



Informe



REFERENCIAS A PARAGUAY

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

E. Temas especiales

3. Uso indebido de preparados farmacéuticos que contienen estupefacientes o sustancias sicotrópicas

283. Preocupa particularmente a la Junta que en los últimos años, al parecer, haya aumentado el uso indebido de medicamentos de venta con receta que contienen sustancias sicotrópicas. Según un informe reciente de la CICAD sobre el uso indebido de drogas en América, la

prevalencia durante el año anterior del consumo de tranquilizantes obtenidos sin receta médica por lós estudiantes secundarios fue de más del 6% en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y Colombia. El Gobierno de Singapur ha comunicado un gran aumento del abuso de sedantes y tranquilizantes que contienen benzodiazepinas. Varios países han comunicado el aumento del número de fallecimientos relacionados con el uso indebido de sustancias sicotrópicas. **(p. 43)**

III. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN MUNDIAL

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 sustâncias 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 com 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 en 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

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)**

3. Legislación, políticas y medidas en el ámbito nacional

529. La UNODC estima que el Paraguay es el mayor productor ilícito de cannabis de América del Sur. A través de su territorio también pasan clandestinamente grandes cantidades de cocaína procedentes de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y el Perú. La Junta observa que en octubre de 2011 el Gobierno del Paraguay, en colaboración con la UNODC, puso en marcha un programa nacional integrado cuatrienal encaminado a aumentar la capacidad de reacción, la eficacia y la eficiencia del Estado paraguayo para hacer frente a los retos que plantean la delincuencia organizada y el tráfico de drogas en el país. **(P. 79)**

4. Cultivo, producción, fabricación y tráfico

a) Estupefacientes

533. En los últimos años, en la mayoría de los países de América del Sur ha aumentado la incautación de hierba de cannabis. **(p. 80)**

534. En el Brasil la incautación de hierba de cannabis aumentó de 155 t en 2010 a 174 t en 2011 (el 12%). La mayor parte del cannabis incautado procedía del Paraguay. **(p. 80)**

536. En Chile la incautación de hierba de cannabis aumentó de 8,4 t en 2010 a 14,6 t en 2011; en el Ecuador la cifra prácticamente se duplicó, ya que pasó de 2,5 t en 2010 a 4,6 t en 2011. En el Paraguay, el volumen de incautación de hierba de cannabis en 2011 (310 t) fue más de tres veces mayor que en 2009; en el Uruguay se incautaron 2 t en 2011, el mayor volumen de incautación registrado en ese país durante el decenio anterior, y en el Perú se destruyeron 157 t de plantas de cannabis, la mayor cantidad de plantas destruidas en ese país en el anterior decenio. **(p.80)**

549. En el Estado Plurinacional de Bolivia la incautación de cocaína (base y sales) aumentó de 29,1 t en 2010 a 34 t en 2011. También aumentó en el Ecuador, de 15,5 t en 2010 a 21,3 t en 2011, y en la República Bolivariana de Venezuela, de 24,9 t en 2010 a 26,3 t en 2011. En el Ecuador ha aumentado el microtráfico de drogas. En Chile y el Paraguay la incautación de cocaína siguió siendo relativamente estable. **(p. 81)**

b) Sustancias sicotrópicas

557. Según el reciente *Informe del Uso de Drogas en Las Américas: 2011* de la CICAD, la prevalencia durante el año anterior del consumo de tranquilizantes sin receta médica por los estudiantes secundarios era de más del 6% en Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y el Paraguay. En el informe se señala también que, aun cuando la prevalencia del uso de productos farmacéuticos con fines no médicos varía notablemente de un país a otro, en muchos países de América cuyas tasas de consumo de drogas ilícitas son relativamente bajas se han registrado tasas más elevadas de abuso de fármacos y medicamentos de venta con receta. **(p. 82)**