinas está realizando un estudio titulado “Experimento bacteriológico sobre la destrucción de plantas de mariguana”.

84. Algunos Estados han establecido programas para la erradicación de las plantaciones de cannabis. En Australia se utilizan helicópteros del Servicio de Parques y Fauna y Flora Silvestres Nacionales para detectar el cultivo de cannabis en los parques nacionales; con criterio provisor se utiliza radar de infrarrojos para detectar los cultivos hidropónicos y localizarlos.

85. El 20% de los gobiernos han adoptado programas de desarrollo alternativo o medidas dirigidas a la erradicación forzosa en las zonas de producción agrícola escasamente rentable. En varios países, por ejemplo en México, se ejecutaban programas de erradicación de los cultivos ilícitos y programas de desarrollo rural simultáneamente en las regiones de gran frecuencia del cultivo ilícito de plantas narcógenas y en las que corren el riesgo de convertirse en zonas de producción ilícita. Se señaló que algunas de las regiones con alta frecuencia del cultivo ilícito no se prestan para la producción agrícola.

86. El desarrollo alternativo exige una financiación a largo plazo y sostenida. Varios gobiernos indicaron que se habían institucionalizado o previsto con periodicidad mecanismos de recaudación de fondos para el desarrollo alternativo u otras maneras de erradicar los cultivos narcógenos ilícitos. En Bolivia, Colombia y el Pakistán la financiación del desarrollo alternativo se efectuaba mediante acuerdos bilaterales y multilaterales así como con cargo al presupuesto nacional y a donativos de instituciones públicas y privadas. Por lo general, el organismo nacional encargado del desarrollo alternativo es el que se ocupa principalmente de recaudar los fondos. En otros casos la financiación del desarrollo alternativo corría exclusivamente a cargo del presupuesto nacional. El Gobierno de Filipinas, como parte de sus esfuerzos por combatir el cultivo ilícito de la cannabis, desarrolla actividades de divulgación entre los campesinos, prestando apoyo financiero y facilitando instrucción sobre modalidades y técnicas modernas de explotación agrícola.

87. Se había preguntado a los gobiernos en qué forma financiaban los programas de erradicación de los cultivos narcógenos ilícitos y de desarrollo alternativo. Varios gobiernos facilitaron información sobre la forma en que financiaban dichos programas. Algunos indicaron que los programas de erradicación de los cultivos narcógenos ilícitos y de desarrollo alternativo se financiaban exclusivamente con cargo al presupuesto nacional. Otros gobiernos complementaban los recursos consignados en el presupuesto nacional para esa erradicación con asistencia internacional proveniente de fuentes bilaterales o multilaterales, entre ellas el

PNUFID. En algunos casos (6) se asignaron recursos a la policía con fines de erradicación.

88. Se habían adoptado nuevas iniciativas para financiar los programas. En Colombia los programas de desarrollo alternativo se financiaban con cargo al presupuesto nacional, a empréstitos contratados con el Banco Interamericano de Desarrollo, y a las aportaciones de los organismos de cooperación internacional. En Filipinas, el Gobierno concedía a los campesinos préstamos de bajo interés por conducto de bancos y cooperativas privados, como medio para facilitar una fuente alternativa de ingresos.

89. El desarrollo alternativo exige competencia técnica en esferas muy variadas. De los 42 gobiernos que contestaron a la sección VI del cuestionario, relativa al desarrollo alternativo, 32 de ellos indicaron que contaban con competencia técnica para iniciar programas de desarrollo alternativo. Algunos Estados suministraban financiación y asistencia técnica a países en desarrollo por conducto de sus programas de asistencia. El 14% de los gobiernos contestaron que habían recibido asistencia técnica para desarrollo alternativo o para programas destinados a erradicar los cultivos ilícitos; algunos de ellos indicaron que una parte de los recursos financieros recibidos provenían de fuentes bilaterales o de otra índole.

90. Varios países en desarrollo indicaron no haber recibido asistencia técnica para la erradicación de los cultivos ilícitos o el desarrollo alternativo, ya fuera de fuentes bilaterales o multilaterales. Los correspondientes gobiernos comunicaron que la labor de erradicación de cultivos ilícitos se financiaba con recursos disponibles a nivel nacional, en su mayor parte con cargo al presupuesto nacional destinado a la aplicación coercitiva de la ley. Otros gobiernos financiaban esa labor dedicando al desarrollo alternativo una proporción considerable del presupuesto nacional, complementada con recursos aportados por el público en general o por instituciones privadas. Las contribuciones de origen bilateral o multilateral eran una fuente importante de asistencia técnica y financiera.

91. Se había pedido a los gobiernos que informasen sobre la asistencia de tipo bilateral, regional o multilateral prestada a otros Estados con destino a programas de desarrollo alternativo para erradicar los cultivos narcógenos ilícitos. El 16% de los gobiernos indicaron que prestaban asistencia de carácter bilateral, regional o multilateral. Aunque no se veían afectados directamente por el cultivo ilícito, algunos países desarrollados prestaban asistencia técnica a nivel bilateral o multilateral, en especial por conducto del PNUFID o de otros mecanismos multilaterales como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en el caso de los Estados Unidos, para ayudar a otros países en sus esfuerzos de erradicación de los cultivos ilícitos por medio del desarrollo alternativo.

92. El Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional prestaba apoyo para programas de reducción de la pobreza en zonas afectadas por el cultivo ilícito o contiguas a las mismas, facilitando alternativas viables al cultivo ilícito de plantas narcógenas y reduciendo la necesidad de los campesinos de recurrir a ese cultivo a causa de la pobreza. España aportó 80 millones de pesetas para el desarrollo alternativo en 1999, cantidad que incluye una condonación de deuda con tal fin en el Perú. Los Estados Unidos aportaron 63 millones de dólares en 1999 para programas en Bolivia, Colombia, el Pakistán, el Perú, la República Democrática Popular Lao y

Tailandia, ya fuera directamente o por conducto de organismos tales como el PNUFID y la CICAD. El Reino Unido da apoyo a proyectos del PNUFID para el desarrollo alternativo en Bolivia, el Pakistán y el Perú, con una inversión de 6,8 millones de libras esterlinas. Desde 1990 Alemania facilita ayuda a Bolivia, Colombia, el Perú y la República Democrática Popular Lao, a través de proyectos y programas bilaterales de cooperación técnica ejecutados por el Organismo Alemán de Cooperación Técnica, con un presupuesto de 255 millones de marcos alemanes (DM), o sea 123 millones de dólares, entre 1981 y 1999. Además, a nivel multilateral, Alemania ha contribuido a la cooperación para el desarrollo alternativo en el Afganistán, Bolivia, Colombia, el Pakistán, el Perú, Tailandia y Viet Nam, por conducto del PNUFID, por valor de 70 millones de DM, es decir 35 millones de dólares, aproximadamente, entre 1981 y 1999. El Japón facilitó al Perú en 1998 ochocientos millones de yenes para cultivos alternativos, por conducto de su programa de cooperación bilateral.

93. La Asamblea General ha instado a instituciones financieras internacionales y a los bancos de desarrollo regionales a concertar acuerdos de asistencia financiera para el desarrollo alternativo. Ocho gobiernos indicaron que habían negociado con instituciones financieras o bancos de desarrollo regionales acuerdos para el desarrollo alternativo y cinco habían recibido un apoyo positivo. Otros Estados trataban de aumentar la financiación proveniente de fuentes nacionales e internacionales. Colombia financiaba sus programas de desarrollo alternativo con préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo. Bancos y cooperativas privados concedían préstamos de bajo interés a los campesinos. La mayor parte de los Estados que contestaron a la pregunta no habían negociado con instituciones financieras internacionales acuerdos de asistencia económica para el desarrollo alternativo.

94. El fomento de las instituciones a los niveles local y regional así como las actividades comunitarias son importantes pilares de los programas de desarrollo alternativo y erradicación de los cultivos ilícitos. Dieciséis Estados notificaron que prestaban ayuda para el fomento de las instituciones a nivel local y regional y que daban apoyo a actividades comunitarias por medio de programas de desarrollo alternativo y erradicación de los cultivos ilícitos. En Bolivia se había prestado asistencia técnica financiera para el fomento de las instituciones a nivel local y el fortalecimiento de las organizaciones de productores. En varios países los planes de desarrollo alternativo se preparaban con participación de la comunidad local y de las administraciones de los municipios y departamentos así como de las autoridades locales y nacionales. Estas entidades intervenían directamente en la formulación y realización de determinados proyectos relativos, por ejemplo, a cría de ganado, plantaciones madereras y cultivos de producción de semillas, destinados a poblaciones donde se produce adormidera. Se indicó que un aspecto importante de la asistencia técnica prestada a los países en desarrollo en materia de desarrollo alternativo era la promoción del fomento de las instituciones a nivel local, nacional y regional. En Colombia los planes regionales de desarrollo alternativo se preparaban con la cooperación de las administraciones comunitarias, locales y departamentales, de instituciones descentralizadas y de PLANTE. Una estrategia de este último organismo era intensificar las relaciones Estado-comunidad en las zonas de conflicto aplicando un enfoque participativo. En otros Estados, por ejemplo en Nigeria, existe un programa permanente de movilización comunitaria. Este enfoque

participativo permite el establecimiento y apoyo de comités rurales, como también sucedía en el Senegal.

95. Los gobiernos debían indicar si tenían en cuenta una serie de factores en cuestiones de desarrollo alternativo. El 19% contestó a la pregunta. El 17% tenía en cuenta enfoques participativos para el desarrollo alternativo, el 16%, consideraciones de género, el 17%, los grupos de población más pobres y vulnerables, el 19%, las preocupaciones ambientales, el 19% medidas para reducir la demanda de drogas ilícitas, y el 17% las prácticas médicas tradicionales.

96. La vigilancia de los cultivos ilícitos, incluso de su desplazamiento, es elemento esencial de una estrategia dirigida a eliminarlos. De los gobiernos encuestados, 42 contestaron que en sus países se utilizaban mecanismos tales como reconocimientos satelitales, aéreos y terrestres para vigilar los cultivos ilícitos, inclusive su desplazamiento, y que la información se compartía con organizaciones nacionales, regionales e internacionales. Ocho de estos gobiernos indicaron que recurrían a una combinación de imágenes satelitales, fotografías aéreas y reconocimientos terrestres. En ocho países se utilizaban reconocimientos aéreos y terrestres para identificar las plantaciones de cannabis, al tiempo que otros 12 efectuaban reconocimientos terrestres para vigilar el cultivo ilícito de la cannabis y la adormidera.

97. Varios Estados, por ejemplo Bolivia y Colombia, estaban estudiando medios de reforzar su capacidad de vigilancia de cultivos ilícitos, incluso utilizando la teleobservación y recopilando información geográfica, con el apoyo del PNUFID y donantes como Francia y la Unión Europea. Se indicó que el objetivo era establecer un sistema de información en el marco de las Naciones Unidas, como se pide en la resolución 42/3 de la Comisión.

98. Diecisiete gobiernos notificaron que contaban con sistemas de vigilancia y evaluación del efecto cualitativo y cuantitativo de los programas de desarrollo alternativo y erradicación de los cultivos narcógenos ilícitos. Quince gobiernos señalaron que se utilizaban indicadores para medir el efecto de los programas. Por ejemplo, en Bolivia se utilizaban los siguientes indicadores para calibrar el efecto cualitativo y cuantitativo de los programas de erradicación: a) valor de la subeconomía de la coca (la cocaína en relación con el PNB); b) superficie del cultivo ilícito de la coca en relación con la de los cultivos agrícolas lícitos en la región de Chapare (la cual presenta el mayor excedente de producción ilícita de coca); c) erradicación neta de cultivos de coca. En Colombia, el organismo PLANTE ha establecido una base de referencia aplicable a una muestra representativa de municipios, que se examina anualmente para determinar los progresos del programa y su efecto. En México los indicadores adoptados son el desplazamiento de los cultivos ilícitos a lugares diferentes, la modificación de los ciclos de producción y la dispersión de las parcelas así como la alteración de su tamaño. En otros países, por ejemplo en Filipinas y el Líbano, los indicadores son en particular el precio de las drogas ilícitas, el volumen y valor de las drogas incautadas en el país, así como el volumen de las drogas incautadas en el extranjero y provenientes del país. La evaluación constituye un elemento fundamental de la planificación y, en su caso, de la reorientación de la labor de erradicación. Algunos Estados que prestaban asistencia técnica para el desarrollo alternativo indicaron que la vigilancia y evaluación era parte integrante de los programas de cooperación

técnica y financiera. Algunos de ellos utilizaban con fines de evaluación indicadores como la subida del nivel de vida, la situación ambiental y el régimen institucional.

99. A fin de medir los progresos en la erradicación de los cultivos ilícitos, los gobiernos tienen que evaluar periódicamente el efecto de sus medidas de represión antidroga y desarrollo alternativo. Veinticuatro Estados comunicaron que evaluaban el efecto de sus medidas de represión antidroga y desarrollo alternativo anualmente o con regularidad. En varios países los programas de erradicación de los cultivos se evaluaban periódicamente a lo largo del año y se analizaban al final de cada ciclo de producción de cannabis o de opio. En algunos casos la evaluación se efectuaba con carácter especial en lugar de seguir un plan cronológico regular.

100. Las medidas de aplicación coercitiva de la ley son fundamentales para fiscalizar el cultivo ilícito y complementar los programas de desarrollo alternativo. Treinta y siete de los Estados informaron que adoptaban dichas medidas con tales fines. En general, las zonas afectadas por el cultivo ilícito eran objeto de vigilancia constante y operaciones periódicas de erradicación. Los Estados informantes mencionaron también las organizaciones que participaban. Las medidas de aplicación coercitiva adoptadas incluían la erradicación de plantaciones de cannabis por rociado aéreo de herbicidas, la erradicación manual, la vigilancia de las zonas cultivadas sospechosas, el empleo de agentes y confidentes para localizar plantaciones, campañas nacionales regulares y anuales de erradicación de la cannabis y la adormidera, medidas penales incluso el encarcelamiento por cultivo ilícito en caso de delincuencia organizada, así como campañas de educación preventiva e información pública. En Bolivia las medidas de aplicación coercitiva de la ley incluían la erradicación forzosa de las plantaciones nuevas y la destrucción de los planteles para la siembra de coca.

101. En apoyo de las comunidades rurales, los gobiernos habían iniciado nuevos programas con el fin de mejorar el marco económico del desarrollo alternativo. Dieciocho de ellos indicaron que tenían en curso o programadas actividades destinadas a mejorar el marco económico del desarrollo alternativo, por ejemplo en materia de comercialización.

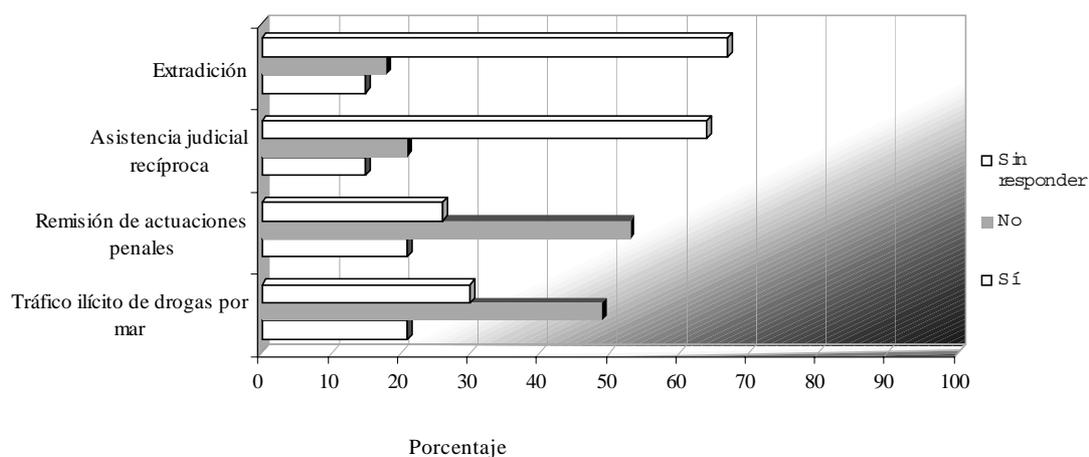
### **C. Medidas para promover la cooperación judicial**

102. En el párrafo 16 de la Declaración política aprobada por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones, los Estados Miembros se comprometieron a fomentar la cooperación multilateral, regional y subregional entre las autoridades judiciales y las encargadas de hacer cumplir la ley para hacer frente a la delincuencia organizada que comete delitos relacionados con las drogas y realiza otras actividades delictivas conexas. Con tal fin, se alienta a los Estados a que, para el año 2003 a más tardar, examinen, y cuando proceda hagan más estricta, la aplicación de las medidas para fomentar la cooperación judicial aprobadas en el vigésimo período extraordinario de sesiones, que incluyen la extradición, la asistencia judicial recíproca, la remisión de las actuaciones penales y otras formas de cooperación como la entrega vigilada y la acción concertada en el plano marítimo (véase figura IV).

103. Los tratados de fiscalización internacional de drogas constituyen el marco de la cooperación internacional. Al 1º septiembre de 2001, dichos tratados gozaban de

adhesión casi universal. Con posterioridad al período extraordinario de sesiones, 14 Estados se han adherido a la Convención de 1988, con lo que el número de Partes en la misma se ha elevado a 161 Estados, además de la Comunidad Europea; 12 Estados han pasado a ser Partes en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes<sup>5</sup> así como en esa Convención en la forma enmendada por el Protocolo de 1972<sup>6</sup>, con lo que el número de Partes aumentó hasta 174 Estados; y 11 Estados se han sumado al Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, elevando el número de Partes a 168.

Figura IV  
**Estados que tienen concertados acuerdos con otros Estados en lo que respecta a la cooperación judicial contra el tráfico ilícito de drogas**  
 (Porcentaje de respuestas totales)



104. Los esfuerzos destinados a promover la cooperación judicial para combatir el tráfico ilícito de drogas han de seguir teniendo gran prioridad. Se ha demostrado, haciendo comparecer ante la justicia a traficantes importantes, que sus organizaciones son muy vulnerables a la presión internacional coordinada y sostenida, y han continuado sufriendo reveses conforme los Gobiernos mantienen la persecución de sus cabecillas. Por ejemplo, una operación conjunta de aplicación coercitiva de la ley en que participaron responsables de Colombia, los Estados Unidos y México dio por resultado la detención de 30 traficantes importantes, con el desmantelamiento de una red internacional de distribución que se extendía a los Estados Unidos y Europa.

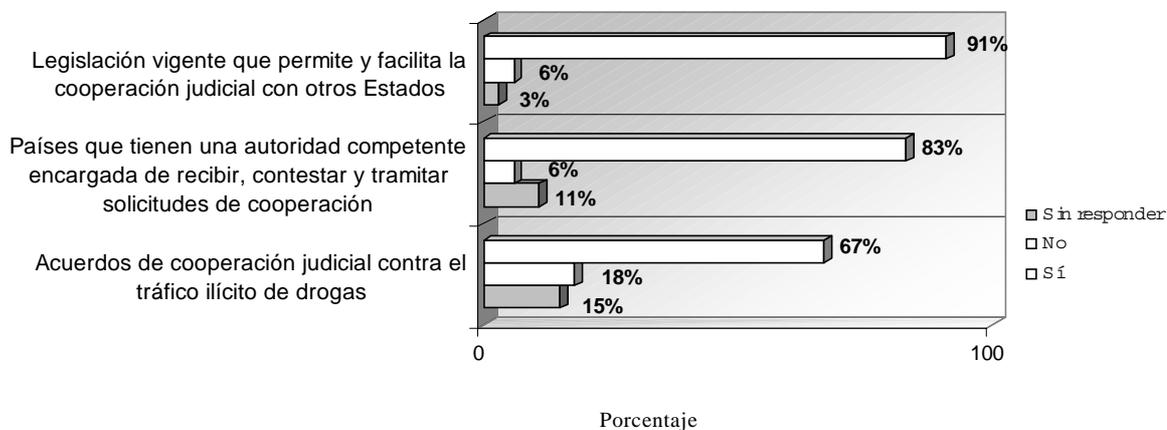
105. Un sistema jurídico que funcione correctamente desempeña un papel fundamental en toda labor de lucha contra la droga. Por contra, la inexistencia de marcos jurídicos adecuados en muchos Estados en desarrollo, en transición o en situación posconflictiva socava los esfuerzos nacionales e internacionales de lucha antidroga. Por ejemplo, una evaluación de los 14 Estados pertenecientes a la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo puso de relieve que: la legislación sobre fiscalización de drogas lícitas estaba considerablemente anticuada en un Estado (Lesotho); las penas aplicables a todos los delitos graves de tráfico de

drogas eran inadecuadas; sólo tres de esos Estados podían decomisar los precursores relacionados con delitos; la mayoría de ellos tenían dificultades para obtener un fallo judicial de decomiso final del producto proveniente del tráfico de drogas; ningún Estado de la SADC tiene prevista la remisión de actuaciones penales; finalmente, en los Estados de la SADC no se ha aprobado aún legislación alguna para facilitar la cooperación con otros Estados Partes en la Convención de 1988 al objeto de proceder contra las naves sospechosas de tráfico de drogas fuera de las respectivas aguas jurisdiccionales. Además, la mayoría de ellos carecen todavía de una junta nacional coordinadora de la fiscalización de drogas en funcionamiento así como de un plan de acción o una estrategia nacional para la lucha antidroga.

## 1. Extradición

106. La extradición sigue siendo un instrumento clave de la cooperación judicial y los gobiernos procedían a firmar y aplicar acuerdos de extradición en medida creciente, conforme a lo dispuesto en la Convención de 1988 (véase la figura V). En algunas jurisdicciones, la legislación nacional se había enmendado para permitir la extradición de ciudadanos propios por delitos graves de tráfico de drogas. La Convención de 1988 y las medidas aprobadas en el período extraordinario de sesiones persiguen el fin de eliminar los dos obstáculos principales que durante mucho tiempo han impedido la cooperación eficaz en materia de extradición entre los Estados: el principio de los “indicios racionales de delito” de muchos Estados con tradición jurídica anglosajona, y el de no extradición de ciudadanos propios, existente en muchos Estados con tradición jurídica romanista. La aplicación rigurosa de esos principios significa a menudo que se deniega la extradición, con el resultado de que no se hace justicia en absoluto, o no se hace de manera eficaz. Varios Estados con sistemas jurídicos inspirados en el derecho anglosajón proceden a modificar las normas relativas a la práctica de la prueba para facilitar la extradición, por ejemplo facultando a los tribunales para admitir pruebas, y actuar sobre esa base, contenidas en autos certificados de funcionarios judiciales (jueces instructores, fiscales de tribunales y jueces de sentencia) de Estados con un sistema jurídico de inspiración romanista. Estos últimos Estados tienden a modificar sus leyes de modo que permitan una extradición temporal condicional. Sin embargo, son demasiados los Estados de tradición jurídica anglosajona que siguen aplicando estrictamente el principio tradicional de los indicios racionales de delito, y los Estados de tradición jurídica principalmente romanista admiten que sus leyes todavía impiden o restringen seriamente la extradición de ciudadanos propios. El 48% de los gobiernos que contestaron al cuestionario bienal indicaron que las leyes nacionales impedían o restringían gravemente la extradición de sus ciudadanos. Ha habido algunas novedades positivas. La gran mayoría de los gobiernos (91%) indicó haber adoptado en los respectivos países legislación que contempla procedimientos de extradición. Varios de los gobiernos que contestaron el cuestionario (32%) habían simplificado los procedimientos de extradición. Por ejemplo, dichos procedimientos se habían simplificado en la Argentina, Colombia, Eslovaquia, Hungría y la República Checa, en conformidad con los principios constitucionales y las concepciones fundamentales de sus respectivos sistemas jurídicos. El Canadá aprobó en 1999 una nueva ley general de extradición, y en Venezuela se adoptó la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal, que establece el procedimiento de extradición.

Figura V  
**Extradición**  
 (Porcentaje de respuestas totales)



107. La Convención de 1988 y las medidas aprobadas en el período extraordinario de sesiones estimulan a los Estados a concertar acuerdos o arreglos para potenciar la cooperación judicial. En materia de extradición, el 67% de los Estados informantes indicó haber concertado acuerdos con otros Estados, incluso tratados regionales como, por ejemplo, el Convenio Europeo sobre Extradición, o bien tratados o acuerdos bilaterales aplicables a una amplia gama de delitos, incluidos los de drogas.

108. Además estaba en estudio nueva legislación sobre extradición en Etiopía, Filipinas, Luxemburgo y los Países Bajos. Muchos Estados europeos habían enmendado o procedían a enmendar su legislación interna para adaptarla a las disposiciones del Convenio Europeo sobre Extradición. En algunos casos en que no existía legislación nacional sobre extradición, ésta podía concederse con arreglo a acuerdos internacionales en la materia.

109. Se preguntó a los gobiernos si habían establecido una autoridad o autoridades competentes encargadas de recibir, contestar y tramitar las solicitudes de extradición. La designación de tal autoridad sería muy favorable para los asuntos de extradición y aceleraría el tratamiento de las solicitudes. La gran mayoría de los Estados informantes (83%) había establecido una autoridad o autoridades competentes. Las autoridades competentes indicadas eran en particular los ministerios de Relaciones Exteriores, la Fiscalía General, los ministerios de Justicia y el departamento de la Policía Nacional encargado de la cooperación con la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol).

## 2. Asistencia judicial recíproca

110. Las recomendaciones aprobadas en el período extraordinario de sesiones y la Convención de 1988 persiguen el objetivo de establecer y fortalecer la asistencia judicial recíproca para hacer frente a los delitos graves con más eficacia (véase la figura VI). Varios gobiernos (27%) de los que contestaron al cuestionario notificaron que habían revisado sus procedimientos de asistencia judicial recíproca. Ahora son muy numerosos los Estados que han adoptado leyes sobre asistencia judicial recíproca, en armonía con la Convención de 1988 y las recomendaciones aprobadas en el período extraordinario de sesiones, a fin de lograr un efecto mundial contra el tráfico y los delitos graves en materia de drogas. La gran mayoría de los gobiernos (81%) habían adoptado leyes nacionales que permitían y facilitaban la cooperación en cuestiones de asistencia judicial recíproca. Según las contestaciones al cuestionario, varios gobiernos carecían de legislación nacional para facilitar dicha asistencia.

111. Las organizaciones regionales suelen estar a la vanguardia de las iniciativas destinadas a reforzar la asistencia judicial recíproca. Los mecanismos subregionales como el de Cooperación Policial y Aduanera en los países nórdicos y la Red Judicial Europea de la Unión Europea han impulsado la cooperación para la citada asistencia. Ha habido también intensas actividades de elaboración de tratados. Un número considerable de los Estados que contestaron el cuestionario (64%) indicaron que habían concertado acuerdos bilaterales en la materia considerada.

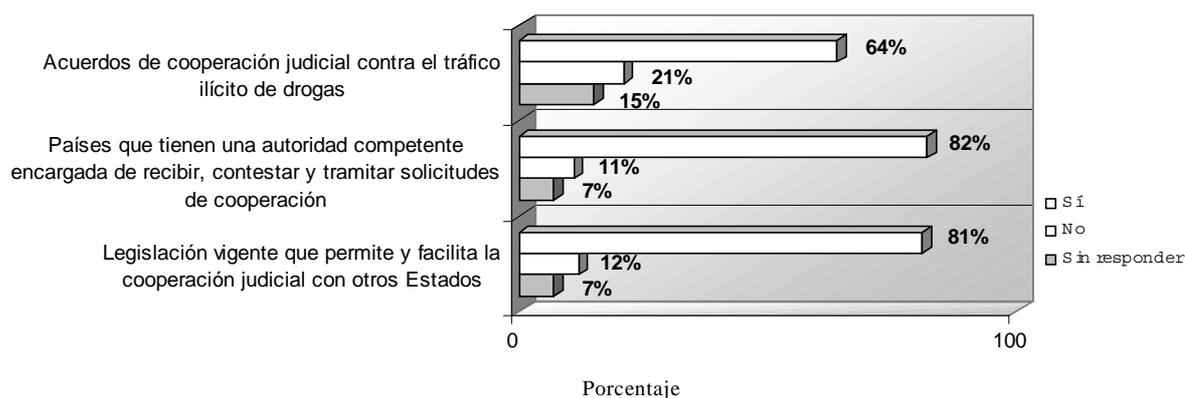
112. Una cooperación eficaz en asuntos de asistencia judicial recíproca exige respuestas rápidas de los Estados requeridos. En la práctica esto significa un trabajo en equipo, comunicaciones, coordinación y solución de problemas de manera rápida y efectiva tanto en los Estados requirentes como en los requeridos. Pero subsistían dificultades en el caso de varios gobiernos. Algunos Estados solían disponer de personal capacitado, infraestructura y equipo insuficientes para formular solicitudes o para responder con rapidez y eficacia a las mismas. De todas formas, varios gobiernos habían tomado medidas para responder rápidamente a las solicitudes de asistencia judicial recíproca. La gran mayoría (82%) de los informantes indicaron haber designado una autoridad o autoridades centrales facultadas para formular y cumplir, o transmitir para su cumplimiento, solicitudes de asistencia judicial recíproca. La autoridad o autoridades centrales designadas eran en especial el Ministerio de Justicia, La Secretaría del Tribunal Supremo de Justicia, la Oficina del Ministerio Público o la Policía Federal. Ahora bien, de los 161 Estados Partes en la Convención de 1988, sólo 127 Estados y territorios dependientes han notificado información detallada sobre sus autoridades centrales al Secretario General, conforme a lo estipulado por la Convención.

113. Los gobiernos han realizado un esfuerzo notable para el intercambio de información entre las autoridades nacionales competentes, requisito indispensable para combatir el tráfico de drogas. Muchos de ellos (82%) habían adoptado medidas para intercambiar información sobre procedimientos, legislación y prácticas en el plano interno, y habían establecido o ampliado programas de intercambio de personal encargado de aplicar la ley. Ello se había complementado con actividades de capacitación y otras formas de cooperación. Se han establecido acuerdos, cauces y procedimientos bilaterales de cooperación al objeto de intercambiar información de interés para la investigación de las organizaciones delictivas y de tramitar las solicitudes de asistencia judicial recíproca y extradición. Los tratados modelo

elaborados por las Naciones Unidas han servido de orientación para dichos acuerdos. Varios gobiernos (58%) indicaron que habían basado sus acuerdos en esos tratados modelo. Algunos notificaron que los tratados de extradición y asistencia judicial recíproca negociados antes de prepararse los tratados modelo estaban en concordancia con las disposiciones de estos últimos. Asimismo, esas disposiciones se habían adoptado al negociar tratados más recientes.

114. Varios gobiernos (69%) indicaron que utilizaban tecnología moderna y procedimientos seguros de comunicación para facilitar el intercambio de información con las autoridades competentes de otros Estados. Por ejemplo, en Australia se utiliza habitualmente la tecnología moderna de comunicaciones, incluso conexiones tipo vídeo, para obtener declaraciones de testigos y testimonios en diligencias realizadas en el extranjero. Con el fin de facilitar la cooperación, varios gobiernos habían elaborado formularios, guías o manuales modelo sobre la manera de prestar asistencia a otros Estados para preparar solicitudes correctas de cooperación judicial. En Colombia se había preparado un manual sobre el intercambio de medios de prueba con los gobiernos extranjeros, para su consulta al formular las solicitudes de asistencia judicial provenientes del exterior. Análogamente la Red Judicial Europea está preparando solicitudes de cooperación judicial y directrices destinadas a las autoridades competentes.

Figura VI  
**Asistencia judicial recíproca**  
(Porcentaje de respuestas totales)



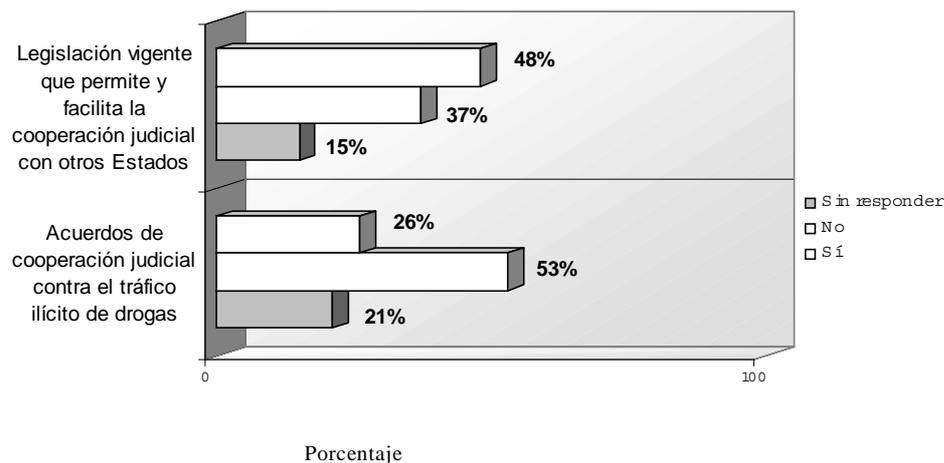
### 3. Remisión de actuaciones penales

115. La Convención de 1988 y las recomendaciones del período extraordinario de sesiones alientan a los Estados a la remisión recíproca de las actuaciones penales cuando la misma pueda ser de interés para la correcta administración de justicia, en particular si sus sistemas jurídicos son similares y si no practican la extradición de los propios ciudadanos (véase la figura VII). Casi la mitad de los gobiernos (48%) que contestaron el cuestionario indicaron que tenían la posibilidad de remitir actuaciones penales.

116. Tras el período extraordinario de sesiones ha habido novedades en la legislación interna de algunos países relativa a la remisión de actuaciones penales.

Un número más bien pequeño de Estados (26%) había concertado con otros Estados acuerdos sobre dicha remisión. Había acuerdos o arreglos bilaterales de asistencia judicial recíproca que facilitaban la actuación de los tribunales y la remisión de autos, expedientes y medios de prueba. Cierta número de Estados, en particular los muy próximos entre sí y con buenas relaciones constantes a nivel político y operativo, se han servido amplia y satisfactoriamente de este tipo de cooperación.

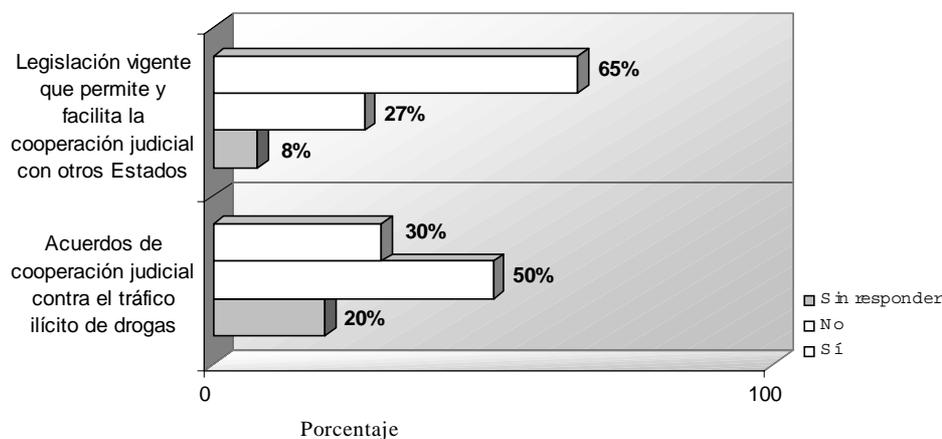
Figura VII  
**Remisión de actuaciones penales**  
 (Porcentaje de respuestas totales)



#### 4. Tráfico de drogas por mar

117. El tráfico de drogas por mar, especialmente en forma de cargamentos a granel de sustancias ilícitas, sigue siendo un grave problema para los servicios de represión en general. Varios gobiernos (65%) indicaron que, para hacer frente a esta amenaza, su legislación nacional permitía y facilitaba la cooperación contra el tráfico ilícito de drogas por vía marítima. El 30% de los Estados informantes notificó haber concertado acuerdos relativos al tráfico ilícito por vía marítima. Algunos Estados (15% de las contestaciones) habían adoptado nuevas medidas para combatir ese tráfico. Los Estados del Caribe comunicaron que habían reforzado recientemente su cooperación en el plano marítimo compartiendo información secreta operativa e información estratégica, facilitando así la realización de operaciones y la incautación de cantidades considerables de droga. Varios gobiernos indicaron que estaban estudiando la forma de dar mayor efecto a las disposiciones del artículo 17 de la Convención de 1988. Muchos Estados carecen aún de la legislación necesaria para poder dar su conformidad con objeto de que naves que enarbolan su pabellón sean visitadas, registradas o incautadas por otro Estado, si se encuentran pruebas de su participación en el tráfico de drogas, y de que ese otro Estado declare su competencia penal sobre dichas naves en caso de delito grave.

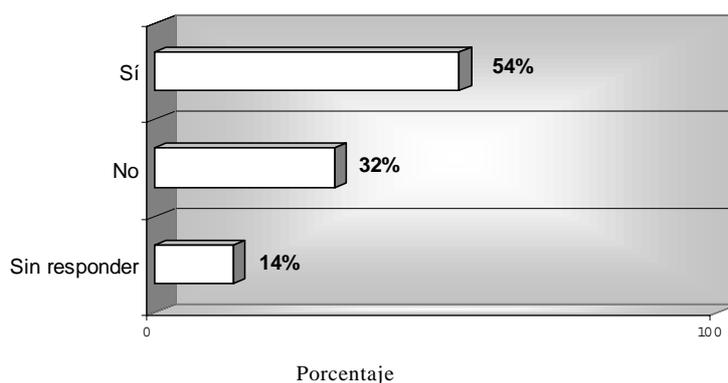
Figura VIII  
**Modo de combatir el tráfico ilícito por vía marítima**  
 (Porcentaje de respuestas totales)



## 5. Entrega vigilada

118. La técnica de la entrega vigilada constituye un importante recurso para las autoridades de represión antidroga (véase la figura IX). Más de la mitad de los gobiernos que contestaron el cuestionario (54%) indicaron que su legislación nacional permitía la práctica de esa técnica. Varios Estados habían revisado, simplificado y reforzado los procedimientos relacionados con la entrega vigilada. Algunos gobiernos (16%) notificaron novedades en su legislación relativa al uso de la entrega vigilada. Se adoptó nueva legislación en Australia, la Argentina, Bolivia, Costa Rica, España, la ex República Yugoslava de Macedonia y el Pakistán, o bien tal legislación se estaba preparando en Bangladesh, Francia, la India y Sri Lanka.

Figura IX  
**Legislación vigente que permite y facilita la cooperación judicial con otros países en relación con la entrega vigilada**  
 (Porcentaje de respuestas totales)



## 6. Protección de jueces, testigos y testigos periciales

119. Varios gobiernos habían considerado el tema de la protección de testigos. El 35% de los Estados informantes habían enmendado su legislación nacional o adoptado nuevas disposiciones para facilitar la protección de los testigos involucrados en actuaciones penales. Asimismo, varios gobiernos (24%) habían revisado su legislación nacional para aplicar más cabalmente la Convención de 1988 y asegurar la protección de jueces, fiscales y personal de los organismos de represión antidroga en los casos de tráfico ilícito de drogas y otros delitos graves. Por ejemplo, en Colombia se ha adoptado nueva legislación para revisar el programa de protección de testigos, víctimas y personas involucradas en actuaciones penales así como sus familiares. En México, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada preveía la protección de personas, en especial de jueces, testigos periciales, víctimas y otras personas involucradas en actuaciones penales. En Trinidad y Tabago, el Programa Nacional de Protección por la Justicia preveía la protección de todos los involucrados en actuaciones penales, incluidos los jueces, el personal encargado de aplicar la ley y los testigos. En Turquía la Ley de Prevención de Organizaciones Delictivas Dedicadas a Fines Lucrativos incluía disposiciones sobre la protección del personal de vigilancia y los agentes de aplicación de la ley. En Ucrania se había adoptado nueva legislación que preveía la protección del personal judicial y de aplicación de la ley, sus familiares y las personas participantes en actuaciones penales. Finalmente, en los Estados Unidos se habían adoptado medidas de seguridad para proteger a todos los empleados federales, incluso jueces, fiscales y agentes de aplicación coercitiva de la ley, imponiéndose una grave pena en caso de asesinato de un agente federal.

120. Varios gobiernos (78% de las respuestas totales) habían designado una autoridad nacional encargada de las técnicas y estrategias de investigación criminal. Varios Estados, por ejemplo Colombia, Haití, Myanmar, Panamá, la República Democrática Popular Lao, Santo Tomé y Príncipe y Suiza indicaron que no habían designado una autoridad encargada de las técnicas y estrategias de investigación criminal. Algunos Estados notificaron cambios en lo referente a la autoridad central encargada de esas técnicas y estrategias. En España se conferían facultades legales a agentes secretos para las investigaciones referentes a la delincuencia organizada y se había ampliado el campo de aplicación de entregas vigiladas.

121. La gran mayoría de los gobiernos informantes (85%) había establecido grupos especializados para investigar los casos de tráfico ilícito. El 83% había fomentado la cooperación técnica, la capacitación y el perfeccionamiento de los recursos humanos en lo concerniente al personal de los servicios de represión antidroga. Ello incluía capacitación en fiscalización de drogas e interceptación del tráfico de armas y precursores químicos por mar.

122. La gran mayoría de los gobiernos (79%) había fomentado la cooperación a nivel operativo adoptando medidas para reforzar esa cooperación con los organismos de represión antidroga y las autoridades judiciales de otros Estados. Estos programas incluían mecanismos de intercambio de información táctica, operativa y estratégica sobre la interceptación de remesas de drogas ilícitas y la investigación de organizaciones delictivas.

## **D. Plan de Acción para combatir la fabricación ilícita, el tráfico y el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico y sus precursores**

123. En el párrafo 13 de la Declaración política aprobada por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones, los Estados Miembros decidieron prestar especial atención a las nuevas tendencias en la fabricación, el tráfico y el consumo ilícitos de drogas sintéticas, y pidieron que antes del año 2003 se promulgara legislación y se establecieran o reforzaran programas nacionales para poner en vigor el Plan de Acción para combatir la fabricación ilícita, el tráfico y el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico y sus precursores. En el Plan de Acción se recomienda que se adopten medidas en las cinco esferas clave siguientes: aumento de la sensibilización respecto del problema de los estimulantes de tipo anfetamínico; reducción de la demanda ilícita de estimulantes de tipo anfetamínico; suministro de información precisa sobre los estimulantes de tipo anfetamínico; limitación de la oferta de estimulantes de tipo anfetamínico; y fortalecimiento del sistema de fiscalización de los estimulantes de tipo anfetamínico y sus precursores. Entre los estimulantes de tipo anfetamínico consumidos y vendidos ilícitamente con mayor frecuencia figuran la anfetamina, la metanfetamina, la MDA, la MDE, la MDMA, conocida comúnmente con el nombre de éxtasis, y la metcatinona, que se fabrican principalmente en laboratorios clandestinos.

124. La naturaleza del problema de los estimulantes de tipo anfetamínico plantea retos concretos en los planos nacional, regional y mundial. Algunas de las características de estos estimulantes, como la simplicidad y flexibilidad de las técnicas de fabricación, materias primas que pueden obtenerse fácilmente, altos márgenes de beneficios para los traficantes y precios bajos para los consumidores, son incentivos que han determinado una expansión de los mercados ilícitos. Los estimulantes de tipo anfetamínico presentan una imagen benigna y son considerados como seguros e ino cuos, a pesar de que son cada vez más abundantes las pruebas de su toxicidad a largo plazo. En estudios recientes sobre el éxtasis se ha llegado a la conclusión de que el consumo de esta droga a largo plazo tiene graves consecuencias psiquiátricas y neurocognitivas. Al mismo tiempo, los estimulantes de tipo anfetamínico pueden afectar seriamente el estado mental y psicológico del consumidor. Provocan dependencia y encierran un riesgo de adicción tan alto como el de la cocaína. También presentan niveles de tolerancia cada vez más altos, por lo que requieren dosis cada vez mayores para lograr los mismos cambios deseados en el estado de ánimo.

### **1. Establecimiento del marco mundial**

125. Los tratados de fiscalización internacional de drogas, complementados por las resoluciones y decisiones del Consejo Económico y Social, la Comisión y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes proporcionan el marco para la cooperación internacional en la lucha contra la fabricación ilícita, el tráfico y el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico. La mayoría de los gobiernos (82%) que respondieron al cuestionario comunicaron que habían aplicado las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas y las resoluciones y decisiones o recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión y la Junta relativas a las drogas sintéticas y los estimulantes de tipo anfetamínico. Las medidas aplicables a los estimulantes de tipo anfetamínico se incluyeron en leyes y

reglamentaciones nacionales, y varios gobiernos proporcionaron información concreta sobre los esfuerzos que habían realizado para hacer frente a los diversos aspectos del problema planteado por esos estimulantes. No obstante, en algunos países los tratados de fiscalización internacional de drogas sólo se habían aplicado parcialmente, y se estaba modificando la legislación nacional o se estaban adoptando nuevas reglamentaciones para aplicar las disposiciones de los tratados relativas a los estimulantes de tipo anfetamínico.

## **2. Aumento de la sensibilización respecto del problema de los estimulantes de tipo anfetamínico**

126. La mayoría de los gobiernos (54%) informaron de que habían adoptado medidas para aumentar la sensibilización respecto del problema de los estimulantes de tipo anfetamínico. Varios gobiernos habían iniciado campañas nacionales de prevención y comenzado a aplicar estrategias amplias para reducir la demanda y el uso indebido de drogas ilícitas, incluidos estimulantes de tipo anfetamínico. En la mayoría de los Estados informantes se había recurrido a campañas en los medios de comunicación, medios interactivos, la Internet, líneas telefónicas directas, acontecimientos deportivos, centros de orientación, seminarios y cursos prácticos, y a material impreso como prospectos, folletos, planes y programas de estudios, utilizándolos como vehículos para informar a los profesionales de la salud, los maestros y otros grupos destinatarios acerca de los peligros de los estimulantes de tipo anfetamínico. En algunos países se estaban realizando mayores esfuerzos por informar a los jóvenes, los padres y los instructores de los efectos perjudiciales de tales estimulantes.

127. Desde la celebración del período extraordinario de sesiones se ha producido un notorio mejoramiento en el intercambio de conocimientos sobre los estimulantes de tipo anfetamínico, incluidos los efectos negativos del uso indebido de éstos, entre los grupos de riesgo de muchos países. Se han llevado a cabo actividades bien definidas en países fuertemente afectados por dicho uso indebido durante el decenio de 1990, en particular Alemania, los Estados Unidos de América, Francia, Italia, el Japón, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia, que han determinado una estabilización o incluso una declinación en los mercados de estimulantes de tipo anfetamínico de América del Norte, Europa occidental y el Japón. Entre esas actividades figuraron, además del aumento de la sensibilización en los planos local y nacional, medidas de reducción de la demanda, en particular las que tenían por objeto la prevención, una mayor concentración de los organismos de represión en el tráfico de estimulantes de tipo anfetamínico y el mejoramiento del conjunto de normas legislativas y de fiscalización de precursores. No obstante, en Asia oriental y sudoriental han seguido aumentando el tráfico y el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico.

## **3. Reducción de la demanda ilícita de estimulantes de tipo anfetamínico**

128. La reducción de la demanda ilícita de estimulantes de tipo anfetamínico sigue siendo un componente clave de la estrategia mundial aprobada en el período extraordinario de sesiones. Más de la mitad (57%) de los gobiernos que respondieron al cuestionario comunicaron que se habían adoptado medidas para reducir la demanda ilícita de esos estimulantes. Las campañas nacionales de reducción de la demanda y los programas de lucha contra las drogas ilícitas se

habían concentrado en el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico. Entre las medidas adoptadas figuraban proyectos de educación, prevención, tratamiento, vigilancia, evaluación e investigación para prevenir el uso indebido de drogas y las toxicomanías. En varios países de Europa y de Asia sudoriental se reforzó la fiscalización en lugares de entretenimiento y discotecas. En Irlanda, por ejemplo, personal sanitario y funcionarios policiales informaron a empleados de clubes nocturnos acerca de los peligros de los estimulantes de tipo anfetamínico. En Italia, representantes del Gobierno y la Asociación nacional de propietarios de discotecas firmaron un acuerdo sobre medidas especiales aplicables a las discotecas.

129. Si desean estrategias apropiadas para combatir mejor la demanda ilícita de estimulantes de tipo anfetamínico, es esencial que los gobiernos establezcan un conjunto fiable de datos sobre las modalidades del uso indebido de esos estimulantes. No obstante, menos de la mitad (48%) de los gobiernos que respondieron al cuestionario informaron que habían adoptado medidas para vigilar la demanda ilícita y el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico. Varios gobiernos realizaron encuestas epidemiológicas, encuestas nacionales de salud y encuestas de hogares y escuelas. En casi la mitad de las respuestas (42%) se indicó que la información reunida se utilizaba, en la mayoría de los casos, como insumo básico para la vigilancia y la evaluación de las estrategias nacionales de fiscalización de drogas. En varios países se han establecido sistemas de información y bases de datos nacionales para evaluar y vigilar la demanda y el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico. Una serie de gobiernos han informado sobre nuevas iniciativas de lucha contra la fabricación ilícita, el uso indebido y el tráfico de estimulantes de tipo anfetamínico. Los Estados miembros de la Unión Europea informaron de que estaban aplicando las medidas consagradas en la Acción común de 16 de junio de 1997 adoptada por el Consejo de Ministros sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa al intercambio de información, la evaluación del riesgo y el control de las nuevas drogas sintéticas. Para fomentar la cooperación contra la amenaza de los estimulantes de tipo anfetamínico, los Estados miembros de la Unión Europea han establecido un sistema rápido de información para las nuevas drogas sintéticas. El Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías está coordinando ambas iniciativas. En Dinamarca se ha elaborado un proyecto especial relativo al comercio de drogas ilícitas, destinado a vigilar, entre otras cosas, los niveles de pureza y el precio, identificar y realizar el seguimiento de nuevos tipos de drogas, y establecer un modelo de registro y análisis sistemáticos de las drogas del mercado ilícito. En Francia se ha iniciado un proyecto relativo a un sistema nacional de identificación de sustancias y productos tóxicos (SINTES).

130. Los programas de prevención destinados a los jóvenes desempeñan un papel esencial en la lucha contra el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico. Más gobiernos deberían realizar progresos en lo que respecta a la creación de programas de esa índole para los jóvenes. Dado que el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico se concentra cada vez más entre los jóvenes y amenaza con pasar a formar parte de la cultura imperante, debe hacerse especial hincapié en atender a las necesidades concretas de las personas jóvenes. Sólo el 39% de los gobiernos que respondieron al cuestionario indicaron que contaban con programas concretos para impedir que la juventud experimentara con estimulantes de tipo anfetamínico. Varios de esos gobiernos informaron de que habían ejecutado programas de prevención amplios basados en las escuelas para informar a los

jóvenes acerca de los efectos perjudiciales de las drogas ilícitas, incluidos los estimulantes de tipo anfetamínico. Se habían utilizado los medios de comunicación, avisos de televisión y material impreso para informar a los jóvenes sobre los efectos negativos del uso indebido de drogas. Por lo general también se aprovechaban seminarios, acontecimientos deportivos y actividades culturales para disuadir a los adolescentes de experimentar con estimulantes de tipo anfetamínico. Algunos ejemplos de medidas adoptadas son un proyecto piloto sobre un sistema de alerta temprana para la vigilancia de las nuevas tendencias del uso indebido de drogas entre los jóvenes, iniciado en Alemania; y en los Estados Unidos de América, una campaña nacional de los medios de difusión contra el uso de drogas por los jóvenes realizada en 1999 llegó a más del 90% de los jóvenes mediante anuncios publicitarios en 11 idiomas, incluida información sobre los peligros derivados del uso indebido de metanfetamina y éxtasis. Dada la importancia de la prevención entre los jóvenes, varios gobiernos que contaban con programas adecuados destinados a grupos de edades concretos intercambiaron sus experiencias positivas y alentaron a otros a repetir esa experiencia a nivel nacional.

#### **4. Suministro de información precisa sobre los estimulantes de tipo anfetamínico**

131. Los gobiernos tienen la responsabilidad fundamental de proporcionar información precisa sobre los estimulantes de tipo anfetamínico. La cooperación internacional es esencial para abordar el problema planteado por el uso inescrupuloso de sitios en la web de Internet para facilitar la venta ilícita de sustancias sometidas a fiscalización y sus precursores. Se exhorta a los gobiernos a que se protejan contra esa explotación por parte de las personas que operan en el mercado de las drogas ilícitas. Hasta la fecha, sólo un número limitado de los gobiernos (14%) que respondieron al cuestionario han adoptado medidas para contrarrestar la utilización de la Internet como vehículo para promover el uso recreativo de drogas ilícitas y prevenir la difusión de información relacionada con las drogas ilícitas en la Internet. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley de varios Estados que han adoptado medidas de esa índole vigilan continuamente la Internet buscando sitios en la web en los que se incite a las personas a cometer delitos relacionados con drogas, incluida la promoción del uso indebido, la fabricación ilícita y el tráfico de drogas sometidas a fiscalización. Algunos gobiernos han establecido marcos regulatorios para el control del material ilegal o altamente ofensivo publicado o transmitido por servicios en línea como la Internet. En algunos países de Europa se han establecido también planes de reglamentación o consejos asesores para proveedores de servicios de Internet. Algunos Gobiernos estaban preocupados por la utilización de la Internet para la promoción y la venta de sustancias sicotrópicas y sus precursores. En los Estados Unidos se ha investigado y condenado a médicos que utilizaban la Internet para la venta indiscriminada de sustancias sometidas a fiscalización y se estaban realizando, sobre la base de información obtenida de fuentes tanto nacionales como extranjeras de sustancias sometidas a fiscalización, investigaciones sobre sitios en la web que ofrecían o promovían la venta ilícita de productos farmacéuticos que contenían sustancias y precursores químicos sometidos a fiscalización. Además, la Asociación Nacional de Consejos Farmacéuticos ha establecido un programa voluntario de reglamentación llamado Sitios de Internet sobre práctica farmacéutica verificados para garantizar a los clientes que el sitio en la web en el cual adquieren productos farmacéuticos cumple con todas las normas estatales y federales pertinentes.

132. La moderna tecnología de la información también debería utilizarse para difundir información sobre las consecuencias perjudiciales para la salud, la sociedad y la economía del uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico. Esto incluye, por ejemplo, la utilización de la Internet como instrumento para llegar a los jóvenes. Un 30% de los gobiernos que respondieron al cuestionario informaron de la creación de sitios nacionales en la web para presentar al público información actualizada sobre las consecuencias negativas sanitarias, sociales y económicas del uso indebido de drogas, incluidos los estimulantes de tipo anfetamínico. Si bien se han realizado importantes progresos, un mayor número de gobiernos debería elaborar estrategias a fin de utilizar todos los medios que proporciona la tecnología moderna para difundir información sobre las consecuencias negativas del uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico.

133. De acuerdo con un enfoque equilibrado, todas las iniciativas para reducir la demanda ilícita de estimulantes de tipo anfetamínico deberían ir acompañadas de esfuerzos por limitar la oferta de esos estimulantes. De una comparación de ambas actividades surge que se ha prestado más atención a la reducción de la oferta ilícita de estimulantes de tipo anfetamínico que a las medidas de lucha contra la demanda ilícita.

## **5. Limitación de la oferta de estimulantes de tipo anfetamínico**

134. El 57% de los gobiernos que respondieron al cuestionario informaron de que habían tomado medidas para reducir la oferta de estimulantes ilícitos de tipo anfetamínico, por ejemplo mediante un control más enérgico de los precursores y del equipo de laboratorio. En todos los países informantes se han aprobado leyes y reglamentaciones nacionales sobre control de precursores. Varios gobiernos indicaron que habían adoptado medidas para controlar los precursores utilizados en la fabricación ilícita de estimulantes de tipo anfetamínico similares a las medidas aplicables a los precursores de otras drogas ilícitas. Esas medidas incluían por lo general controles de la fabricación, la preparación, la venta, la adquisición, la importación, la exportación, el transporte, el almacenamiento y la distribución de precursores químicos utilizados para la fabricación de estimulantes de tipo anfetamínico. Más del 18% de los Estados que respondieron al cuestionario indicaron que también se habían adoptado medidas para vigilar la disponibilidad de máquinas de elaboración de tabletas y equipo técnico requerido para la fabricación de estimulantes de tipo anfetamínico, y que se habían aplicado controles estrictos a los laboratorios farmacéuticos que elaboraban y distribuían anfetaminas para prevenir la desviación de esos productos farmacéuticos hacia el mercado ilícito.

135. En el cuestionario bienal se enumeraban las siguientes medidas sugeridas a los gobiernos para limitar la oferta de estimulantes de tipo anfetamínico: a) promover la cooperación con la industria química; b) establecer mecanismos para hacer frente al problema de las sustancias no incluidas en listas o cuadros; c) establecer sistemas de vigilancia para detectar la fabricación clandestina y prevenir la desviación de estimulantes de tipo anfetamínico; d) realizar análisis y perfiles de caracterización de drogas; y e) prevenir la desviación así como la comercialización y prescripción irresponsables de estimulantes de tipo anfetamínico (pregunta 63).

136. La cooperación con la industria química es una condición previa esencial de las iniciativas de limitación de la oferta de precursores, ya que desempeña un papel

fundamental en la prevención de la desviación de estimulantes de tipo anfetamínico de fuentes lícitas. Varios gobiernos estaban prestando una atención cada vez mayor al fortalecimiento de esa cooperación. El 42% de los gobiernos informantes había establecido directrices para mejorar la cooperación con la industria química y reducir la oferta de estimulantes de tipo anfetamínico. Una tercera parte de las respuestas indicaban que las entidades comerciales e industriales que elaboraban y comercializaban sustancias sicotrópicas mantenían comunicaciones regulares y habían establecido actividades voluntarias de cooperación con las autoridades competentes. En algunos casos, las actividades competentes habían promovido activamente la colaboración con la industria química organizando actividades de capacitación, cursos prácticos o seminarios para informar al personal de esa industria de las medidas para prevenir la desviación de precursores hacia el mercado ilícito. En algunos países se habían establecido códigos de conducta entre la industria química, el gobierno y los organismos encargados de hacer cumplir la ley para promover la cooperación mutua. En otros países la industria química había colaborado en la preparación de nuevas reglamentaciones o se había designado a funcionarios especializados de los servicios de represión como personas de contacto con la industria.

137. Con respecto a las sustancias no incluidas en listas o cuadros, varios Estados (36%) han introducido mecanismos para hacer frente al problema planteado por ellas. La mayoría de los Estados han adoptado procedimientos administrativos flexibles para la inclusión de sustancias en las listas o en los cuadros de sustancias sicotrópicas sometidas a fiscalización internacional. Algunos Estados como Myanmar, Nueva Zelanda y Eslovaquia estaban elaborando nuevas leyes para facilitar o establecer controles de las sustancias no incluidas en listas o cuadros. Los Estados miembros de la Unión Europea han establecido una lista de vigilancia especial y un sistema rápido de información para las nuevas drogas sintéticas. En el Japón se ha venido celebrando anualmente una conferencia de expertos para evaluar los posibles peligros de las sustancias no incluidas en listas o cuadros. En el marco de la iniciativa de cooperación entre autoridades policiales y aduaneras de los países nórdicos, se ha elaborado una lista de sustancias para intercambiar información al respecto sobre una base voluntaria.

138. El mercado ilícito de estimulantes de tipo anfetamínico se abastece gracias a la difusión y a la diversificación de la fabricación clandestina en todo el mundo, así como a las desviaciones del mercado lícito. Un 40% de los gobiernos que respondieron al cuestionario han adoptado medidas para establecer sistemas de vigilancia destinados a detectar la fabricación clandestina y prevenir la desviación de estimulantes de tipo anfetamínico. Un 34% de los gobiernos han adoptado medidas de represión para detectar y dismantelar laboratorios clandestinos y prevenir el contrabando o la desviación de precursores químicos para su utilización en la fabricación ilícita. También se han establecido en muchos países sistemas de información y bases de datos para la vigilancia del tráfico ilícito de drogas sintéticas y laboratorios clandestinos. Algunos países europeos estaban impulsando varias iniciativas destinadas a detectar los lugares en los que se llevaba a cabo la fabricación ilegal de anfetaminas y las fuentes de la desviación de los estimulantes de tipo anfetamínico. Tal vez esas iniciativas hayan contribuido también a la estabilización o declinación de los mercados de estimulantes de tipo anfetamínico en América del Norte, Europa occidental y el Japón.

139. Como parte del proceso de preparación del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, se celebró en Tokio en marzo de 1998 una reunión consultiva para examinar los métodos de caracterización y elaboración de perfiles de metanfetaminas y otros estimulantes de tipo anfetamínico. El 31% de los gobiernos informantes realiza periódicamente análisis de caracterizaciones y elaboraciones de perfiles de las anfetaminas incautadas, principalmente en laboratorios forenses nacionales. Los países europeos informaron acerca del intercambio de información y la cooperación internacional en la elaboración de perfiles de drogas en relación con las tabletas de “éxtasis”. El PNUFID ha apoyado e iniciado proyectos para elaborar y promover técnicas para identificar los orígenes de los estimulantes de tipo anfetamínico incautados mediante el análisis de impurezas. Más recientemente, ha colaborado con personal de laboratorio y funcionarios de los servicios de represión de Asia sudoriental para facilitar la ejecución de un programa operacional de elaboración de perfiles de drogas en la subregión. Esos proyectos han permitido detectar nuevas tendencias en la fabricación y el tráfico.

140. Un gran número de los gobiernos (47%) que respondieron al cuestionario han adoptado medidas para prevenir la desviación así como la comercialización y prescripción irresponsables de estimulantes de tipo anfetamínico, y varios gobiernos han aprobado reglamentaciones para controlar la fabricación y distribución de esos estimulantes. En la mayoría de los países informantes era necesario presentar una prescripción médica para la obtención de estimulantes de tipo anfetamínico. En ese contexto, se estaban vigilando en los Estados Unidos la venta en línea de sustancias sometidas a fiscalización y los sitios en la web que ofrecían y promovían la venta ilícita de productos farmacéuticos que contenían sustancias y precursores químicos sometidos a fiscalización.

## **6. Fortalecimiento del sistema de fiscalización de los estimulantes de tipo anfetamínico y sus precursores**

141. La Asamblea General exhortó a los gobiernos a que fortalecieran el sistema de fiscalización de los estimulantes de tipo anfetamínico y sus precursores adoptando medidas a nivel nacional o internacional (pregunta 64). Como se indica en el cuestionario bienal, esas medidas incluyen: a) detectar y evaluar con rapidez los nuevos estimulantes de tipo anfetamínico que aparezcan en los mercados ilícitos; b) acelerar el proceso de inclusión en listas o cuadros de fiscalización; c) establecer sanciones y penas apropiadas en lo que respecta a los estimulantes de tipo anfetamínico intensificando a la vez las actividades de represión correspondientes; d) mejorar la recopilación de datos; e) mejorar la cooperación regional; f) aplicar el principio “conocer al cliente”; y g) prestar asistencia a otros países para hacer frente al problema de los estimulantes de tipo anfetamínico.

142. Un 40% de los gobiernos que respondieron al cuestionario aplicaban medidas relacionadas con la detección y evaluación rápidas de los nuevos estimulantes de tipo anfetamínico que aparecen en los mercados ilícitos. La detección y evaluación temprana de los estimulantes de tipo anfetamínico incautados se realizaba por lo general en los laboratorios forenses nacionales. Los 15 Estados miembros de la Unión Europea han establecido mecanismos internacionales de cooperación como el sistema rápido de información para las nuevas drogas sintéticas y la Red Europea de Información sobre Droga y Toxicomanías. A raíz de esa iniciativa, se ha recomendado que se sometieran a fiscalización nuevos estimulantes de tipo

anfetamínico en la Unión Europea. Algunos gobiernos informaron también acerca de la cooperación y del intercambio de información que mantienen con organizaciones internacionales, en particular la Junta y otras autoridades competentes, que constituye un importante mecanismo permanente para detectar e identificar nuevas formas de estimulantes de tipo anfetamínico y sus precursores.

143. Varios Estados aumentaron las sanciones penales que aplican a la fabricación y el tráfico ilícitos de estimulantes de tipo anfetamínico. Menos de la mitad (41%) de los gobiernos que respondieron al cuestionario indicaron que habían establecido un régimen especial de sanciones y penas en lo que respecta a los delitos relacionados con estimulantes de tipo anfetamínico. En varios países se ha modificado la legislación nacional y se han establecido sanciones y penas relacionadas con esos delitos. En una serie de países no se consideró necesario modificar la legislación nacional para abarcar los estimulantes de tipo anfetamínico, dado que esos estimulantes ya estaban incluidos en el régimen de fiscalización aplicable a las sustancias sicotrópicas. En algunos Estados como Australia, Cuba y los Estados Unidos se imponían penas severas a los delitos relacionados con estimulantes de tipo anfetamínico, incluido el tráfico de otros productos químicos o de equipo utilizados para fabricar esos estimulantes. En algunos casos, las recomendaciones del Plan de Acción ya estaban incorporadas en la legislación nacional promulgada con respecto a la metanfetamina y otros estimulantes de tipo anfetamínico, como sucedía en los Estados Unidos. Varios gobiernos informaron de que habían intensificado las actividades de represión del tráfico de estimulantes de tipo anfetamínico, incluido el fortalecimiento de la capacidad del poder judicial para enjuiciar a los delincuentes, como ocurría en los Países Bajos. La intensificación de los esfuerzos de los organismos de represión de Asia oriental y sudoriental se tradujo en un fuerte incremento de las incautaciones de estimulantes de tipo anfetamínico, especialmente en China, donde esas incautaciones se decuplicaron a 16 toneladas en 1999. Filipinas, el Japón, Myanmar y Tailandia también intensificaron las actividades de represión, lo que dio como resultado un sustancial aumento de las incautaciones de estimulantes de tipo anfetamínico.

144. Era necesario mejorar la información disponible sobre los estimulantes de tipo anfetamínico, particularmente con respecto a la recopilación de datos sobre laboratorios clandestinos, métodos de producción, precursores utilizados, grados de pureza, precios, fuentes y epidemiología. Menos de la tercera parte de los gobiernos que respondieron (31%) han mejorado, o están en vías de mejorar, sus sistemas de recopilación de datos e intercambio de información. En la mayoría de los Estados informantes se han establecido bases de datos nacionales. En muchos de los Estados informantes había habido un intercambio periódico de información entre los organismos, departamentos y ministerios nacionales y con organizaciones internacionales. Varios Estados de Europa occidental informaron de que la recopilación de datos también había mejorado mediante el sistema rápido de información para las nuevas drogas sintéticas, el sistema de base de datos de la Oficina Europea de Policía (Europol) sobre incautaciones de éxtasis e imágenes de tabletas de éxtasis, llamado proyecto LOGO, y la cooperación con Interpol.

145. La cooperación regional era vital. La mitad de los gobiernos (50%) indicaron que habían adoptado medidas para mejorar la cooperación regional. Esas medidas incluían intercambios multilaterales de información relacionada con estimulantes de tipo anfetamínico en el marco de organizaciones como la Junta, la Asociación de

Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, Europol e Interpol, o a través de las reuniones regionales de jefes de los organismos nacionales encargados de combatir el tráfico ilícito de drogas (HONLEA) cubiertas por el PNUFID, o directamente entre los organismos competentes de los Estados. La intensificación de las actividades promovida por estas iniciativas debería mejorar en última instancia la calidad de la información proporcionada por los gobiernos en sus respuestas al cuestionario para el informe anual. En varios casos se han establecido acuerdos bilaterales entre países vecinos para el intercambio de información, especialmente en lo que respecta a información de inteligencia y modalidades de investigación.

146. El PNUFID ha participado en iniciativas para prestar asistencia a los gobiernos de Asia oriental y sudoriental, región afectada por la fabricación ilícita, el tráfico y el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico y sus precursores, pero que cuenta con un marco regional limitado para hacer frente a ese reto. En la Conferencia sobre los estimulantes de tipo anfetamínico en Asia oriental y sudoriental acogida por el Gobierno del Japón y celebrada en Tokio del 24 a 27 de enero de 2000 se recomendaron las medidas que debían aplicar los gobiernos de la región y de otras partes del mundo para luchar contra el aumento de la fabricación ilícita, el tráfico y el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico. Esta iniciativa contribuyó a la conclusión de un acuerdo decisivo entre los Estados miembros de ASEAN y China para abordar el problema, acuerdo que se firmó en el Congreso internacional: Por una ASEAN libre de drogas para 2015: una visión común para iniciar el cambio, convocado conjuntamente por el Gobierno de Tailandia, la ASEAN y la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito, y celebrado en Bangkok del 11 al 13 de octubre de 2000. Este Congreso tuvo lugar contra el telón de fondo de la preocupación creciente de los líderes de ASEAN en vista de la intensificación del problema de la droga en la región debido a la rápida difusión de nuevas drogas, en particular los estimulantes de tipo anfetamínico. En el plan de acción aprobado por el Congreso, los Gobiernos de los Estados miembros de ASEAN y China siguieron el ejemplo establecido por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones, y se fijaron objetivos y plazos claros, conviniendo en intensificar sus esfuerzos coordinados en diferentes esferas de actividad relacionadas con los estimulantes de tipo anfetamínico.

147. En su vigésimo período extraordinario de sesiones, la Asamblea General hizo hincapié en la importancia del rápido intercambio de información sobre transacciones ilícitas relacionadas con estimulantes de tipo anfetamínico. Menos de una tercera parte de los gobiernos (28%) que respondieron al cuestionario bial informaron de que habían aprobado leyes y reglamentaciones nacionales para mejorar el intercambio de información entre Estados sobre transacciones relacionadas con estimulantes de tipo anfetamínico y para reforzar el sistema de fiscalización de esas sustancias y sus precursores, incluida la aplicación del principio “conocer al cliente”. Las medidas adoptadas incluían la introducción de un procedimiento de notificación de importaciones y exportaciones y el requisito de que se especificaran las necesidades de los clientes y se presentaran los certificados de los usuarios finales antes de autorizar la venta de la sustancia.

148. La aplicación del Plan de Acción para combatir la fabricación ilícita, el tráfico y el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico y sus precursores es una responsabilidad conjunta. Una tercera parte (32%) de los Estados que respondieron al cuestionario bienal han proporcionado asistencia a otros Estados que no contaban con la experiencia suficiente para hacer frente a los complejos problemas técnicos planteados por la fabricación ilícita, el tráfico y el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico. La asistencia prestada a los gobiernos ha consistido por lo general en el intercambio de información y datos confidenciales, programas de capacitación, conferencias sobre fiscalización de estimulantes de tipo anfetamínico, operaciones conjuntas y entregas vigiladas, transferencia de tecnología y envío de expertos en la fiscalización de estimulantes de tipo anfetamínico.

## **E. Fiscalización de precursores**

149. En el párrafo 14 de la Declaración política aprobada por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones, los Estados Miembros decidieron prestar especial atención a las medidas para la fiscalización de precursores, aprobadas en el período extraordinario de sesiones, y fijar el año 2008 como objetivo para los Estados con miras a eliminar o reducir considerablemente la fabricación, la comercialización y el tráfico ilícitos de sustancias sicotrópicas, comprendidas las drogas sintéticas y la desviación de precursores. Las medidas aprobadas en el período extraordinario de sesiones fortalecen el marco de la cooperación multilateral para prevenir la desviación de precursores químicos del comercio legítimo, como se prevé en el artículo 12 de la Convención de 1988.

150. El tráfico de precursores es tan amplio como el de las propias drogas fabricadas ilícitamente. El empleo de intermediarios especializados y la explotación de zonas francas es común a ese respecto. En general, la desviación de precursores se produce en países donde los sistemas de fiscalización son deficientes. Por consiguiente, es esencial que cada país establezca un sistema eficaz y flexible para reglamentar la corriente de precursores químicos clave sin colocar cargas indebidas en el comercio legítimo.

151. La Asamblea General tomó nota de los progresos realizados por la Junta en la elaboración de directrices prácticas para uso de las autoridades nacionales a fin de evitar la desviación de precursores y productos químicos esenciales. A lo largo de los años, la Junta ha formulado una serie de recomendaciones relacionadas con la aplicación de medidas por los gobiernos para prevenir la desviación de las sustancias enumeradas en los Cuadros I y II de la Convención de 1988. En particular, el informe de la Junta correspondiente a 1998<sup>7</sup> sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de 1988 contiene un resumen de esas recomendaciones, que hizo suyas la Comisión y que fueron aprobadas por el Consejo. La Junta informa anualmente a la Comisión sobre la aplicación de las disposiciones del artículo 12 de la Convención de 1988 y sigue desempeñando un papel fundamental en lo que respecta a la aplicación de las medidas aprobadas por la Asamblea General para la fiscalización de precursores. Para que la fiscalización internacional de precursores sea eficaz, los gobiernos deben aplicar las recomendaciones pertinentes de la Junta, que incluyen medidas de fiscalización de a los intermediarios.

152. El PNUFID ha trabajado en estrecha consulta con la Junta en proyectos de fiscalización de precursores en Asia sudoriental y en Asia central, meridional y sudoccidental, prestando asistencia para el establecimiento de mecanismos de fiscalización y cooperación a nivel regional. A ese respecto, el PNUFID y la Junta organizaron conjuntamente la Conferencia Regional de alerta legislativa para la fiscalización de precursores, celebrada en Colombo en julio de 1998, como parte del proyecto regional del PNUFID sobre fiscalización de precursores en Asia meridional y sudoccidental. La reunión permitió intensificar la alerta para la fiscalización de precursores e impulsar la actualización y armonización de las leyes y reglamentos conexos. Durante 1999 y 2000, el proyecto regional centró su atención en los siete Estados de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional, organizó seminarios de sensibilización sobre la fiscalización de precursores, así como la capacitación de instructores y personal de laboratorio, y distribuyó equipo y programas informáticos en algunos de los países del proyecto, a fin de prestar asistencia en el establecimiento de los sistemas de bases de datos para precursores ideados por el PNUFID. Los programas de asistencia técnica del PNUFID en materia de fiscalización de precursores han servido para acrecentar los conocimientos disponibles sobre las últimas tendencias del tráfico de precursores químicos.

153. Muchos de los gobiernos que respondieron al cuestionario bienal (76%) indicaron que habían aprobado legislación relativa a la fiscalización de precursores. Más de la mitad de los Estados informantes (59%) indicaron que habían promulgado leyes o reglamentos nuevos, o revisado los ya vigentes, relativos a la fiscalización de precursores. Algunos gobiernos informaron de que estaban revisando la legislación pertinente. No obstante, casi un 38% de los Estados informantes indicaron que no habían promulgado leyes o reglamentos nacionales, o revisado los ya vigentes relativos a la fiscalización de precursores.

154. Ochenta y ocho del total de 109 Estados informantes indicaron que habían establecido un sistema de autorización previa de las importaciones y exportaciones. Esos mecanismos incluían la fijación de cupos anuales para la importación, la exportación, la fabricación y la utilización de precursores y productos químicos esenciales y la obtención de autorizaciones previas. Diversos ministerios otorgaban licencias o permisos para las importaciones o exportaciones de los precursores enumerados en el Cuadro I de la Convención de 1988, y se solicitaban notificaciones con cinco días de anticipación a la fecha en que debía realizarse la operación.

155. Las notificaciones previas a la exportación o las averiguaciones relativas a transacciones concretas han permitido que las autoridades competentes de los países importadores verificaran la legitimidad de esas transacciones e identificaran remesas sospechosas, previniendo así las desviaciones. El número de gobiernos que envía regularmente notificaciones previas a la exportación o solicitudes de datos a fin de comprobar la legitimidad de las transacciones ha aumentado continuamente. En sus informes correspondientes a 1999<sup>8</sup> y 2000<sup>9</sup> sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de 1988, la Junta tomó nota con satisfacción de que un número cada vez mayor de autoridades en los principales puntos de reexpedición, como los Emiratos Árabes Unidos, los Estados miembros de la Unión Europea, Eslovenia, Singapur y Suiza, habían seguido el ejemplo de otros importantes países exportadores o puntos de reexpedición como China, los Estados Unidos, la India, la Región Administrativa

Especial (RAE) de Hong Kong, la República Checa, la República Islámica del Irán y Sudáfrica, que ya habían introducido mecanismos de ese tipo.

156. Para que las notificaciones previas a la exportación sirvan para prevenir las desviaciones, los países importadores interesados deberían responder sin demora confirmando que no ponen objeción a la realización de la transacción; si ése no es el caso, debería solicitarse a las autoridades de los países exportadores que adoptaran las medidas apropiadas. La Junta ha tomado nota de que el número de gobiernos de países importadores que establecen controles a la importación y responden sin demora ha aumentado. También en este aspecto cabe observar progresos, si bien aún queda mucho por hacer.

157. Se pidió a los gobiernos que comunicaran si habían establecido procedimientos operativos para vigilar e identificar operaciones sospechosas con precursores. Un gran número (66%) de gobiernos respondió afirmativamente, citando ejemplos de procedimientos operativos. Entre estos últimos figuraban: la elaboración de programas de educación y capacitación para personal de empresas que fabricaban precursores químicos; un programa voluntario de cooperación con la industria química; el registro previo de cada importador y/o exportador de precursores; la presentación de informes a las autoridades competentes sobre los importadores o exportadores involucrados en operaciones sospechosas; informes periódicos de los importadores acerca de la situación de sus existencias y de los movimientos de sustancias y precursores sometidos a fiscalización; un sistema de emisión de “certificados de no objeción” para la importación y exportación de determinados precursores químicos; examen de todas las solicitudes de licencias de exportación; presentación de informes con respecto a pérdidas inusitadas o excesivas o desapariciones de productos químicos incluidos en las listas y los cuadros de fiscalización; procedimientos regulados relacionados con la importación, la exportación y la comercialización nacional de precursores; utilización de entregas controladas y operaciones encubiertas; e investigación y enjuiciamiento de violaciones de reglamentos sobre sustancias y productos farmacéuticos sometidos a fiscalización.

158. Algunos de los gobiernos informantes (31%) respondieron que habían establecido un código de conducta para mejorar la cooperación con la industria química. Algunos gobiernos informaron de que esa cooperación adoptaba la forma de memorandos de entendimiento con las industrias química y farmacéutica y las autoridades competentes. Otros Estados estaban preparando esos códigos de conducta.

159. Se pidió a los gobiernos que comunicaran si habían adoptado medidas para implantar el principio “conocer al cliente”, como por ejemplo, la obligación de presentar o exigir certificados con el nombre de los usuarios finales. Cincuenta y un gobiernos, o sea casi la mitad de los que respondieron al cuestionario, indicaron que habían adoptado medidas de esa índole.

160. Más de la mitad (60%) de los gobiernos informantes habían adoptado medidas concretas, incluidas sanciones, modificando o revisando la legislación existente o aprobando nuevas leyes, reglamentos o procedimientos operativos para prevenir la desviación de precursores. En el Pakistán, el anhídrido acético figuraba en una lista restringida a los efectos de la importación; el mismo régimen de fiscalización aplicable a los estupefacientes se aplicaba también al anhídrido acético y a la

acetona. En la India se habían incluido entre las sustancias sometidas a fiscalización el anhídrido acético, el ácido *N*-acetilntranílico, la efedrina y la pseudoefedrina, con fiscalizaciones obligatorias de su fabricación, distribución y transporte. En Cabo Verde existían planes para aprobar medidas civiles, penales y administrativas para castigar las actividades ilegales de las personas o empresas involucradas en la desviación de precursores. Algunos de los ejemplos de medidas y sanciones concretas adoptadas por otros Estados para la fiscalización de precursores eran: la utilización de entregas controladas; la cancelación de certificados; las acciones judiciales contra las empresas; la imposición de multas y la realización de investigaciones; las notificaciones previas a la exportación y a la importación o los permisos de importación y exportación; el establecimiento de cupos y sistemas de fiscalización estricta; sanciones que incluían la detención, la suspensión o la incautación de remesas sospechosas de precursores; y un procedimiento de “carta de no objeción” para autorizar las importaciones de productos químicos.

161. La Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones recomendó que los Estados Miembros adoptaran varias medidas para mejorar los mecanismos y procedimientos para la vigilancia del comercio de precursores. Entre esas medidas figuraban el intercambio periódico de información entre los Estados exportadores, importadores y de tránsito, y con la Junta, sobre las exportaciones de precursores antes de que éstas se realizaran.

162. Un 64% de los gobiernos informantes (70 Estados) indicaron que habían invocado el párrafo 10 del artículo 12 de la Convención de 1988, que estipulaba la notificación previa de las exportaciones de las sustancias incluidas en el Cuadro I. No obstante, sólo 42 Estados habían notificado hasta la fecha al Secretario General que habían invocado el párrafo 10 del artículo 12 de la Convención de 1988. Esto implica que, para los 28 Estados adicionales, no hay ninguna obligación con arreglo a los convenios por la que se exija a los países exportadores presentar a tales países una notificación previa de las exportaciones. Varios gobiernos han introducido, además de esos requisitos, notificaciones previas de las exportaciones de anhídrido acético, permanganato potásico y otras sustancias incluidas en el Cuadro II de la Convención de 1988. En sus decisiones 44/5 y 44/6, respectivamente, la Comisión acordó trasladar, del Cuadro II al Cuadro I, el anhídrido acético y el permanganato potásico. Colombia ha reiterado la necesidad de la notificación previa de las exportaciones de productos químicos, debido a que determinados países productores y de tránsito no cumplen con este procedimiento.

163. Se pidió a los gobiernos que comunicaran si las autoridades de represión antidroga de su país habían establecido procedimientos para investigar la desviación de sustancias químicas y los laboratorios clandestinos, incluso para compartir la información sobre los resultados de las investigaciones y para el enlace con la industria. Más de la mitad de los gobiernos (52%) que respondieron al cuestionario indicaron que habían adoptado medidas de represión. No obstante, es difícil evaluar la eficacia de esas medidas. Se han adoptado las siguientes disposiciones: el establecimiento de bases de datos de inteligencia; disposiciones especiales para el enjuiciamiento en casos de desviación de precursores; el establecimiento de diversos sistemas para intercambiar y compartir información; enlaces con la industria química; y la introducción de procedimientos para investigar la desviación de sustancias químicas e informar acerca de operaciones sospechosas.

164. A nivel regional, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) está poniendo en marcha la Red Interamericana de Telecomunicaciones para el Control de Drogas, red de telecomunicaciones informatizadas y basadas en la radio que permite una comunicación directa y oportuna entre los organismos participantes para el intercambio de información relacionada con el movimiento de drogas ilícitas y sus precursores químicos a lo largo de las zonas fronterizas de siete países sudamericanos, a saber, Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela. Una segunda iniciativa se relacionaba con la Escuela Regional Andina de Inteligencia Antidroga basada en Lima, ejemplo de cooperación regional iniciada por los Estados de la región e inaugurada el 14 de diciembre de 1999. La Escuela mejorará la capacidad de los organismos de represión de la región para combatir el tráfico de drogas.

165. Con respecto a la adopción de procedimientos para identificar la utilización de productos químicos sustitutorios o de nuevos métodos en la fabricación de drogas ilícitas, así como para informar al respecto, un 54% de los gobiernos que respondieron al cuestionario contestaron que no habían adoptado ninguna medida. Sólo un 30% de los Estados informaron de que habían adoptado medidas, incluidos el enlace entre organismos de represión antidroga y el intercambio anual de información sobre sustancias que se utilizaban con frecuencia en la fabricación ilícita de drogas; análisis de laboratorio para identificar productos químicos sustitutorios; intercambio de información; establecimiento de una lista especial de vigilancia; presentación de informes sobre la utilización de productos químicos sustitutorios a la Junta; operaciones de organismos de seguridad para incautar productos químicos ilícitos; y vigilancia de las tendencias de la fabricación ilícita de sustancias sometidas a fiscalización analizando e identificando los productos químicos incautados en laboratorios clandestinos.

166. Sólo un 25% de los Estados informaron de incautaciones como resultado directo de la cooperación con otros gobiernos en materia de fiscalización de precursores. Un 59% de las respuestas indicaban que ése no era el caso, reflejando la necesidad de realizar renovados esfuerzos por promover la cooperación, en particular el intercambio de información relacionada con operaciones sospechosas entre las autoridades competentes. Se informó de que en el Japón no se había descubierto ningún caso de fabricación ilícita de drogas en los últimos dos decenios. A nivel internacional, el acontecimiento más destacado fue el éxito obtenido en la prevención de la desviación e incautación de permanganato potásico, en el marco del programa de seguimiento internacional llamado Operación Púrpura, mediante un programa de vigilancia intensiva del comercio internacional, entregas vigiladas y la interceptación de remesas de contrabando como resultado directo de la cooperación entre los gobiernos. La cooperación transfronteriza con terceros países así como la colaboración entre las instituciones de represión también resultaron adecuadas y gracias a ellas fue posible realizar incautaciones.

167. La guía de organismos nacionales competentes elaborada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención de 1988, compilada por la Junta y publicada por las Naciones Unidas, debería utilizarse como instrumento práctico para la cooperación en materia de fiscalización de precursores. El Consejo, en su resolución 1992/29, de 30 de julio de 1992, instó a los Estados a que velaran por que, cuando examinaran las solicitudes de autorización de exportación, las autoridades competentes tomaran medidas para verificar el carácter legítimo de las

transacciones, en consulta con las autoridades competentes de los países de importación. La experiencia ha demostrado que el contacto directo es a menudo el medio más expeditivo de identificar y detener transacciones sospechosas que involucren sustancias incluidas en listas o cuadros, y de lograr la posterior incautación de éstas cuando proceda. No obstante, los gobiernos deberían velar por que la información relativa a los organismos competentes se actualizara periódicamente.

168. Se pidió a los gobiernos que comunicaran si habían suministrado recursos de asistencia técnica para la fiscalización de precursores a otros Estados. Para mejorar la cooperación, un 20% de los Estados que respondieron al cuestionario indicaron que habían suministrado asistencia técnica a otros Estados en la esfera de la fiscalización de precursores. Algunos ejemplos de esa asistencia eran los seminarios y cursos prácticos internacionales centrados en la identificación preliminar de sustancias sometidas a fiscalización; la acción conjunta para la vigilancia de productos químicos; la lucha contra el tráfico de drogas en las fronteras; operaciones sobre el terreno que incluían la auditoría de empresas que operaban con precursores; el suministro de capacitación en la esfera de la fiscalización de precursores a oficiales de los servicios de represión en el contexto del programa Polonia-Hungría: asistencia a la reestructuración económica (PHARE) en Europa central; la cooperación de los servicios policiales y aduaneros; y programas de asistencia técnica destinados a países de América Latina y Asia sudoriental.

#### **1. Operación Púrpura: vigilancia del permanganato potásico**

169. Para negar a los traficantes de cocaína el acceso al permanganato potásico, de conformidad con las medidas sobre fiscalización de precursores aprobadas en el vigésimo período extraordinario de sesiones, 23 gobiernos y órganos internacionales competentes, previa consulta con la Junta, tomaron en 1999 la iniciativa de seguir sistemáticamente todos los envíos individuales de permanganato potásico, producto químico clave utilizado en la fabricación ilícita de cocaína, desde el país de fabricación hasta el país de destino final. El programa de seguimiento internacional del permanganato potásico, llamado Operación Púrpura, requería rigurosas medidas de vigilancia y seguimiento de todos los envíos de más de 100 kilogramos desde el país de fabricación, pasando por todos los puntos de reexpedición, hasta llegar al usuario final. Incluía el examen de todos los operadores que se ocupaban de las transacciones y el suministro de información sobre transacciones sospechosas o envíos detenidos a todas las contrapartes pertinentes.

170. Operación Púrpura es una de las operaciones de más éxito emprendidas hasta la fecha en el marco de la fiscalización internacional de precursores. Durante la primera fase (abril-diciembre de 1999) se siguieron casi 8.000 toneladas de permanganato potásico, y se detuvieron en la fuente o se incautaron por el país importador 32 envíos que ascendieron a un total de 2.200 toneladas. Uno de los principales logros fue el intercambio de información en tiempo real y la integración de las actividades de las autoridades de represión y las autoridades de fiscalización, incluidas las autoridades expedidoras de licencias, así como entre participantes, para el seguimiento de envíos individuales y la investigación de la legitimidad de los operadores participantes. La operación ha demostrado que el seguimiento de envíos individuales también es viable en el caso de productos químicos de uso común como el permanganato potásico, y no sólo en el de sustancias de uso lícito más limitado.

171. En vista del éxito de la Operación Púrpura, los participantes han decidido extenderla por un plazo indeterminado en una forma ligeramente modificada. La segunda fase de las operaciones se inició en enero de 2000, con nuevos países invitados a colaborar en ella.

172. Las autoridades fiscalizadoras de varios países dictaron una serie de medidas que no se relacionan directamente con la Operación Púrpura a fin de reforzar las medidas de fiscalización del permanganato potásico. Por ejemplo, en Latinoamérica, los Gobiernos de Colombia y del Perú han iniciado estudios para determinar las necesidades legítimas de permanganato potásico de sus países. Las autoridades competentes de Colombia han cancelado también los permisos de importación de determinadas empresas que estaban autorizadas a importar esa sustancia, y han reducido considerablemente los cupos de las restantes empresas autorizadas a importar permanganato potásico. Las autoridades de Guatemala han establecido un cupo anual para las importaciones de permanganato potásico y los Gobiernos del Brasil y de Venezuela han aprobado planes nacionales de acción para prevenir la desviación de la sustancia<sup>10</sup>.

173. El Gobierno de Colombia organizó y acogió un seminario de capacitación internacional sobre mecanismos de fiscalización para prevenir el contrabando y la desviación de permanganato potásico, que se celebró en Bogotá en junio de 1999. El principal objetivo del seminario fue congregar a representantes de los países de la subregión en los que existe fabricación ilícita de cocaína y examinar una estrategia común para prevenir la desviación y el contrabando de permanganato potásico. La mayor atención prestada al permanganato potásico en respuesta a las medidas adoptadas en el vigésimo período extraordinario de sesiones y, más concretamente, debido a la Operación Púrpura, se ha traducido en la prevención de la desviación de grandes cantidades de esa sustancia hacia la fabricación ilícita de cocaína.

174. En la región andina se sigue informando de grandes incautaciones de otras sustancias que figuran en el Cuadro II de la Convención de 1988 y se utilizan para la fabricación ilícita de cocaína. Colombia, en particular, informó de las mayores incautaciones registradas hasta la fecha de acetona, ácido sulfúrico y tolueno, además de permanganato potásico. El Gobierno de Venezuela ha identificado empresas de fachada establecidas con el único objetivo de obtener los productos químicos necesarios para la fabricación ilícita de cocaína.

## **2. Operación Topacio: vigilancia del anhídrido acético**

175. En respuesta a las medidas de fiscalización de precursores adoptadas por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones y en vista del éxito de la Operación Púrpura, se lanzó una iniciativa para establecer un programa mundial similar con miras a prevenir la desviación de anhídrido acético, producto químico utilizado para la fabricación ilícita de heroína. La iniciativa, llamada Operación Topacio, se lanzó en una reunión convocada por la Junta y acogida por el Gobierno de Turquía en Antalya en octubre de 2000, a la que asistieron países que son importantes fabricantes y comerciantes de anhídrido acético que han incautado este producto y que están situados en zonas donde se fabrica ilícitamente heroína. La Operación Topacio consiste en un programa intensivo de seguimiento internacional, semejante a la Operación Púrpura, cuyo objeto es el de efectuar el seguimiento de envíos de anhídrido acético desde los países de fabricación hasta su lugar de destino y evitar las desviaciones procedentes del comercio internacional

lícito. Además del programa de seguimiento internacional, la Operación Topacio fomenta las investigaciones de represión antidroga destinadas a interceptar remesas de contrabando y averiguar las fuentes de procedencia desde donde se efectuó la desviación del anhídrido acético, con miras a impulsar la fiscalización adecuada para prevenir desviaciones de los canales de distribución nacionales.

176. Desde la celebración del período extraordinario de sesiones, los Estados Miembros han prestado creciente atención al anhídrido acético. En 1998 se informó a la Junta de las mayores incautaciones de anhídrido acético jamás realizadas, que ascendieron a más de 155 toneladas.

### **3. Traslado del anhídrido acético y el permanganato potásico del Cuadro II al Cuadro I de la Convención de 1988**

177. Al examinar en 1998 la idoneidad y exactitud de los cuadros de la Convención de 1988, la Comisión inició una evaluación de la clasificación del anhídrido acético y del permanganato potásico. El Consejo, en su resolución 1999/31, de 28 de julio de 1999, reconociendo las propuestas presentadas en el Acuerdo de Lucknow sobre la adopción de medidas uniformes para fiscalizar el comercio internacional de precursores y otros productos químicos utilizados en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, pidió a la Junta que estudiara las medidas necesarias, de conformidad con el artículo 12 de la Convención de 1988, para trasladar el anhídrido acético y el permanganato de potasio del Cuadro II al Cuadro I de la Convención de 1988. La Subcomisión sobre Tráfico Ilícito de Drogas y Asuntos Conexos en el Cercano Oriente y el Oriente Medio, en su resolución 35/1, aprobada en su 35° período de sesiones celebrado en Antalya (Turquía) en junio de 2000, hizo suyas las medidas de fiscalización del anhídrido acético. Tras examinar ambas sustancias, la Junta llegó a la conclusión de que en base a la información disponible, era necesario trasladar las dos sustancias del Cuadro II al Cuadro I de la Convención. La Comisión examinó las recomendaciones de la Junta en la primera parte de su 44° período de sesiones, en marzo de 2001.

### **4. Efedrina, seudoefedrina y norefedrina**

178. En Asia oriental y sudoriental, América del Norte y Europa occidental continúan el uso indebido y la fabricación ilícita de metanfetamina. Algunos Estados están fiscalizando el comercio internacional y la distribución nacional de preparados farmacéuticos que contienen efedrina y seudoefedrina, sustancias cada vez más utilizadas por los traficantes como precursores para la fabricación ilícita de metanfetamina. Entre esos Estados figuran la India, que está vigilando estrictamente las exportaciones de todos los productos farmacéuticos que contienen efedrina o seudoefedrina, y Australia, Costa Rica, los Estados Unidos, Ghana, México, Nigeria, la República Democrática del Congo, Sri Lanka y Tailandia, que han introducido controles con respecto a las importaciones de algunos de esos productos.

179. Si bien gracias a los mecanismos introducidos en el Asia meridional y sudoriental se han podido identificar y detener intentos de desviación de efedrina y seudoefedrina, siguen comunicándose a la Junta grandes incautaciones de efedrina utilizada en la fabricación ilícita de metanfetamina en esa región. Por ejemplo, más del 80% de las incautaciones mundiales de efedrina comunicadas en 1998 ocurrieron en Asia meridional y sudoriental, con incautaciones de más de 5 toneladas en China, más de 4 toneladas en Myanmar, y más de 1 tonelada en la India. En los Estados Unidos se incautaron en 1998 más de 18 toneladas de seudoefedrina.

180. La norefedrina se utiliza para la fabricación ilícita de anfetamina, debido a las dificultades para obtener efedrina y seudoefedrina para la fabricación de metanfetamina, particularmente en América del Norte. La Comisión, en su 43º período de sesiones, conforme a la recomendación de la Junta, decidió incluir la norefedrina en el Cuadro I de la Convención de 1988. Como observa la Junta en su informe correspondiente a 1999 sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de 1988, las autoridades competentes de varios Estados y territorios entre los que figuran la Arabia Saudita, la Argentina, las Bahamas, el Canadá, Colombia, los Estados Unidos de América, México, el Perú, la RAE de Hong Kong y el Uruguay, ya han adoptado medidas para la fiscalización de esa sustancia.

## **5. Cooperación internacional en la fiscalización de precursores**

181. Los traficantes utilizan a menudo rutas complicadas, incluso reexpidiendo los productos químicos que desean desviar a través de terceros países para ocultar su destino final. Para mejorar la eficacia de la fiscalización de precursores, los gobiernos deberían vigilar todos los envíos de productos químicos fiscalizados independientemente de su destino, y no sólo los que van dirigidos a regiones en las que se sabe que existe fabricación ilícita de drogas, para evitar lagunas en el sistema de vigilancia. Los intermediarios pueden desempeñar una función esencial no sólo en la desviación de esas sustancias, sino también en la detección de los intentos de desviación.

182. Como observó la Asamblea General en las medidas sobre fiscalización de precursores adoptadas en su vigésimo período extraordinario de sesiones, el intercambio rápido y oportuno de información entre Estados importadores y exportadores es la clave de una eficaz fiscalización de precursores que permita a los Estados verificar la licitud de las distintas transacciones y detectar cargamentos sospechosos. El rápido intercambio de información entre las autoridades competentes es a menudo lo que les permite detectar operaciones sospechosas.

183. Las entregas vigiladas han determinado que en la mayoría de los casos se descubran laboratorios en los que se fabrican drogas ilícitamente, y se identifique y detenga a los traficantes involucrados en la desviación de precursores. Cuando las entregas vigiladas no sean viables y cuando no existan garantías con respecto a su ejecución, los gobiernos deberían efectuar el seguimiento de esos casos investigando los envíos sospechosos a fin de identificar a los responsables y evitar la realización de intentos análogos en otros lugares.

184. El reconocimiento de la importancia de la fiscalización de precursores ha llevado a las autoridades competentes y a las organizaciones regionales e internacionales a adoptar diversas iniciativas, en particular la organización de reuniones y foros para tratar el tema. La participación en todas las iniciativas ha

exigido un gran esfuerzo de varias autoridades. A fin de optimizar los recursos disponibles a nivel nacional, regional e internacional y garantizar un esfuerzo coordinado, como el que exhortó a realizar la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones, debería encomendarse al PNUFID que, en consulta con la Junta, elaborara un calendario de reuniones u otras iniciativas en la esfera de los precursores. Esto impediría la fragmentación y la organización de demasiadas reuniones especiales por diversas autoridades, y promovería la integración de todas las nuevas iniciativas en un marco mundial.

185. La Internet, además de suministrar la información necesaria sobre la manera de fabricar drogas ilícitas, permite también que los traficantes adquieran los productos químicos que necesitan en sitios en la web de proveedores de esos productos, y ello dificulta aún más la detección de envíos sospechosos por parte de las autoridades competentes. Los gobiernos deberían adoptar medidas de lucha contra la utilización de la Internet para el tráfico ilícito de precursores.

## **F. Medidas contra el blanqueo de dinero**

186. La Asamblea General, en su vigésimo período extraordinario de sesiones, reconoció que el blanqueo de grandes sumas de dinero provenientes del tráfico ilícito de drogas y de otros delitos graves constituía una amenaza mundial para la honestidad, seguridad y estabilidad del sistema financiero y comercial e incluso para las estructuras de gobierno, y que su solución reclamaba la adopción de medidas por parte de la comunidad internacional para denegar refugio seguro a los criminales. En respuesta a esa amenaza, los Estados Miembros, en la Declaración política aprobada en el período extraordinario de sesiones, se comprometieron a realizar esfuerzos especiales para combatir el blanqueo de dinero derivado del tráfico de drogas. La Asamblea General recomendó además que los Estados que todavía no lo hubieran hecho promulgaran legislación y establecieran programas nacionales contra el blanqueo de dinero antes de 2003, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención de 1988 y con las medidas para la lucha contra el blanqueo de dinero aprobadas en el período extraordinario de sesiones.

187. Con ocasión del período extraordinario de sesiones, el PNUFID publicó un estudio titulado *Refugios financieros, secreto bancario y blanqueo de dinero*, en el que se realiza un análisis amplio de los problemas causados por el blanqueo del producto del delito en el sector financiero extraterritorial. Como actividad complementaria, el Programa Mundial contra el Blanqueo de Dinero de la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito, en una conferencia celebrada en las Islas Caimán en marzo de 2000 con la participación de jurisdicciones que prestaban servicios financieros internacionales, inauguró el Foro de las Naciones Unidas sobre centros financieros extraterritoriales (posteriormente denominado Foro del Programa Mundial contra el Blanqueo de Dinero), iniciativa mundial para prevenir el uso indebido de centros financieros internacionales para el blanqueo del producto del delito. En un comunicado emitido por los Estados y territorios participantes en la conferencia se instó a que se aplicara un enfoque mundial y no discrecional para la adopción de normas internacionalmente aceptadas de reglamentación financiera y medidas contra el blanqueo de dinero. Al 1° de septiembre de 2001, 33 Estados y territorios habían manifestado su compromiso formal de adherirse a una iniciativa mundial de las Naciones Unidas para aprobar esas normas internacionalmente aceptadas. Esos Estados tienen derecho a recibir

asistencia técnica de las Naciones Unidas en cuestiones relacionadas con el establecimiento o el mejoramiento de su capacidad de combatir el blanqueo de dinero. A ese respecto, se inició en el Caribe oriental un importante proyecto para examinar la viabilidad del establecimiento de una dependencia de inteligencia financiera regional. El proyecto se basa en la promoción de iniciativas subregionales por parte del PNUFID que, en 2000, incluyeron la organización de cursos prácticos para los Estados del Golfo Pérsico y de la subregión andina.

188. La voluntad política de la comunidad internacional de luchar contra el blanqueo de dinero se refleja en iniciativas multilaterales que proporcionan marcos jurídicos y normativos que los Estados pueden utilizar para definir y adoptar medidas contra el blanqueo de dinero. Por ejemplo, las cuarenta recomendaciones del Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales están destinadas a elaborar y promover políticas de lucha contra el blanqueo de dinero. El Grupo de Acción Financiera del Caribe, compuesto por 25 jurisdicciones, el Grupo de Asia y del Pacífico sobre blanqueo de dinero, establecido en febrero de 1997 y compuesto por 17 miembros de Asia meridional, sudoriental y oriental y del Pacífico sur, el Grupo contra el blanqueo de dinero de África oriental y meridional, compuesto por siete jurisdicciones, y el Grupo intergubernamental de tareas contra el blanqueo de dinero en África de la CEDEAO son órganos regionales similares al Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales que han realizado contribuciones a iniciativas de lucha contra el blanqueo de dinero en los planos regional y mundial. Del mismo modo, el Comité Especial de Expertos sobre evaluación de medidas contra el blanqueo de dinero del Consejo de Europa ha realizado importantes progresos con sus programas de evaluación recíproca y visitas sobre el terreno. Los esfuerzos de lucha contra el blanqueo de dinero también han recibido el apoyo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), que introdujo un proceso de examen por homólogos sobre los progresos en la ejecución de los programas nacionales de lucha contra el blanqueo de dinero por parte de sus Estados miembros y modificó su reglamento modelo sobre el control del blanqueo de dinero, por el Commonwealth y por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros, la Organización Internacional de Comisiones de Valores y el Grupo de supervisores de los bancos 'Offshore'. Los Estados y territorios que participan en las iniciativas regionales e internacionales arriba mencionadas destinadas a promover y fortalecer medidas eficaces contra el blanqueo de dinero están realizando progresos importantes. Se alienta a los Estados a que participen activamente en esas iniciativas.

189. En la sección V del cuestionario bienal relativa a la lucha contra el blanqueo de dinero, se pidió a los Estados Miembros que informaran sobre las cuestiones siguientes: a) medidas legislativas adoptadas para tipificar el blanqueo de dinero como delito penal; b) medidas para prevenir y detectar el blanqueo de dinero; y c) la cooperación internacional como instrumento esencial para luchar contra el blanqueo de dinero.

#### **1. Medidas legislativas**

190. En la Convención de 1988 se preceptúa que todas las Partes en la misma tipificarán como delito el blanqueo de dinero y adoptarán las medidas necesarias para que sus autoridades puedan identificar, detectar, proceder al embargo preventivo o incautar el producto del tráfico de drogas. Muchos Estados han

realizado esfuerzos para aprobar y aplicar leyes nacionales que tipifiquen el blanqueo de dinero como delito penal. La mayoría de los Estados (80%) informantes indicaron que el blanqueo del producto del tráfico de drogas y de otros delitos graves era un delito penal en sus jurisdicciones (véase la figura X). En muchos de esos países (48%) esa legislación se ha traducido en investigaciones, procesamientos o condenas por blanqueo de dinero en sus jurisdicciones (véase la figura XI). Algunos Estados (16,5%) que habían promulgado recientemente esas leyes todavía no podían informar de casos relacionados con procesamientos. En casi la mitad (48%) de los Estados informantes, las medidas adoptadas se han traducido en investigaciones, procesamientos o condenas.

Figura X

**Estados en los que se considera delito penal el blanqueo del producto del tráfico de drogas**  
(desglose regional, en porcentajes)

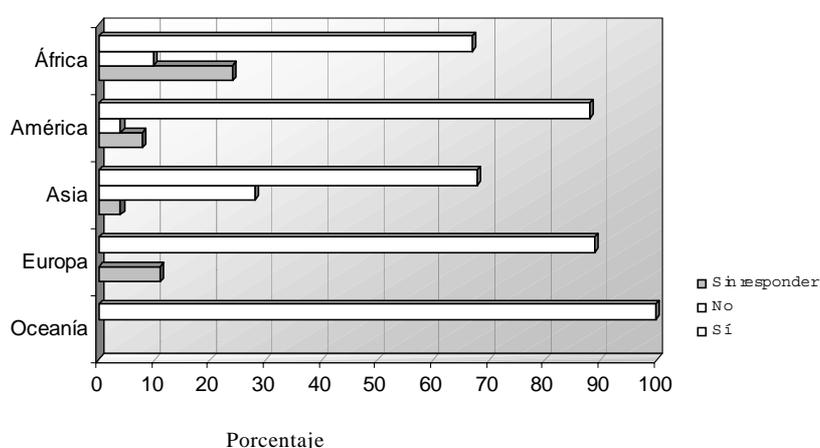
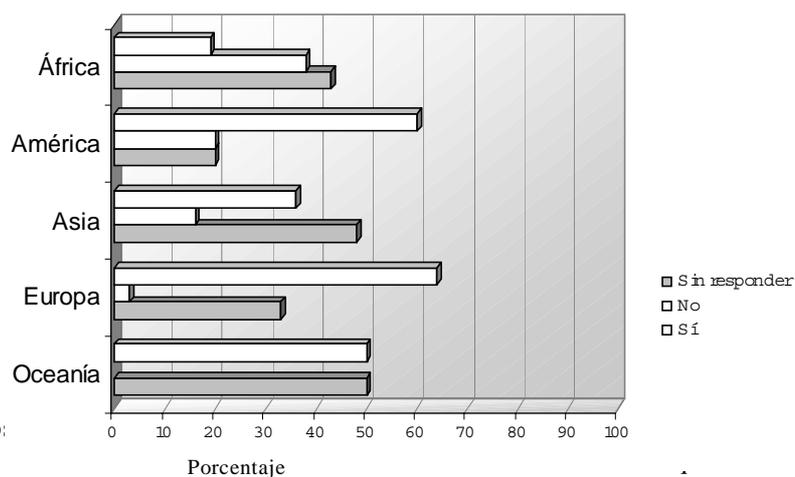


Figura XI

**Estados cuya legislación se ha traducido en investigaciones, procesamientos o condenas**  
(Desglose regional, en porcentajes)



191. En varios  
delitos graves

esa conducta no constituía un delito penal, conforme a lo indicado concretamente por el 17% de los que respondieron al cuestionario. Para fortalecer su capacidad de combatir el blanqueo de dinero, varios Estados (17%) estaban en vías de promulgar nuevas leyes o de actualizar las leyes y reglamentaciones vigentes sobre blanqueo de dinero. Algunos Estados que no contaban con medidas legislativas para hacer frente al blanqueo del producto del delito indicaron que no tenían previsto introducir legislación de esa índole con respecto a delitos graves aparte del tráfico de drogas. Deberán realizarse mayores esfuerzos para que todos los Estados cuenten con legislación y programas nacionales contra el blanqueo de dinero en su acervo de disposiciones penales para 2003, como se solicita en la Declaración política aprobada por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones.

192. Se pidió a los gobiernos que comunicaran si sus autoridades competentes contaban con datos estadísticos sobre las medidas legales adoptadas para combatir el blanqueo de dinero, incluidos investigaciones, procesamientos y condenas. Un 48% de los Estados que respondieron al cuestionario indicaron que mantenían datos estadísticos sobre la investigación de casos relacionados con el blanqueo de dinero, y más de una tercera parte (35%) de los Estados informantes respondieron que no poseían datos de esa índole. El número de investigaciones variaba considerablemente, de menos de diez en algunas jurisdicciones hasta cientos en otras. Alemania informó de 481 investigaciones preliminares en 1999 y Turquía de 872. Menos de la mitad (43%) de los Estados que respondieron al cuestionario comunicaron que poseían información estadística sobre procesamientos por delitos de blanqueo de dinero. No obstante, más de una tercera parte (38%) no contaba con información de esa índole. Como cabía esperar, el índice de procesamientos comunicados era inferior al de investigaciones. Por ejemplo, el Ecuador comunicó que había investigado 511 casos, pero sólo había habido procesamientos con respecto a 39 de ellos, mientras que en Grecia se habían realizado 373 investigaciones y 23 procesamientos. En el extremo superior de la escala, el Reino Unido comunicó 357 procesamientos y los Estados Unidos 2.412. Un 38% de los Estados que respondieron al cuestionario indicaron que contaban con datos estadísticos sobre condenas por delitos de blanqueo de dinero, mientras que un 40% no poseían datos de esa índole. La mayoría de los Estados informó de menos de diez condenas durante el año transcurrido, y algunos comunicaron sólo una o dos.

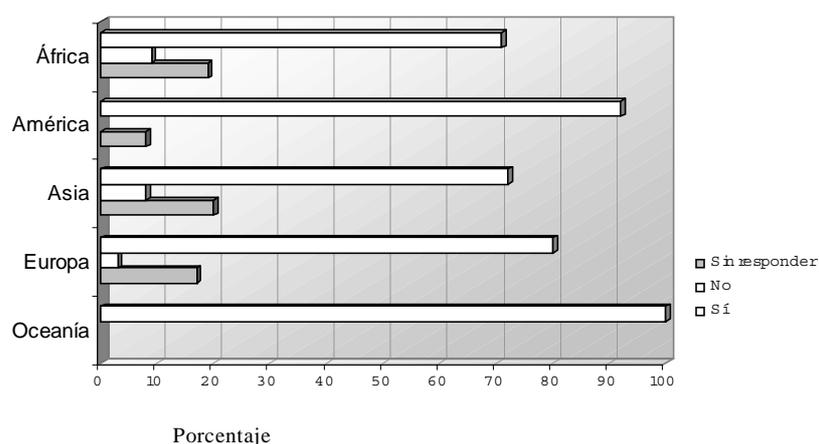
193. Se preguntó a los Estados si su legislación preveía el embargo preventivo, la incautación o el decomiso del producto del tráfico ilícito de drogas, conforme a las disposiciones de la Convención de 1988, y medidas similares respecto de otros delitos graves (véase la figura XII). Un 80% de los Estados que respondieron al cuestionario informaron de que su legislación preveía el embargo preventivo, la incautación o el decomiso del producto del tráfico ilícito de drogas, conforme a las disposiciones de la Convención de 1988. Algunos Estados (5%), como Santo Tomé y Príncipe y Sri Lanka, informaron de que no existían disposiciones de esa índole en su legislación, mientras que un 16% no respondió a la pregunta. Un elevado número de Estados (61,5%) comunicaron que habían procedido al embargo preventivo, la incautación o el decomiso del producto del tráfico de drogas. En algunos Estados (12%) no se habían adoptado medidas de esa índole. Muchos de los informantes (62%) habían adoptado medidas relativas al embargo preventivo, la incautación o el decomiso de activos resultantes de otros delitos graves. Algunos Estados (11%)

informaron de que tales medidas no eran aplicables a delitos graves aparte del tráfico de drogas.

194. De los 161 Estados Partes en la Convención de 1988 al 1° de septiembre de 2001, 111 habían presentado al Secretario General textos de las leyes y reglamentos aprobados para combatir el blanqueo de dinero, de conformidad con lo dispuesto en el inciso e) del párrafo 4 del artículo 5 de esa Convención. Si bien la eficacia de la legislación aprobada en los diversos Estados no puede evaluarse con precisión, puede deducirse la existencia de resultados positivos del aumento comunicado con respecto a la incautación y al decomiso del producto de delitos penales, en particular delitos relacionados con el tráfico de drogas en una serie de Estados. Algunos de esos Estados han promulgado disposiciones penales sobre blanqueo de dinero y leyes de amplio alcance en materia de decomiso. Algunos han introducido disposiciones de denuncia obligatoria relativas a las operaciones cambiarias a través de fronteras. Si bien varios Estados han impuesto el requisito de que las instituciones financieras denuncien las transacciones sospechosas, otros han elaborado sistemas de denuncia voluntaria.

Figura XII

**Estados cuya legislación prevé el embargo preventivo, la incautación o el decomiso del producto del tráfico ilícito de drogas, de conformidad con la Convención de 1988**  
(Desglose regional, en porcentajes)



195. Los gobiernos han realizado grandes progresos en la aprobación de legislación que permita la incautación de activos resultantes del blanqueo de dinero. La legislación de la mayoría de los Estados que respondieron al cuestionario (76%) preveía la incautación de activos resultantes del blanqueo de dinero. Muchos Estados (61,5%) comunicaron que habían procedido al embargo preventivo, a la incautación o al decomiso del producto del tráfico de drogas. No obstante, en algunos Estados (12%) la legislación no permitía la incautación de activos resultantes del blanqueo de dinero. Un 27% no respondió a la pregunta.

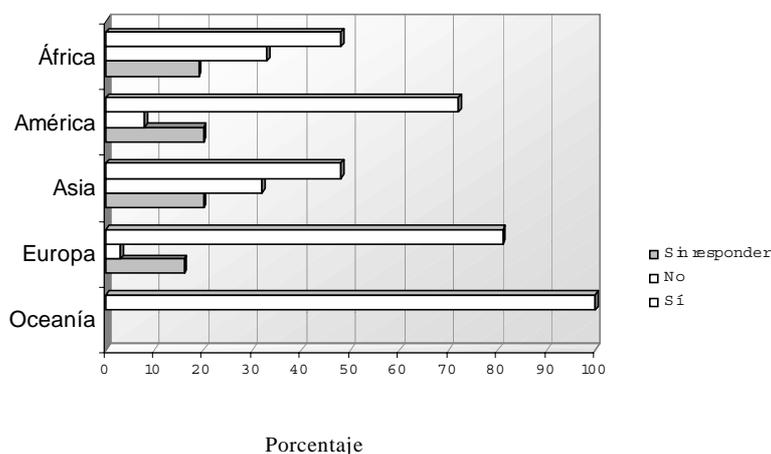
196. Se invitó a los gobiernos a que comunicaran si sus autoridades competentes mantenían datos estadísticos sobre el producto incautado o decomisado a raíz de las medidas legales de lucha contra el blanqueo de dinero. Menos de una tercera parte

(31%) de los Estados que respondieron al cuestionario indicó que esas autoridades competentes mantenían estadísticas sobre el producto incautado o decomisado a raíz de la aplicación de las medidas legales de lucha contra el blanqueo de dinero. No obstante, muchos Estados (45%) no contaban con esa información. Algunos Estados que poseían información de esa índole notificaron haber incautado grandes sumas que ascendían a varios millones de dólares.

197. El blanqueo de dinero se consideraba un delito extraditable en muchos de los países informantes (65%), si bien cabía aplicar calificaciones diferentes según distintas jurisdicciones (véase la figura XIII). Por ejemplo, en Venezuela la extradición sólo se aplicaba a los ciudadanos de otros países; y en Colombia uno de los requisitos de la extradición era que el acto también se considerara delito en Colombia, punible con un mínimo de cuatro años de prisión. En algunos Estados (16,5%) el blanqueo de dinero no se consideraba delito extraditable.

Figura XIII

**Estados en los que el blanqueo de dinero se considera un delito extraditable**  
(Desglose regional, en porcentajes)



198. Con respecto a la cuestión de la prescripción en la legislación nacional de requisitos de declaración del traslado transfronterizo de dinero en efectivo e instrumentos negociables al portador cuando superaran un valor determinado, la mitad de los Estados (49%) que respondieron al cuestionario indicaron que existía un requisito de ese tipo con respecto a las transacciones en efectivo. Una tercera parte de los Estados (31%) indicó que en su legislación nacional se establecía el requisito de declaración de instrumentos negociables al portador. En otros Estados no se aplicaba tal requisito a las transacciones en efectivo (27,5% de las respuestas) y los instrumentos negociables al portador (37% de las respuestas). Las penas por el incumplimiento del requisito de declaración de las transacciones de dinero en efectivo variaban desde multas y/o decomiso de la totalidad o parte del valor de la suma no declarada hasta penas de prisión de entre dos y siete años. En algunos casos el delito era de carácter penal; en otros se trataba de un delito administrativo; y en otros se dictaba una condena sumaria. En varios Estados el traslado transfronterizo

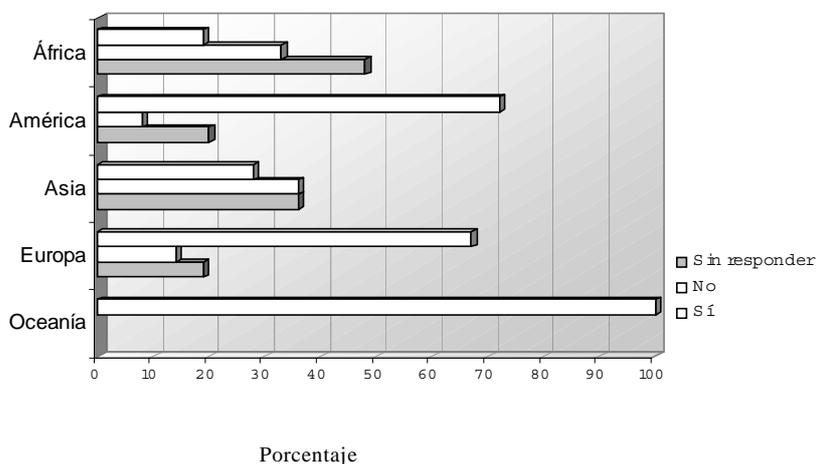
de instrumentos negociables al portador quedaba abarcado en la legislación aduanera como contrabando o como una violación de los controles de divisas.

## 2. Medidas para prevenir y detectar el blanqueo de dinero en las entidades financieras

199. Se pidió a los gobiernos que comunicaran las medidas adoptadas con los siguientes fines: denunciar operaciones sospechosas y/o inusitadas; poner en práctica el principio de “conocer al cliente”; eliminar impedimentos a la investigación penal relacionados con el secreto bancario; permitir la identificación de los propietarios de cuentas beneficiarios; y establecer un servicio central (servicio de inteligencia financiera) encargado de reunir y analizar informes y datos confidenciales sobre presuntos casos de blanqueo de dinero. Muchos Estados (63%) han adoptado medidas para permitir la denuncia de operaciones sospechosas y/o inusitadas. No obstante, un 18% no había adoptado medidas de esa índole. El número de tales operaciones variaba ampliamente según los países. Por ejemplo, Belice comunicó una transacción de ese tipo, Nigeria 20, Bolivia 35, Eslovaquia 800, el Japón 1.059 y la República Checa 4.000; España comunicó 1.311 operaciones sospechosas y 39.794 operaciones inusitadas en 1999, y el Reino Unido 14.500 transacciones de esa índole en el mismo año. En las cifras tal vez influyan distintos requisitos como, por ejemplo, la denuncia obligatoria en contraposición a la denuncia basada en la sospecha. Canadá establecerá un sistema centralizado de denuncia de operaciones sospechosas que facilitará la recopilación de datos. En lo que respecta al principio de “conocer al cliente”, sólo el 50% de los Estados que respondieron al cuestionario habían adoptado medidas para ponerlo en práctica (véase la figura XIV).

Figura XIV

### Estados que han puesto en práctica el principio de “conocer al cliente” (Desglose regional, en porcentajes)



200. Los enfoques para la puesta en práctica del principio eran muy variados. Por ejemplo, el Banco del Estado del Pakistán había emitido reglamentaciones que

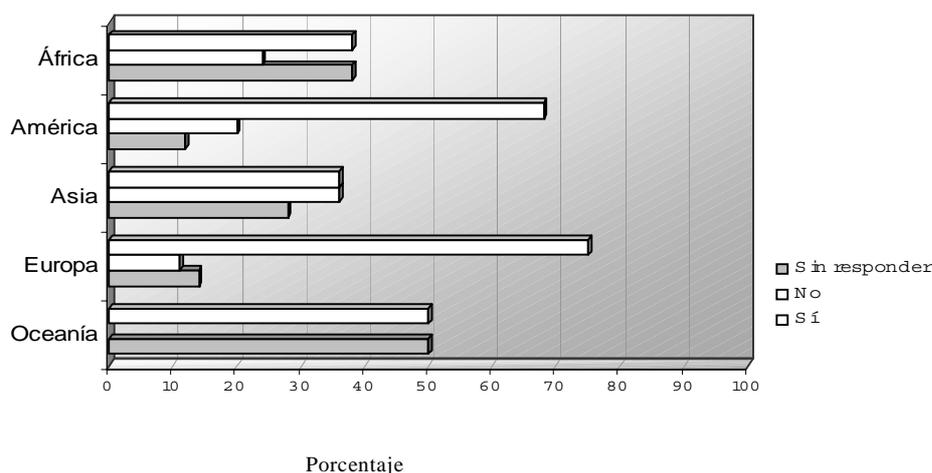
exigían de los bancos esfuerzos razonables por determinar la identidad de sus clientes y adoptar medidas conexas. En los Estados Unidos de América, si bien no existían reglamentaciones formales, se entendía que las empresas financieras examinaban las operaciones sospechosas o inusitadas para proteger su reputación. En otros casos, como el de Australia, todas las entidades financieras debían verificar la identidad de los clientes titulares de una cuenta y comunicar toda operación sospechosa o inusitada. En otros países, como Colombia, las instituciones financieras estaban obligadas a mantener registros de las operaciones que superaran determinada cantidad. Esos registros incluían la identidad, la firma y la dirección de la persona que efectuaba físicamente la operación, el nombre y la dirección de la persona en cuyo nombre se efectuaba y el nombre del beneficiario, así como otros datos pertinentes.

201. El secreto bancario ha sido uno de los mayores obstáculos a las investigaciones penales relacionadas con los delitos de blanqueo de dinero. Varios de los Estados (57%) que respondieron al cuestionario comunicaron que estaban eliminando los impedimentos a la investigación penal relacionados con el secreto bancario; algunos Estados (21%) comunicaron que todavía no habían procedido a eliminar esos impedimentos (véase la figura XV). De los Estados que estaban adoptando medidas de esa índole, la mayoría informó de que el requisito legal de denunciar operaciones sospechosas dejaba sin efecto a título expreso el carácter confidencial de las operaciones comerciales. En Chile, por ejemplo, el Consejo de Defensa del Estado podía solicitar a los tribunales superiores autorización para levantar el secreto bancario en casos concretos que se estuvieran investigando. Una medida conexas fue la adopción, por más de la mitad de los Estados que respondieron al cuestionario (54%), de medidas que permitían la identificación de los propietarios de cuentas beneficiarios, sociedades y otros activos financieros. Otros Estados (20%) no habían adoptado medidas para permitir esa identificación.

Figura XV

**Estados que han eliminado los impedimentos a la investigación penal relacionados con el secreto bancario**

(Desglose regional, en porcentajes)

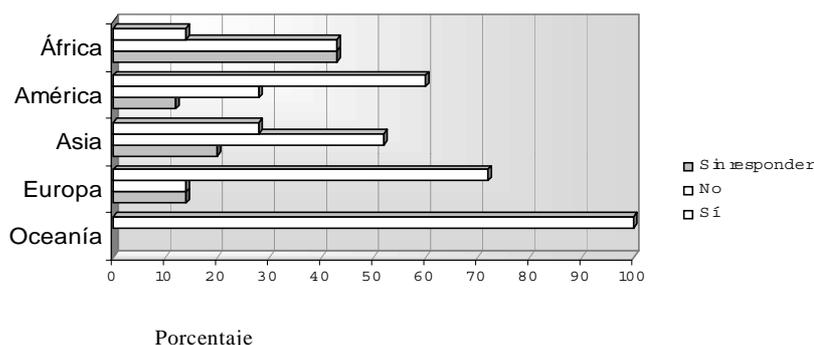


202. Muchos Estados han establecido organismos especializados para luchar contra el blanqueo de dinero. Un acontecimiento importante fue el establecimiento de más

de 48 dependencias operacionales de inteligencia financiera en todo el mundo en calidad de organismos centralizados que, como mínimo, reciben, analizan y comunican a las autoridades competentes la información proporcionada por instituciones financieras en lo relativo a posibles delitos de blanqueo de dinero y otros delitos financieros. Muchas otras dependencias de esa índole se hallan en diversas etapas de desarrollo. Las dependencias sirven de vínculo entre las autoridades de represión, financieras y reglamentarias y proporcionan a los organismos encargados de hacer cumplir la ley de todo el mundo un nuevo e importante instrumento para la recopilación y el intercambio de información. Más de la mitad de los gobiernos (49%) que respondieron al cuestionario han establecido un servicio central de inteligencia financiera para reunir y analizar informes y datos confidenciales sobre presuntos casos de blanqueo de dinero (véase la figura XVI). No obstante, es necesario intensificar los esfuerzos, dado que una tercera parte de los Estados (31%) aún no han adoptado medidas de esa índole, y un 20% no respondió a la pregunta.

Figura XVI

**Estados que han establecido un servicio central de inteligencia financiera para reunir y analizar informes y datos confidenciales sobre presuntos casos de blanqueo de dinero**  
(desglose regional, en porcentajes)



203. Algunos Estados como el Canadá, Chile y el Pakistán están creando dependencias de inteligencia financiera. El Programa Mundial contra el Blanqueo de Dinero ha dedicado la mayor parte de su tiempo a prestar asistencia a los países en el establecimiento de esas dependencias. Ese aspecto de la labor del Programa Mundial se ha realizado en colaboración con el Grupo Egmont, organización internacional oficiosa de coordinación para dependencias de inteligencia financiera. El 10 y 11 de enero de 2001 se celebró en Viena un curso práctico de capacitación al que asistieron 124 funcionarios de dependencias de todo el mundo. Se tiene previsto celebrar otro curso de ese tipo en 2002.

204. Para ser eficaces, los Estados deben aplicar medidas para la investigación y el procesamiento efectivos de los involucrados en el blanqueo de dinero. La mitad de los Estados (49,5%) que respondieron al cuestionario comunicaron que habían adoptado medidas para la investigación y el procesamiento efectivos de los delitos de blanqueo de dinero. No obstante, algunos Estados (25%) no habían aplicado

medidas de esa índole y un 25% no respondió a la pregunta. En otros Estados como la India y la ex República Yugoslava de Macedonia el parlamento estaba estudiando legislación sobre blanqueo de dinero que incluía esas medidas. Varios Estados se refirieron al éxito obtenido en distintas investigaciones y procesamientos. Por ejemplo, en Australia, la Policía Judicial Nacional y un grupo de tareas para combatir el blanqueo de dinero han identificado grandes sumas de ingresos imponibles no declarados y producto de delitos graves. En Belice, una autoridad supervisora facilitó la cooperación entre las instituciones financieras y las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley. En el Brasil, el blanqueo de dinero era un delito separado y podía investigarse sobre la base de la prueba de un delito determinante. Para facilitar la investigación y el procesamiento de los delitos de blanqueo de dinero, el Gobierno del Canadá ha establecido en todo el país dependencias integradas sobre el producto del delito compuestas por representantes de los organismos de represión. En 1999 se lanzó en los Estados Unidos la estrategia nacional contra el blanqueo de dinero, con un enfoque amplio e integrado para combatir el blanqueo de dinero tanto en el país como en el mundo que comprende autoridades bancarias y de los servicios de represión.

205. Un reto permanente al que se enfrentan varios Estados en las fases de la investigación, el procesamiento y el juicio es el de la falta de recursos financieros y personal capacitado con los conocimientos operacionales y especializados necesarios para llevar a cabo correctamente el decomiso de activos. Si bien en la mayoría de las regiones se han realizado progresos adecuados en la aprobación de legislación contra el blanqueo de dinero, incluida legislación relacionada con el decomiso, los éxitos han sido más limitados en lo que respecta al procesamiento de los delitos de blanqueo de dinero que tienen como resultado el decomiso de activos.

### **3. Cooperación internacional en la lucha contra el blanqueo de dinero**

206. En la esfera de la cooperación internacional, se pidió a los gobiernos que comunicaran si habían presentado o recibido de otros Estados solicitudes de asistencia judicial recíproca en relación con casos de blanqueo de dinero, en particular en lo que respecta al embargo preventivo, la incautación o el decomiso de activos de origen delictivo. La mitad de los Estados (50%) informantes habían presentado o recibido solicitudes de asistencia judicial recíproca de otros Estados en relación con casos de blanqueo de dinero, incluidos el embargo preventivo, la incautación o el decomiso de activos de origen delictivo; casi una tercera parte (30%) indicó que no había presentado ni recibido solicitudes de ese tipo. Entre los Estados que respondieron afirmativamente, el número de solicitudes presentadas variaba entre 1 y 74, con un promedio de 18 solicitudes por Estado. En el extremo superior de la escala, Finlandia presentó 175 solicitudes en 1999, los Estados Unidos más de 200, Luxemburgo 218 y Costa Rica 540. El número de solicitudes recibidas registró un promedio de 23 solicitudes por país. Entre los Estados que recibieron un mayor número de solicitudes figuraban México con 147, Finlandia con 163, Turquía con 175, las Islas Caimán con 192, Luxemburgo con 234, Costa Rica con 499 y las Islas Vírgenes Británicas con 500. La mayoría de las solicitudes presentadas se contestaron. Un pequeño número de solicitudes se declinó debido a que no cumplían con los requisitos probatorios y legislativos nacionales, ya sea por falta de fondos en la cuenta involucrada o por otras razones no especificadas. Cabe observar que incluso un número pequeño de solicitudes podía dar resultados

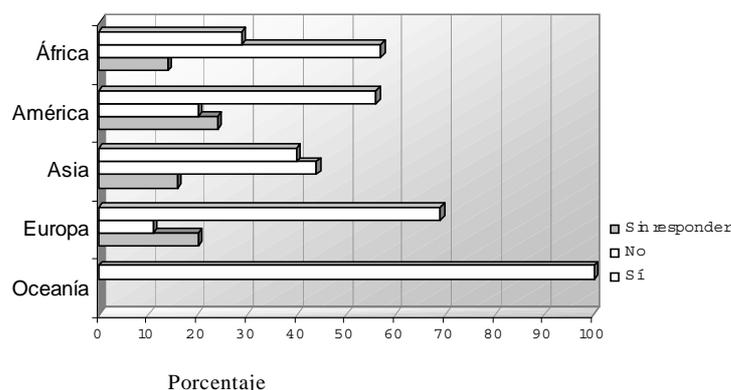
importantes. Por ejemplo, Lituania informó de que había recibido una solicitud que determinó la incautación de 31 millones de dólares.

207. Varios Estados han negociado tratados de asistencia judicial recíproca bilateral amplia para facilitar la cooperación en asuntos penales, algunos de los cuales se relacionan concretamente con la detección, el embargo preventivo y el decomiso del producto del tráfico de drogas y delitos conexos. En los casos de blanqueo de dinero, constituyen medios esenciales para obtener estados bancarios y otros estados financieros de las partes en esos tratados o acuerdos. Además, muchos de esos instrumentos prevén distintos tipos de asistencia en la investigación y el procesamiento de delitos de blanqueo de dinero. Varios Estados se han prestado también asistencia recíproca en investigaciones de blanqueo de dinero sobre la base de arreglos officiosos. Más de la mitad (52%) de los Estados informantes comunicaron que habían concertado tratados, acuerdos, memorandos o cartas de entendimiento con otros Estados para el intercambio de información financiera y/o la asistencia judicial recíproca en lo relativo al blanqueo de dinero (véase la figura XVII). Algunos Estados (29%) indicaron que no habían concertado acuerdos o arreglos de ese tipo. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional creó un sistema universal de asistencia judicial recíproca en casos de delitos de conspiración y blanqueo de dinero cometidos por la delincuencia organizada. Ese instrumento, que se concentra en la delincuencia organizada, potenciará aún más la cooperación internacional en la lucha contra el blanqueo de dinero. Es el primer instrumento jurídico internacional que amplía la definición de blanqueo de dinero para incluir en ella el producto de todos los delitos graves, entendiéndose por delito grave “la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave”. También es el primer instrumento jurídico internacional por el que se requiere que los Estados establezcan regímenes de reglamentación y supervisión amplios para bancos e instituciones financieras no bancarias. Requiere que esos regímenes hagan hincapié en los requisitos relativos a la identificación del cliente, el establecimiento de registros y la denuncia de las transacciones sospechosas.

Figura XVII

**Estados que han concertado tratados, acuerdos, memorandos o cartas de entendimiento con otros Estados**

(Desglose regional, en porcentajes)



Notas

- <sup>1</sup> Hasta el 8 de noviembre de 2000, habían presentado respuestas los siguientes Estados y territorios: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, Barbados, Belarús, Belice, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Canadá, Chile, Chipre, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, Dominica, Ecuador, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Etiopía, Filipinas, Finlandia, Francia, Georgia, Ghana, Granada, Grecia, Haití, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Islandia, Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas, Italia, Japón, la ex República Yugoslava de Macedonia, Letonia, Líbano, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malasia, Marruecos, Myanmar, México, Namibia, Nigeria, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República de Corea, República Democrática Popular Lao, Rumania, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Singapur, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tayikistán, Togo, Trinidad y Tabago, Túnez, Turquía, Ucrania y Venezuela. Después del 8 de noviembre de 2000, se recibieron respuestas de los siguientes Estados y territorios: Arabia Saudita, Argelia, Bélgica, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Camerún, Chad, China, Región Administrativa Especial de Hong Kong, China, Côte d'Ivoire, Croacia, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Estonia, Federación de Rusia, Gambia, Guinea-Bissau, Irán (República Islámica del), Jordania, Kenya, Maldivas, Níger, Noruega, Perú, Polonia, Qatar y Tailandia.
- <sup>2</sup> *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas para la aprobación de una Convención sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Viena, 25 de noviembre a 20 de diciembre de 1998*, vol. I (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.94.XI.5).
- <sup>3</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1019, N° 14956.
- <sup>4</sup> Este proceso se manifiesta en las estrategias nacionales adoptadas recientemente por Alemania, España, los Estados Unidos de América, Francia, Portugal y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, así como en la Estrategia Antidroga de la Unión Europea (2000-2004) aprobada por el Consejo Europeo en su reunión de Helsinki, en diciembre de 1999.
- <sup>5</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 520, N° 7515.
- <sup>6</sup> *Ibíd.*, vol. 976, N° 14152.
- <sup>7</sup> Véase *Precursores y productos químicos frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas: Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1998 sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.99.XI.4).
- <sup>8</sup> Véase *Precursores y productos químicos frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas: Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1999 sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.00.XI.3).
- <sup>9</sup> Véase *Precursores y productos químicos frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas: Informe de la Junta Internacional de*

*Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2000 sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1998* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.01.XI.4).

<sup>10</sup> Véase *Precursores y productos químicos frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas: Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a ...*