



Informe



REFERENCIAS A ARGENTINA

PREFACIO

Todos los años la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) informa acerca del funcionamiento del sistema de fiscalización internacional de drogas y de las novedades en lo que respecta a la lucha contra las drogas. Apoyándose en sus conclusiones, la Junta formula recomendaciones a los gobiernos y a organizaciones regionales e internacionales con objeto de mejorar diversos aspectos de esa labor. Uno de los aspectos intersectoriales de las recomendaciones de la Junta suele ser la cooperación internacional o regional.

La cooperación internacional para combatir el problema mundial de las drogas está basada en el principio de la responsabilidad compartida, que entraña el compromiso mutuo de perseguir objetivos comunes y la determinación de emprender una política complementaria y una acción conjunta. La abrumadora mayoría de los Estados se han adherido a los tres tratados de fiscalización internacional de drogas que conforman el sistema de fiscalización internacional, el cual, a su vez, se inspira en el principio de la responsabilidad compartida. Esos tratados son los mejores instrumentos de que se dispone para hacer frente al problema mundial de las drogas y para proteger a la humanidad del consumo de drogas y de las consecuencias del narcotráfico, de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y de la producción ilícita de estas. Los tratados se basan en el hecho de que las drogas pueden circular a través de las fronteras y entre los continentes, pasar del productor al traficante, de una sociedad a otra y del tráfico al consumo. Al firmar los tratados, los gobiernos estuvieron de acuerdo en que ese problema mundial exigía una solución mundial y se comprometieron a cumplir sus obligaciones individuales emanadas de esos tratados.

Habida cuenta de la importancia que reviste el principio de la responsabilidad compartida en la lucha contra las drogas, la JIFE ha decidido hacer hincapié en ese principio en el capítulo I del presente informe. En ese capítulo se reseña la evolución del principio de la responsabilidad compartida en la lucha contra las drogas y los resultados obtenidos aplicándolo, y se ponen ejemplos de prácticas acertadas utilizadas en las esferas de la reducción de la demanda, la reducción de la oferta, la cooperación judicial y la vigilancia del comercio lícito de sustancias.

En el contexto de la responsabilidad compartida, todas las instancias de gobierno, la sociedad civil, las comunidades locales y el sector privado deben actuar de consuno para garantizar que la salud y el bienestar de la población no se vean menoscabados por el consumo de drogas o por los efectos del narcotráfico o de los cultivos ilícitos y la producción ilícita de drogas, entre ellos, la delincuencia y la violencia conexas. Al respecto, las recomendaciones de la Junta abarcan, entre otras cosas, la necesidad de conservar el delicado equilibrio entre las actividades de reducción de la oferta y de la demanda y de establecer programas integrales de prevención y tratamiento de la drogodependencia y de reinserción social, así como la importancia de la coordinación entre las autoridades encargadas de la salud, la educación, la justicia, el desarrollo económico y la aplicación de la ley, conjuntamente con la sociedad civil y el sector privado.

El principio de la responsabilidad compartida en la lucha contra el problema mundial de las drogas también se refleja en el debate mundial acerca de la política antidroga entablado entre los gobiernos a nivel regional y en el seno de los propios gobiernos. La JIFE acoge con beneplácito y apoya las iniciativas emprendidas por los gobiernos para fortalecer la lucha contra las drogas a nivel internacional en el marco de los tratados. No obstante, observa con preocupación que en ese debate y en algunas declaraciones e iniciativas se ha propuesto legalizar la posesión de sustancias a efectos de utilizarlas con fines que no son ni médicos ni científicos, es decir, con fines “recreativos”, lo que admitiría el cultivo de la planta de cannabis y el consumo de cannabis con fines extraterapéuticos. Toda iniciativa de esa índole, en el caso de que se llegara a poner en práctica, infringiría los tratados de fiscalización internacional de drogas y podría vulnerar los nobles objetivos del sistema de fiscalización de sustancias en su conjunto, que consisten en garantizar que se disponga de medicamentos para utilizarlos con fines médicos y, al mismo tiempo, en prevenir que se abuse de ellos. Los proponentes de esas iniciativas hacen caso omiso del compromiso contraído por todos los gobiernos en el sentido de promover la salud y el bienestar de sus comunidades; además, esas propuestas no están en consonancia con el gran número de pruebas científicas que documentan los daños relacionados con el abuso de sustancias, incluso con su uso ocasional, particularmente por los jóvenes durante sus años de formación. Por otra parte, esa clase de iniciativas crearía una falsa sensación de seguridad y transmitirían un mensaje erróneo al público, en particular a los niños, en relación con las consecuencias del consumo de drogas para la salud. Hay quien ha sostenido que esas propuestas eliminarían los mercados ilícitos y la delincuencia organizada relacionada con las drogas objeto de abuso. No obstante, aun cuando esas iniciativas se llevaran a la práctica, los grupos delictivos organizados se involucrarían aún más, por ejemplo, estableciendo un mercado clandestino para el abastecimiento ilícito a los jóvenes de las nuevas sustancias legalizadas. Para combatir la delincuencia organizada y la violencia vinculadas al comercio ilícito de drogas, el instrumento más eficaz es la prevención primaria del uso indebido de sustancias, en combinación con el tratamiento y la rehabilitación, y complementada con las medidas de reducción de la oferta previstas en los tratados.

La prevención primaria es también la mejor manera de prevenir el abuso de nuevas sustancias psicoactivas, cuestión que aborda la Junta con carácter de tema especial en el capítulo II del informe. Las medidas de fiscalización se vienen soslayando por medio de la fabricación y venta de sustancias que tienen una composición química diferente de la de las sustancias fiscalizadas, pero efectos psicoactivos análogos. La fiscalización nacional de esas sustancias,

entre otras cosas las clasificaciones genéricas, pueden ayudar a hacer frente a ese fenómeno creciente, así como también pueden hacerlo la vigilancia y el intercambio de información sobre las tendencias del consumo. Aun así, en definitiva, el criterio más efectivo es la reducción de la demanda. Se advierte un problema similar en lo que respecta a los precursores, debido al uso cada vez mayor de sustancias químicas no fiscalizadas como “precursores” para la fabricación ilícita de drogas. Otro problema creciente es la venta ilegal de sustancias fiscalizadas, así como de sustancias no fiscalizadas que son objeto de abuso, por medio de farmacias en la Internet. En el presente informe se explica la manera de corregir ese problema licenciando como corresponde a esas farmacias y haciendo que se inscriban y sean supervisadas debidamente en los países, así como fortaleciendo la cooperación internacional entre los encargados de los registros de Internet y las autoridades normativas nacionales.

Fortalecer la capacidad de las autoridades competentes es indispensable para alcanzar el objetivo fundamental de los tratados de fiscalización internacional de drogas: velar por que se disponga de medicamentos fiscalizados para el tratamiento del dolor y el sufrimiento relacionados con enfermedades, entre ellas trastornos mentales, y prevenir su uso indebido. Si bien el uso terapéutico de cannabis es permitido por los tratados en determinadas circunstancias, en algunos países plantea un grave problema. Si no se reglamentan de manera adecuada, las iniciativas relacionadas con el uso de “cannabis medicinal” pueden contribuir al aumento del abuso de la sustancia. Esa cuestión se analiza más adelante en el presente informe.

Si bien la responsabilidad compartida es esencial para luchar contra el problema mundial de las drogas, también lo es la responsabilidad de los Estados de cumplir sus obligaciones a nivel nacional, tal como se ha previsto en los tratados. Una condición indispensable para cumplirlas es dotar de capacidad suficiente a las autoridades nacionales encargadas de la reglamentación de las sustancias. Los gobiernos deben asegurarse de que sus autoridades competentes cuenten con personal y recursos suficientes, y la JIFE exhorta a los gobiernos y a la comunidad internacional, según proceda, a que presten asistencia técnica en esa esfera, de manera de promover un control reglamentario nacional eficaz y sostenible de las sustancias empleadas con fines lícitos.

Por último, a todos nos incumbe la responsabilidad compartida de luchar contra el problema mundial de las drogas, tanto a título individual como en la comunidad, en el gobierno y a escala internacional. Debemos seguir esforzándonos por prevenir y mitigar lo más posible el sufrimiento y la pérdida de potencial causados por el consumo de drogas y la delincuencia y la violencia conexas.



Raymond Yans
Presidente de la
Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

I. RESPONSABILIDAD COMPARTIDA EN LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS A ESCALA INTERNACIONAL

1. El concepto de responsabilidad común y compartida es un principio de derecho internacional que se aplica en muchas esferas de cooperación. No es, pues, privativo de la lucha contra las drogas. Si bien en los tratados internacionales se establece un conjunto de normas por la que se crean obligaciones individuales para los Estados parte, el principio de la responsabilidad común y compartida va mucho más allá. Sirve de marco para forjar una alianza de cooperación entre una multiplicidad de interesados sobre la base de una percepción común de un problema compartido, un objetivo común y la necesidad de alcanzar ese objetivo mediante una acción común y coordinada. Así pues, el principio de la responsabilidad compartida puede considerarse una empresa conjunta de las instituciones públicas, el sector privado, la sociedad civil, las comunidades locales y las personas a título individual que han convenido en trabajar de consuno en calidad de asociados y que tienen la obligación mutua de abocarse a una labor concertada a diferentes niveles para hacer frente al problema de las drogas. En consecuencia, el principio de la responsabilidad común y compartida compromete a las partes a fortalecer su cooperación no solo con objeto de perseguir sus propios intereses, sino también para tener en cuenta los intereses de los demás y prestar ayuda a los que la necesiten. No obstante, la responsabilidad compartida en la lucha contra las drogas a escala internacional solo se hará efectiva cuando los Estados cumplan plenamente sus obligaciones a nivel nacional.

2. Ese principio ha evolucionado a lo largo de los años, pasando del concepto de responsabilidad colectiva en materia de lucha contra las drogas en el decenio de 1980, al de responsabilidad compartida en el de 1990 y al de responsabilidad común y compartida desde fines del siglo pasado. Para analizar los elementos que constituyen la responsabilidad compartida es indispensable reconocer criterios y principios esenciales, entre ellos la cuestión de repartir la responsabilidad entre los diversos agentes, la noción de rendición de cuentas y responsabilidad mutuas, los aspectos relativos a la capacidad y los medios disponibles y el papel y los recursos de cada uno de los asociados.

3. La aplicación efectiva de ese principio es hoy tanto más importante cuanto que casi todos los países se ven afectados por el consumo y por la producción y el tráfico ilícitos de drogas, o por la corrupción y la violencia conexas.

II. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN INTERNACIONAL DE DROGAS

A. Promoción de la aplicación sistemática de los tratados de fiscalización internacional de drogas

4. Evaluación de la aplicación por los gobiernos de las recomendaciones formuladas por la Junta tras las misiones enviadas a los países

122. Además, la Junta examinó la aplicación de las recomendaciones que formuló tras su misión de 2008 a Etiopía, que no proporcionó la información solicitada a tiempo para su

examen en 2011. La Junta toma nota con reconocimiento de la información suplementaria suministrada por el Gobierno de la Argentina con respecto a la aplicación de las recomendaciones que formuló tras su misión de 2006 a ese país. (p. 19)

a) Argentina

123. La Junta toma nota con reconocimiento de que el Gobierno de la Argentina ha adoptado amplias medidas para hacer extensivos los programas de prevención y los servicios de tratamiento y rehabilitación a todos los sectores de la población, incluso a nivel provincial. Esas medidas comprenden programas integrados de prevención del uso indebido de drogas en instituciones docentes, para las familias, en el lugar de trabajo y en las cárceles; programas comunitarios de prevención; la organización de actos de sensibilización y actividades promocionales; la prestación de asistencia y la capacitación a grupos técnicos y profesionales de la salud que prestan servicios de prevención y tratamiento. Mediante registros de instituciones y organismos de servicio, el Gobierno proporciona acceso público a servicios de bienestar social y tratamiento. Programas especializados atienden a las necesidades de grupos específicos de la población, como el programa de tratamiento de pacientes de bajos ingresos, los programas de apoyo a familias y amigos de personas drogodependientes, los programas para la atención posterior al alta hospitalaria y la rehabilitación social y rehabilitación ocupacional, así como los programas provinciales de redes de atención. (p. 19)

124. Según el Gobierno, ha aumentado el número de laboratorios ilícitos de procesamiento de cocaína base descubiertos en la Argentina en los últimos años. Esos laboratorios estaban destinados en su mayoría al procesamiento de pasta de coca para consumo interno. Al respecto, el Gobierno ha adoptado varias medidas con miras a fortalecer la capacidad de aplicación de la ley de la Argentina en materia de fiscalización de drogas, particularmente mediante cursos especializados de capacitación en todo el país sobre la lucha contra el tráfico de drogas y delitos conexos, y sobre la prevención de la desviación de precursores dirigidos al personal de las fuerzas del orden y a funcionarios del sistema de justicia y del Ministerio Público. Otras medidas son la preparación de un código de conducta voluntario para la industria química, la aplicación del plan federal de inspección en las entidades que trabajan con sustancias sometidas a fiscalización, con especial atención a los precursores que se utilizan para la fabricación ilícita de cocaína, y el mantenimiento de una línea telefónica especial durante las 24 horas para responder a preguntas de oficiales de la seguridad y la policía con respecto a los procedimientos de los puestos de control. La Junta expresa su beneplácito por esas iniciativas y alienta al Gobierno a que continúe ampliando sus actividades en esa esfera. (p.19)

C. Cooperación de los gobiernos con la Junta

2. Presentación de informes estadísticos

164. Algunos de los países que no presentaron la información solicitada en relación con 2011, o que no pudieron presentar el informe estadístico anual sobre las sustancias sicotrópicas antes de la fecha límite del 30 de junio de 2012, eran importantes países fabricantes, importadores y exportadores como la Argentina, el Brasil, la India, Israel, el Pakistán y el Reino

Unido. La Junta entiende que esas deficiencias se debieron, ante todo, a cambios en la estructura de gobierno encargada de presentar información a la Junta o a cambios del personal de las autoridades competentes. No obstante, algunos gobiernos siguieron teniendo dificultades para recabar la información solicitada de los interesados nacionales debido a deficiencias legislativas o administrativas. **(p. 24)**

III. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN MUNDIAL

B. América

América del Sur

1. Novedades principales

510. La región de América del Sur se ve afectada por el cultivo ilícito de arbusto de coca, adormidera y planta de cannabis, así como por la fabricación y producción y el tráfico de las drogas ilícitas a que ese cultivo da origen. Se registra un consumo considerable y creciente de esas drogas de origen vegetal en la población de la región, así como un consumo cada vez mayor de sustancias sintéticas adictivas, tanto de las fabricadas ilícitamente como de las desviadas de los canales lícitos. En 2011 la superficie total de cultivo ilícito de arbusto de coca disminuyó considerablemente en el Estado Plurinacional de Bolivia (27.200 ha) y aumentó ligeramente en Colombia (64.000 ha) y el Perú (62.500 ha). Se estima que en América del Sur la superficie total de cultivo fue de 153.700 ha en 2011, lo que representa una leve disminución con respecto a la cifra de 154.200 ha comunicada en 2010. **(p.77)**

511. Habida cuenta de que aún se sigue intentando determinar los coeficientes de transformación de hoja de coca en cocaína en América del Sur, la UNODC no facilitó estimación alguna de la fabricación potencial mundial de cocaína en 2011. En 2010 la UNODC estimó que la fabricación potencial mundial total de cocaína oscilaba entre 788 t y 1.060 t, lo que representaba una disminución con respecto al período 2005-2007. **(p.77)**

512. Tras el rechazo de una propuesta encaminada a modificar el artículo 49 de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972, relativo a la prohibición por las partes en la Convención de la masticación de hoja de coca, el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia depositó oficialmente en poder del Secretario General un instrumento de denuncia de la Convención de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972. La denuncia surtió efecto el 1 de enero de 2012. Ese mismo año el Gobierno puso en marcha una campaña internacional para solicitar el apoyo de los Estados parte en la Convención de 1961 a su estrategia de volver a adherirse a la Convención formulando una reserva. En su informe anual correspondiente a 2011 la Junta expresó la preocupación de que, si la comunidad internacional adoptaba un enfoque según el cual los Estados parte utilizarían el mecanismo de denuncia y nueva adhesión con reservas para superar problemas en la aplicación de ciertas disposiciones de los tratados, la integridad del sistema de fiscalización internacional de drogas quedaría desvirtuada. **(p.77)**

513. La Junta observó con preocupación que en agosto de 2012 el Gobierno del Uruguay había sometido a consideración del Parlamento un proyecto de ley en virtud del cual se legalizarían la producción y la venta de cannabis en ese país. Según el proyecto de ley, el Gobierno se haría cargo de controlar y reglamentar las actividades de importación, producción, adquisición de la titularidad, almacenamiento, venta y distribución en relación con la hierba de cannabis y sus derivados. En caso de aprobarse, la ley estaría infringiendo los tratados de fiscalización internacional de drogas en los que el Uruguay es parte. La Junta, en cumplimiento del mandato que se le há encomendado, ha procurado entablar un diálogo con el Gobierno del Uruguay a fin de promover el cumplimiento de las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas, en particular la Convención de 1961, por parte de ese país. **(p. 77)**

514. Los Jefes de Estado y de Gobierno de América que participaron en la Sexta Cumbre de las Américas, celebrada en Cartagena de Indias (Colombia) en abril de 2012, hicieron público un comunicado final en el que expresaban su preocupación por el hecho de que las organizaciones delictivas implicadas en el tráfico de drogas siguieran intentando infiltrarse en la sociedad y socavar las instituciones democráticas. Los Jefes de Estado también encomendaron a la OEA que preparara un informe sobre el problema de las drogas en América. **(p.78)**

515. En América el consumo de cocaína ya no queda confinado únicamente a América del Norte y unos pocos países del Cono Sur, sino que se ha extendido a toda América Latina y el Caribe. Según un informe de la CICAD titulado *Informe del Uso de Drogas en Las Américas: 2011*, en el período 2002-2009 alrededor del 27% de los consumidores de cocaína del hemisferio se encontraban em América del Sur. En el informe, publicado en marzo de 2012, también se advierte sobre los efectos nocivos para la salud del abuso de una variedad de sustancias fumables que se producen durante la elaboración de clorhidrato de cocaína. **(p.78)**

2. Cooperación regional

518. Del 1 al 4 de noviembre de 2011, en el marco del Programa de Cooperación en materia de Políticas de Lucha Antidroga entre América Latina y la Unión Europea, se celebró en Cartagena de Indias (Colombia) la Conferencia Internacional sobre el tema titulado “Las drogas sintéticas, un fenómeno emergente en América Latina”. Expertos de las dependencias policiales antinarcóticos y del Ministerio Público de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, el Ecuador y el Uruguay, conjuntamente con delegados de Europa, América Central y América del Norte y de organizaciones internacionales como la Comunidad de Policías de América (AMERIPOL), el OEDT y la Europol, dieron a conocer sus experiencias sobre la utilización del sistema de alerta, la importancia de los laboratorios de referencia para el análisis forense y las investigaciones y pesquisas policiales sobre las sustancias psicoactivas legales (“*legal highs*”), los precursores y las sustancias químicas utilizadas para fabricar drogas sintéticas. **(p. 78)**

519. Los expertos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) que participaron en la reunión del Consejo Sudamericano de Lucha contra el Narcotráfico, de la Unión de Naciones Sudamericanas, sobre el problema mundial de las drogas, celebrada en

Asunción los días 22 y 23 de marzo de 2012, examinaron más a fondo la cuestión de la lucha contra el microtráfico de drogas ilícitas. Los participantes en la reunión hicieron un llamamiento en favor de un compromiso firme a nivel internacional para hacer frente al problema. (p.78)

4. Cultivo, producción, fabricación y tráfico

b) Sustancias sicotrópicas

558. El temor justificado de la propagación del consumo de drogas sintéticas en América del Sur puede verse corroborado por la incautación de importantes cantidades de estimulantes de tipo anfetamínico en 2011 en los países de la región, entre ellos la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador y el Uruguay. Por ejemplo, ese año, únicamente en el Brasil se incautaron 170.000 unidades de anfetamina, 48.000 unidades de metanfetamina y 259.000 unidades de MDMA (éxtasis). (p.82)

5. Uso indebido y tratamiento

565. La UNODC calculó que, en general, la prevalencia anual media del consumo de cocaína en América del Sur siguió siendo mayormente estable en 2010 (del 0,7%). La encuesta sobre drogas realizada recientemente en el Brasil indica que la prevalencia del consumo de cocaína (en cualquiera de sus formas) durante el año anterior en la población adulta fue del 2%. Pese a haberse comunicado la disminución del consumo de cocaína en algunos países de la región, entre ellos la Argentina y Chile, la solicitud de tratamiento por dependencia de la cocaína superó la de tratamiento por dependencia de toda otra droga ilícita. (p. 83)

566. Los productos elaborados a partir de la coca en las diversas etapas de procesamiento, mayormente denominados pasta base (de cocaína), pueden llegar a ser algunas de las sustancias más adictivas y nocivas objeto de abuso en América del Sur. Según el informe reciente de la CICAD sobre el uso de drogas en América, la prevalencia del consumo de pasta base en algún momento de la vida era del 1%, como mínimo, en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, el Ecuador, el Perú y el Uruguay. Al parecer, hay una variedad de formas locales de pasta base denominadas “paco”, “basuco”, pasta base o pasta de coca. Sin embargo, es necesario investigar más en los distintos países a fin de determinar si esas sustancias son realmente diferentes, o si han de clasificarse como variantes de la misma sustancia. (p. 83)

568. También siguieron infundiendo temor los niveles crecientes de consumo de drogas sintéticas por los jóvenes en América del Sur. Se comunicó una elevada prevalencia anual del uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico en ese grupo, por ejemplo, en la Argentina, Chile y Colombia. Según la información más reciente facilitada por los gobiernos, el 1,4% y el 1,6% de los jóvenes de 15 y 16 años consumieron MDMA (éxtasis) en la Argentina y Chile, respectivamente, en los 12 meses anteriores. (p. 83)

E. Oceanía

4. Cultivo, producción, fabricación y tráfico

a) Estupefacientes

820. En el período 2010-2011, el número de remesas de cocaína descubiertas en los puntos de acceso a Australia aumentó dos tercios y el volumen total de incautación de la sustancia aumentó el 81% respecto del período anterior. Seis incautaciones representaron el 78% de la cantidad total, y una sola de ellas fue de 401 kg. Una tendencia notable es la diversificación de los puntos de embarque de las remesas de cocaína que se intentan introducir clandestinamente en el país; los países en que se embarcan más remesas son la Argentina, los Estados Unidos, Panamá, el Reino Unido y Tailandia. Sin embargo, cabe señalar que la remesa de 401 kg incautada se descubrió en una embarcación pequeña procedente del Ecuador. En su gran mayoría, las remesas descubiertas eran muy pequeñas y se enviaban en paquetes postales. **(p. 120)**

821. Los 16,2 kg de cocaína incautados en Nueva Zelanda en los primeros siete meses de 2012 representan un aumento exponencial respecto de los 615 g incautados en 2011. Si bien Nueva Zelanda es un país de tránsito de la droga hacia Australia, hay indicios de que la mayor parte de la cocaína incautada en ese país iba destinada al consumo interno. La mayoría de las remesas descubiertas procedían directamente de América del Sur y habían salido, en particular, de la Argentina y de Chile, y el método más habitual para transportarlas era ocultándolas en el interior del cuerpo. No obstante, también participan en el tráfico de cocaína hacia ese país redes de narcotráfico de África occidental. **(p.120)**