

**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE  
SEGURIDAD CIUDADANA,  
COMBATE Y PREVENCIÓN AL  
NARCOTRÁFICO, TERRORISMO Y  
CRIMEN ORGANIZADO DEL  
PARLAMENTO  
LATINOAMERICANO**

**Buenos Aires, Argentina  
8 y 9 de octubre de 2015**



**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD  
CIUDADANA, COMBATE Y PREVENCIÓN AL  
NARCOTRÁFICO, TERRORISMO Y CRIMEN  
ORGANIZADO DEL PARLAMENTO  
LATINOAMERICANO**

Buenos Aires, Argentina  
8 y 9 de octubre de 2015

Serie América Latina No.09





## ÍNDICE

### REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA, COMBATE Y PREVENCIÓN AL NARCOTRÁFICO, TERRORISMO Y CRIMEN ORGANIZADO DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

Buenos Aires, Argentina  
8 y 9 de octubre de 2015

1.- Resumen Ejecutivo.	5
2.- Agenda de trabajo.	7
3.- Acta de la Reunión Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado del Parlamento Latinoamericano, Panamá, 31 de julio de 2015.	11
4.- Fundamentos, Alcances y Propósitos del Combate Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo.	15
5.- Fenomenología del Lavado de Dinero.	27
6.- Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México.	41
7.- Diagnóstico de Buenas Prácticas e Instrumentos Jurídicos en América Latina	53
8.- Ley Marco para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia	65
9.- Cómo Reparar un Sistema que no Funciona. Modernización de la Aplicación de las Leyes sobre Drogas en América Latina	81
10.- Estrategia Hemisférica sobre Drogas	93

## RESUMEN EJECUTIVO

Con el fin de cubrir la agenda programada para este año, la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado del Parlamento Latinoamericano, llevará a cabo una reunión extraordinaria en Buenos Aires, Argentina, los días 8 y 9 de octubre.

El primer punto en la agenda es la "Trata de personas", tema muy relevante en América Latina y el Caribe, ya que según la Organización Mundial del Trabajo (OIT), la trata de personas para fines de explotación sexual y laboral genera 12.000 millones de dólares anuales, por lo que se está convirtiendo en una actividad complementaria casi tan rentable y más segura que el narcotráfico para las organizaciones del crimen organizado.

La OIT afirma que la trata de personas está creciendo en la región y, especialmente en el Caribe, y que puede llegar a triplicarse en los próximos años.

Estas estimaciones coinciden con la publicación del Informe Anual del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre Trata de Personas, que evalúa todos los años la incidencia, la persecución y la protección de las víctimas de trata en 198 países del mundo.

La OIT estima que hay unas 400,000 víctimas de trata con fines sexuales en América Latina y que los tratantes pueden obtener cerca de 30,000 dólares al año con cada una de ellas. Una cifra que se multiplica cuando se trata de mujeres "exóticas" de otros continentes, como las víctimas de trata rusas detectadas este año en Santa Lucía o México.

La explotación en la minería y la trata laboral en la agricultura son algunos de los principales problemas detectados en países de América Latina en las categorías sobre trata de personas según el informe de la OIT.

Sin embargo, los expertos coinciden en que la mayoría de las víctimas de trata son explotadas por personas de sus mismos países e incluso de sus mismos pueblos.

Los miembros de la Comisión coinciden en el derecho de las sociedades a vivir en un entorno libre de las consecuencias generadas por la violencia y la delincuencia, donde el Estado, en corresponsabilidad con otros actores, tiene la obligación de fomentar ambientes de vida segura, lo cual además está plasmado casi en todas las constituciones.

Por lo anterior los legisladores continuarán las discusiones sobre el Proyecto de Ley Marco para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, misma que se encuentra muy avanzada y posiblemente sea aprobada en esta reunión (se incluye el texto).

Como último tema a tratar se encuentra “Propuesta de Resolución para que se considere una estrategia mundial de políticas de drogas que prevalece actualmente”.



**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA, COMBATE Y PREVENCIÓN  
AL NARCOTRÁFICO, TERRORISMO Y CRIMEN ORGANIZADO DEL PARLAMENTO  
LATINOAMERICANO  
- BUENOS AIRES 8 Y 9 DE OCTUBRE 2015**

	<b>MIÉRCOLES 7 DE OCTUBRE</b> Llegada de los Parlamentarios y traslado al hotel
	<b>JUEVES 8 DE OCTUBRE</b> HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN
<b>HORARIO:</b>	<b>JUEVES 8 DE OCTUBRE:</b>
8:00 a 8:30	<b>Traslado de los hoteles sedes al H. Congreso de la Nación</b>
9.00 a 10.00	<b>Apertura de Comisiones:</b> <b>Lugar: Recinto Senado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Lic. Amado Boudou</b> Vicepresidente de la Nación.</li> <li>• <b>Diputado Julián Domínguez,</b> Presidente de la Honorable Cámara de Diputados.</li> <li>• <b>Senadora Blanca Alcalá Ruiz,</b> Presidenta del Parlamento Latinoamericano.</li> <li>• <b>Senadora Liliana Fellner</b> Secretaria de Comisiones del Parlamento Latinoamericano</li> <li>• <b>Diputada Ines Beatriz Lotto,</b> Vicepresidenta del Parlamento Latinoamericano por Argentina.</li> <li>• <b>Diputado Horacio Pietragalla Corti,</b> Presidente de la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico y Crimen Organizado.</li> <li>• <b>Diputado Amin Niffouri</b> Presidente de Asuntos Laborales.</li> <li>• <b>Diputado Roy Daza,</b> Secretario Alternativo de Comisiones a cargo de la presidencia de Asuntos Políticos.</li> <li>• ..... Invitados Especiales.</li> </ul>
10.00 a 10.15	<b>Coffee Break - Salón Eva Perón (a confirmar)</b>



10.15 a 12.15	<p>Conferencia Magistral “Blanqueo de capitales”  Lic. Alberto Bazbaz Sacal, Presidente del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT)  Diputado Eric Calcagno  Embajador Sacha LLOrenti, Embajador del Estado Plurinacional de Bolivia en Naciones Unidas (<i>a confirmar</i>)</p>
12.30 a 14.30	<p><b>Almuerzo</b>  <i>Lugar: a confirmar</i></p>
14.30 a 15.30	<p><b>Constitución de la MESA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN - Recinto</b>  Lectura y aprobación de las agendas de trabajo  Designación de los Secretarios Relatores</p> <p><b>Trata de Personas (invitación a la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración a participar de la exposición) - Recinto</b>  <u>Exposición:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Sra. Susana Trimarco, Presidenta de la Fundación María de los Ángeles por la Lucha contra la Trata de Personas.</i></li> <li>• <i>Dr. Marcos Valdivia, Analista del Viceministerio de Seguridad Ciudadana, Ministerio de Gobierno - Estado Plurinacional de Bolivia.</i></li> </ul>
15:30 a 17:00	<p><b>Continuación Tema I: Trata de Personas</b></p>
17.00 a 17.15	<p><b>Coffee Break</b> (<i>lugar a confirmar</i>)</p>
17.15 a 19.00	<p><b>Tema II - Ley Marco de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia</b>  <i>Expositores a confirmar</i></p>
19.00 a 20.00	<p><b>Cóctel</b> (<i>lugar a confirmar</i>)</p>

<b>HORARIO:</b>	<b>VIERNES 9 DE OCTUBRE:</b>
09.30 a 11:00	<b>Tema III.- Propuesta de Resolución para que se considere una estrategia mundial de políticas de drogas que prevalece actualmente.</b> <i>Expositores a confirmar</i>
11:00 a 11:15	<b>Coffee Break</b> <i>(lugar a confirmar)</i>
11:30 a 12:45	<b>Continuación de trabajo</b>
13:00 a 14:30	<b>Almuerzo</b> <i>Lugar: a confirmar</i>

- *Las visitas de carácter institucional serán confirmadas oportunamente.*





**ACTA DE LA REUNIÓN COMISIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA, COMBATE  
Y PREVENCIÓN AL NARCOTRÁFICO, TERRORISMO Y CRIMEN  
ORGANIZADO DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO**

PAÍS: Panamá

Fecha: 31 de julio de 2015

Lugar: Sede del Parlatino

**LISTA DE PARTICIPANTES**

En la Ciudad de Panamá, durante los días 31 de julio al 01 de agosto de 2015, se reúne la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado con la presencia de los siguientes legisladores:

NOMBRE	PAÍS
Dip. Horacio Pietragalla Corti	Argentina
Dip. Sigrid Kunath	Argentina
Dip. Benita Díaz	Bolivia
Sen. Clarisca Nereida Velásquez	Aruba
Sen. Melvin Atanacio Tromp	Aruba
Sen. Marilyn C. Moses	Curacao
Sen. Gilmar S. Pisas	Curacao
Sen. Cristian Monckeberg	Chile
Asamb. Ramiro Aguilar	Ecuador
Dip. Fernando Belauzaran	México
Sen. Lisbeth Hernández Lecona	México
Sen. Fernando Torres Graciano	México
Dip. Ana Isabel Allende Cano	México
Dip. Gabriel Soto	Panamá
Sen. George C. Pantophlet	San Martin
Dip. Oscar Groba	Uruguay
Dip. Pablo Abdala	Uruguay
Dip. Alfredo Asti	Uruguay
Dip. Francisco García	Venezuela

Temas a tratar:

Inauguración de las Reuniones:  
Presidenta Parlatino, Sen. Blanca Alcalá  
Secretaria de Comisiones, Sen. Liliana Fellner  
Presidente de la Comisión, Dip. Horacio Pietragalla Corti

Designación de un Secretario relator:

Tema I.-

Información sobre el estado actual de las Leyes Marcos sometidas para su aprobación a la Junta Directiva del Parlatino:

Ley Marco sobre Profesionalización de Fuerzas de Seguridad Ciudadana en el Marco de las Conflictividades Sociales del Siglo XXI. Aquí habría que comentar que a solicitud del Asambleísta Virgilio Hernández, de la República de Ecuador, se modificó el nombre de la ley marco.

Ley Marco para el abordaje integral de los consumos problemáticos.

Tema II.- Análisis de los temas propuestos para la continuidad del trabajo de la comisión en el año 2015.

\*Diseño y promoción de políticas públicas para evitar la penetración del narcotráfico en la política; enfocado a países con debilidad institucional – Propuesta del Asambleísta Nacional por Ecuador, Ramiro Aguilar.

\*Políticas de Seguridad Ciudadana en las fronteras – Propuesta de la Diputada Benita Díaz Pérez por Bolivia.

\*Tráfico y explotación sexual. Propuesta de la Diputada Benita Díaz Pérez por Bolivia.

Tema III.-

Ley Marco de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia – Propuesta de la Senadora Lisbeth Hernández Lecona, Estados Unidos Mexicanos

Tema IV.-

Propuesta de Resolución para que se considere una estrategia mundial de políticas de drogas que prevalece actualmente.

Diputado: Dip. Fernando Belauzaran, Estados Unidos Mexicanos

Lectura y aprobación del acta.

Parlatino

Se desarrolló el tema número uno sobre las medidas legislativas para combatir el blanqueo de capitales. Expositor Lic. Alberto Bazbaz Sacal. GAFILAC. Se designa como Relatora: a la Senadora Lisbeth Hernández Lecona, Estados Unidos Mexicanos.

Al término de la exposición, los legisladores miembros de la comisión compartieron sus experiencias y avances legislativos en cada país. Coincidiendo en la cooperación internacional para combatir dichos delitos.

Se expuso el tema sobre el Diseño y promoción de políticas públicas para evitar la penetración del narcotráfico en la política; enfocado a países con debilidad institucionalidad. Propuesta del Asambleísta de Ecuador Ramiro Aguilar. Esquema de políticas públicas, recabar información estadística para hacer un planteamiento general. El presidente propone una Ley Marco en la siguiente sesión.

En el siguiente punto del orden del día se pone a consideración de la Comisión el tema de Políticas de Seguridad Ciudadana en las fronteras propuesta de la Diputada Benita Díaz Pérez de Bolivia. Comenta sobre las experiencias en su país, sobre la importancia de fortalecer la seguridad ciudadana en las fronteras y combatir el mal y alto índice de criminalidad. Hacer un trabajo continuo sobre el combate a la trata, tráfico y explotación sexual.

El Presidente sugiere que son temas de agenda para proponer una ley marco sobre ambos temas.

Se da a conocer el correo donde se concentrará el trabajo de la comisión. Seguridadciudadana.parlatino@gmail.com

El Parlamentario Cristian Monckeberg de Chile. Comenta que los países presenten un informe sobre sus prácticas legislativas de cada país. Hace una precisión para trabajar sobre el tema de lavado de dinero para generar una ley Marco sobre este tema y hacer un estudio comparativo de cada país y hacer un manifiesto de resolución.

El Presidente propone que se mande al correo las experiencias legislativas de cada país para tener un marco de referencia.

La Sen. Sigrid Kunath de Argentina. Compartir las experiencias sobre el combate de la trata de personas, así como la oferta sexual en los medios de comunicación, como aporte para esta ley.

El Parlamentario Oscar Groba de Uruguay. Enviar cada país los efectos de las leyes. Emitir Resolución sobre el tema de política de frontera incluir la propuesta de Bolivia.

Sen. Lisbeth Hernández. México. Propone que los temas anteriores sean desarrollados en la siguiente sesión, con un análisis de cada país para retroalimentar los proyectos.

El legislador de Ecuador Ramiro Aguilar, propone que se diseñen estrategias para hacer una resolución en materia de seguridad ciudadana en las fronteras.

Pasando al tema de la Ley Marco de prevención social de la violencia y la delincuencia. La Senadora de México Lisbeth Hernández, expone y explica las razones de los beneficios de la propuesta de la Ley Marco. Que fue presentada hace 2 sesiones en la Comisión. La que se puede adecuar a las legislaciones de cada país.

El diputado Francisco García de Venezuela. Solicita a la mesa directiva que se envíe una relación de todos los temas pendientes de discusión en la presente comisión para que puedan ser discutidos y aprobados.

El diputado de Chile Cristian Monckeberg. Solicita, luego de una amplia discusión de los temas que la propuesta de la ley Marco de prevención social del delito se pueda discutir en la próxima sesión extraordinaria porque hay legisladores que participan por primera vez.

El Presidente propone que se lleve a cabo una reunión extraordinaria en Argentina, en la primera quincena del mes de octubre para aprobar la Ley Marco para la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como los temas anteriormente señalados. Se les solicita a los miembros de la comisión que se hagan llegar las propuestas antes del día 15 de septiembre del 2015 para su análisis y discusión.

También propone que se lleve a cabo una reunión de comisiones unidas con la de Derechos Humanos. Sobre la Ley Marco en contra de la tortura.

El presidente de la Comisión establece que sobre el tema número 4 al no estar presente el diputado promovente se pasa el tema para la siguiente sesión. Es un tema que se debe de discutir plenamente para analizar la posición del Parlatino.

**FUNDAMENTOS, ALCANCES Y PROPÓSITOS  
DEL COMBATE CONTRA EL LAVADO DE  
ACTIVOS Y EL FINANCIAMIENTO DEL  
TERRORISMO**





## **FUNDAMENTOS, ALCANCES Y PROPÓSITOS DEL COMBATE CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS Y EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO<sup>1</sup>**

### **El fenómeno de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, consecuencias y efectos**

Ningún país, economía, comunidad, industria o sector es inmune al delito de lavado de activos y a sus nefastas consecuencias. El blanqueo de fondos originado en actividades ilícitas provoca efectos transversales perversos, que cruzan desde la distribución del poder económico y la integridad de las instituciones financieras, hasta el desarrollo social y humano, en una cadena teñida de altos daños reputacionales.

Los efectos corrosivos del lavado de activos se originan en actividades que buscan ocultar o disimular la naturaleza, el origen, la ubicación, la propiedad y el control de dinero y bienes obtenidos ilegalmente. Con ese fin, los blanqueadores inyectan sus fondos mal habidos en actividades económicas, financieras y comerciales lícitas para así disfrazar su origen y darles una apariencia de legalidad que les permita mantener oculta la fuente que los originó y garantizar su uso y disfrute.

Por otro lado, la utilización del sistema financiero internacional y de otras actividades económicas para mover los fondos que financian los actos terroristas, hacia una organización terrorista o a un terrorista individual, busca aprovechar la plataforma de las instituciones financieras de países con deficiencias en sus controles preventivos para circular tales fondos y perderlos de la vista de las autoridades.

Así, el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo buscan cortar la relación entre el delito y los bienes producidos por estas conductas ilícitas y para ello los criminales adoptan comportamientos similares a los de los empresarios legales, a fin de no despertar sospechas entre las entidades que burlan y evadir el control de las autoridades competentes.

El dilema de los delincuentes es cómo gastar o invertir grandes cantidades de dinero de origen ilícito acreditando una fuente de ingresos legítima. Ante esa disyuntiva, el blanqueo de fondos constituye un servicio de apoyo, que les permite disfrutar de los beneficios de su negocio de manera legal, encubriendo las actividades delictivas o ilegales que se asocian con ellos.

---

<sup>1</sup> Extracto del documento *Estrategia Nacional para la Prevención y Combate al Lavado de Activos y al Financiamiento del Terrorismo*. Gobierno de Chile (2013). Consultado el 01 de octubre de 2015, en la página web: [www.uaf.cl/publicaciones/descargar.aspx?arid=646](http://www.uaf.cl/publicaciones/descargar.aspx?arid=646)

A nivel global, el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que anualmente el lavado de dinero equivale a entre el 2% y el 5% del PIB mundial, cifra que involucra operaciones tanto en sectores económicos formales, como informales. Esta inyección de fondos ilícitos no es inocua. Por el contrario, entre las principales amenazas que involucra el blanqueo de dinero sucio se encuentran los riesgos para la seguridad nacional, las distorsiones que provoca en los movimientos de capitales y en los flujos de inversión externa, la alteración en la competencia entre empresas y empresarios, la pérdida de prestigio para instituciones, profesionales y rubros involucrados y el estigma que levanta sobre las comunidades afectadas.

Todo lo anterior causa daños tangibles e intangibles a los individuos, a terceros y a la sociedad en su conjunto, lo que en su expresión más grave redundaría en amenazas a la estabilidad económica y financiera de los países, y en efectos perniciosos para la transparencia y gobernabilidad de los Estados. Entre los mayores riesgos que conllevan el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo destacan:

1. **Las amenazas sociales:** el lavado de activos favorece indirectamente la criminalidad, permitiendo al delincuente legitimar el producto del delito. El terrorismo y su financiamiento, asimismo, constituyen una amenaza a la integridad territorial y a la seguridad de los Estados y de la comunidad internacional.

En su expresión más avanzada, estas actividades estigmatizan a países, regiones y poblaciones y pueden alterar los lazos entre los miembros de una comunidad o vecindario, haciendo que éstos resguarden a los criminales a cambio de protección y regalías.

El lavado de activos crea la percepción de que el delito tiene recompensa y puede, incluso, estimular el inicio de carreras delictivas, amenaza que atenta directamente contra las posibilidades de desarrollo humano y social de las comunidades afectadas. Las consecuencias directas apuntan a deterioros en la moral e incentivos para el aumento de la corrupción, la que puede extenderse a personas de todos los estratos sociales, políticos y económicos.

Aun cuando el lavado de activos es un delito denominado de “cuello y corbata” y, por ende, no violento, es muchas veces la última fase de una cadena de delitos violentos. La riqueza en manos de los delincuentes constituye un factor multiplicador de la violencia, pues les permite financiar actividades cada vez de mayor tamaño y envergadura, que atentan directamente contra la estabilidad social y el sistema de justicia.

2. **Los efectos económicos:** el lavado de activos produce distorsiones en los movimientos financieros e infla industrias o sectores vulnerables. Una de las expresiones más evidente de esta distorsión es que la competencia de mercado deja de operar en los sectores permeados por dineros mal habidos, pues el industrial o el comerciante honrado no puede competir en igualdad de condiciones

contra empresas de fachada, a las que no les interesa generar utilidades, sino blanquear activos sucios. Los lavadores siempre están dispuestos a perder parte del dinero que invirtieron en el negocio, con tal de recibir a cambio fondos limpios.

La inversión del producto de los delitos distorsiona así la competencia entre empresas y empresarios, y permite a los delincuentes iniciar, continuar y expandir actividades en sectores legítimos de la economía. Junto a ello, los sectores inflados con recursos mal habidos alteran las decisiones de los inversionistas -grandes y pequeños-, cuyos capitales son atraídos hacia rubros que no valen lo que dicen sus libros. Y cuando la burbuja explota, enfrentan las mayores pérdidas.

Las distorsiones económicas que provocan los lavadores afectan, además, el empleo, al provocar el cierre y la quiebra de empresas legales.

**3. Los efectos financieros:** el lavado de activos introduce desequilibrios macroeconómicos, daña la integridad del sistema financiero y la estabilidad de sus instituciones. Asimismo, desalienta la inversión extranjera y distorsiona los flujos internacionales de capital. Sus consecuencias se reflejan en la pérdida de bienestar en los países afectados, en el desvío de recursos de actividades económicas productivas e, incluso, en efectos desestabilizadores indirectos en otras economías.

En un mundo crecientemente interconectado, los problemas derivados del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo son globales, al igual que sus efectos en la estabilidad e integridad financiera internacional. En ese escenario, los lavadores y financistas del terrorismo buscan aprovechar las diferencias entre legislaciones y sistemas nacionales antilavado, inclinándose especialmente hacia las jurisdicciones con controles débiles o ineficaces, en las que pueden mover sus fondos fácilmente, sin ser detectados.

Aunque el LA/FT utilizan a diversos sectores económicos para lograr su cometido, son las instituciones financieras las principales afectadas como participantes involuntarias en la cadena de ilícitos, ya que proporcionan una gran cantidad de servicios e instrumentos que facilitan el encubrimiento de fondos ilícito.

Dado el alto grado de integración de los mercados de capital, en particular el lavado de activos puede además afectar adversamente a las monedas y las tasas de interés, y sentar con ello la amenaza de una inestabilidad monetaria, derivada de la inadecuada distribución de recursos que ocasiona la distorsión artificial de los precios de bienes y productos básicos.

**4. Los costos reputacionales:** el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo generan pérdida de prestigio, crédito y/o reputación de las entidades financieras, de las no financieras y de los profesionales involucrados directa o indirectamente en operaciones de blanqueo, hayan sabido o no del delito. El costo reputacional es, además, el más difícil de revertir.

Adicionalmente, las entidades vulneradas corren el serio riesgo de ser incluidas en nóminas internacionales, como la Lista Clinton, que advierte sobre las empresas y personas que operan con fondos ilícitos. Un castigo de este tipo tiene directas consecuencias en el acceso al crédito, las relaciones comerciales y la inversión.

**5. El aprovechamiento de crisis financieras internacionales:** coyunturas de este tipo pueden abrir oportunidades de nuevos negocios para los lavadores. En periodos de crisis globales, los mercados financieros y bursátiles buscan asegurar liquidez y tienden a privilegiar la mantención de sus carteras de préstamos, mientras debilitan la mantención de programas efectivos de disuasión del blanqueo de fondos. Tal escenario es especialmente atractivo para las mafias transnacionales, pues les facilita poner en marcha incentivos a la corrupción, fraudes o estafas, que les permitan infiltrar a sectores desprotegidos, sumergiéndolos en la maquinaria del lavado.

### **Contexto global**

Los esfuerzos internacionales para promover y establecer las medidas de combate contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, que abarcan las etapas de prevención, detección y persecución de estas conductas, se encuentran impulsadas por una serie de organismos internacionales especializados en esta materia. De manera coordinada el foco ha sido puesto en desarrollar políticas para fortalecer la protección del sistema financiero global y otras actividades económicas, a fin de evitar que el crimen organizado las utilice indebidamente.

El Grupo de Acción Financiera<sup>2</sup> - GAFI (Financial Action Task Force, FATF) es el organismo intergubernamental que dicta las políticas y recomendaciones internacionales que deben aplicar los países para un adecuado y eficaz combate contra el lavado de activos (LA) y el financiamiento del terrorismo (FT) a nivel mundial. Creado en 1989, a instancias del Grupo de los 7 (G-7), su sede está en París, en las dependencias del cuartel general de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo respecto del cual actúa con autonomía, pero con el que comparte objetivos comunes y la mayoría de sus miembros. En 1990 el GAFI aprobó 40 Recomendaciones contra el Lavado de Activos, a las que se sumaron a partir del 2001 VIII Recomendaciones contra el Financiamiento del Terrorismo, que luego fueron ampliadas a IX.

---

<sup>2</sup> Actualmente pertenecen a esta organización: Alemania; Argentina; Australia; Austria; Bélgica; Brasil; Canadá; China; Comisión Europea; Consejo de Cooperación del Golfo; Dinamarca; España; Estados Unidos; Finlandia; Francia; Grecia; Holanda (Reino); Hong Kong, China; India; Irlanda; Islandia; Italia; Japón; Luxemburgo; México; Noruega; Nueva Zelanda; Portugal; Reino Unido; República de Corea; Rusia (Federación); Singapur; Sudáfrica; Suecia; Suiza; Turquía.

Actualmente, los estándares que promueve GAFI están contenidos en 40 Recomendaciones anti LA/FT, emitidas en febrero de 2012 y que reemplazaron a las anteriores 40 Recomendaciones antilavado de activos y las IX Recomendaciones para la lucha contra el financiamiento del terrorismo. Estos nuevos parámetros fueron resultado de un proceso de revisión de dos años, en el que participaron gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, y que derivó en la promoción de acciones que elevan las exigencias para la prevención, detección y persecución del LA/FT. Su objetivo es proteger al sistema financiero global y a otras actividades económicas de los perjuicios derivados de la comisión de ambos delitos y debilitar, en forma simultánea, a las organizaciones criminales, a fin de evitar que provoquen distorsiones en el desarrollo social, económico y financiero de los países y en su estabilidad institucional.

Fruto de este esfuerzo, y como estrategia para extender esta red de protección global, en los años 90, se fomentó la creación de organismos regionales al estilo GAFI/FATF (denominados FATF Style Regional Bodies, FSRB). Actualmente operan 8 FSRB intergubernamentales, soberanos e independientes, que a su vez son miembros asociados de GAFI/FATF.

Los 8 FSRB son:

- *APG Asia/Pacific Group on Money Laundering*
- *CFATF /GAFIC Caribbean Financial Action Task Force*
- *EAG Eurasian Group*
- *ESAAAMLG Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group*
- *MONEYVAL Council of Europe Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism*
- *GAFISUD Grupo de Acción Financiera de Sudamérica*
- *GIABA Inter-Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa*
- *MENAFATF Middle East and North Africa Financial Action Task Force*

De estos organismos regionales, 2 tienen injerencia en Latinoamérica y el Caribe. GAFIC/CFATF<sup>3</sup>, creado entre 1990 y 1992, y GAFISUD<sup>4</sup>, creado en 2000, reúnen a todas las jurisdicciones y países de América Latina y el Caribe. Ambos han adoptado como propias las Recomendaciones de GAFI/FATF y han impulsado el cumplimiento de dichos estándares internacionales entre sus miembros, mediante la implementación de sistemas integrales Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo (sistema ALA/CFT), que comprometan a todas las autoridades competentes, fortaleciendo la coordinación y cooperación a nivel nacional y regional. Para ello cuentan con dos herramientas principales:

**1. El Proceso de Evaluación Mutua**, al que se someten a todos los miembros. Este mecanismo tiene por objeto verificar el nivel de cumplimiento de las 40 Recomendaciones Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo y establecer un plan de acción para superar las deficiencias detectadas. El resultado se refleja en un Informe de Evaluación Mutua (IEM), documento que es de carácter público, y que es considerado por la comunidad internacional para valorar el estado del país en esta materia;

**2. Las tareas de Asistencia Técnica** para cooperar con los países miembros en el objetivo de superar las deficiencias o problemas detectados en el sistema Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo. Adicionalmente, GAFISUD fomenta la cooperación operativa a través de Grupos de Trabajo.

Por otro lado, la preocupación de la comunidad global por aunar esfuerzos en el combate al lavado de activos y al financiamiento del terrorismo internacional se ve reflejada en el interés que han manifestado en esta línea de acción organismos como Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Organización de Estados Americanos y la Comisión Europea, entre otros.

Uno de los últimos estudios relativo al flujo de las finanzas ilícitas provenientes de una serie de delitos transnacionales, desarrollado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), va más allá en el análisis sobre el lavado de activos proveniente del narcotráfico, que fue el foco de los más importantes estudios

---

<sup>3</sup> Actualmente pertenecen a esta organización: Anguilla; Antigua & Barbuda; Aruba; Bahamas; Barbados; Belize; Bermuda; British Virgin Islands; Cayman Islands; Curaçao; Dominica; El Salvador; Grenada;; Guyana; Haití;; Jamaica; Montserrat; Nicaragua; República Dominicana; St. Kitts & Nevis; St. Lucia; St. Maarten; St. Vincent & the Grenadines; Suriname; Trinidad & Tobago; Turks & Caicos Islands; y Venezuela.

<sup>4</sup> Actualmente pertenecen a esta organización: Argentina; Bolivia; Brasil; Chile; Colombia; Cuba; Costa Rica; Ecuador; Guatemala; Honduras; México; Panamá; Paraguay; Perú; y Uruguay. (Costa Rica y Panamá se cambiaron desde GAFIC a GAFISUD en el año 2010; Cuba se incorporó en 2012; y Guatemala y Honduras se cambiaron desde GAFIC a GAFISUD en el año 2013).

en la materia hasta la fecha. Algunas de las principales y más reveladoras conclusiones de este estudio son:

- La cifra más citada sobre el volumen de activos que se lavan a nivel mundial fue publicada por el FMI en 1998, y fija un rango de entre el 2% y el 5% del PIB global, estimación sobre la cual existe un amplio consenso. No obstante, un meta-análisis de los resultados de diversos estudios sugiere que probablemente todo el producto del delito ascendería a un promedio de 3,6% del PIB mundial (en un rango de 2,3% a 5,5%), lo que equivale a una cifra aproximada de US\$2,1 trillones (para el año 2009).
- En este sentido, la estimación más próxima de la cantidad de activos disponibles para ser lavados a través del sistema financiero sería equivalente al 2,7% del PIB mundial (en un rango de 2,1% a 4%), cifra equivalente a US\$1,6 trillones (en 2009). Este monto se mantiene en el extremo más bajo del rango estimado por el FMI.
- Si sólo se considerarán los flujos relacionados con el tráfico de drogas y otras actividades de la delincuencia organizada transnacional, los ingresos ilícitos alcanzarían una cifra aproximada de US\$650 billones por cada año, durante la primera década del nuevo milenio. Ello equivale al 1,5% del PIB mundial anual, o a una proyección de US\$870 billones en 2009. Así, los fondos ilícitos disponibles para ser lavados a través del sistema financiero global serían el equivalente al 1% del PIB mundial, o a un estimado de US\$580 billones en 2009.
- El 50% de los ingresos ilícitos de la delincuencia organizada transnacional proviene del narcotráfico -que a su vez representa alrededor del 20% del producto de toda la actividad criminal mundial, en un rango de 17% a 25%, lo que equivale a un monto entre el 0,6% y el 0,9% del PIB global. Por otro lado, los ingresos provenientes del narcotráfico disponibles para ser lavados a través del sistema financiero equivalen a una cifra entre el 0,4% y el 0,6% del PIB mundial.
- Los resultados también sugieren que la “tasa de interceptación” del combate contra el lavado de activos a nivel mundial sigue siendo baja. Globalmente, las estadísticas muestran que mucho menos del 1% (probablemente alrededor de 0,2%) de los activos del delito lavados a través del sistema financiero ha sido incautado y decomisado.
- Los beneficios netos de la venta de cocaína, fueron estimados en US\$84 billones proyectados para 2009. Esta estimación considera que de un total de US\$85 billones, solo US\$1 billón corresponde a costo de producción, el que se destina principalmente a los agricultores de las zonas de cultivo. La



mayoría de los beneficios, por ventas al por menor y al por mayor, se generaron en América del Norte (US\$35 billones, en 2009) y en Europa central y occidental (US\$26 billones, para el mismo año).

- En términos globales, el mercado local de la cocaína en América del Sur (incluyendo el Caribe y América Central) sigue siendo bastante pequeño en términos de venta (US\$3,5 billones anuales). El grueso de los beneficios de las organizaciones criminales que operan en la región proviene de la venta de la droga a países del hemisferio norte, lo que aumenta sus beneficios a una cifra aproximada a US\$18 billones.
- Los cálculos, de acuerdo a las estimaciones del tamaño y estructura del mercado y el número de narcotraficantes (derivado de las incautaciones individuales de drogas) sugiere que, a nivel mayorista, el 92 % de los beneficios que produce la venta de cocaína, estaban disponibles para ser lavados a nivel mundial en 2009. La proporción se reduce al 46 % a nivel minorista.
- Un modelo de análisis basado en indicadores sobre el potencial atractivo de determinadas localidades para lavar activos reflejó que de los más de US\$84 billones en utilidades y cerca de US\$53 billones disponibles para ser lavados, cerca de US\$26 billones fluyen fuera de las jurisdicciones en que fueron generados:
  - De acuerdo al modelo, los mayores flujos de salida se producirían desde los países de América del Norte (US\$10 billones), América del Sur (US\$7 billones) y Europa (US\$7 billones). Estas regiones, en conjunto, representarían el 95% de todos los beneficios generados por la cocaína a nivel mundial.
  - En cuanto al flujo neto de salidas (salidas menos entradas), el modelo sugiere que el principal destino fuera de las regiones en donde se generan los beneficios sería el Caribe, con US\$6 billones, provenientes mayoritariamente de América del Norte y América del Sur. Estos flujos de salida no parecen ser compensados por los flujos de ingresos provenientes de otras regiones. Por el contrario, los flujos de salida desde los países de Europa serían compensados por los flujos de ingresos procedentes de otros países de Europa, América del Norte y América del Sur.
  - Los resultados presentados en el informe se basan en un gran número de supuestos (número de traficantes, estructura del mercado, factores que influyen en las decisiones de los lavadores de activos, entre otros)

cuya validez debe ser probada, lo que abre un conjunto de nuevas interrogantes de investigación para el futuro.

- El análisis del impacto socioeconómico sugiere que la consecuencia más grave del manejo de activos de origen ilícito es una mayor perpetuación y promoción de las actividades delictivas. En el área de las drogas, la investigación indica que los costos socioeconómicos relacionados con el abuso de drogas equivalen al doble de los ingresos generados por la delincuencia organizada, pudiendo encontrarse en algunos países (EE.UU y Reino Unido) una relación de 3 a 1.
- Por otro lado, los fondos criminales, aun cuando se inviertan en la economía legal, pueden crear una serie de problemas que van desde las distorsiones en la asignación de recursos, hasta el desplazamiento de sectores lícitos por competencia desleal, socavando la reputación de las instituciones locales, lo que en su momento puede obstaculizar las inversiones y el crecimiento económico. La situación puede parecer menos compleja para los centros financieros que reciben los fondos ilícitos; sin embargo, las consecuencias a largo plazo pueden ser nefastas si no se combate activamente el lavado de activos.

En definitiva, las más recientes estimaciones sobre la cantidad de activos que se lavan son cercanas al US\$1,6 trillones o al 2,7% del PIB mundial en 2009 (en un rango de 2,1% a 4,0%). Estos resultados están en línea con el rango estimado por el FMI en 1998 (2% al 5% del PIB mundial), frecuentemente citado en la literatura especializada durante más de una década. En ese marco, los datos sugieren que en la actualidad los montos lavados se situarían en el extremo inferior del rango (2% del PIB mundial), pero esto es en cierta medida una cuestión de metodología. Si se incluyen en el cálculo las actividades de lavado de activos provenientes de los delitos tributarios y aduaneros (contrabando), los resultados se mueven hacia arriba y, tal vez, incluso por sobre el extremo superior del rango (5% del PIB mundial). Por otro lado, si se consideran solo los ingresos relacionados con el crimen transnacional, las estimaciones disponibles para el lavado de activos bajarían a niveles que rondan el 1% del PIB mundial y, por lo tanto, se situarían por debajo del rango sobre el que hay consenso internacional.



# **FENOMENOLOGÍA DEL LAVADO DE DINERO**



## FENOMENOLOGÍA DEL LAVADO DE DINERO<sup>5</sup>

*Eduardo Fabián Caparrós\**

### **El blanqueo es un proceso**

Según se ha venido afirmando desde la doctrina italiana, el riciclaggio no es más que un ejercicio de separación a partir del cual se procura el alejamiento de unos determinados bienes respecto de su origen ilícito. De este modo, conforme esa riqueza sea progresivamente distanciada de su efectiva procedencia —o lo que es lo mismo, a medida que se oculten todas aquellas trazas que permitirían descubrir su auténtica naturaleza e impedirían la reintroducción de tales bienes en el mercado lícito—, mejor será el resultado de la regularización y mayor la consistencia de esa apariencia de legalidad.

Así las cosas, no debería de extrañar el empleo que, en sentido figurado, se hace habitualmente de los vocablos “blanqueo”, “lavado” o “legitimación” tanto en los medios de comunicación de masas como incluso entre los círculos jurídicos y económicos. Y es que, del mismo modo que hay ciertas manchas rebeldes que se resisten a la química de los mejores detergentes, los rendimientos procedentes de actividades criminales se encuentran marcados por la ilicitud de su origen. Por consiguiente, y como si de una prenda se tratase, en tales casos será preciso lavar una y otra vez ese capital sucio hasta obtener los resultados deseados, es decir, hasta que la riqueza haya sido alejada lo suficiente de su procedencia ilegal como para que las diferentes instancias de control no puedan identificar su verdadera naturaleza.

A pesar de todo, no faltan autores que han desaconsejado el uso de tales expresiones en el campo del Derecho, aduciendo la inconveniencia de introducir en el léxico propio de este ámbito ciertos términos que estiman pertenecientes a la jerga de la criminalidad económica, afirmando que la expresión “blanqueo de dinero” es más propia de la jerga periodística —si no del hampa— que de un Código penal.

En suma, con independencia de que la reconversión de capitales se verifique mediante la puesta en práctica de una sucesión de operaciones puntuales cambio de divisas, transferencias bancarias, adquisición de títulos o de inmuebles, constitución de sociedades, etc., no parece que la última meta perseguida la plena limpieza de esa riqueza se obtenga de una forma instantánea o inmediata, sino en virtud de un progresivo “proceso a través del cual se oculta la existencia de ingresos, o la ilegalidad de su procedencia o de su destino, a fin de simular su auténtica

---

\* Profesor Titular de Derecho Penal. Universidad de Salamanca.

<sup>5</sup> Extracto del capítulo La Fenomenología del Lavado de Dinero, sus Efectos sobre la Economía y el Bien Jurídico Protegido, en *Combate al Lavado de Activos desde el Sistema Judicial*.

naturaleza y así conseguir que parezcan legítimos”, tal y como se pronunciaba en 1984 la Comisión Presidencial sobre Crimen Organizado estadounidense. Indudablemente, cada una de esas operaciones tenderá a facilitar la regularización perseguida, pero será preciso efectuar una serie de ellas hasta conseguir el nivel de blancura deseado: el suficiente grado de ocultamiento del origen de tales ingresos para poderlos reintegrar en los cauces económicos regulares sin levantar sospechas o, al menos, sin que el origen ilícito de los mismos pueda ser demostrado.

Partiendo de ese concepto dinámico de blanqueo de capitales, diversas fuentes han tratado de analizar el fenómeno mediante el establecimiento de una serie de fases o estadios a lo largo de los cuales tendría lugar la aparente normalización de esos rendimientos ilícitos.

En tal sentido, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) acometió desde los comienzos de su andadura el estudio de la cuestión en base a la existencia de tres etapas sucesivas claramente diferenciadas. Según las estimaciones del citado organismo internacional, la primera de ellas fase de colocación estaría destinada a hacer desaparecer la enorme cantidad de dinero en metálico derivado de actividades ilegales mediante el depósito del mismo en manos de intermediarios financieros, la adquisición de títulos al portador, etc. Una vez reducido ese ingente numerario, el patrimonio resultante quedaría sometido en segunda instancia a un buen número de transacciones —fase de conversión— dirigidas a asegurar en lo posible el distanciamiento de esos bienes respecto de su origen ilícito. Finalmente, el blanqueo concluiría con la fase de integración, en la que la riqueza obtendría la definitiva máscara de licitud mediante la oportuna introducción en los cauces económicos regulares.

Indudablemente, la segmentación del proceso de normalización de capitales de procedencia ilícita constituye un importante factor de carácter metodológico que facilita de manera considerable el estudio del fenómeno y ayuda a hacer más comprensible su exposición. Con independencia de cuál sea la sistemática adoptada, se asegura que cada una de las fases a través de las cuales discurre el proceso de lavado goza de una plena autonomía conceptual.

Sin embargo, la experiencia nos demuestra que la validez de esta especie de compartimentación debe de contemplarse dentro de sus justos límites. En efecto, las distintas etapas se solapan en muchas ocasiones e incluso coinciden, posibilidad que se dispara en el caso de las formas más características de la criminalidad económica, ámbito en el que los instrumentos que son utilizados para obtener un enriquecimiento ilícito también pueden ser empleados como medios con los que facilitar la circulación de ese patrimonio, distanciarlo de su origen delictivo o procurar su reintroducción en el mercado legal.

Por ejemplo, cuando un empleado de banca desvía mediante un artificio contable una ingente cantidad de dinero procedente de un número indeterminado de clientes hacia una cuenta abierta a su nombre, coinciden en el mismo momento la percepción del beneficio ilícito —la sustracción de cantidades a cada uno de esos clientes—, la circulación y el distanciamiento del mismo respecto de su origen delictivo —la transferencia de los citados fondos a su favor— e incluso la reentrada de esa riqueza en los cauces económicos reglados, en el caso de que, con cargo a esa cuenta, hiciera frente al pago de cualquier débito. Evidentemente, estas coincidencias no son exclusivas de los delitos económicos stricto sensu. Por ejemplo, cuando una banda de narcotraficantes consigue cambiar una importante cantidad de dinero en moneda nacional procedente de la venta callejera de droga por dólares, euros o libras esterlinas en billetes de elevada cuantía, consigue a la vez deshacerse de un volumen de moneda que hubiera sido fácil de detectar, iniciar la circulación de esa misma riqueza mediante la adquisición de divisas fáciles de negociar en cualquier país del mundo y sentar las bases para su inmediata inversión como si fueran rendimientos lícitamente obtenidos.

En último término, y con carácter general, podemos llegar a afirmar que es la propia entidad del reciclaje la que relativiza la citada división. Por una parte, si bien es cierto que el regreso de esos capitales en los cauces económicos oficiales podría decirse que constituye el último peldaño de una hipotética escalera cuya completa ascensión permitiría desvincularlos por completo de su origen y hacerlos abandonar definitivamente la sombra de la ilegalidad, no parece que tal hecho autorice a encontrar en esa reintroducción una naturaleza distinta a la de cualquiera de las fases anteriores. Por otra —y quizá esto sea lo más importante—, no debemos olvidar que el blanqueo es un proceso y no el resultado de un proceso, dado que difícilmente puede hablarse con propiedad de una meta —la total y absoluta desaparición de las trazas en ese capital que pudieran revelar su origen ilícito— cuando la razón nos lleva a pensar que esa meta es, de hecho, tan perfectible como teóricamente inalcanzable. Y es que sabemos cuál es el punto de partida de esa hipotética ascensión —la comisión de un hecho ilícito económicamente productivo—, pero no es posible determinar dónde se encuentra su fin, dado que siempre será posible avanzar un nuevo paso —es decir, realizar una nueva operación de blanqueo— que favorezca un poco más el distanciamiento de los bienes respecto de su remota procedencia.

### **Objeto del blanqueo: riqueza “negra” y riqueza “sucia”**

Hablar del blanqueo o del lavado de capitales supone referirse implícitamente a la previa negritud o suciedad de los mismos. Normalmente vinculados al dinero, los calificativos “negro” y “sucio” son empleados en la jerga económica y financiera para expresar el carácter irregular de unos determinados bienes. Resulta frecuente ver cómo ambos vocablos son utilizados como si fueran sinónimos. Sin embargo, conviene establecer desde un principio ciertas precisiones que nos permitan



delimitar el contenido de unos términos a los que vamos a atribuir diferente significado a lo largo de la exposición.

Frecuentemente vinculado a una auténtica cultura de la evasión fiscal, en la que resulta habitual ver cómo se presume ante los amigos de haber burlado más y mejor los controles establecidos por la Hacienda correspondiente, el dinero negro constituye la savia con la que se alimenta la economía sumergida de un país. Actuando de espaldas a la legalidad, las empresas que operan en este oscuro ámbito parecen desconocer la existencia del Registro Mercantil o de la propia Seguridad Social, producen bienes y servicios al margen de todo control por parte de la Administración —no sólo impositivo, sino también sanitario, de calidad, etc.— e incluso rebajan el precio final de sus bienes o servicios a costa del valor añadido, haciendo de un documento tan obvio como es la factura en una especie de accesorio de lujo que el consumidor tiene que abonar al margen del propio producto. Nadie duda que la existencia de un importante sector de economía sumergida ayuda a sobrellevar la adversa situación de muchas de aquellas familias que sufren en primera persona las consecuencias del desempleo. Sin embargo, a medio y largo plazo los inconvenientes superan con creces a las ventajas. Con independencia del considerable perjuicio inmediato que la empresa clandestina genera al Tesoro Público, el hecho de que la economía real de una determinada sociedad difiera sensiblemente de su economía oficial impide la puesta en práctica de una política económica coherente y eficaz por parte del Estado, toda vez que esa divergencia de datos genera un permanente sentimiento de duda respecto de las estadísticas oficiales en base a las cuales tal política ha de llevarse a cabo. Por otra parte, la irrupción en el mercado de este género de empresas suele venir acompañada de un buen número de transgresiones a ciertos logros irrenunciables alcanzados por el llamado “Estado del bienestar”, tales como los relativos a la Seguridad Social, la protección de la salud e integridad personal de los trabajadores o del medio ambiente, etc.

Ahora bien, no es preciso apelar al futuro ni al orden social y económico para descubrir cuáles son los efectos negativos que el sector informal y el dinero negro provocan sobre el individuo. En realidad, el sujeto liberado de la carga que supone contribuir al gasto público a través del pago de los diferentes impuestos también soporta inconvenientes considerables, muy especialmente cuando la riqueza obtenida a partir del desarrollo de tales actividades —o de cualesquiera otras realizadas al margen del control de las Haciendas Públicas— reviste cierta cuantía. Las desventajas que derivan de esa clandestinidad son innumerables, dado que en la mayor parte de las ocasiones el dinero negro tampoco puede ser correctamente controlado por su propietario, ya que tiene que estar invertido en operaciones anónimas, no identificables para el Fisco, y, en consecuencia, tampoco para las partes, o en operaciones financieras ubicadas en el exterior del propio país, y en todo caso sin la posesión de los instrumentos precisos para someter a los intervinientes a las reglas del Derecho de obligaciones y contratos y, también en consecuencia, imposibilidad de exigir cumplimientos o de oponer facultades a través

de los Tribunales de Justicia. En estas circunstancias, el dinero negro no puede ser utilizado en la actividad ordinaria de un número amplio de negocios para crear un patrimonio o una riqueza amparada por el Ordenamiento jurídico, los Registros de la Propiedad y Mercantil y custodiada por los Tribunales de Justicia, debiendo discurrir por el fango de la marginación, siendo pasto en muchas ocasiones de estafadores y ladrones.

Por consiguiente, el titular de ese patrimonio oculto a los ojos de la Administración puede verse finalmente obligado a manifestarlo ante las instancias públicas de control, siempre y cuando aspire a disfrutarlo y verse beneficiado del cuadro de garantías que ofrece el tráfico jurídico. O lo que es lo mismo: será preciso optar entre confesar el origen de dicha riqueza — aceptando con ello el sometimiento a las oportunas sanciones previstas por el Derecho— o proceder de forma clandestina a su regularización a través del oportuno proceso de blanqueo.

Una vez conceptualizado el dinero negro como aquél cuyo titular mantiene al margen de todo control por parte de las Haciendas Públicas, el dinero sucio es aquél que, además de permanecer de espaldas a los circuitos económicos oficiales, encuentra su origen en una actividad ilícita per se. O lo que es lo mismo: frente a la negritud como género, la suciedad de un patrimonio constituye una especie o elemento de la citada clase lógica. Por consiguiente, toda riqueza sucia es también negra — razón por la cual participa de todos los rasgos que identifican a los rendimientos derivados de las actividades realizadas en el marco de la economía oculta—, pero no toda riqueza negra es sucia, sino sólo aquélla que se haya obtenido mediante la comisión de operaciones ilícitas.

Planteada la cuestión en tales términos, parece evidente que el sector de economía sumergida no sólo está integrado por las empresas dedicadas a actividades lícitas que eluden el pago de los correspondientes tributos, sino también por aquéllas otras de carácter ilegal y, en especial, por las organizaciones criminales dedicadas al mercado de bienes o servicios prohibidos por el ordenamiento jurídico. En esta línea, son muchos los que aseguran que las actividades de estas últimas habrían de ser tenidas en cuenta a la hora de conocer la dimensión real de las variables macroeconómicas de un país, si bien no pueden dejar de admitir las enormes dificultades existentes para determinar con un cierto grado de precisión su verdadera magnitud. Incluso, dado que el rendimiento derivado de las actividades delictivas llevadas a cabo por tales organizaciones no es sino el resultado de operaciones productivas —y no solamente una forma de enriquecimiento injusto—, los capitales sucios deberían entenderse sujetos a la correspondiente tributación. No obstante, ésta no es una opinión pacífica entre la doctrina.

En consecuencia, el coste de los recursos disponibles por vía ilegal es — al menos, desde la perspectiva estrictamente pecuniaria— muy inferior al de aquellos otros obtenidos de manera lícita. Por ello, la reintroducción de esta riqueza sucia en los cauces regulares de la economía siempre genera distorsiones en el funcionamiento

normal de los mercados, anomalías que, en último extremo, pueden conducir a una progresiva supresión de la competencia. La posibilidad de acudir a una financiación bastante menos costosa hace que las empresas legales, sometidas a los costes habituales, sean primero marginadas y luego expulsadas del mercado, ámbito en el cual la empresa financiada con capital ilícito tiende a erigirse en monopolio.

Con todo, es innegable que una adecuada política criminal que tuviera permanentemente presentes los más elementales principios informadores del Derecho penal contemporáneo debería poner orden en este maremagnum, retirando del catálogo de delitos aquellos comportamientos que no merezcan serlo e incorporando al mismo a aquellos otros cuyo grado de lesividad social lo justifique. Sin embargo, en tanto no tenga lugar ese necesario reequilibrio, será preciso cuestionar de forma permanente la naturaleza de la infracción previa —civil, administrativa, penal— reservada por la normativa vigente y atender preferentemente a otros factores a la hora de conocer si un determinado supuesto —en razón a su grado de lesividad social— debería ser constitutivo, o no, de blanqueo.

### **No sólo el dinero es objeto de blanqueo**

El empleo de expresiones tales como “dinero sucio”, “blanqueo de dinero” o “lavado de dólares” se ha hecho común en nuestros días, no sólo por parte de los mass media, sino también entre los círculos económicos y jurídicos. Sin embargo, sería un grave error sostener que sólo el dinero —e incluso únicamente la divisa norteamericana— es objeto de reciclaje. Dar por buena tal afirmación equivaldría a aceptar que la delincuencia no opera con ventajas económicas bajo las formas más variadas, así como que no es preciso ocultar la procedencia de tales bienes al poder ser introducidos en los mercados lícitos sin levantar la menor sospecha. Evidentemente, esto no es así.

Por supuesto, el planteamiento resultaría aún más erróneo si tan solo vinculáramos las operaciones de reconversión al dinero en metálico. En efecto, los intercambios económicos han alcanzado en nuestros días un fabuloso nivel de agilización gracias a la aparición de nuevas instituciones jurídico-mercantiles puestas al servicio de una economía que gira en torno al crédito. Es preciso añadir a todo ello el avance tecnológico que ha permitido la materialización a tiempo real de operaciones comerciales entre puntos geográficos situados entre sí a miles de kilómetros de distancia. En el seno de esta economía “desmetalizada”, la moneda se ha visto desplazada a un plano secundario en favor del título valor, la tarjeta de crédito, el asiento contable o la transferencia electrónica.

Evidentemente, hay muchas ocasiones en las que el producto obtenido directamente del delito no es dinero en efectivo, sino cualquier otra ventaja patrimonial lo suficientemente importante como para que sea preciso dotarla de un disfraz de legalidad. Comparadas con el dinero, tales ganancias suelen ser mucho más difíciles de blanquear: la extrema fungibilidad de la moneda y el anonimato con el que circula son factores que siempre han jugado en favor de aquéllos que la han obtenido de forma ilícita. Y si bien es cierto que el viejo aforismo romano pecunia non olet parece haber entrado en crisis en nuestra sociedad, también lo es que sigue resultando relativamente más fácil situar en el mercado una suma importante en metálico que una obra de arte, unas joyas o unos bienes de equipo robados que tengan el mismo valor económico.

### **El blanqueo ha de serlo de “capitales”**

A tenor de lo visto hasta el momento, expresiones tales como “blanqueo”, “lavado” o “reciclaje” habrían de servirnos para dar nombre a toda clase de operaciones a través de las cuales fuera posible dotar de una apariencia lícita a las ganancias derivadas de actividades ilegales. Así las cosas, deberíamos de admitir que la fenomenología del blanqueo no se limita tan solo a la reconversión de esos fabulosos patrimonios a los que de reiteradamente hemos venido haciendo referencia. Por el contrario, también sería preciso incluir dentro de ese mismo concepto un amplio catálogo de supuestos en los que beneficios de la más diversa naturaleza —aunque de un valor económico relativamente escaso— son desvinculados de algún modo de su origen ilegal.

Pensemos, por ejemplo, en la adquisición de bienes con el dinero robado en la calle a un peatón, o en la venta o permuta de objetos sustraídos de un automóvil. Tanto en un caso como en otro nos encontraríamos ante claros supuestos de blanqueo, dado que, mediante la realización de operaciones tan sencillas y frecuentes como las descritas, el beneficio económico derivado del delito se alejaría de su ilícita procedencia, volviendo a traspasar con ello —esta vez, en sentido inverso— la frontera que separa el ámbito ilegal del legal. En algunos casos, tales comportamientos se encuentran penalizados, pero en la mayoría de las ocasiones se mantienen, como no podría ser de otro modo, fuera del ámbito criminal. Con respecto a la persona que transmite los bienes ilícitamente obtenidos, la irresponsabilidad penal dimana del cumplimiento del principio de irrelevancia de los actos de autoencubrimiento; en relación con la persona que los recibe, puede derivar del principio de culpabilidad, siempre que desconozca el origen ilegal de tales bienes.

Ahora bien, si observamos con mayor detenimiento este importante grupo de casos llegaremos a la conclusión de que, en la mayoría de las ocasiones, el sujeto que negocia con esos beneficios no actúa movido por el interés de dotarlos de una apariencia de legalidad. La escasa importancia económica de tales productos y la extrema fungibilidad de muchos de ellos hacen que puedan ser empleados por parte

de su ilegítimo poseedor sin mayores complicaciones. Por consiguiente, el autor de esas operaciones de reconversión no pretende lavar unas ganancias sucias, sino tan solo actualizar el ánimo de lucro que motivó su previa actuación antijurídica, o lo que es lo mismo, transformar aquello que no le reporta una utilidad directa en otros bienes legales o ilegales —dinero, droga, etc.— que le sirvan para satisfacer sus necesidades corrientes.

Sin embargo, frente a la delincuencia más clásica propia del timador, el carterista o el atracador, nuestra sociedad ha conocido nuevas formas de criminalidad caracterizadas por unos niveles de rentabilidad desconocidos hasta hace bien poco. Como ya se ha señalado anteriormente, el delito ha llegado a convertirse en nuestros días en un medio válido para generar cantidades de bienes y de dinero lo suficientemente elevadas como para provocar desequilibrios significativos en el propio sistema económico. En estas condiciones, la transición de la ilegalidad hacia la legalidad adquiere significación propia y se convierte en una tarea necesaria en sí misma.

### **El delito como medio de obtención de riqueza: blanqueo y crimen organizado**

Habida cuenta de la profunda relación existente entre las asociaciones de corte mafioso y la instrumentalización del delito como medio a través del cual obtener grandes fortunas, podremos afirmar sin temor a equivocarnos que el reciclaje de fondos de origen ilegal encuentra su medio habitual y alcanza su máximo nivel de desarrollo en el ámbito de la criminalidad organizada. No extraña, pues, que hayan sido varios los autores que han abordado el estudio del reciclaje partiendo del citado vínculo.

La delincuencia arrastra en la actualidad un formidable flujo de riqueza desde el ámbito lícito hacia la sombra de la ilegalidad. En este contexto, el crimen adquiere la condición de conducta alternativa respecto de las actividades económicas lícitas. Interpretado el fenómeno en términos de coste de oportunidad, el sujeto que actúe guiado por el ánimo de lucro optará por enfrentarse a la ley penal en tanto estime que las consecuencias negativas que de ello pueden derivarse —básicamente, la posibilidad de ser castigado por el Estado— son inferiores al beneficio esperado.

Ahora bien, si, como ya apuntamos anteriormente, los cauces lícitos resultan insuficientes a la hora de saciar la demanda social de ciertos bienes y servicios, el sistema económico criminal tampoco está en condiciones de ofrecer la totalidad de productos requeridos por los agentes que en él operan. Una vez traspasado el umbral de la ilicitud, son pocas las necesidades que pueden quedar satisfechas en los mercados clandestinos. Por ello, salvo contadas excepciones de escasa relevancia, las ganancias derivadas del delito están indefectiblemente destinadas a abandonar el ámbito de la ilegalidad para regresar nuevamente a los cauces económicos oficiales.

La irrupción de las organizaciones criminales ha sido la razón principal que ha hecho que el beneficio económico procedente del delito encuentre otras finalidades distintas al autoconsumo. Por una parte, la riqueza ilícita constituye una suerte de “colchón financiero” con el que hacer frente a los gastos derivados de la empresa criminal. Por otra, la organización puede optar por invertir parte de esas ganancias, tratando con ello de potenciar al máximo la productividad de la empresa. Tanto en un caso como en otro, esa riqueza ilícita que revierte en la propia estructura delictiva también está inexorablemente destinada a aflorar antes o después al sector sometido al control del Estado. Incluso en el caso de que el desembolso motivado por esos gastos o por ese capital se realice en el ámbito ilícito —pago de sobornos, adquisición de armas o de droga a otras redes clandestinas, etc.—, no podemos olvidar que al final de la cadena productiva siempre habrá economías domésticas y, con ello, consumidores obligados a acudir a los mercados regulares.

No obstante, los beneficios económicos que hoy derivan del delito pueden llegar a ser absolutamente fabulosos. Frente a este volumen de riqueza, la capacidad de despilfarro del delincuente-consumidor está sujeta a unos límites marcados por la moderación y la prudencia ante las instancias de control, e incluso por el progresivo decrecimiento de la tendencia a consumir que se verifica a medida que aumenta la renta personal del individuo. De otra parte, una vez satisfechos los reducidos costes financieros que suelen implicar las actividades criminales en relación con las ganancias que se obtienen a partir de ellas, la eficiencia del capital material y humano invertido por el delincuente-empresario decae progresivamente hasta alcanzar un punto de total saturación en el que el incremento de tales medios de producción se torna contraproducente para los intereses económicos de la propia industria.

Por todo ello, agotadas las posibilidades racionales de consumo e inversión en el ciclo delictivo, las organizaciones criminales pueden encontrarse con un patrimonio vacante de formidable entidad cuyo destino sea tan incierto como inútil en el terreno ilícito. De este modo, la empresa delictiva se encuentra ante una sola forma de satisfacer sus expectativas, consistente en diversificar la colocación de todo ese caudal en una multiplicidad de actividades económicas legales, siempre después de haberlo sometido a un proceso de lavado.

No obstante, la reentrada de ese caudal en el ámbito lícito implica el sometimiento del mismo al control por parte de las instituciones públicas. Así las cosas, el delincuente se encuentra ante la paradoja de que los bienes por cuya obtención decidió enfrentarse al Derecho puedan convertirse en una pesada carga que delate su comportamiento irregular precedente. Surge entonces la necesidad de reciclar, lavar o blanquear tal riqueza.

Los máximos responsables de la droga no saben de leyes ni de finanzas, pero funcionan con despachos de abogados que les dan cobertura jurídica y eligen a la sucursal de un banco que les asesora en el terreno económico. Estas afirmaciones

podrían pecar de simples en exceso e incluso resultar ofensivas para ciertos colectivos de profesionales. Sin embargo, nos ponen sobre la pista de un dato que se nos antoja incuestionable: toda organización criminal que alcance una determinada envergadura —sea cual fuere la actividad a la que se dedique— ha de contar con un aparato financiero que esté en condiciones de resolver todos aquellos problemas de índole económica que se le puedan presentar en cada momento.

De este modo, el blanqueo vendría a ser uno más de entre los diversos sectores que actúan en el seno de estos colectivos, o lo que es lo mismo, una manifestación clara y evidente de la división y racionalización del trabajo que se verifica en el marco de las organizaciones criminales.

Sin embargo, la organización que genere un patrimonio de origen ilícito no tiene por qué ser necesariamente la misma que la que se encargue de reconvertirlo. Por el contrario, hay ocasiones en las que el reciclaje de capitales sucios deja de ser uno de esos sectores especializados que forman parte integrante de una misma empresa delictiva para pasar a convertirse en el auténtico “fin social” de networks dedicadas única y exclusivamente al lavado de dinero. En ellas, los productores de riqueza sucia encuentran todo aquello que precisan para legalizar sus beneficios: lealtad, profesionalidad, diversificación de las operaciones y una adecuada gestión e inversión final de los beneficios netos.

Se ha señalado que el establecimiento de tales relaciones de coordinación podría ser entendido como un síntoma de debilidad de las estructuras generadoras de bienes de procedencia ilícita, toda vez que demostraría su falta de capacidad para reintroducir los beneficios ilegales en el mercado, así como la imposibilidad de controlar por sí mismas la totalidad del ciclo de reconversión de esa riqueza. Con todo, no conviene pasar por alto que el fenómeno también puede ser interpretado en sentido opuesto, es decir, como un signo más del creciente grado de profesionalidad y especialización propio de organizaciones altamente desarrolladas cuyo “volumen de negocios” alcanza tales niveles que no permite la gestión de todas y cada una de las actividades que cierran el ciclo productivo. En estas condiciones, las redes o personas dedicadas al blanqueo de capitales producidos por otras organizaciones dedicadas a la comisión sistemática de delitos operan a modo de “contratistas” de estas últimas, toda vez que, a cambio de una comisión previamente estipulada, se comprometen a prestar el apoyo necesario para legalizar tales rendimientos.

Resulta inevitable, así mismo, hacer referencia al profundo proceso de internacionalización experimentado en los últimos años por las redes dedicadas al reciclaje, fenómeno que corre paralelo a la creciente universalización que también ha tenido lugar respecto de las actividades efectuadas por las organizaciones delictivas en general. En este sentido, no faltan quienes afirman que el blanqueo es una de las expresiones más patentes de la criminalidad multinacional: el deseo de eludir la intervención de la Justicia y evitar con ello la pérdida de los bienes

ilícitamente obtenidos ha motivado la búsqueda de apoyo en aquellos territorios en los que la normativa vigente facilita el anonimato de las transacciones y dificulta el auxilio judicial entre los diferentes Estados.

En buen número de ocasiones, la reconversión de capitales ilícitos se desarrolla a través de complejas transferencias internacionales dirigidas hacia bancos extranjeros por mediación de los llamados “paraísos fiscales”, países cuyos ordenamientos mercantil y tributario se convierten de este modo en poderosos aliados de la delincuencia organizada a gran escala. Con todo, estos territorios — que, a estos efectos, no interesan tanto por sus benévolas tasas de imposición como por otras facilidades más adaptadas a los requerimientos de los blanqueadores, como el anonimato— no son las únicas plazas financieras que intervienen en este género de operaciones.

Con todo, no hay razones que exijan que esa regularización de rentas ilegales se desarrolle en todo caso en el marco de la delincuencia organizada. Muy al contrario, creemos que es posible hablar con toda propiedad de hipótesis de blanqueo ajenas por completo a la dinámica de las organizaciones criminales y que, sin embargo, reúnen todos y cada uno de los rasgos que confieren una especial naturaleza al reciclaje de capitales.

En efecto, la riqueza a reconvertir no tiene porqué proceder forzosamente de un programa delictivo continuado y de la consiguiente acumulación de rendimientos derivados de cada uno de los episodios que lo componen. Por el contrario, cabe la posibilidad de que ese patrimonio sucio proceda de una actividad de alta rentabilidad destinada a resolverse en una única transferencia de utilidad económica. De otro lado, tampoco es absolutamente imprescindible que el propio blanqueo sea llevado a cabo por un colectivo organizado: hay situaciones en las que —incluso actuando sobre bienes derivados de la actividad de un clan estable— es ejecutado por individuos que tan sólo prestan tales servicios de forma ocasional.





**DIAGNÓSTICO NACIONAL SOBRE LA  
SITUACIÓN DE TRATA DE PERSONAS EN  
MÉXICO**



## DIAGNÓSTICO NACIONAL SOBRE LA SITUACIÓN DE TRATA DE PERSONAS EN MÉXICO<sup>6</sup>

Con la aprobación y entrada en vigor del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo), el 25 de diciembre de 2003, el Estado Mexicano dio un paso decisivo en la prevención y combate a la trata de personas en sus distintas modalidades.

La adhesión de México al Protocolo de Palermo constituyó el punto de partida mediante el cual se han llevado a cabo distintas acciones para combatir el delito de la trata de personas, éstas incluyen la publicación de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas<sup>7</sup> (LPSTP), la instalación de la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, y el liderazgo de México al ser el primer país en adoptar la campaña “Corazón Azul” contra la trata de personas.

### ANÁLISIS LEGISLATIVO

Desafortunadamente, los avances deben ser matizados. Un análisis exhaustivo de la realidad jurídica que imperó durante la vigencia de la LPSTP, abrogada el 14 de junio de 2012, cuando se aprobó la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, muestra que sólo 7 entidades (Baja California, Colima, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Veracruz) cumplen con la mayoría de los principios establecidos por el Protocolo y 17 los atienden parcialmente. El resto de los estados atiende dichos principios de manera limitada.

Sobre el grado de vinculación que el tipo penal de trata de personas tiene con otros ordenamientos y su operatividad, los resultados muestran que sólo cuatro estados (Guerrero, Hidalgo, Querétaro y Sonora) cuentan con reformas integrales que eviten contradicciones, duplicidad o problemas operativos en el combate a la trata de personas como la existencia de tipos penales relacionados.

La mayoría de las entidades federativas de México (22) cuenta con una vinculación limitada.

---

<sup>6</sup> Resumen ejecutivo del documento. *Secretaría de Gobernación (México) - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC* (2014). Consultado el 1 de octubre de 2015, en la página web:

[https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/Diagnostico\\_trata\\_de\\_personas.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/Diagnostico_trata_de_personas.pdf)

<sup>7</sup> Actualmente Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas.

En este sentido, el limitado impacto de la LPSTP y de las distintas leyes y reformas a nivel estatal se pueden explicar por los siguientes factores: descripción típica compleja desapegada a los elementos establecidos por el Protocolo de Palermo; ausencia de reformas integrales en los estados; persistente confusión entre la trata de personas y la explotación; falta de homologación del concepto de trata de personas; falta de homologación del tipo penal en los estados; insuficiencia de conocimiento y sensibilidad de los operadores de la norma en torno a este fenómeno delictivo; corrupción y negligencia; y recursos humanos y presupuestales limitados, sobre todo en municipios alejados de áreas urbanas.

## **ESTADÍSTICAS DE INCIDENCIA**

Un reflejo del limitado impacto de la legislación es la escasez de estadísticas sobre la incidencia del delito de trata de personas en México. Entre el año 2009 y el 2011 se registraron sólo 629 averiguaciones previas (APs) por el delito de trata de personas en el fuero común y en el fuero federal. El 32% de estas investigaciones correspondieron a actuaciones del gobierno federal.

Es importante mencionar que ocho estados (Aguascalientes, Tlaxcala, Chihuahua, Chiapas, Puebla, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo) y el Distrito Federal concentran 81% del total de APs sobre trata de personas del fuero común. En el fuero federal se observa mayor dispersión, aunque también sobresalen los estados de Chiapas, Veracruz y Tlaxcala.

Debido a la escasez de estadísticas de incidencia del delito de trata de personas, para efectos del presente diagnóstico, éstas se han complementado con datos sobre la incidencia de otros delitos relacionados y de contexto, así como con otros indicadores sobre violencia en general. El análisis muestra que hay una clara tendencia, según la cual, los estados del país donde hay más APs por el delito de trata de personas (fuero común) son al mismo tiempo aquellos en los que se registra relativamente poca incidencia delictiva en general y, sobre todo, de delitos vinculados a la delincuencia organizada.

Es en las entidades más problemáticas en términos delincuenciales, en donde se registran menos APs por el delito de trata de personas. Esto responde, probablemente, al hecho de que las autoridades estatales que encaran contextos altamente violentos ven sus capacidades llevadas al límite, lo que causaría que no estén en condiciones de brindar suficiente atención al delito de trata de personas.

Lo anterior sugiere que la capacidad operativa de las autoridades se ha enfocado en combatir otros fenómenos delictivos, lo cual limita el impacto de la legislación federal y estatal en materia de trata de personas. Otra posibilidad es que hay algunos lugares donde las distintas conductas relacionadas con el delito de trata de personas han sido naturalizadas socialmente, contribuyendo así al bajo número de denuncias.

A partir del análisis presentado, es posible identificar dos recomendaciones concretas de política pública:

- La necesidad de promover unidades especializadas en el combate a la trata de personas, con presupuesto suficiente y personal interdisciplinario especializado en la materia, que permitan el combate efectivo de la trata de personas.
- La necesidad de trabajar en un sistema de información sobre el delito de trata de personas y su relación con otras actividades delictivas, así como contar con indicadores de seguimiento que permitan medir el impacto de las acciones de política pública.

## **PERFIL DE LAS VÍCTIMAS**

La información estadística, documental y de campo disponible, sugiere que la principal modalidad parece ser la trata de personas con fines de explotación sexual, o al menos la que más se ha estudiado, perseguido o cubierto en los medios de comunicación. Le siguen en importancia la trata de personas con fines de trabajos forzados, la venta de niños y niñas, y el trabajo forzado en actividades relacionadas con la delincuencia organizada.

Entre el universo de posibles víctimas de trata de personas, los grupos e individuos en mayor riesgo son aquellos que sufren exclusión y discriminación, que viven condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de carácter sistemático y/o que sufren de carencias afectivas o emocionales.

En este sentido, el perfil de las víctimas identificadas y rescatadas hasta el momento, en conjunto con distintos indicadores económicos y sociodemográficos, confirman que las mujeres, particularmente las niñas, adolescentes y jóvenes, son las más susceptibles a ser víctimas de este delito. Este grupo poblacional es el que sufre sistemáticamente de inequidad en el acceso a oportunidades educativas y laborales, así como de estereotipos de género que las desempoderan, objetivan y

que contribuyen a la concepción de la mujer como una mercancía que puede venderse, rentarse y desecharse.

Un foco rojo de particular preocupación es el caso de niñas y mujeres indígenas en todo el país, particularmente en la región sur-sureste donde las condiciones de empleo, migración y acceso a la educación son más precarias y desfavorables que para el resto de la población femenina en general. Algunas prácticas culturales que promueven la venta y explotación de las mujeres también contribuyen a la vulnerabilidad de este grupo al delito de trata de personas.

Los hombres también están en riesgo de ser víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual, sobre todo en el caso de varones menores de edad, pero la evidencia sugiere que son relativamente más vulnerables a la trata de personas con fines de trabajos forzados (aunque la proporción entre hombres y mujeres varía según la industria o actividad en específico).

Sobre las nacionalidades de las víctimas, la proporción de individuos mexicanos y de extranjeros es de 80% y 20% respectivamente, aunque la distribución exacta varía por modalidad y estado, registrándose una mayor proporción de individuos extranjeros en la frontera sur.

La mayoría de las víctimas extranjeras provienen del Triángulo Norte Centroamericano (Guatemala, Honduras y El Salvador). En menor proporción se han identificado víctimas de otros países latinoamericanos y, aunque no han sido documentados plenamente, hay indicadores claros que sugieren la posibilidad de víctimas que provienen de países como: India, China, Bangladesh y algunas naciones en África.

Otra modalidad de trata de personas que ha sido identificada como preocupante, en el caso de México, es la venta de niños y niñas, sobre todo en áreas rurales; particularmente, en aquellas con una fuerte concentración de población indígena.

Aunque no se ha reconocido internacionalmente como una modalidad de trata de personas, la presente investigación ha identificado el trabajo forzado en actividades relacionadas con la delincuencia organizada y la posibilidad de otros perfiles con base en la incidencia de nuevas herramientas que pueden ser usadas por los tratantes, como es el caso de Internet.

## **FACTORES CAUSALES Y ZONAS ALTA VULNERABILIDAD**

La revisión de los datos sociodemográficos permite identificar 363 municipios donde la población, en especial las mujeres, viven en condiciones de alta vulnerabilidad a la trata de personas y 464 municipios donde ésta es media.

La población de la región sur-sureste es la que muestra la mayor concentración de factores de vulnerabilidad (altos niveles de analfabetismo, menores niveles de empleo, condiciones laborales precarias, altos índices de marginación y pobreza, flujos migratorios constantes y elevados). Además de la región sur-sureste, hay dos zonas que se han localizado como puntos rojos: la zona fronteriza de los estados de Chihuahua, Sinaloa y Sonora, y la zona, también fronteriza, de los estados de Jalisco, Nayarit y Durango.

Otras consideraciones que deberán tomarse en cuenta para definir prioridades de política pública en materia de prevención de la trata de personas incluyen las siguientes:

- Debido a los procesos de la transición demográfica, México se clasifica como un país de jóvenes, lo que obliga a poner una mayor atención en este grupo poblacional.
- Entre los puntos que se deben atender con urgencia y prioridad, están las crecientes demandas de los jóvenes, principalmente en los sectores educativos y de empleo.
- La falta de oportunidades sugiere un incremento en actividades delictivas y el involucramiento de la población joven en las actividades de la trata de personas (víctimas o tratantes).
- Las condiciones sociales para ser enganchado o, en su defecto, para pertenecer a bandas de enganchadores se presentan en distintas regiones del país. Sin embargo, la probabilidad de ser víctima de trata de personas en la región sur-sureste se ve determinada en mayor medida por las características sociodemográficas de la población.
- En contraste, la probabilidad de ser víctima de trata de personas en la región norte se explica por otros factores, incluyendo el clima de hostilidad y delincuencia.



- Se debe prestar particular atención al caso de la población indígena, sobre todo de las mujeres indígenas cuyas condiciones de vulnerabilidad y desigualdad se ven incrementadas por cuestiones culturales.
- México se caracteriza por contar con altos flujos migratorios (como país de origen, tránsito y destino), lo que facilita que muchos de estos migrantes sean susceptibles de ser víctimas de trata de personas. Entre los migrantes, las mujeres y los menores de edad no acompañados constituyen grupos con mayor riesgo de vulnerabilidad.

Además de los factores de tipo sociodemográfico y socioeconómico, hay otros grupos en situación de alta vulnerabilidad a este delito por cuestiones de exclusión y discriminación. Estos incluyen personas menores de edad, con discapacidad y de la diversidad sexual.

Este tipo de situaciones de vulnerabilidad constituyen un recordatorio sobre la necesidad de una política pública sobre refugios (incluidos albergues y casas de medio camino) que cuente con presupuestos acordes a la magnitud de la problemática, objetivos bien definidos, y en especial, la flexibilidad suficiente para atender a víctimas de distintos perfiles (edad, sexo, orientación sexual e identidad de género) y con distintas necesidades (por ejemplo, que requieren atención de adicciones).

## **LA TRATA DE PERSONAS EN LAS FRANJAS FRONTERIZAS**

Los circuitos de la trata de personas que generalmente se mueven de sur a norte deben entenderse en el contexto de la posición geopolítica de México respecto a sus vecinos del norte y del sur, lo cual explica que el flujo de trabajadores y víctimas de trata de personas entre la frontera sur y la frontera norte sea predominantemente unidireccional.

Adicional y complementariamente a este gran circuito sur-norte (Centroamérica–México–Estados Unidos), las víctimas de trata de personas del sur de México y de Centroamérica también atienden la demanda de fuerza de trabajo barata y servicios sexuales en las regiones del sur-sureste, centro y occidente de México, esto sucede particularmente en los polos de desarrollo, agrícola y de servicios.

Dada su importancia para entender el fenómeno y la dinámica de la trata de personas, la frontera norte y la frontera sur deberían ser prioridad para la aplicación de políticas públicas de prevención y combate a la trata de personas. Se trata de

dos eslabones vitales de la cadena de subsistencia de los circuitos de trata de personas, tanto con fines de explotación sexual como de trabajo forzado.

Un combate frontal a la trata de personas en la frontera sur contribuiría a limitar enormemente la captación de víctimas que luego son trasladadas y explotadas en las regiones centro, occidente y norte del país, así como en Estados Unidos de América.

Una ofensiva frontal a la trata de personas en la frontera norte favorecería la restricción de la demanda de víctimas con fines de explotación sexual y trabajos forzados que vienen del sur de México y de los países de Centroamérica. Por ello se requiere que las estrategias nacionales de combate y prevención contemplen acciones, programas y proyectos diferenciados y específicos para ambas fronteras.

### **RUTAS Y *MODUS OPERANDI***

Sobre las rutas utilizadas por los tratantes, se han identificado ciertos patrones geográficos que deberán estudiarse con mayor detenimiento. Sin embargo, la principal aportación de este diagnóstico sobre el tema es que las rutas, entendidas en un sentido tradicional como una serie de puntos intermedios que unen a un conjunto de orígenes y destinos, son insuficientes para entender la dinámica de la trata de personas, ello por tres razones:

Primera: la desvinculación de la víctima de sus redes sociales y familiares es un elemento fundamental de la estrategia que los tratantes utilizan para someterla y, por ello, es común que las víctimas sean trasladadas continuamente de un lugar de explotación a otro.

Segunda: la idea de orígenes y destinos bien definidos pierde fuerza, sobre todo en el caso de la trata de personas con fines de explotación sexual, puesto que los tratantes deben variar su oferta de “mercancía” para satisfacer la demanda cambiante en distintos mercados. Por otro lado, es inevitable que los tratantes cambien sus rutas constantemente para evadir la persecución del delito.

Por lo anterior, el concepto de rutas debe ser complementado con el estudio de los espacios socio- territoriales en los que sucede la trata de personas. Es decir, hay lugares donde la tolerancia a este delito es tal que se caracterizan por ser origen, destino y punto intermedios de traslado, los tres elementos al mismo tiempo.

Sobre el *modus operandi* de los tratantes, se han identificado algunos patrones recurrentes, como el enganche por engaño, tanto en el caso de la trata de personas

con fines de explotación sexual como con fines laborales, o por enamoramiento, particularmente en el caso de la trata de personas con fines de explotación sexual.

Los grupos y redes criminales que se dedican al delito de trata de personas presentan cambios constantes en sus estructuras delictivas, los cuales aprenden, innovan y adaptan.

Existen nuevas herramientas, como el Internet, que pueden potenciar el modus operandi de los tratantes y facilitar el reclutamiento de víctimas que no necesariamente responden a los perfiles que han sido identificados en situación de mayor riesgo.

Debido al carácter dinámico y elusivo que utilizan los tratantes, resulta pertinente preguntarse cuáles son los factores que explican esta constante renovación y expansión, a pesar de los esfuerzos y de las políticas punitivas aplicadas hasta el momento.

La evolución de las redes dedicadas a la trata de personas, en sus distintas modalidades, está directamente relacionada con las oportunidades que ofrece una localidad y una sociedad en específico. Estas oportunidades, que pueden ser vistas en términos de las condiciones socioeconómicas desfavorables, potencian dos cosas de manera simultánea: por un lado, el ingreso de nuevos integrantes a las redes criminales y, por otro, el número de víctimas potenciales.

Otros factores que también contribuyen a entender el marco en el que operan los tratantes son: la debilidad (o debilitada estructura institucional); la presencia irregular del poder público en el territorio nacional; su cooptación (en la mayoría de los casos focalizada y parcial); y la falta de complementariedad de los marcos jurídicos (federal y entidades federativas).

Los valores y la percepción de los ciudadanos sobre la legalidad (por ejemplo: la tolerancia a la violencia y el bajo respeto al cumplimiento de la ley en distintas materias, incluyendo la normatividad laboral) constituyen también factores que favorecen la presencia y la densidad de los grupos delictivos dedicados a la trata de personas a nivel nacional.

Estas condiciones generales propician el desarrollo de esta actividad delictiva y la hacen más redituable. De hecho, el delito de trata de personas puede generar dividendos económicos de tal magnitud que no debe descartarse la ambición de algunos tratantes, de usar sus ganancias como plataforma para expandirse e

incursionar en otras actividades económicas ilegales, tanto a nivel nacional como internacional.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS**

El inventario de programas y proyectos que se han instrumentado hasta el momento en México refleja un interés creciente de diversas instituciones, a veces de algunos individuos en particular, por atender el problema desde distintas perspectivas.

Es un gran avance, por ejemplo, que en los últimos cinco años se haya tipificado el delito a nivel federal y en algunos estados, incluso a pesar de distintos obstáculos que han limitado el impacto de la legislación federal y estatal en la materia. A su vez, constituye un avance importante la creación de una Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, y la aprobación de un Programa Nacional en la materia.

El análisis presentado en este diagnóstico muestra que existe un número considerable de acciones, proyectos y ciertos programas aislados que han sido posibles gracias al compromiso de contadas instituciones y en algunos casos de voluntades individuales.

Todavía queda un largo camino por recorrer, se requiere de un esfuerzo concertado y más ambicioso para que esta dispersión de acciones se transforme en una política pública más integral. Algunos temas críticos incluyen:

- La necesidad de una política pública sobre refugios (incluidos albergues y casas de medio camino) que cuente con presupuestos acordes a la magnitud de la problemática, objetivos bien definidos; y la flexibilidad suficiente para atender a víctimas de distintos perfiles (edad, sexo, orientación sexual e identidad de género) y con distintas necesidades (por ejemplo: que requieren de atención de adicciones).
- La necesidad de continuar y ampliar los esfuerzos de capacitación especializada a jueces y agentes del Ministerio Público en los estados, así como prestadores de servicio.
- Una mayor vinculación y coordinación con organismos de la sociedad civil.
- Esfuerzos para visibilizar la trata de personas con otros fines, además de la trata con fines de explotación sexual.



# **DIAGNÓSTICO DE BUENAS PRÁCTICAS E INSTRUMENTOS JURÍDICOS EN AMÉRICA LATINA**



## DIAGNÓSTICO DE BUENAS PRÁCTICAS E INSTRUMENTOS JURÍDICOS EN AMÉRICA LATINA<sup>8</sup>

La Trata de Personas es una forma moderna de esclavitud. Es el comercio de seres humanos ya sean mujeres, niños, niñas, adolescentes y hombres, sin importar género, edad o lugar de origen de las víctimas.

Es una forma multidimensional de explotación que implica diferentes tipos de explotación incluidas las violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales, el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas, la explotación de migrantes y trabajadores migratorios, la explotación laboral y sexual, la violencia y discriminación contra las mujeres y la explotación sexual, laboral y de otro tipo, de niños, niñas y adolescentes. Pero además la trata es en sí misma una forma de explotación.

Se define de la siguiente manera: “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”<sup>9</sup>.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) la Trata de personas es una de las actividades ilegales más lucrativas del planeta, después del tráfico de drogas y de armas: actualmente más de 2.4 millones de personas (mujeres y niñas sobre todo), en más de 130 países del mundo, están siendo explotadas, sexual o laboralmente<sup>10</sup>.

En América Latina, muchos factores concurren a la difusión de este fenómeno:

1) El sueño americano y europeo lleva a muchos latinoamericanos a parar al mercado USA o UE, a realizar trabajos con intensas jornadas laborales.

---

<sup>8</sup> Extracto del documento. *Agencia de cooperación de Holanda Mensen met een Missie; Corporación Espacios de Mujer; Corporación Amiga Joven; Red TAMAR.* (2014). Consultado el 01 de octubre de 2015, en la página web:

<http://www.espaciosdemujer.org/app/webroot/uploads/files/Diagnostico%20Buenas%20Practicas%20e%20instrumentos%20Juridicos%20AL.pdf>

<sup>9</sup> Protocolo de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, instrumento destinado a prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

<sup>10</sup> [http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/dynpages/a\\_20766\\_dtIs.html](http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/dynpages/a_20766_dtIs.html) Boletín Informativo del Sitio Web de la ONU en Español.



2) La industria de la prostitución aumenta el número de mujeres colombianas, brasileñas, peruanas, y suramericanas en general, que son exportadas a países europeos, norteamericanos o asiáticos con el anhelo de un ingreso mayor.

3) La violencia armada, especialmente en Colombia, recluta a la fuerza y explota a menores como combatientes mientras que el crimen organizado obliga a niños y hombres a trabajar en el comercio ilícito del narcotráfico.

Cualquier persona que tiene un valor comercial en el mundo puede ser víctima de la Trata, aunque la mayoría de las víctimas son mujeres, niños y niñas. Se tratan mujeres pobres para servir en la industria del sexo, o vivir en una situación de servidumbre doméstica y/o sexual, o trabajar forzosamente en maquilas o la agricultura. También las mujeres de la clase media y alta pueden ser vulnerables para los “gustos exquisitos” de clientes ricos.

Niñas y niños de diferentes estratos sociales pobres, de la calle, con pocos años de educación son tratados al igual que colegiales. Se tratan hombres para obtener mano de obra barata o casi gratis en los sectores de trabajo informal y, cuando tienen muy mala suerte, pueden servir como banco de órganos.

Al presentarse una situación de Trata de personas, es necesario que múltiples factores concurren simultáneamente: zonas de extrema pobreza de una región, desigualdad de oportunidades, migración por motivos económicos y sociales, discriminación por género, falta de acceso a la educación, a la salud y a la justicia, entre otros. A estos factores se pueden sumar la falta de concientización, sensibilización e información sobre la problemática por parte de la sociedad en general, y la insuficiente capacitación de los organismos con capacidad de juzgar a los responsables por la comisión del delito sin criminalizar a las víctimas.

La Trata de Personas es un delito de carácter transnacional, no solo porque ocurre fuera de las fronteras de un país, sino porque ocurre en casi todos los países del mundo. Requiere, por lo tanto, políticas transnacionales que impulsen la cooperación internacional mediante el intercambio de información y la asistencia mutua. En noviembre de 2008, el 63% de los 155 países y territorios que abarcaba el Informe Mundial sobre la Trata de Personas de la UNODC había aprobado leyes que abordaban las principales formas de trata. Otro 16% había aprobado leyes que abarcaban únicamente algunos elementos de la definición que figura en el Protocolo contra la trata de personas. En 2003, sólo un 33% de los países que abarcaba el informe tenía legislación contra la trata de personas; a fines de 2008, la tenía el 80%.

En otras palabras, el número de países con esta legislación se había incrementado en más del doble entre 2003 y 2008 como resultado de la aprobación del Protocolo. Además, el 54% de los países encuestados había establecido una dependencia policial especial contra la trata de personas, y más de la mitad había formulado un plan de acción nacional para ocuparse de la cuestión.

En el Informe Global sobre Trata de Personas, publicado por la Oficina de las Naciones Unidas sobre la Droga y el Delito en el 2012, en América latina se identificaron más de 6000 víctimas entre el 2007 y 2011<sup>11</sup>.

Si bien se han encontrado víctimas de otras regiones en las Américas, hay víctimas latinoamericanas en casi todo el mundo. El análisis de los flujos y patrones de la Trata en la región muestra que el reclutamiento se realiza en las áreas más pobres y la explotación en las áreas más ricas; este dato es válido también para la trata interna y para la trata intrarregional.

- Las víctimas más pobres de América Central son traficadas hacia Norte América y las víctimas de los países andinos son trasladadas al Cono Sur.
- Los países en los que se da mayoritariamente la trata a nivel interno son Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela.
- Los países que manifiestan formas de trata intra-regional son Bolivia, Ecuador y Paraguay.
- Los países que tienen un fuerte movimiento de trata trans-regional (desde Latinoamérica hacia Europa y Norteamérica) son Argentina, Brasil, Chile y Paraguay (mujeres adultas), mientras que las menores de edad son las principales víctimas en Bolivia y Perú.

Nicaragua es uno de los más destacados proveedores de la Trata, sobre todo de menores. Por su parte, Honduras, Guatemala y México son punto de encuentro de personas, que suelen ser posteriormente enviadas a un tercer país, con frecuencia EEUU o Canadá, por motivos de cercanía y reducción de costes.

La labor de lucha contra la trata de personas entraña muchos desafíos y hay variaciones regionales significativas en el cumplimiento de las normas internacionales por los distintos países. La aplicación de las leyes no es sencilla; para hacerlo se requieren recursos, fiscalización permanente, vigilancia y evaluación.

---

<sup>11</sup> Esclavitud Cero, La corrupción y el crimen organizado: los mayores obstáculos en la batalla contra la Trata de personas en las Américas. <http://esclavitudcero.wordpress.com>

Países como Argentina y Chile son importadores de mujeres de los otros países vecinos, con fines de prostitución.

Colombia se reconoce como un gran exportador de mujeres y niñas a América Latina, el Caribe, Europa occidental, Asia, Medio Oriente y Norteamérica, víctimas de la Trata de personas con fines de explotación sexual. Colombia es también un destino apetecido para el turismo sexual infantil de extranjeros, sobre todo en ciudades costeras como Cartagena y Barranquilla y no se puede desconocer que tal vez los inmigrantes, provenientes de Suramérica, África y China, en tránsito con destino a Estados Unidos y Europa, también son víctimas de Trata de personas<sup>12</sup>.

Sólo en México, cada año entre 16 mil y 20 mil niños y niñas son explotados sexualmente por los cárteles que los secuestran, esclavizan y extorsionan. La cifra asciende a 2 millones en toda América Latina, según la ONU. México, además de ser país de origen de víctimas de Trata, sirve como tránsito y llegada de personas sujetas a explotación laboral y sexual provenientes de Sudamérica, el Caribe y Centroamérica. De la misma forma, se documentó<sup>13</sup> que México es país de origen de víctimas sujetas a Trata en Japón.

En algunos países del Cono Sur, como Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Uruguay y Paraguay, además de realizarse Trata de personas a nivel regional, las redes de tratantes han expandido sus hilos hasta Europa para llevar principalmente a mujeres y niños con fines de explotación sexual. Estados Unidos y Canadá tampoco están exentos de este delito, ya que se han convertido de manera específica en países receptores de víctimas de Trata provenientes del resto de los países americanos, así como de otros continentes.

Después que en el año 2000, los países latinoamericanos adoptaron el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo), los organismos regionales y los propios Estados diseñaron nuevas políticas y leyes para asegurar el cumplimiento y fortalecer el marco de lucha contra la Trata de personas destinada, principalmente, a la explotación sexual. Además de México y sus países vecinos, donde la Trata de personas incluye, junto con la prostitución, el trabajo esclavo, el Cono Sur concentra gran parte de la problemática.

---

<sup>12</sup> Mónica Peruffo, Marco Conceptual de la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes, Programa contra la Trata de Personas OIM – Colombia, 2006

<sup>13</sup> The Protection Project de la Universidad Johns Hopkins, Trafficking in Persons, Especially Women and Children in the Countries of the Americas, Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins, Maryland, Estados Unidos, 2002, p. 11.

Argentina, Paraguay, Bolivia y Brasil constituyen un circuito donde la Trata de mujeres y niñas para la explotación sexual es fuerte: según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la mitad de las víctimas de Trata en el Cono Sur son de origen paraguayo y el principal destino en la región es Argentina.

En Paraguay, la única legislación sobre el tema deriva del artículo 129 del Código Penal, donde se prohíbe la Trata transnacional para fines de prostitución.

En Argentina, en el 2012 se sancionó la Ley 26.842 sobre prevención y sanción de la Trata de personas y asistencia a sus víctimas. Uruguay, por su parte, es considerado como un país de vanguardia en cuanto a la legislación, con dos leyes al respecto: contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (17.815 de 2004) y la ley de Trata de personas (18.250, de 2007), las cuales incorporan las definiciones del Protocolo de Palermo y de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En México, en junio del 2012, el Congreso aprobó una norma contra la Trata de personas. Establece que las autoridades de todos los niveles de gobierno y de los ministerios públicos, además de la Policía deben de actuar de oficio contra el delito. Regula, además, la reparación del daño a las víctimas de manera integral, que será proporcional a la gravedad del daño sufrido.

Pero toda esta legislación falla en algo, en opinión de la periodista Lydia Cacho, experta en el tema luego de infiltrarse en una red de prostitución: ninguna ley criminaliza al cliente.

La realidad de la Trata es una manifestación clara de la violencia específica que afecta especialmente a las mujeres (principales víctimas de este delito), resultado de su condición de género y de su condición de discriminación política, social y económica, que las expone a la vulnerabilidad extrema ante las redes de la Trata. Combatir la Trata de mujeres significa, en primer lugar, eliminar todas las manifestaciones de discriminación de género que afectan a las mujeres dentro de sus países y que los derechos humanos de las mujeres y hombres se respeten en condiciones de igualdad.

La Trata de personas es nítidamente una cuestión social que relaciona crimen y situación de miseria y que, hasta ahora, ha sido tratado como problema individual.

La facilidad de reclutar a las mujeres por parte de redes se presenta exactamente cuando las mujeres, intentando resolver solas sus problemas de supervivencia se

ven atraídas por propuestas aparentemente seductoras. Aquí hay una cuestión inicial de vulnerabilidad y es aquí donde está el papel del Estado, invirtiendo en políticas públicas de educación, trabajo, etc.

Hay que tomar algunas medidas concretas e inaplazables para que se logren enfrentar las cuestiones de género que subyacen a la Trata.

1) Fortalecer los programas en los cuales se trabajan la igualdad de género en espacios gubernamentales y no-gubernamentales.

2) Invertir específicamente en políticas de afirmación y equidad. Más educación, más salud, más trabajo, formación, profesionalización. Si las mujeres son mejor preparadas, con mejor calidad de vida, con más derechos garantizados, ellas serán menos vulnerables.

3) Fortalecer los programas para niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad o peligro. Educación como medida de prevención; educación sobre género, asunto que parece simple, pero muy importante.

### **Sociedad Civil**

La participación de la sociedad civil es un componente fundamental cuando se quiere dar un enfoque integral a la lucha contra la Trata de personas: ayuda a los gobiernos a identificar las víctimas y ofrece servicios directos como asistencia jurídica, atención médica y ayuda psicológica a lo largo de las actuaciones judiciales. Varias ONG participan activamente en todo el mundo en la configuración de políticas e instrumentos jurídicos internacionales. Durante la negociación del Protocolo contra la Trata de personas, las organizaciones de la sociedad civil cumplieron un importante papel.

- **REDLAC** Red Latino Americana y Caribeña de la Alianza Global contra la Trata de Mujeres es el Capítulo de la GAATW en América Latina y el Caribe. La lucha contra la Trata de personas llevó en el 2006 a 18 organizaciones de la región a plantearse la necesidad de sentar las bases para fortalecer el trabajo conjunto, especialmente con vistas a mejorar la incidencia política y profundizar en las discusiones. GAATW-REDLAC se auto define como “una red de organizaciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe que trabajan enfrentando la Trata de Personas, con énfasis en las mujeres y niñas, desde una perspectiva de Derechos Humanos y que pretenden ser una voz con presencia nacional, regional e internacional”. Ha participado en numerosos eventos internacionales con el objetivo general de contribuir a la promoción de cambios en las estructuras económicas, sociales, legales y políticas para la protección de las personas víctimas de la Trata

y la judicialización de los tratantes. La generación de conocimiento y el fortalecimiento del trabajo en red han sido igualmente importantes y así, en el 2008, algunas organizaciones miembro completaron la Investigación Tri-nacional sobre la Trata de Mujeres de Brasil y de la República Dominicana hacia Surinam. GAATW-REDLAC se reúne regularmente para acordar y evaluar su plan de acción, así como para continuar con el intercambio de informaciones y el análisis en conjunto de la lucha contra la Trata a nivel regional.

Actualmente está conformada por 23 organizaciones procedentes de Argentina (1), Bolivia (2), Brasil (9), Colombia (3), República Dominicana (4), Guatemala (1), Honduras (1), Perú (1) y Surinam (1).

- **CATWLAC. Coalition Against Trafficking in Persons.** Trabaja a nivel local, nacional, regional e internacional para promover el derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia y explotación sexual. Contribuye a la disminución del fenómeno por medio de cartas, campañas, peticiones y acciones urgentes. En Latinoamérica trabaja con las Coaliciones Nacionales y con grupos u organizaciones de las mujeres y de derechos humanos y con otros organismos y organizaciones de la sociedad civil para generar conciencia pública. Brinda asesoría técnica a las coaliciones nacionales y a los grupos feministas que luchan contra la Trata de personas para la explotación sexual. Organiza y participa en conferencias y en redes regionales e internacionales e intercambia información con las distintas regiones del mundo. Diseña y aplica modelos de intervención comunitaria tendientes a la prevención, protección y persecución de la Trata de personas para la explotación sexual desde distintas instancias públicas o de la sociedad civil para erradicar el fenómeno. Aspira a colocar el tema en la agenda pública de la región y en la de cada uno de los países que la integran y participar en la elaboración de políticas públicas en cada uno de ellos para resolver esta forma moderna de esclavitud.

La Coalición Regional Contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe tiene su sede en la Ciudad de México (desde enero del 2003) y se fundó legalmente el 5 de noviembre de 2004. Actualmente cuenta con coaliciones nacionales en Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

- **ECPAT International** es la principal red mundial dedicada a combatir la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Nació en 1994 como una campaña contra el turismo sexual infantil y ha crecido hasta convertirse en una red que hoy representa a 82 organizaciones locales de 75 países. Actualmente

lucha contra la prostitución infantil, la Trata de niños, niñas y adolescentes con fines sexuales y la pornografía infantil. Impulsa a la comunidad mundial a garantizar que niños/as y adolescentes en todo el mundo disfruten de sus derechos fundamentales, libres de todas las formas de explotación sexual comercial. Solicita a los gobiernos que adopten medidas para fortalecer sus políticas de protección de la niñez, adhiriéndose a sus obligaciones internacionales. Esto incluye ejercer presión para impulsar cambios en políticas que abordan las brechas legislativas, la formulación de planes nacionales de acción, así como acuerdos bilaterales y multilaterales eficaces. Implementa iniciativas de desarrollo de capacidades para operadores de justicia, cuidadores/as, responsables de formular políticas públicas y legisladores/as.

- **AntiSlavery International.** Organización benéfica del Reino Unido que trabaja exclusivamente en contra de la esclavitud y los abusos relacionados con esta. Apunta a garantizar que todas las víctimas de la Trata tengan sus derechos protegidos y que reciban ayuda sin condiciones. Para erradicar esta forma de esclavitud moderna es necesario que se protejan los derechos de las víctimas de la Trata y de aquellos que corren el riesgo de ser víctimas, y se necesita también abordar sus causas y consecuencias. Realiza actividades de investigación y de seguimiento, de defensa (incluso en representación de individuos víctimas de la Trata) y de cabildeo y busca crear mayor conciencia y promover el desarrollo de capacidades involucrando a diversos actores. Se ocupa de la Trata en todo el mundo y desde el comienzo del programa en el año 2000, ha contribuido al desarrollo e introducción de convenciones internacionales, de legislación contra la Trata en el Reino Unido y la UE y al desarrollo del Plan Británico de Acción contra la Trata de Personas. Insta a los gobiernos a que adopten las normas internacionales para proteger los derechos de las víctimas de la trata de personas y a que logren un equilibrio entre la protección de las víctimas de la trata, la acción judicial contra los tratantes y la prevención de este delito. Desde el año 2007 trabaja para garantizar el acceso a la justicia por parte de las víctimas de la trata, y en especial para que reciban una compensación por el daño sufrido en manos de los tratantes. Anti-Slavery International trabaja en todo el mundo a través de socios locales en África, Asia, América Latina, Europa y la región del Golfo. La mayor cantidad de esclavos viven en los países más pobres del mundo.

- **Coalition to Abolish Slavery & Trafficking – CAST** (Coalición para la Abolición de la Esclavitud y la Trata de Personas) es una organización de derechos humanos, multiétnica, multilingüe, con sede en Los Ángeles desde su creación en el año 1998. Es reconocida nacional e internacionalmente por su dedicación a la identificación de sobrevivientes de la Trata de personas, por su movilización de todos los sectores de la comunidad para que identifiquen la Trata de personas y aboguen contra ella,

y por los servicios directos que ofrece a las víctimas. CAST ofrece servicios integrales a largo plazo (servicios sociales y legales) y gestiona un refugio exclusivamente dedicado a las víctimas de la Trata de personas. CAST ha fijado como su misión asistir a personas captadas para fines de trabajo forzado y de prácticas de esclavitud, y trabajar para ponerle fin a todas las instancias de tales violaciones de los derechos humanos.

- **Observatorio Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de personas.** Construir espacios de investigación, encuentro y diálogo sobre la realidad latinoamericana sobre trata y el tráfico de personas, entre organismos de la sociedad civil y académicos de universidades en interlocución con instituciones del Estado en cada país. El Observatorio surge de la conformación de esfuerzos de los países participantes en los dos Congresos Latinoamericanos sobre trata y tráfico realizados en Argentina (2008) y México (2010), para generar e intercambiar información sobre el fenómeno. Entre los países miembro se cuentan Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

- **Proniño**, de Fundación Telefónica es la principal iniciativa desarrollada por una empresa privada para contribuir a la erradicación del trabajo infantil que vulnera los derechos de los niños, niñas y adolescentes en América Latina.

[http://www.fundacion.telefonica.com/es/educacion\\_innovacion/pronino/index.htm](http://www.fundacion.telefonica.com/es/educacion_innovacion/pronino/index.htm)

- **MTV EXIT** es una campaña sobre la libertad: sobre nuestros derechos como seres humanos a elegir dónde vivir, dónde trabajar, quiénes son nuestros amigos y a quiénes amar. Cientos de miles de personas en todo el mundo están privadas de ellas. Son víctimas de la trata y la explotación, esclavos del mundo moderno a los que grupos delictivos han engañado u obligado a distintas formas de trabajo o de explotación sexual. <http://mtvexit.org/la/about-mtv-exit/>

Con base en la legislación contra la Trata existente en cada País, elemento fundamental para que se puedan tener reglas claras sobre los procesos de asistencia, protección y judicialización, se hace necesario complementarla con:

- Incluir en las políticas planes, guías, protocolos, así como la diferenciación entre las modalidades de la Trata y la tipología de las víctimas (menores, adultas, migrantes).

- Implementar un sistema regional de intercambio de información a nivel jurídico, de estudio de casos, estadísticas y análisis.



- Fortalecer los programas de asistencia y protección para niños, niñas y adolescentes y ampliar la cobertura a personas adultas, otorgando fondos para programas especializados en atender a estos grupos poblacionales.
- Capacitar de manera teórico-práctica a los funcionarios y autoridades en los diferentes fines de la Trata, legislación internacional, instrumentos de Derechos humanos, técnicas investigativas y forenses, así como en metodologías para el desarrollo de operaciones conjuntas entre Estados, intercambio de pruebas judiciales y mecanismos de extradición.
- Crear un mecanismo de monitoreo y evaluación sobre el impacto de las acciones contra la Trata implementadas por el Gobierno nacional, los Organismos Internacionales y las ONG permitiendo así el análisis y reflexión sobre los avances, retos y desafíos en la Trata.
- Fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil para que pueden ejercer una veeduría ciudadana en relación con la implementación de la legislación contra la Trata, la protección a los Derechos Humanos, así como en la ejecución de los planes, programas y proyectos contra la Trata en la región.
- Implementar estrategias de comunicación para sensibilizar y educar a la población sobre los derechos de las víctimas de la Trata, rompiendo así con los estereotipos, la discriminación y la re-victimización.

# **LEY MARCO PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA**

# LEY MARCO PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El derecho de las sociedades a vivir en un entorno libre de las consecuencias generadas por la violencia y la delincuencia, donde el Estado, en corresponsabilidad con otros actores relevantes, tienen la obligación de fomentar ambientes de vida seguros, está plasmado en prácticamente todas las constituciones políticas de los países a lo largo de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, la mayoría de nuestros países todavía se encuentran lejos de la consecución de un estado de seguridad que garantice la plena permanencia del derecho fundamental a la vida libre de violencia y libre de los estragos de la prevalencia delictiva.

La mayoría de nuestras experiencias relacionadas con la labor del Estado en pro de la seguridad de sus ciudadanos y de sus instituciones ha pasado indefectiblemente por el combate frontal contra las organizaciones delictivas y el crimen organizado, y no siempre nuestras prácticas se han enfocado en una estrategia que privilegie también la prevención social de la violencia y la delincuencia, es decir, que se concentren en ir a la causas para cambiar las raíces que originan el problema.

El Parlamento Latinoamericano es una institución democrática de carácter permanente, que está encargada de promover, armonizar y canalizar todas las formas posibles encaminadas a fortalecer la integración regional. Por ello, el Parlatino representa un foro en el cual se pueda promover a nivel regional una propuesta legislativa que tiene como propósito incentivar a los Estados Miembros a crear, dentro de sus propios marcos legales, un Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia a través del cual los gobiernos generen las políticas públicas vinculadas con la estrategia de seguridad, y que se enfocan hacia la corresponsabilidad que debe darse tanto en la organización social como en la autoridad que la dirige, con el objetivo específico de disminuir la violencia y la incidencia delictiva.

Esta propuesta que se pone a consideración del Pleno propone lo siguiente:

## **PREÁMBULO**

Considerando la importancia de adoptar políticas, programas y acciones eficaces para prevenir y disminuir la violencia y la delincuencia, que incluyan medidas para la protección de las personas y grupos que se encuentren en una situación de vulnerabilidad.

Reconociendo la importancia de integrar elementos de prevención social de la violencia y la delincuencia en todas las políticas y programas sociales y económicos pertinentes, haciendo especial hincapié en las y los jóvenes, los niños, las mujeres y los grupos en situación de vulnerabilidad.

Reconociendo también que los Estados deberían alentar la colaboración entre todos los órdenes de gobierno, la academia, la sociedad civil así como la iniciativa privada y los medios de comunicación para identificar que la violencia es un síntoma de lo que pasa en nuestra sociedad y refleja las problemáticas de la violencia familiar y comunitaria, con el fin de garantizar el fortalecimiento y la sostenibilidad de las estrategias, programas e iniciativas eficaces de prevención social de la violencia y la delincuencia según proceda, y promover una cultura de paz y no violencia.

Recordando que las políticas de seguridad pública deberían fomentar medidas para enfrentar las múltiples causas de la delincuencia, la violencia y la inseguridad, así como para fortalecer los factores de protección.

Reconociendo que la elaboración y aprobación de políticas y programas de prevención social de la violencia y la delincuencia, así como su supervisión y evaluación, son responsabilidad de los Estados, y reafirmando que esa labor debería basarse en un enfoque participativo, de colaboración e integrado que comprenda a todos los grupos de interés pertinentes, incluidos los de la sociedad civil.

Reconociendo también la importancia de fortalecer las asociaciones entre el sector público y el sector privado para prevenir la violencia y delincuencia en todas sus formas y manifestaciones, mediante programas conjuntos y coordinados.

## **CAPÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1** - La presente Ley tiene por objeto impulsar que los Estados Miembros del Parlatino formulen e implementen políticas y programas integrales encaminados al fortalecimiento de la prevención social de la violencia y la delincuencia y a la disminución de los factores de riesgo que contribuyen a la violencia y la victimización, en estrecha coordinación con los actores sociales involucrados en la corresponsabilidad para la coproducción de la seguridad; así como a que, al elaborar programas de prevención social de la violencia, fortalezcan la inclusión social, el tejido social, el acceso a la justicia, la cohesión comunitaria y familiar, la participación ciudadana, la reinserción social y el acceso a los servicios de salud y educación, promoviendo una cultura de paz y legalidad para el bienestar de las personas, particularmente de los grupos en situación de vulnerabilidad.

**Artículo 2.-** La prevención social de la violencia y la delincuencia es el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que detonen la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan y buscar el fortalecimiento de los factores de protección.

**Artículo 3.-** La planeación, programación, implementación y evaluación de las políticas públicas, programas y acciones se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las Instituciones que así se determinen y demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al cumplimiento de esta Ley, debiendo observar como mínimo los siguientes principios:

I. Respeto irrestricto a los derechos humanos;

II. Integralidad. El Estado, en sus distintos órdenes de gobierno desarrollará políticas públicas integrales eficaces para la prevención social de la violencia y la delincuencia, con la participación ciudadana y comunitaria;

III. Intersectorialidad y transversalidad. Consiste en la articulación, homologación y complementariedad de las políticas públicas, programas y acciones de los distintos órdenes de Gobierno, incluidas las de justicia, seguridad pública, desarrollo social, economía, cultura y derechos humanos, entre otras, con atención particular a las comunidades, las familias, las niñas y niños, las mujeres, así como las y los jóvenes en situación de riesgo y todos aquellos grupos que así se consideren prioritarios;

IV. Trabajo conjunto. Comprende el desarrollo de acciones conjuntas entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, así como de los diferentes sectores y grupos de la sociedad civil, organizada y no organizada, así como de la comunidad académica, el sector privado y organismos internacionales de manera solidaria, para que contribuyan a la prevención social de la violencia y la delincuencia y al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad;

V. Continuidad de las políticas públicas. Con el fin de garantizar los cambios socioculturales en el mediano y largo plazos, a través del fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana, comunitaria y familiar, asignación de presupuesto, el monitoreo y la evaluación;

VI. Interdisciplinariedad. Consiste en el diseño de políticas públicas tomando en cuenta conocimientos y herramientas de distintas disciplinas y experiencias nacionales e internacionales;

VII. Diversidad. Consiste en considerar las necesidades y circunstancias específicas determinadas por el contexto local territorial, el género, la procedencia étnica, sociocultural, religiosa, así como las necesidades de grupos vulnerables o en riesgo, mediante la atención integral diferenciada y acciones afirmativas;

VIII. Proximidad. Comprende la resolución pacífica de conflictos, con estrategias claras, coherentes y estables, de respeto a los derechos humanos, la promoción de la cultura de la paz y sobre la base del trabajo social comunitario, así como del contacto permanente con los actores sociales y comunitarios, y

IX. Transparencia y rendición de cuentas. En los términos de las leyes aplicables.

**Artículo 4.-** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Participación ciudadana y comunitaria: La participación de los diferentes sectores y grupos de la sociedad civil, organizada y no organizada, la comunidad académica, el sector privado y las organizaciones internacionales;

II. Sociedad civil: la sociedad civil en su conjunto puede estar legalmente constituida bajo el rubro de asociaciones o bien no ser una figura jurídica y ser un grupo informal.

III. Grupos poblacionales prioritarios: son grupos que registran mayor vulnerabilidad a experimentar las problemáticas de la violencia y la delincuencia, toda vez que su condición y posición social influye en que se vean afectados por diversas situaciones que combinadas les expone a mayor riesgo ante la violencia y delincuencia; algunas de estas situaciones son la deserción escolar, falta de oportunidades laborales, embarazo temprano, consumo de drogas, ambientes familiares deteriorados y problemáticos, marginación y exclusión.

IV. Acciones afirmativas: las acciones afirmativas son deberes de los poderes públicos que toman en cuenta las características de las personas o grupos que

han recibido un trato desigual para favorecerlas en los mecanismos de distribución de bienes escasos con el fin de generar situaciones que permitan el desarrollo de condiciones igualitarias y, en este sentido, están cimentadas en el terreno de la igualdad y la justicia, no en el libre mercado ni la competencia.

V. Atención integral: abordaje de la problemática que hace énfasis en su origen multifactorial.

VI. Atención diferenciada: abordaje de la problemática que hace énfasis en la distinción de los grupos de acuerdo a su naturaleza (edad, sexo, etc.).

VII. Coproducción de la seguridad: Acciones coordinadas que permiten a diversas instancias municipales, estatales y federales, organizaciones de la sociedad civil, del sector privado y a los habitantes de las comunidades participar en la construcción de una ciudad más segura, enfrentando de manera efectiva y coordinada los problemas de inseguridad.

VIII. Delincuencia: Fenómeno social, que obedece a diversas causas y tiene múltiples dimensiones, y que se expresa mediante una conducta que quebranta un orden social o legal determinado (delito).

IX. Diagnóstico: Consiste en la identificación de problemáticas específicas del territorio en estudio, de su relevancia y magnitud, así como de las posibles causas que las originan para afrontarlas conjuntamente con la sociedad, así como los factores de riesgo y protección asociados a ellas. El diagnóstico constituye una herramienta permanente de trabajo, que no sólo es útil para la etapa inicial de un programa o estudio, sino también para comprobar avances o tendencias del proceso y evaluar actividades, resultados o impactos. El diagnóstico puede ser documental (si únicamente se recurre a fuentes indirectas y cifras) o participativo (si se realiza trabajo de campo y se construye en colaboración estrecha con los miembros de la comunidad).

X. Diagnóstico Documental: Tipo de diagnóstico que se construye a partir de cifras oficiales obtenidas de registros administrativos y con información recopilada por instancias gubernamentales y no gubernamentales, por ejemplo, datos sociodemográficos e índices delictivos, así como los resultados de encuestas de victimización y percepción de seguridad. Con los datos recabados se obtiene un panorama general de la situación tanto a nivel nacional como local que permite conocer las problemáticas en el territorio, sus transformaciones y tendencias, lo cual constituye una línea base para el diseño de proyectos de intervención que contribuyan a su disminución y resolución.

XI. Diagnóstico Participativo: Tipo de diagnóstico en el que la ciudadanía y los distintos actores de la comunidad se involucran activamente durante todo el proceso de elaboración. Sus objetivos son:

- 1) realizar una caracterización de la comunidad, en términos de su territorio y aspectos sociales, económicos y culturales;
- 2) conocer y jerarquizar las necesidades y problemas de la comunidad, así como las acciones que sus miembros identifican para resolverlos;
- 3) y detectar las causas y factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia, así como los factores de protección, con miras a desarrollar programas que incidan sobre los primeros (causas y factores de riesgo) y estimulen los segundos (factores de protección).

Para llevar a cabo el diagnóstico participativo el equipo de trabajo de cada demarcación puede valerse de técnicas tanto cualitativas (talleres, entrevistas a profundidad, entrevistas grupales, marchas exploratorias, etc.) como cuantitativas (cuestionarios).

XII. Factores de protección o contención de la violencia: Capacidades individuales, grupales o institucionales y formas de relaciones sociales que generan respeto, tolerancia, reconocimiento del otro y de sus necesidades, y mecanismos de sanción social a las trasgresiones, aceptados por todos y que permiten procesar adecuadamente los conflictos, como son hábitos y prácticas de gobernabilidad democrática, cultura de paz y diálogo, modelos de crianza democráticos, gestión participativa de empresas, entre otros.

XIII. Factores de riesgo de la violencia: Expresan la existencia de conflictos y desequilibrios graves que advierten sobre el posible surgimiento de diversas formas de violencia, algunos son: hacinamiento, embarazos adolescentes, deserción escolar, desempleo, adicciones, entre otros. (Incid Social, 2011).

Los factores de riesgo pueden ser clasificados en ámbitos de procedencia, de acuerdo a un continuo que va desde el nivel individual hasta el nivel sociocultural. A continuación se enumeran estos ámbitos, proporcionando en cada caso algunos ejemplos.

- a) Factores individuales: bajo coeficiente intelectual, baja capacidad de resolución de conflictos, actitudes y valores favorables hacia conductas de riesgo, hiperactividad, temperamento difícil en la infancia.
- b) Factores familiares: baja cohesión familiar, tener padres con enfermedad mental, estilos parentales coercitivos, ambivalentes o permisivos y ausencia de valores cívicos.
- c) Factores ligados al grupo de pares: pertenencia a grupos de pares involucrados en actividades riesgosas (comportamientos delictivos, consumo de drogas, por ejemplo).
- d) Factores escolares: bajo apoyo del profesor, alienación escolar, violencia escolar.



e) Factores sociales y comunitarios: la desintegración comunitaria, la desconfianza ciudadana hacia las autoridades, estigmatización y exclusión de actividades comunitarias y familiares.

f) Factores socioeconómicos y culturales: vivir en condición de pobreza. 4

XIV. Grupos en situación de vulnerabilidad: Son aquellos grupos que comparten ciertas características que los colocan en una situación de debilidad o desventajas, las cuales, aumentan el riesgo de que padezcan daños en bienes o valores sociales importantes; y limitan el ejercicio de sus derechos humanos. Las características que los posicionan en tal situación pueden estar motivadas por razones de diversa índole, de las que destacan:

- 1) Por razón de género, las mujeres
- 2) Por razón de edad, las niñas, niños y jóvenes
- 3) Por razón de circunstancias físicas o psíquicas, las personas discapacitadas,
- 4) Por razón de nacionalidad o etnia, las personas extranjeras sin permiso y ciertas minorías,
- 5) Por razones sociales y económicas, los reclusos, ex-reclusos, consumidores de drogas, pobres, etc.

XV. Prevención de la violencia: Estrategias destinadas a impedir el surgimiento y escalada de la violencia, mediante la reducción de los factores generadores y de riesgo, y el fortalecimiento de los factores de protección. De acuerdo con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, existen tres niveles en los que se implementa la prevención:

Primario: es de aplicación universal y consiste en medidas que operan mucho antes de que ocurran los hechos violentos y/o delictivos, al promover acciones no violentas y proveer incentivos positivos para que la población tome caminos alternativos a la delincuencia y la violencia.

Secundario: está enfocada a quienes tienen mayor riesgo de generar violencia y/o cometer un delito. Terciario: políticas y acciones dirigidas a los generadores de violencia y/o delincuentes para evitar la reincidencia, así como a las víctimas, para evitar la revictimización.

XVI. Prevención de la delincuencia: Proceso que disminuye, limita y liquida las causas y condiciones de la delincuencia (en tanto fenómeno social), a través de medidas implementadas por el Estado y la sociedad en su conjunto.

XVII. Victimización: Acto en el cual una persona es objeto del uso de la fuerza que le produce un daño físico o psicológico. La victimización parte del criterio de ocasionar daños, dañar a otros en su persona o en su patrimonio y sus derechos.

XVIII. Violencia: El uso deliberado del poder o de la fuerza física, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.

Quedan incluidas las diversas manifestaciones que tiene la violencia como la de género, la juvenil, la delictiva, la institucional y la social, entre otras.

## **CAPÍTULO SEGUNDO DE LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA Y LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS**

**Artículo 5.-** La prevención social de la violencia y la delincuencia incluye los siguientes ámbitos:

- I. Social;
- II. Comunitario;
- III. Situacional,
- IV. Psicosocial.
- V. Policial orientado a la comunidad.

**Artículo 6.-** La prevención social de la violencia y la delincuencia en el ámbito social se llevará a cabo mediante:

- I. Programas integrales de desarrollo social, cultural y económico que no produzcan estigmatización, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo, deporte y desarrollo urbano;
- II. La promoción de actividades que eliminen la marginación y la exclusión;
- III. El fomento de la solución pacífica de conflictos;
- IV. Estrategias de educación y sensibilización de la población para promover la cultura de legalidad y tolerancia respetando al mismo tiempo las diversas identidades culturales. Incluye tanto programas generales como aquéllos enfocados a grupos sociales y comunidades en altas condiciones de vulnerabilidad, y
- V. Se establecerán programas que modifiquen las condiciones sociales de la comunidad y generen oportunidades de desarrollo especialmente para los grupos en situación de riesgo, vulnerabilidad, o afectación.

**Artículo 7.-** En el ámbito social se contemplará la prevención en materia de integración y orientación familiar, la cual tendrá como objetivos específicos, los siguientes:

- I. Procurar el bienestar familiar, a través de dinámicas de grupo con padres de familia bajo la directriz del respeto y convivencia mutua;
- II. Promover la comunicación constante dentro del núcleo familiar;
- III. Sensibilizar al padre y a la madre, o a quienes ejerzan la patria potestad o tengan su custodia, respecto de la función educativa para los hijos y menores a su cargo;
- IV. Fomentar la paternidad y la maternidad responsables como formadores de personas socialmente comprometidas;
- V. Asesorar a los padres de familia para atender problemas de alcoholismo, drogadicción y otros semejantes, que atenten contra la integridad de la familia;
- VI. Establecer el proyecto de vida en familia, bajo las bases fundamentales de trabajo de equipo para la solidaridad, generosidad, honestidad, respeto, responsabilidad, lealtad y legalidad.
- VII. En general, brindar la atención a todas aquellas cuestiones indispensables para el bienestar de la familia.

**Artículo 8.-** La prevención en el ámbito comunitario pretende atender los factores que generan violencia y delincuencia mediante la participación ciudadana y comunitaria y comprende:

- I. La participación ciudadana y comunitaria en acciones tendentes a establecer las prioridades de la prevención, mediante diagnósticos participativos, el mejoramiento de las condiciones de seguridad de su entorno y el desarrollo de prácticas que fomenten una cultura de prevención, autoprotección, denuncia ciudadana y de utilización de los mecanismos alternativos de solución de controversias;
- II. El mejoramiento del acceso de la comunidad a los servicios básicos;
- III. Fomentar el desarrollo comunitario, la convivencia y la cohesión social entre las comunidades frente a problemas locales;
- IV. La participación ciudadana y comunitaria, a través de mecanismos que garanticen su efectiva intervención ciudadana en el diseño e implementación de planes y programas, su evaluación y sostenibilidad, y
- V. El fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

**Artículo 9.-** La prevención en el ámbito situacional consiste en modificar el entorno para propiciar la convivencia y la cohesión social, así como disminuir los factores de riesgo que facilitan fenómenos de violencia y de incidencia delictiva, mediante:

- I. El mejoramiento y regulación del desarrollo urbano, rural, ambiental y el diseño industrial, incluidos los sistemas de transporte público y de vigilancia;
- II. El uso de nuevas tecnologías;
- III. La vigilancia respetando los derechos a la intimidad y a la privacidad;
- IV. Medidas administrativas encaminadas a disminuir la disponibilidad de medios comisivos o facilitadores de violencia, y

V. La aplicación de estrategias para garantizar la no repetición de casos de victimización.

**Artículo 10.-** La prevención en el ámbito psicosocial tiene como objetivo incidir en las motivaciones individuales hacia la violencia o las condiciones criminógenas con referencia a los individuos, la familia, la escuela y la comunidad, que incluye como mínimo lo siguiente:

- I. Impulsar el diseño y aplicación de programas formativos en habilidades para la vida, dirigidos principalmente a la población en situación de riesgo y vulnerabilidad;
- II. La inclusión de la prevención social de la violencia y la delincuencia; así como de las adicciones, en las políticas públicas en materia de educación, y
- III. El fortalecimiento de las capacidades institucionales que asegure la sostenibilidad de los programas preventivos.

**Artículo 11.-** La prevención social de la violencia y la delincuencia en el ámbito policial con orientación a la comunidad, se llevará a cabo mediante:

- I. La promoción de la corresponsabilidad para la convivencia y la coproducción de seguridad entre la policía y otros actores sociales y comunitarios.
- II. La implementación de programas de fortalecimiento de prácticas policiales con perspectiva de género y derechos humanos.
- III. La elaboración de protocolos y estrategias de acción policial apegadas a las necesidades locales con base en mecanismos de recopilación, sistematización y análisis de información que permitan optimizar la actuación en materia de prevención.
- IV. La promoción de estrategias para la recuperación de la confianza y la credibilidad de los ciudadanos en las instituciones policiales.
- V. La implementación de mecanismos para la evaluación, transparencia y rendición de cuentas de las instituciones policiales a la comunidad.

**Artículo 12.-** El acceso a la justicia y la atención integral a las víctimas de la violencia o de la delincuencia debe considerar la asistencia, protección, reparación del daño y prevención de la doble victimización, a través de:

- I. La atención inmediata y efectiva a víctimas de la violencia y la delincuencia, en términos del impacto emocional y el proceso legal, velando por sus derechos y su seguridad en forma prioritaria;
- II. La atención psicológica especializada, inmediata y subsecuente realizada por profesionales, considerando diferentes modalidades terapéuticas;
- III. La atención específica al impacto en grupos especialmente vulnerables a desarrollar problemas derivados de la violencia y la delincuencia;

IV. Brindar respuesta a las peticiones o solicitudes de intervención presentadas por las víctimas de la violencia y la delincuencia, a través de los mecanismos creados para ese fin, y

V. La reparación integral del daño que incluye el reconocimiento público, la reparación del daño moral y material, y las garantías de no repetición.

### **CAPÍTULO TERCERO DE LA COORDINACIÓN INTERMINISTERIAL DE PROGRAMAS**

**Artículo 13.-** La coordinación de las medidas de prevención se realizará por el órgano de gobierno competente. En caso de así requerirlo se establecerá un organismo especializado encargado de fomentar, examinar y evaluar la coordinación interministerial al momento de implementar políticas sociales para la prevención de la violencia y la delincuencia.

**Artículo 14.-** Los programas de los diversos órdenes de gobierno que incidan en la prevención social de la violencia y la delincuencia, deberán diseñarse considerando la participación interinstitucional con enfoque multidisciplinario, enfatizando la colaboración con universidades y entidades orientadas a la investigación, asimismo se orientarán a contrarrestar, neutralizar o disminuir los factores de riesgo y las consecuencias, daño e impacto social y comunitario de la violencia y la delincuencia, así como el fortalecimiento de los factores de protección. Los programas tenderán a lograr un efecto multiplicador, fomentando la participación de las autoridades de los diversos niveles gobiernos locales, organismos públicos de derechos humanos y de las organizaciones civiles, académicas, comunitarias, el sector privado, y organizaciones internacionales en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y de la prevención social de la violencia y la delincuencia.

**Artículo 15.-** Las políticas de prevención social deberán ser evaluadas con la participación de instituciones académicas, profesionales, especialistas en la materia y organizaciones de la sociedad civil.

**Artículo 16.-** En el cumplimiento del objeto de esta Ley, las autoridades de los gobiernos locales, en el ámbito de sus atribuciones, deberán:

- I. Proporcionar información a las comunidades para enfrentar los problemas derivados de la delincuencia; siempre que no violente los principios de confidencialidad y reserva;
- II. Apoyar el intercambio de experiencias, investigación académica y aplicación práctica de conocimientos basados en evidencias;
- III. Apoyar la organización y la sistematización de experiencias exitosas en el combate a la violencia y la delincuencia;

- IV. Compartir conocimientos, según corresponda, con investigadores, entes normativos, educadores, especialistas de otros sectores pertinentes y la sociedad en general;
- V. Repetir intervenciones exitosas, concebir nuevas iniciativas y pronosticar nuevos problemas de delincuencia y posibilidades de prevención;
- VI. Generar bases de datos especializadas que permitan administrar la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como reducir la victimización;
- VII. Realizar estudios periódicos sobre la victimización y la delincuencia, y
- VIII. Impulsar la participación ciudadana y comunitaria en la prevención social de la violencia y la delincuencia.

## **CAPÍTULO CUARTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA**

**Artículo 17.-** Las políticas públicas para la prevención social de la violencia y la delincuencia, deberán contribuir al objetivo general de proveer a las personas protección en las áreas de libertad, seguridad y justicia, con base en objetivos precisos, claros y medibles, para lo cual, se podrá instrumentar un Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, que deberá contemplar como mínimo los siguientes elementos:

- I. La incorporación de la prevención como elemento central de las prioridades en la calidad de vida de las personas;
- II. El diagnóstico de seguridad a través del análisis sistemático de los problemas de la delincuencia, sus causas, los factores de riesgo y las consecuencias;
- III. Los diagnósticos integrales, incorporando y analizando la información obtenida de los diagnósticos documentales y los diagnósticos partidpativos realizados a nivel local;
- IV. Los ámbitos y grupos prioritarios que deben ser atendidos;
- V. El fomento de la capacitación de los servidores públicos cuyas atribuciones se encuentren relacionadas con la materia objeto de la presente ley, lo cual incluirá la realización de seminarios, estudios e investigaciones o programas de formación entre otros, para asegurar que sus intervenciones sean apropiadas, eficientes, eficaces y sostenibles;
- VI. La movilización y construcción de una serie de acciones interinstitucionales que tengan capacidad para abordar las causas y que incluyan a la sociedad civil;
- VII. El desarrollo de estrategias de prevención social de la violencia y la delincuencia, y
- VIII. El monitoreo y evaluación continuos. Las autoridades de los diversos niveles de gobierno en el ámbito de sus respectivas atribuciones, deberán incluir

a la prevención social de la violencia y la delincuencia en sus planes y programas.

Las políticas públicas de prevención de la violencia y la delincuencia, deberán contar con un enfoque local, que oriente los esfuerzos de las diferentes dependencias en los diversos órdenes de gobierno a atender los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y la delincuencia.

**Artículo 18.-** Para la ejecución de las políticas públicas de prevención de la violencia y la delincuencia, la instancia correspondiente preparará un trabajo anual que contenga objetivos específicos, prioridades temáticas y una lista de acciones y de medidas complementarias. Sección Primera De la Evaluación.

**Artículo 19.-** La instancia correspondiente evaluará las acciones realizadas y los resultados del año anterior. El resultado de la evaluación se hará público en los términos que establezcan las disposiciones aplicables. Para la evaluación de las acciones referidas en los programas, se convocará a los organismos públicos de derechos humanos, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. Los resultados de las evaluaciones determinarán la continuidad de los programas. Sección Segunda De la Participación Ciudadana y Comunitaria.

**Artículo 20.-** La participación ciudadana y comunitaria, organizada o no organizada, en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, es un derecho de las personas. En consecuencia la prevención social, se centra, en la modificación asertiva de aquellas condiciones sociales contrarias al desarrollo favorable de la comunidad y de la familia.

La participación ciudadana, comunitaria, organizada o no organizada, se hace efectiva a través de la actuación de las personas en las comunidades, en las redes vecinales, las organizaciones para la prevención social de la violencia y la delincuencia, a través de cualquier otro mecanismo local o legal, creado en virtud de sus necesidades.

**Artículo 21.-** Para la coordinación entre los diferentes mecanismos y espacios de participación ciudadana, tanto comunitaria como local, se desarrollarán lineamientos claros de participación y consulta ciudadana.







**CÓMO REPARAR UN SISTEMA QUE NO  
FUNCIONA. MODERNIZACIÓN DE LA  
APLICACIÓN DE LAS LEYES SOBRE  
DROGAS EN AMÉRICA LATINA**



## **CÓMO REPARAR UN SISTEMA QUE NO FUNCIONA MODERNIZACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES SOBRE DROGAS EN AMÉRICA LATINA<sup>14</sup>**

*Juan Carlos Garzón Vergara\**

### **Introducción: los daños colaterales de las políticas prohibicionistas**

A pesar de las medidas adoptadas por los Gobiernos de América Latina, las drogas ilícitas siguen constituyendo una de las mayores fuentes de ingresos de las organizaciones delictivas, lo cual les permite penetrar en las instituciones políticas y sociales, y corromperlas. Las organizaciones delictivas explotan las vulnerabilidades del Estado y se aprovechan de la incapacidad de los Gobiernos para proporcionar seguridad a sus ciudadanos. Salvo algunas pocas excepciones, la escasa capacidad de los Gobiernos latinoamericanos se refleja en altas tasas de homicidios, unos índices de impunidad alarmantes y la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones de justicia y policía.

La aplicación de la ley de drogas en América Latina opera en un contexto de fragilidad institucional en el que la 'guerra contra las drogas' ha fracasado en gran medida en su objetivo de reducir la oferta y la demanda, a la vez que ha generado nuevos problemas y notables daños colaterales. Los incentivos perversos creados por el enfoque prohibicionista frente a una persistente demanda de drogas ha sido una causa importante de violencia y delincuencia en muchos lugares. Al mismo tiempo, las respuestas del Estado para reprimir este mercado ilegal tienen graves efectos secundarios negativos, pero solo una limitada capacidad para influir en la cadena de las drogas.

Ante esta realidad, distintas voces están reivindicando cambios en la forma en que el Estado está respondiendo no solo al problema de las drogas, sino también a la amenaza de múltiples economías delictivas que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos. El supuesto es que alejarse de la 'guerra contra las drogas' puede contribuir a reducir la intensidad de la violencia y la delincuencia, y privar de recursos a los grupos de la delincuencia organizada.

Los procesos de reforma institucional requieren tiempo y recursos significativos, y la transición de un Estado frágil a un Estado funcional es lenta e incierta. En el entretanto, sin embargo, debemos pensar en medidas que se puedan adoptar

---

\* Global Fellow del Woodrow Wilson Center (Washington DC) e investigador asociado de la Fundación Ideas para la Paz (Colombia).

<sup>14</sup> Extracto elaborado en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. International Drug Policy Consortium (2014). Disponible en: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/library/Tni-report-mdle-spa.pdf>

mientras los países inician la vía hacia reformas más fundamentales. Desde esta perspectiva, la modernización de la aplicación de las leyes de drogas puede ser una fuerza para impulsar el cambio del sistema de justicia penal más general y, quizá, mostrar el camino para reparar un sistema que no funciona.

### **Obstáculos para modernizar la aplicación de las leyes de drogas en un contexto de fragilidad estatal**

Las políticas de drogas en América Latina —en especial las estrategias encaminadas a reducir la oferta y la demanda— han determinado la asignación de los recursos gubernamentales y también la mentalidad y las culturas burocráticas de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley. La convicción de que es posible eliminar las drogas, así como la delincuencia asociada a éstas, ha fomentado políticas represivas de ‘tolerancia cero’ y de ‘mano de hierro’. El resultado es un enfoque centrado en el castigo que, en la práctica, no logra alcanzar el objetivo de erradicar los mercados ilícitos de drogas ni rebajar los niveles de violencia y delincuencia.

En un contexto de instituciones débiles, la ‘guerra contra las drogas’ no sólo no ha conseguido reducir el tamaño del mercado, sino que ha generado nuevos problemas, exacerbando la violencia y la inseguridad. El resultado ha sido un desfase entre los objetivos, como la salud y el bienestar de la comunidad, las medidas aplicadas y los resultados obtenidos.

Ante esta realidad, la introducción de enfoques de aplicación de la ley más inteligente para abordar el problema de las drogas, rebajar la violencia y minimizar los daños se enfrenta a una serie de dificultades. Estas se pueden agrupar en cuatro grandes retos, que aquí denominaremos ‘el desafío de los cuatro puntos débiles’:

- **Premisas erróneas**

Las pruebas disponibles demuestran que el objetivo de eliminar la delincuencia organizada y los mercados ilegales simplemente no es viable, incluso en aquellos Estados con las capacidades más fuertes. En el mejor de los casos, es posible mitigar las consecuencias negativas de las economías delictivas, transformar el comportamiento de los grupos delictivos para reducir los daños, y restringir su influencia social, económica e institucional. Sin embargo, no es posible erradicar por completo su influencia. La adopción de un enfoque maximalista contra los mercados ilegales en un contexto de recursos escasos y capacidades limitadas genera resultados adversos. En la práctica, este tipo de aplicación de las leyes de drogas actúa contra delitos menores y contra los eslabones más frágiles de la cadena, con efectos limitados a la hora de reducir la escala de las economías delictivas y sus consecuencias negativas.

Uno de los principales supuestos del paradigma actual es que la reducción de la oferta dará lugar a un incremento sostenido de los precios, lo cual debería reducir el consumo de drogas y, por lo tanto, rebajar la incidencia del ‘abuso’ de drogas. No obstante, según Harold Pollack y Peter Reuter, existen pocas pruebas de que incrementar el riesgo de detención, encarcelamiento o decomiso se traducirá en un aumento de los precios, por no decir ya de los precios al detalle. Desde esta perspectiva, la cantidad de recursos y esfuerzos dedicados a reducir la oferta y el consumo ha tenido un efecto limitado desde el punto de vista global y regional.

En el caso concreto de América Latina, la mayor parte de la atención se ha centrado en el comercio de cocaína y el corredor que va desde la región andina a los principales mercados de consumo en Norteamérica y Europa. Según la base de datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), entre 2003 y 2011 en Sudamérica se confiscaron 2.152 toneladas de cocaína y se erradicó más de 1 millón de hectáreas. En muchos países, el número de personas encarceladas por delitos de drogas ha experimentado un crecimiento notable. ¿Y qué sucedió con respecto a los precios y la disponibilidad de cocaína? El precio en la calle de la cocaína en los Estados Unidos aumentó de los 150 a los 177 dólares estadounidenses por gramo de cocaína pura, y la cantidad de cocaína consumida en el país disminuyó en torno al 50 por ciento.

El paradigma actual se basa en una premisa de coste-beneficio que supone que el beneficio de la intervención estatal supera el coste de permitir el acceso a las drogas. En la práctica, una política de drogas prohibicionista puede tener efectos beneficiosos en las instituciones de gobierno y la sociedad civil, pero también puede resultar perjudicial y contraproducente. En varios vasos, las intervenciones efectuadas siguiendo el modelo prohibicionista han provocado daños colaterales, exacerbando la violencia y la inseguridad que pretendían remediar.

En el caso de América Latina, algunos estudios sostienen que las políticas de drogas prohibicionistas trasladan el coste del problema de las drogas de los países consumidores a los países productores y de tránsito. Los economistas colombianos Daniel Mejía y Pascual Restrepo arguyen que lo que estos países están haciendo es “implementando políticas para la reducción de la oferta de modo que las drogas no lleguen a los países consumidores, al costo de muy marcados ciclos de violencia y corrupción política, con las consiguientes pérdidas de legitimidad de las instituciones estatales”.

- **Objetivos e indicadores equivocados**

El objetivo declarado de las convenciones de la ONU es promover “la salud física y moral de la humanidad” (Preámbulo de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes). El régimen de fiscalización internacional de drogas persigue garantizar el acceso a sustancias psicoactivas con fines médicos y científicos, y al mismo tiempo prohibir el acceso para otros usos. Para lograr ese objetivo, la

Convención de 1961 exige que se criminalice a aquellas personas que cultivan, producen, venden o adquieren drogas, definiendo estas actividades como delitos penales. Esta es una premisa fundamental del enfoque actual: la 'guerra contra las drogas' criminaliza y suprime el máximo de supuestos 'delincuentes' posibles para alcanzar el objetivo último de eliminar el mercado ilícito. La represión y la interdicción han sido la norma, con pocas restricciones sobre las acciones represivas y con una atención insuficiente sobre las implicaciones relacionadas con la salud pública y la seguridad ciudadana.

Al mismo tiempo, la 'guerra contra las drogas' en América Latina ha distorsionado la definición de los delitos graves al concentrar la acción estatal en conductas que podrían no exigir medidas represivas, propiciando así la saturación del sistema de justicia. En algunos países, por ejemplo, las penas más severas para los delitos de tráfico de drogas suponen muchos más años que las de asesinato y violación. En la misma línea, las iniciativas para eliminar los cultivos ilícitos tienden a dirigirse contra los pequeños productores y raramente identifican a los principales elementos que se hallan tras la economía delictiva, y las acciones contra el tráfico se centran sobre todo en enjuiciar a los traficantes de la calle y a los pequeños traficantes, pero pocas veces actúan contra 'los peces gordos'.

En algunos ámbitos, la 'guerra contra las drogas' no solo se ha utilizado como metáfora, sino que se ha convertido en toda una estrategia. En estos casos, las autoridades han declarado una auténtica guerra, que ha entrañado 'enemigos' (consumidores, mulas, traficantes), el uso de fuerzas militares y una estela de víctimas y daños colaterales sustanciales.

Uno de los principales desafíos a la hora de contener el mercado de drogas es cómo medir el 'éxito'. Para los organismos encargados de hacer cumplir la ley, las estrategias y las tácticas fueron concebidas para maximizar la destrucción de cultivos y las confiscaciones de drogas, y perturbar los grupos de traficantes mediante amenazas y la imposición de arrestos y castigos. La lógica es disuadir a los participantes reales y potenciales en la cadena de las drogas, incluidas las personas que las usan. En América Latina y otras regiones, las métricas que acompañan este enfoque son simplistas: número de detenciones, cantidad de decomisos, hectáreas de cultivos erradicados, procesamientos y condenas.

Desde esta perspectiva, muchas acciones se interpretan como logros en sí, sin establecer ninguna relación con la salud y el bienestar de la comunidad. Utilizando la analogía propuesta por el Brennan Center for Justice, esas métricas se corresponderían con una situación en la que los hospitales contarán el número de ingresos en las salas de urgencia en lugar del número de vidas salvadas. Ante este hecho, la Comisión Global de Políticas de Drogas apunta: "Las medidas de proceso pueden dar la impresión de éxito, cuando la realidad para las personas que están sobre el terreno es muchas veces la contraria". Esto es lo que ocurre en muchos países latinoamericanos donde las intervenciones represivas contra los mercados

de drogas están desvinculadas de sus impactos reales sobre la sociedad en términos de exacerbación de la violencia y la corrupción y el empeoramiento de la salud pública.

En un contexto de fragilidad de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, estos tipos de métrica crean incentivos perversos, animando a las autoridades a recurrir a la estrategia tradicional y automática de efectuar más detenciones y confiscaciones, y abren la puerta a prácticas policiales abusivas y violaciones de derechos humanos. Las organizaciones de la sociedad civil en América Latina denuncian de forma sistemática los abusos cometidos por fuerzas policiales y militares en el transcurso de la 'guerra contra las drogas'.

- **Instituciones débiles**

El concepto de 'instituciones débiles' es muy controvertido en América Latina. A veces, alude a la ausencia del Estado, aunque también puede referirse a la cooptación o reconfiguración de las instituciones estatales por parte de intereses privados y actores ilegales. Según Guillermo O'Donnell, en determinadas áreas, la presencia del Estado es débil o inexistente, los derechos de los ciudadanos no se respetan y no existen instituciones que garanticen el cumplimiento de la ley. En estas áreas, las organizaciones delictivas pueden imponer su propio control social y asumir las funciones básicas del Estado.

El nexo entre delincuencia organizada y vida política es un elemento clave de la fragilidad del Estado en América Latina. Las organizaciones delictivas utilizan la corrupción y la violencia para desarrollar y proteger sus negocios, lo cual implica una serie de consecuencias para la aplicación de la ley y la capacidad del Estado para ofrecer seguridad. En algunos lugares, los actores delictivos cuentan con poder territorial y exigen decisiones políticas y jurídicas que respondan a sus intereses, a veces compitiendo con la élite tradicional y, otras, aliándose con las estructuras de poder existentes.

Existe una serie de condiciones que determinan la capacidad del Estado para cumplir sus funciones básicas. El punto de partida es que un Estado resiliente debe poder ser capaz de proporcionar determinados servicios para satisfacer las necesidades y las expectativas de la ciudadanía.

Las dimensiones del mercado ilícito de drogas y la influencia de las organizaciones delictivas emergen a menudo allí donde los Estados carecen de capacidad para hacer cumplir sus propias leyes. Las organizaciones delictivas pueden ampliar y exacerbar estas vulnerabilidades, y las instituciones generan pérdida de confianza y se debilitan cuando no proporcionan seguridad a sus ciudadanos. El resultado es un sistema que no funciona, en el que un Estado frágil adopta políticas que no suministran bienes y servicios públicos, como justicia y seguridad, sino que más bien refuerzan la dinámica de delincuencia, violencia y corrupción. En el caso de



México, John Bailey considera que la situación equivale a una ‘trampa de seguridad’: las instituciones políticas no consiguen hacer cumplir la ley y, por lo tanto, carecen de legitimidad.

En el caso concreto de las instituciones policiales y el sistema de justicia penal, el enfoque punitivo de ‘guerra contra las drogas’ ha distorsionado sus responsabilidades, su relación con el público, su utilización de los recursos y la forma en que se evalúa su desempeño. Tal como señala Alex Stevens, el enfoque punitivo en el ámbito de la actuación policial es contraproducente, ya que esta actuación tiende a recaer de forma desproporcionada en ciertos grupos de población, sobre todo los jóvenes y los pobres. Por otro lado, la acción policial es propensa a la corrupción por parte de organizaciones delictivas, quebranta repetidamente la ley y sólo genera resultados modestos.

Pero una policía disfuncional representa sólo una de las dimensiones de la fragilidad del Estado. Las condiciones socioeconómicas y los altos niveles de desigualdad en grandes sectores de la población crean las circunstancias en que las organizaciones delictivas construyen su base social. Según Vanda Felbab-Brown, las personas que viven en áreas “con una presencia estatal inadecuada o problemática, importantes niveles de pobreza, y marginación social y política dependen de economías ilícitas para su subsistencia”. Por lo general, las autoridades perciben estos barrios como refugios naturales para traficantes de drogas y no muestran interés en mejorar la situación socioeconómica de esas comunidades. Una vez más, la relación negativa entre los ciudadanos y los organismos de aplicación de la ley minan la legitimidad del Estado, menoscabando su capacidad.

- **Peores resultados**

El paradigma prohibicionista y la ‘guerra contra las drogas’ han fracasado incluso según su propia definición de éxito. Según un informe reciente de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), a pesar de los progresos logrados en algunas esferas, la magnitud general de la demanda de drogas no ha cambiado sustancialmente a nivel mundial. En el caso de América Latina, la información disponible apunta a que el uso de cocaína es algo generalizado en toda la región, y en algunos países alcanza niveles parecidos a los registrados en Europa. El Cono Sur se ha visto especialmente afectado por el uso de pasta base de cocaína (pasta base o crack). En este contexto, los países que solían actuar como rutas de tránsito están presenciando la emergencia de mercados de drogas al detalle, con consecuencias negativas para la seguridad local. En toda la región, las autoridades han identificado el comercio de drogas al detalle como uno de los principales elementos desencadenantes de violencia y delincuencia.

La intervención del Estado en los mercados de drogas en América Latina, bajo el estandarte de ‘guerra contra las drogas’, ha generado distintos resultados e impactos. El enfoque centrado en los ‘jefes’, que perseguía dismantelar los cárteles

de drogas asesinando o capturando a sus líderes ha espoleado confrontaciones entre facciones criminales, provocando fracturas en las organizaciones y, en algunos casos, incrementando la violencia. La desaparición de los delincuentes de primer y segundo nivel crea un vacío de poder que no es ocupado por el Estado, sino por una nueva generación de elementos delictivos. Al mismo tiempo, este tipo de intervención policial ha llevado a la expansión de las actividades delictivas a países con una capacidad de respuesta más limitada y unas condiciones más favorables para las actividades ilegales, alimentando la ‘diáspora criminal’ de la delincuencia organizada. El Triángulo Norte de Centroamérica —formado por Guatemala, Honduras y El Salvador— sería un ejemplo claro de este fenómeno.

La ‘guerra contra las drogas’ ha tenido impactos importantes en el plano local. Puesto que las organizaciones delictivas no suelen tener capacidad para desafiar directamente la autoridad del Estado a escala nacional, se han centrado en actividades predatorias, como la extorsión y el secuestro. Teniendo en cuenta esta tendencia, uno de los problemas es que las fuerzas policiales que se especializaron en capturar a los líderes y actuar contra las estructuras mayores están mal preparadas para abordar los problemas cotidianos de seguridad y desarrollar estrategias eficaces de prevención.

Otra consecuencia del enfoque punitivo es la saturación de los sistemas de prisión. En un número significativo de países de la región, las personas encarceladas por delitos de drogas representan un porcentaje sustancial de una creciente población carcelaria, agravando aún más la superpoblación del sistema penitenciario. Resulta sorprendente observar la penalización excesiva y la ‘feminización’ de los delitos relacionados con drogas, combinada con una población penitenciaria creciente y cada vez más joven, cuya gran mayoría se ve encarcelada por delitos menores de drogas.

En lo que se refiere a la seguridad pública, es importante reconocer que América Latina es una de las regiones más violentas del mundo, y que el comercio de drogas y el modelo prohibicionista han desempeñado un papel en esta dinámica. En las regiones de tránsito de drogas, como el Caribe y Centroamérica, se registran niveles significativos de violencia. En muchas ciudades, la delincuencia de alto impacto y el comercio de drogas al detalle tienden a solaparse en la misma zona. Además, en países como Colombia, donde la producción se halla bajo la influencia de organizaciones armadas ilegales, la violencia se utiliza para controlar territorios y para enfrentarse al Estado.

Según las Naciones Unidas, la delincuencia organizada, incluido el tráfico de drogas, es la responsable del 33 por ciento de los homicidios cometidos en la región. Este porcentaje puede ser superior en zonas que se disputan diversos grupos delictivos, y menor en territorios donde ejerce el control un único grupo. En algunos casos, las menores tasas de homicidios en áreas controladas por la delincuencia organizada no son atribuibles a la eficacia del Estado a la hora de imponer su

autoridad, sino a la capacidad de las propias organizaciones delictivas para controlar el Estado e influir en él. Esto sucede especialmente cuando las bandas delictivas son capaces de penetrar en el sistema político, crear un contexto de impunidad, forjar lazos comunitarios y operar en una cultura de legalidad debilitada. Ante esta situación, el número de muertes violentas es un indicador insuficiente de los impactos de la delincuencia organizada. También se deben tener en cuenta otros puntos negativos, como la extorsión, las amenazas contra ciudadanos o las restricciones sobre sus libertades, y la corrupción en las instituciones gubernamentales.

### **¿Cómo reparar un sistema que no funciona?**

La modernización de los sistemas de policía y de justicia penal se ha identificado como un paso crucial para responder a la inseguridad en América Latina. Partiendo de esta premisa, en la región se han puesto en marcha varias iniciativas de reforma, con distintos resultados e implicaciones. En países donde el tráfico de drogas es más intenso, la transición de un Estado frágil a un Estado funcional ha enfrentado desafíos notables. Las reformas se han visto minadas por culturas organizativas anacrónicas arraigadas en modelos que priorizan el uso de la fuerza y ofrecen incentivos para la corrupción y el abuso. Frente a ello, se plantean dudas justificadas en cuanto a la capacidad del Estado para distanciarse del enfoque de ‘guerra contra las drogas’ y dirigirse hacia un modelo de gestión de los mercados que minimice los impactos nocivos sobre las comunidades y las instituciones.

A pesar de los obstáculos para poner en práctica reformas, algunos países y ciudades de América Latina están adoptando un enfoque diferente para la aplicación de la ley, redefiniendo sus prioridades, modificando sus métricas para medir los avances, promoviendo buenas prácticas institucionales y mejorando la seguridad de sus comunidades. No han erradicado las organizaciones delictivas ni han acabado con las economías ilegales, pero ofrecen mejores enfoques para abordar la violencia y la delincuencia. El objetivo de estas intervenciones no ha sido una profunda transformación de la institución del Estado; más bien asumen un planteamiento pragmático, concentrando los escasos recursos que poseen en las amenazas más graves y enfatizando la reducción de la violencia.

Sin pretender presentar un estudio detallado de cada caso o proponer un conjunto de ‘buenas prácticas’, el objetivo aquí es más bien resaltar algunas opciones normativas e ilustrar las oportunidades que pueden ofrecer estas intervenciones. Los casos incluyen: el mecanismo de coordinación entre la Procuraduría General, el Ministerio del Interior y la Comisión Internacional contra la Impunidad (Guatemala); el Plan por Cuadrantes (Colombia), las Unidades de Policía Pacificadora (Río de Janeiro, Brasil); el programa ‘Fica Vivo’ (Minas Gerais, Brasil); y la priorización de los delitos de alto impacto en la Procuraduría General (Colombia).

Estas iniciativas programáticas de corto plazo para fortalecer la capacidad del Estado y reducir la violencia y la delincuencia tienen algunos elementos en común. En primer lugar, asumen un enfoque más realista que el de eliminar la delincuencia organizada o erradicar las economías ilícitas. Estas intervenciones se centran en reducir los delitos de alto impacto, especialmente aquellos que entrañan una violencia letal. En segundo lugar, introducen un nuevo conjunto de indicadores, incrementando el valor de la disuasión en territorios específicos. En tercer lugar, en el caso del Plan por Cuadrantes, la UPP, y el programa 'Fica Vivo', desarrollan mecanismos para forjar lazos estrechos con las comunidades. En cuarto lugar, mejoran la coordinación entre instituciones. Y finalmente, proporcionan resultados positivos, al menos en el corto plazo.

Uno de los principales desafíos en un contexto de fragilidad institucional es la sostenibilidad de estas intervenciones. En la mayoría de los casos, estas iniciativas no han contribuido a una reforma más radical ni han abordado las subculturas institucionales que siguen mostrándose escépticas sobre su aplicación.

Se están produciendo importantes debates públicos sobre las políticas de drogas en la región, pero pocos cambios significativos en la forma en que los Gobiernos responden al problema de las drogas y de las economías delictivas. La 'guerra contra las drogas' aún se sigue caracterizando por medidas represivas que persiguen fundamentalmente a los eslabones más débiles de la cadena, por una militarización de las fuerzas de seguridad del Estado y por la desconexión entre las medidas aplicadas y los resultados obtenidos. La persistencia del enfoque esencialmente punitivo frente a la delincuencia, alimentado en parte por la 'guerra contra las drogas', socava los esfuerzos para introducir cambios y replantear la forma en que se debería medir el éxito. En este contexto, la adopción de un enfoque de reducción de daños se topa con una resistencia poderosa, en parte porque las elites tradicionales consideran que las prácticas existentes les convienen más a sus intereses.

Reparar este sistema que no funciona va a llevar mucho tiempo, especialmente si la única opción pasa por ambiciosas reformas estructurales para 'reconstruir' el Estado. La reforma del sistema de policía y de justicia penal es urgente y necesaria, pero existe el riesgo de que su reducida capacidad en las primeras etapas de la reforma se utilice como excusa para rechazar el cambio. La reforma es vulnerable al argumento de que el Estado no está preparado para reglamentar o administrar el comportamiento de las economías y las organizaciones delictivas. Desde esta perspectiva, transformar el objetivo, pasando de 'guerra' y asalto frontal contra la delincuencia organizada a reducir el daño provocado por las economías criminales, podría interpretarse como una postura permisiva que debilitaría aún más al Estado.

El problema es que las iniciativas gubernamentales para hacer cumplir la prohibición no han sido eficaces y que, más allá de las buenas intenciones y promesas, el enfoque punitivo ha tenido escasos resultados. El sistema no funciona y la región

no necesita una mano de hierro para repararlo. América Latina necesita una política de drogas inteligente que concentre sus escasos recursos en reducir los impactos negativos de los mercados de drogas, teniendo en mente que una reducción de la delincuencia sólo tiene sentido en la medida en que mejore la seguridad de los ciudadanos.

# **ESTRATEGIA HEMISFÉRICA SOBRE DROGAS**



## **ESTRATEGIA HEMISFÉRICA SOBRE DROGAS<sup>15</sup>**

Adoptada por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) en su cuadragésimo séptimo período ordinario de sesiones, mayo de 2010.

Adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su cuadragésimo período ordinario de sesiones en Lima, Perú, junio de 2010.

### **INTRODUCCIÓN**

El problema mundial de las drogas, incluidos sus costos políticos, económicos, sociales y ambientales, constituye un fenómeno complejo, dinámico y multicausal que impone un desafío a los Estados y a sus gobiernos. Lejos de constituir una preocupación local o regional, este problema exige ser abordado de forma integral, equilibrada y multidisciplinaria y requiere, al hacerlo, la responsabilidad común y compartida de todos los Estados.

Asimismo, este problema constituye un reto de alcance global que incide negativamente en la salud pública, la seguridad y el bienestar de toda la humanidad. También debilita las bases del desarrollo sostenible, de los sistemas jurídicos, de la estabilidad política y económica, y de las instituciones democráticas, lo que constituye una amenaza para la seguridad, la democracia, la gobernabilidad y el Estado de Derecho.

En este contexto, los Estados miembros reconocen la importancia de los esfuerzos realizados para hacer frente al problema mundial de las drogas, admitiendo al mismo tiempo la necesidad de fortalecer y mejorar las estrategias y acciones relacionadas con esta materia y, teniendo en cuenta los resultados de los diferentes informes del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como el Proceso de Revisión de las Metas de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptan la presente Estrategia, la cual se basa y aplica sobre los siguientes principios:

1. El pleno respeto al Derecho Internacional y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, observando los principios de soberanía e integridad territorial de los Estados, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, las libertades fundamentales y la dignidad inherente a las personas y de igualdad de derechos y respeto mutuo entre Estados.

---

<sup>15</sup> Disponible en la página web:

[http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/strategy\\_2010\\_spa.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/strategy_2010_spa.asp)



2. Al enfrentar el problema mundial de las drogas, debe hacerse especial énfasis en su impacto sobre la pobreza y la marginalización, e impulsar la implementación de políticas y acciones que favorezcan la inclusión social y la reducción de esas vulnerabilidades.
3. Las políticas, medidas e intervenciones para enfrentar el problema mundial de las drogas deben tener en cuenta el componente de género.
4. Los Estados miembros son responsables de proveer los recursos requeridos para la efectiva implementación de las políticas nacionales sobre drogas, y mantener un balance apropiado entre las actividades de reducción de la demanda y de la oferta, de acuerdo a las características que el problema tenga en cada uno de ellos.
5. El principio de responsabilidad común y compartida es fundamental para fortalecer la cooperación hemisférica y regional en todas sus formas. Ésta deberá basarse en los esfuerzos colectivos y coordinados para enfrentar el problema mundial de las drogas, con el objetivo de perfeccionar continuamente las políticas sobre drogas de los Estados miembros.
6. La participación de la sociedad civil es de gran importancia, ya que puede ofrecer, según sea el caso, experiencia y conocimiento para el desarrollo y la implementación de políticas y programas para enfrentar el problema mundial de las drogas. Al respecto, los Estados miembros deben alentar un amplio y abierto debate para que todos los sectores de la sociedad tomen conocimiento de los diversos aspectos del fenómeno y contribuyan así al fortalecimiento de las estrategias nacionales.
7. La CICAD es el foro regional competente para dar seguimiento a la implementación de esta Estrategia. Su Secretaria Ejecutiva ejecutará programas y acciones de apoyo según sea requerido por la CICAD, en coordinación, si fuese necesario, con otros organismos especializados.
8. El MEM es el instrumento apropiado para el monitoreo, la evaluación y el mejoramiento de las políticas y acciones nacionales y hemisféricas referidas al problema mundial de las drogas. Los Estados miembros participarán activamente en dicho mecanismo a fin de mantenerlo actualizado, revisándolo periódicamente.

En consideración de lo anterior, la presente Estrategia contempla las siguientes áreas:

## **FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

Respecto al Fortalecimiento Institucional necesario para enfrentar el problema mundial de las Drogas, los Estados miembros seguirán los siguientes lineamientos:

9. Establecerán y/o fortalecerán las Autoridades Nacionales sobre Drogas, situándolas en un alto nivel político, con la misión de coordinar la planificación y la implementación efectiva de las políticas nacionales sobre drogas.
10. Diseñarán e implementarán una política nacional sobre drogas actualizada periódicamente, que considere todos los aspectos del problema; asignarán

responsabilidades entre las instituciones involucradas; definirán programas y líneas de acción con el objetivo de abordar la problemática de forma integral, e incluirán, cuando sea apropiado, medidas de descentralización de las políticas públicas sobre drogas.

11. Desarrollarán e implementarán políticas nacionales sobre drogas basadas en evidencias. Éstas, cuando sea posible, deberán permitir la comparación de datos entre países.

12. Establecerán y/o fortalecerán los observatorios nacionales de drogas u oficinas técnicas similares que desarrollen sistemas nacionales de información sobre drogas y promuevan la investigación científica para la generación, recolección, organización, análisis y difusión de la información al público, con la finalidad de contribuir a la toma de decisiones que permitan implementar políticas y estrategias sobre drogas, basadas en evidencia, que reflejen la realidad que se pretende intervenir.

13. Promoverán evaluaciones periódicas e independientes de sus políticas, programas e intervenciones implementadas, tanto en reducción de la demanda como en reducción de la oferta. Los resultados de estas evaluaciones orientarán la asignación de recursos y la ejecución de acciones sostenibles.

## **REDUCCIÓN DE LA DEMANDA**

Los Estados miembros llevarán a cabo acciones de Reducción de la Demanda observando los siguientes lineamientos:

14. La reducción de la demanda es un componente prioritario para garantizar un enfoque integral y equilibrado del problema mundial de las drogas, habida cuenta de que el abuso de éstas constituye un problema social y de salud que requiere un abordaje multisectorial y multidisciplinario.

15. Las políticas de reducción de la demanda deberán incluir como elementos esenciales la prevención universal, selectiva e indicada; la intervención temprana; el tratamiento; la rehabilitación y la reinserción social, y servicios de apoyo relacionados. Todo ello con el objetivo de promover la salud y el bienestar social de los individuos, las familias y las comunidades, y de reducir las consecuencias adversas del abuso de drogas.

16. Las políticas de reducción de la demanda deberán complementarse con métodos para diseminar información acerca de los riesgos asociados al consumo de drogas, a través de la utilización de nuevas tecnologías de información y por medio de los medios masivos de comunicación, para informar al público en general y a las diversas poblaciones objetivo sobre los servicios de prevención y tratamiento disponibles.

17. La reducción de la demanda requiere, de acuerdo con la realidad y magnitud del problema de las drogas en cada país, la implementación de programas de prevención dirigidos a distintas poblaciones objetivo, que se basen en evidencia y que, en conjunto, constituyan un sistema integrado. Desde el punto de vista

metodológico y de diseño, los programas deben ser sistemáticos y tener objetivos específicos medibles.

18. Es necesario invertir y dar respuesta a las necesidades específicas de los grupos en situación de riesgo, incluyendo niños y niñas, adolescentes y jóvenes, tanto dentro como fuera del ámbito escolar, en diferentes contextos, territorios y comunidades. Estos grupos de mayor vulnerabilidad deberán recibir educación y capacitación para el desarrollo de habilidades y oportunidades que les permitan un estilo de vida saludable.

19. Los esfuerzos de prevención también deberán dirigirse a la población adulta, a través de programas de prevención familiar, comunitaria y laboral, incluyendo el abordaje de temas emergentes como la prevención de la conducción bajo los efectos de las drogas y los accidentes en el lugar de trabajo relacionados con el consumo de drogas.

20. La dependencia de drogas es una enfermedad crónica y recurrente con múltiples determinantes, tanto biológicos y psicológicos como sociales, y debe ser considerada y tratada como un asunto de salud pública, tal como el tratamiento de otras enfermedades crónicas.

21. Se facilitará el acceso a un sistema de tratamiento que ofrezca varios modelos integrales de intervenciones terapéuticas basados en evidencia y teniendo en cuenta estándares de calidad aceptados internacionalmente. Los modelos de tratamiento deben considerar las necesidades de los distintos grupos de población, teniendo en cuenta factores tales como el género, la edad, el contexto cultural y la vulnerabilidad.

22. Es necesario explorar vías para ofrecer servicios de tratamiento, rehabilitación y reinserción social a infractores de la ley penal dependientes de drogas, como medida alternativa a su prosecución penal o privación de libertad.

23. Reconociendo que la recuperación del abuso y la dependencia de sustancias es esencial para una transición exitosa entre el encarcelamiento, la puesta en libertad y la reinserción social, se brindará, según sea posible, un sistema de tratamiento a los internos en centros de reclusión.

24. Como forma de contribuir a fundamentar la formulación de políticas públicas y expandir el conocimiento sobre el tema, se debe fortalecer la relación de los gobiernos con instituciones de enseñanza e investigación y organizaciones no gubernamentales especializadas, para fomentar la realización de estudios e investigaciones científicas que generen evidencias sobre los distintos aspectos de la demanda de drogas.

25. Se promoverá y fortalecerá la formación y capacitación continua de los diferentes profesionales, técnicos y actores involucrados en la implementación de acciones para reducir la demanda de drogas.

26. Los programas de reducción de la demanda deben ser objeto de constante seguimiento y evaluación científica.

## **REDUCCIÓN DE LA OFERTA**

Los Estados miembros llevarán a cabo acciones de Reducción de la Oferta observando los siguientes lineamientos:

27. La oferta ilícita de drogas continúa siendo un problema grave en el Hemisferio que exige la adopción y el perfeccionamiento de medidas integrales y equilibradas destinadas a reducir su disponibilidad.

28. Para enfrentar la oferta ilícita de drogas, es esencial la adopción y/o el perfeccionamiento de mecanismos de reunión y análisis de información, orientados a la elaboración de diagnósticos que faciliten el desarrollo de políticas públicas en la materia.

29. Los programas nacionales de reducción de la oferta ilícita de drogas de origen natural deben incluir la adopción de medidas de desarrollo alternativo integral y sostenible y de aplicación de la ley, de acuerdo con la situación en cada país.

30. Dada su importancia para la reducción de cultivos ilícitos, cuando sea pertinente, se promoverán programas de desarrollo alternativo integral y sostenible que ofrezcan condiciones que contribuyan a enfrentar el problema mundial de las drogas.

31. Es necesario contar con estudios e investigaciones que contribuyan a la identificación temprana y al seguimiento de nuevas y emergentes tendencias con el fin de generar información actualizada sobre la oferta ilícita de drogas.

32. Es necesario promover acciones para reducir las consecuencias negativas que sobre el medio ambiente ocasiona el problema mundial de las drogas, en concordancia con las políticas nacionales de los Estados miembros.

## **MEDIDAS DE CONTROL**

Los Estados miembros aplicarán Medidas de Control observando los siguientes lineamientos:

33. En el caso de las drogas de origen sintético y aquéllas de origen natural, los programas de reducción de la oferta deben enfocarse en prevenir la fabricación ilícita de este tipo de drogas, incluyendo la adopción de controles nacionales apropiados de precursores, el control de comercio internacional en precursores químicos, de acuerdo con el marco establecido en las Convenciones sobre Drogas de las Naciones Unidas, y la aplicación de la ley para prevenir la fabricación y el tráfico ilícito de este tipo de sustancias.

34. Se deben fortalecer los marcos normativos e institucionales de fiscalización efectiva de precursores y sustancias químicas esenciales para evitar su desvío a actividades ilícitas. Teniendo en cuenta la utilización de nuevas sustancias químicas para la fabricación ilícita de drogas, se actualizarán periódicamente las listas de sustancias sujetas a fiscalización, cuando resulte pertinente.

35. Se continuarán adoptando medidas necesarias para prevenir el desvío de productos farmacéuticos con propiedades psicoactivas.

36. Se continuarán fortaleciendo las medidas, cuando sea apropiado, para prevenir el desvío de productos farmacéuticos, susceptibles de ser utilizados en la producción de estimulantes de tipo anfetamínico.

37. Al aplicarse medidas de control para limitar el uso de los estupefacientes exclusivamente para propósitos médicos y científicos, debe asegurarse su adecuada disponibilidad. Existe disponibilidad cuando cantidades suficientes están al alcance y son accesibles, de acuerdo con los tratados internacionales.

38. Es necesario fortalecer los organismos nacionales de control del tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos.

39. Asimismo es necesario optimizar los mecanismos de control del tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos en todas sus manifestaciones delictivas, incluyendo el desarrollo de capacidades para identificar y restringir modalidades emergentes.

40. Uno de los principales objetivos en la represión del tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos debe ser el desmantelamiento de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo. En este sentido, las medidas de aplicación de la ley deben contemplar no sólo la persecución de quienes realizan actividades ilegales, sino también de los instrumentos utilizados para llevarlas a cabo y los beneficios económicos derivados de ellas. Dada la rápida evolución de las organizaciones criminales, los organismos de control deben ser proactivos y adaptarse a la naturaleza dinámica del problema del tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos, y deben, de esta forma, desarrollar precisos sistemas de reunión de información de inteligencia, de modo de estar en condiciones de detectar rutas y métodos utilizados por las organizaciones criminales.

41. En el marco de las investigaciones sobre tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos se deberá promover el intercambio de información de inteligencia a través de las instituciones competentes, observándose para ello las legislaciones nacionales específicas.

42. Para facilitar la persecución y condena de los líderes y miembros de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, se considerará la adopción de medidas para la efectiva cooperación en investigaciones criminales, procedimientos de investigación, recolección de evidencias e intercambio de información entre los países, asegurándose el debido respeto de los diferentes ordenamientos jurídicos nacionales.

43. Al observar con preocupación la violencia asociada con las actividades de las organizaciones criminales involucradas en el tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos, es necesario impedir el acceso de éstas a cualquier tipo de armamento. Para evitar el desvío de armas, municiones, explosivos y materiales relacionados, se deben fortalecer, cuando proceda, las medidas que regulan y monitorean su comercio internacional.

44. Se deberán establecer, actualizar o fortalecer, según corresponda, marcos legislativos e institucionales en materia de prevención, detección, investigación, persecución y control del lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de drogas, del desvío a canales ilícitos de sustancias químicas controladas, y de otros

delitos graves de carácter transnacional, todo ello en concordancia con las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

45. Se crearán o fortalecerán, según corresponda, organismos nacionales competentes para la administración y disposición de bienes incautados y/o decomisados en casos de tráfico ilícito de drogas, lavado de activos y otros delitos conexos.

## **COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

Para lograr una cooperación internacional efectiva los Estados miembros reconocen la necesidad de:

46. Reafirmar el principio de cooperación contenido en los instrumentos internacionales para enfrentar el problema mundial de las drogas, a través de acciones que garanticen su cumplimiento y efectividad.

47. Enfatizar la importancia de ratificar, adherir y cumplir, según corresponda, las siguientes Convenciones:

- de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003);
- de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) y sus tres Protocolos:
  - contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire;
  - para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; y
  - contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones;
- Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA) (1997);
- Interamericana contra la Corrupción (1996);
- Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal (1992);
- de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988);
- de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes (1961), modificada por el Protocolo de 1972;
- y de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas (1971).

Asimismo reconocer la importancia de observar lo acordado en la Declaración Política de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Vigésimo período extraordinario de sesiones sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS 1998), y de la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una estrategia amplia y equilibrada para combatir el Problema Mundial de las Drogas de la Comisión de Estupefacientes (Viena 2009).

48. Fomentar programas de cooperación internacional orientados a fortalecer políticas nacionales para enfrentar el problema mundial de las drogas, basados en las necesidades individuales de cada Estado miembro.

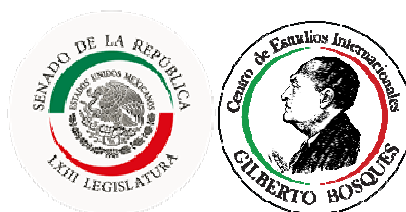
49. Promover la armonización de normas legales, regulaciones y procedimientos nacionales que permitan la implementación de mecanismos hemisféricos de cooperación judicial y de asistencia judicial recíproca en materia de tráfico ilícito de drogas y delitos conexos.

50. Fortalecer la capacidad institucional de los Estados miembros para prevenir y abordar efectivamente el tráfico ilícito de drogas reconociendo las particularidades de los retos, daños e impacto negativo que enfrentan los Estados productores, de tránsito y consumidores, mediante la promoción y fortalecimiento de las operaciones conjuntas o coordinadas y el intercambio de información y buenas prácticas.

51. Alentar y promover la asistencia técnica, así como el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas, para enfrentar el problema mundial de las drogas en los ámbitos de fortalecimiento institucional, reducción de la demanda, reducción de la oferta y medidas de control.

52. Fortalecer la capacidad institucional de la CICAD para promover la cooperación internacional orientada a la implementación de las recomendaciones que emanan del proceso del Mecanismo de Evaluación Multilateral, así como de los objetivos señalados en la presente Estrategia y su Plan de Acción.

El problema mundial de las drogas se define en las Declaraciones de Naciones Unidas: la Declaración Política de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Vigésimo período ordinario de sesiones (1998), y la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas de la Comisión de Estupefacientes (2009): el cultivo, la producción, la fabricación, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, incluidos los estimulantes de tipo anfetamínico, el desvío de precursores y actividades delictivas conexas.



**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES**

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera  
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030  
México, D.F.  
+52 (55) 5130-1503