


**CENTRO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES**



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

**Ciudad de Panamá, Panamá
del 31 de julio al 01 agosto de 2015**



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

Ciudad de Panamá, Panamá
del 31 de julio al 01 de agosto de 2015

Serie América Latina No. 139

Índice

1.- Programa de la Reunión	5
2.- Resumen Ejecutivo	9
3.-Acta de la XXII Reunión de la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado. Panamá, 25 y 26 de julio de 2014	11
4.- Fenomenología del Lavado de Dinero	15
5.- Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita	27
6.- Proyecto de profesionalización de fuerzas de seguridad Ciudadana en el marco de las conflictividades sociales del siglo21	31
7.- Ley Marco para el Abordaje Integral de los Consumos Problemáticos	37
8.- Cómo Reparar un Sistema que no Funciona Modernización de la Aplicación de las Leyes sobre Drogas en América Latina	43
9.- Estrategia Hemisférica sobre Drogas	55
10.- Resolutivo sobre las Drogas	65
11.- Propuesta de Ley Marco Para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia	71
12.- Anexo	
- Resumen Ejecutivo del Informe Mundial Sobre las Drogas 20145, UNODC	87



Parlamento Latinoamericano

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

*Ciudad de Panamá, República de Panamá –
31 de julio al 01 de agosto de 2015*

Lugar de la reunión: Sede Permanente del Parlamento Latinoamericano

PROYECTO DE AGENDA

HORARIO	ACTIVIDADES	RESPONSABLE / OBSERVACIONES
JUEVES 30 DE JULIO		
	Llegada de los Parlamentarios, Traslado al hotel	Dirección de protocolo
VIERNES 31 DE JULIO		
08:30	Traslado de los legisladores a la Sede Permanente del Parlamento Latinoamericano.	Dirección de protocolo
09:00	Inauguración de las Reuniones:	
09:30	<p>Tema I Mesa de Análisis sobre Medidas Legislativas para combatir el Blanqueo de capitales</p> <p>Expositores Diputado Eric Calcagno, República Argentina (por confirmar)</p> <p>Lic Alberto Bazbaz Sacal Presidente del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT)</p>	Presidentes de Congresos miembros y Presidentes de las Comisiones de Seguridad y de Hacienda de los Parlamentos miembros

HORARIO	ACTIVIDADES	RESPONSABLE / OBSERVACIONES
11:00	<i>Receso para café</i>	
11:15	Continuación de la Mesa de Análisis sobre Blanqueo de capitales	
13:00	<i>Almuerzo</i>	
14:30	<p>Designación de un Secretario relator</p> <p>Tema I.-</p> <p>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.</p>	
16:00	<i>Receso para café</i>	
16:15	<p>Tema II.-</p> <p>Análisis de los temas propuestos para la continuidad del trabajo de la comisión en el año 2015.</p> <ul style="list-style-type: none"> * 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. 	

HORARIO	ACTIVIDADES	RESPONSABLE / OBSERVACIONES
SABADO 01 DE AGOSTO		
08:30 hs	Traslado del hotel al Lugar de la Reunión:	Dirección de Protocolo
09:00	Tema III.- Ley Marco de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia - Propuesta de la Senadora Lisbeth Hernández Lecona, Estados Unidos Mexicanos	
11:00	<i>Receso para café</i>	
11:15	Continuación del tema III	
13:00	Almuerzo	
14:30	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	
16:00	Receso para café	
18:00	Lectura y aprobación del acta Fin de la Jornada	

Resumen Ejecutivo

La Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado del Parlamento analizará en esta reunión, las medidas legislativas que se han adoptado en cada uno de los países miembros para combatir el lavado de dinero. Este problema que se ha incrementado a medida que la delincuencia y el crimen organizado se ha extendido en la región.

Posteriormente los miembros de la Comisión recibirán un informe del estado actual de la Ley Marco sobre Profesionalización de Fuerzas Armadas de Seguridad Ciudadana. La cual destaca la seguridad ciudadana como una de las principales preocupaciones de las sociedades latinoamericanas y al mismo tiempo una de las cuestiones que más afecta la calidad de las instituciones democráticas de la región. Además, señala que ningún sistema democrático se encuentra consolidado sin que funcionen adecuadamente las instituciones encargadas de la administración de justicia y de la seguridad.

América Latina es considerada una de las regiones más violentas del mundo; adicionalmente se ha ampliado la brecha entre el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos y las condiciones objetivas de delito y violencia. Este sentimiento de inseguridad es particularmente relevante para el análisis de las políticas de seguridad en la región, así como por sus efectos políticos y sociales.

La Ley propone una reforma judicial y una reforma policial que implementen políticas para incrementar el grado de profesionalización en las fuerzas de seguridad y de administración de justicia.

Así mismo, los miembros de la Comisión revisarán la Ley Marco para el Abordaje Integral de los Consumos Problemáticos. Esta tiene como objeto principal instaurar en los países de América Latina y el Caribe herramientas para la asistencia e inclusión social a las personas que padecen consumos problemáticos, en lugar de soluciones represivas, privilegiando la prevención, reconociendo el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, respetando los derechos humanos de los consumidores evitando su criminalización y/o estigmatización.

Como tercer punto se presentará la Ley Marco para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, que tiene por objeto promover una propuesta para incentivar a los Estados miembros a crear un Programa Nacional de Prevención Social de la violencia y la delincuencia a través del cual generen las políticas públicas vinculadas con la estrategia de seguridad, con el propósito de disminuir la incidencia delictiva.

Esta Ley propone que las políticas de seguridad pública estén encaminadas a enfrentar las múltiples causas de la delincuencia, la violencia y la inseguridad, así como fortalecer los factores de protección y, fundamentalmente, llevar a cabo acciones tendientes a la elaboración y aprobación de políticas y programas de prevención social del delito,. Igualmente, se recomienda la supervisión y evaluación de dichas políticas y programas con un enfoque participativo, de colaboración que integre y comprenda a todos los

grupos de interés pertinentes, incluidos los de la sociedad civil, aunado a la importancia de fortalecer las asociaciones entre el sector público y el sector privado para prevenir el delito en todas sus formas y manifestaciones, mediante programas conjuntos y coordinados.

Además, la propuesta de Ley Marco, considera 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.

Acta de la XXII Reunión de la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado

República de Panamá, Panamá, 25 y 26 de julio de 2014

En la ciudad de Panamá, República de Panamá, se realiza la reunión de la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico y Crimen Organizado del Parlamento Latinoamericano con la presencia de los siguientes legisladores.

LEGISLADORES

Dip. Horacio Pietragalla Corti ARGENTINA
Dip. Alicia Marcela Comelli ARGENTINA
Sen. Julio Salazar BOLIVIA
Dip. Marilyn C. Moses CURACAO
Sen. Gilmar S. Pisas CURACAO
Dip. Bernardo Berger Fett CHILE
Asamb. Bairon Valle Pinoargote ECUADOR
Sen. Lisbeth Hernández Lecona MÉXICO
Dip. Fernando Belaunzarán MÉXICO
Sen. Luis Alberto Wagner PARAGUAY
Dip. Gonzalo Mujica URUGUAY
Dip. Rodolfo Caram URUGUAY
Dip. Aquiles Moreno VENEZUELA

TEMAS A TRATAR:

Tema I

Proyecto de Ley Marco para el abordaje integral de los consumos problemáticos.
Expositor: Dip. Horacio Pietragalla Corti, (Argentina)

Tema II

Propuesta de la resolución para que se considere una estrategia mundial de política de drogas que prevalece actualmente
Expositor: Dip. Fernando Belauzaran (México)

Tema III

Ley Marco para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Expositora:
Senadora Lisbeth Hernández Lecona, (México)

SECRETARIO REDACTOR – NOMBRE:

La comisión decide por unanimidad nombrar a la Senadora Lisbeth Hernández Lecona de México.

Dip. Fernando Belauzaran (México): presenta una propuesta de la resolución para que se considere una estrategia mundial de política de drogas que prevalece actualmente, para que dicha comisión firme de conformidad.

Una vez que se dio lectura al documento se debatió por algunos legisladores llegando a la conclusión de que se consultaría en cada uno de los países con sus respectivos gobiernos para que en la próxima reunión se agende para su discusión.

Pasando al siguiente punto del orden del día el presidente de la comisión da lectura y explica la propuesta de Ley Marcó sobre El Abordaje Integral de los Consumos Problemáticos.

Se anexa el proyecto a la presente Ley.

Se abre el debate sobre el análisis y discusión del tema con las siguientes Participaciones: El Dip. Fernando Belauzaran (México): hace una reflexión sobre el proyecto de Ley y elebra el contenido de la misma.

El Asambleísta Bairon Valle (Ecuador): comenta que es necesario definir el planteamiento del problema, y el concepto de nuevo paradigma, haciendo un análisis sobre el artículo cuatro y replantearlo.

Dip. Alicia Comelli (Argentina): comenta que en el primer párrafo de la exposición de motivos se encuentra el objetivo de la ley.

El Dip. Horacio Piedragalla (Argentina): explica que cada País debe dejar en claro la exposición de motivos su idiosincrasia. Y profundizar el tema con la población de mayor vulnerabilidad. Así como del beneficio de este proyecto que en su País ha sido de beneficio.

La Sen. Lisbeth Hernández, comenta que es necesario tener controlado el tema de despenalización de las drogas ya que hay países en donde no se encuentra regulado el tema y es debate en los Congresos. Es importante considerar la importancia de adoptar políticas, programas y acciones eficaces para prevenir y disminuir el consumo de drogas que perjudican la salud. Y omitir la palabra paradigma por no estar definido en el documento.

El Dip. Fernando Belauzaran (México): Hace un planteamiento para modificar los bjetivos. El Sen. Julio Salazar (Bolivia): señala que es un tema muy importante y plantea que se modifique el Artículo 4 de ámbito de aplicación que diga en todos los Estados. Y en el artículo 3 cambiar adicciones por consumidores.

El Dip. Gonzalo Mujica (Uruguay): establece su respaldo a la Ley y solicita su aprobación.

El Dip. Bernardo Berger (Chile): comente el ámbito interno de su país y sobre la Regularización del control de bebidas alcohólicas, drogas, cigarro y el tema de

prevención. Y hace un análisis sobre la definición de la Ley. Señala sobre el abordaje del artículo 4 en el sentido de que los Estados deberán dirigir sus legislaciones hacia la despenalización de conductas criminales a los consumidores de sustancias estupefacientes y pisco trópicos que puede ser que existan diferentes criterios en su país y en otros países sobre la despenalización.

El Dip. Horacio Pietragalla (Argentina): hace una defensa sobre el espíritu de la Ley, sobre sus beneficios.

El Dip. Ba iron Valle solicita que la palabra paradigma se defina.

La Dip. Alicia Comelli (Argentina) propone quitar el artículo 2 sobre el ámbito de aplicación. Dicha propuesta es avalada por el Dip. Bairon Valle.

Después de la discusión de dicho proyecto de Ley se modificaron los artículos, suprimiendo el número 2, modificando el marcado como 4. Se modifica el artículo 1.

El presidente de la comisión solicita que una vez realizados los cambios se someta a votación la presente Ley Marco en mención.

Aprobado por unanimidad.

Pasando al siguiente punto del orden del día la Sen. Lisbeth Hernández Lecona, presenta en la propuesta de Ley Marcó para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. El Presidente de la Comisión solicita que toda vez que fue distribuido el proyecto de Ley Marco a los parlamentarios de la Comisión, y que se expresó que el tema es de suma importancia y por la complejidad del mismo se propone que se socialicé en los países con sus respectivas áreas de gobierno para ser aprobado en una reunión extraordinaria. Propuesta que es aprobado por unanimidad.

A petición de los miembros de la Comisión solicitan a la Mesa Directiva que se autorice una reunión extraordinaria para agotar los temas de la agenda de este año.

Temas pendientes para la próxima reunión:

1. Resolución para que se considere una estrategia mundial de política de drogas que prevalece actualmente.
2. Ley Marcó para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

FENOMENOLOGÍA DEL LAVADO DE DINERO

FENOMENOLOGÍA DEL LAVADO DE DINERO¹

*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 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

* Profesor Titular de Derecho Penal. Universidad de Salamanca.

¹ 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*.

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 “sucio”

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 conceptuado 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 aquella 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 aquellas 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.

**LEY FEDERAL PARA LA PREVENCIÓN E
IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON
RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA**

LEY FEDERAL PARA LA PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA

De acuerdo al Art. 2° de Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, en México, se busca proteger el sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, a través de una coordinación interinstitucional, que tenga como fines recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento.

El 8 de abril del 2015, durante el segundo periodo ordinario del tercer año de ejercicio de la LXII Legislatura, se turnó a las Comisiones Unidas de Justicia, de Hacienda y Crédito Público, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, un proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a la citada ley.

A grandes rasgos, se busca atender las circunstancias particulares que inciden en la vulnerabilidad de ciertas actividades frente al objetivo de las organizaciones criminales en introducir en la economía formal recursos generados por su actividad ilícita. Se formulan precisiones sobre términos y expresiones que han generado confusión, además de respetar el sistema federal en relación a las atribuciones que corresponden a autoridades locales y municipales frente a las federales en la aplicación de dicha ley. También propone la inclusión de la figura de fideicomisos cuando su objeto esté relacionado con actividades vulnerables.

**Proyecto de profesionalización de fuerzas de
seguridad Ciudadana en el marco de las
conflictividades sociales del siglo21**

PARLAMENTO LATINOAMERICANO

Proyecto de profesionalización de fuerzas de seguridad Ciudadana en el marco de las conflictividades sociales del siglo21.

Proyecto de Ley marco

Artículo 1°.-La Seguridad Ciudadana es un deber y obligación indelegable del estado y un derecho ciudadano que deben ejercerse en un marco de plena vigencia del sistema democrático y republicano, y el respeto irrestricto a los derechos humanos.

Artículo 2°.-Son principios básicos para la modernización y gestión de las instituciones de seguridad.

- a. Gestión democrática. Adaptar su respuesta desde los valores democráticos y de servicio a las necesidades de la sociedad y de la política de Estado, con participación ciudadana en el diseño y control de las Instituciones de seguridad.
- b. Servicios Policiales. Serán prestados con la máxima profesionalidad y adecuados a cada realidad social y local, a partir de la protección del ciudadano en sus derechos y garantías, desde un accionar eminentemente preventivo.
- c. Funciones. Serán readecuadas acorde a las necesidades del momento, dejando de lado aquellas que responden a conceptos históricos o culturales de las instituciones y que pueden ser eliminadas o reemplazadas por otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.
- d. Regionalización. Las organizaciones policiales impulsarán el desarrollo de acciones regionales, distritales y comunales, coordinando con las distintas jurisdicciones recursos y acciones que faciliten una mayor eficiencia en la lucha contra el delito.
- e. Proximidad e integración social. Integración de la policía con la comunidad y los Gobiernos Locales, procurando el compromiso de la institución con acciones continuas de involucramiento con la comunidad y de ésta con su accionar, promoviendo la efectiva participación ciudadana dentro del paradigma de seguridad democrática, humana e integral cuyo referente es la persona.
- f. Autoevaluación: Procurar la constante autoevaluación crítica de la gestión institucional policial, tendiendo a una mejora continua, con procedimientos que permitan la expresión de los distintos niveles de gestión de la institución.
- g. Gestión: Compulsar constantemente su actuación con la opinión de los ciudadanos destinatarios del servicio, mediante procedimientos periódicos de rendición de cuentas a efectos de garantizar no solo el control político institucional sino también de las instancias de participación ciudadana.
- h. Régimen Profesional. Procurar la profesionalización y modernización de las fuerzas de seguridad ciudadana y la optimización de su recurso humano, basado en el escalafón único y las especialidades policiales.
- i. Un sistema de formación y capacitación policial no militarizada, haciendo énfasis el respeto a los derechos humanos tanto en su formación inicial como continua.

j. Control interno. De carácter mixto civil-policial creando Auditorías de Investigación Disciplinaria, con el objeto de planificar y conducir las acciones tendientes a prevenir, identificar e investigar conductas vinculadas con la actuación del personal policial, que puedan constituir faltas éticas y abusos funcionales graves que por su magnitud y trascendencia afecten a la Institución y a sus integrantes. Todo ello sin perjuicio de las instancias de denuncia y control ciudadano que debe garantizar toda gestión democrática sobre un bien social como es la seguridad.

k. Valores. Potenciar un sistema de valores basado en la transparencia, la participación ciudadana, la orientación a la resolución de problemas, la prevención y la proactividad haciendo énfasis en el respeto por los derechos humanos

I. Calidad: Desarrollar o adoptar estándares de actuación y evaluación específicos.

Artículo 3°.- Las fuerzas de seguridad ciudadana podrán responder a una conducción policial y/o civil, siempre con un cuerpo estrictamente subordinado a las directivas de seguridad pública formuladas por las autoridades gubernamentales, con procesos transparentes de control en los asuntos internos, la evaluación y el ascenso de sus integrantes.

Artículo 4°.- Las autoridades gubernamentales propenderán la creación de Centros o Institutos Superiores de Seguridad Pública Ciudadana, dentro o fuera de la órbita de la propia institución policial, con la misión de formar y capacitar al personal policial, para brindar a la comunidad una óptima prestación del servicio de seguridad mediante el eficiente desempeño en sus funciones específicas, del más alto nivel profesional y académico acreditado.

Artículo 5°.- Las fuerzas de seguridad ciudadana deben contar con equipos técnicos multidisciplinarios que generen los insumes necesarios para la planificación estratégica y evaluación de las medidas y políticas de seguridad que se adopten, procurando la máxima adaptabilidad y flexibilidad al entorno, así como el acceso a la mayor y mejor tecnología en materia de seguridad.

Artículo 6°.- Los presupuestos destinados a financiar la actuación de las fuerzas de seguridad deben asegurar partidas suficientes para la capacitación en tareas de investigación e inteligencia policial, en especial en lo que hace a delitos complejos y criminalidad organizada. Asimismo, se debe asegurar que los integrantes de las fuerzas de seguridad cuenten con, infraestructura, equipos y medios materiales y tecnológicos adecuados para cumplir eficazmente su tarea.

Artículo 7°.- Las fuerzas de seguridad deben ser representativas de la realidad social y cultural de cada país, promoviendo en su personal una integración con visión de género, multiétnica y pluricultural, garantizando la igualdad de oportunidades y trato dentro del servicio de policía.

Artículo 8°.- Los lineamientos principales de los procedimientos de intervención de las fuerzas de seguridad deben establecerse por Ley, especialmente para los casos de intervención policiales inmediatas anteriores al conocimiento e intervención judicial, debiendo garantizar la plena vigencia de los siguientes principios básicos de actuación:

1. Legalidad. Por medio del cual el personal policial debe adecuar sus conductas y prácticas a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes así como a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, en particular, el Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley.

2. Oportunidad. A través del cual el personal policial debe evitar todo tipo de actuación funcional innecesaria cuando no medie una situación objetiva de riesgo o peligro que vulnere la vida, la libertad u otros derechos fundamentales de las personas.

3. Razonabilidad. Mediante el cual el personal policial debe evitar todo tipo de actuación funcional que resulte abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral contra las personas, escogiendo las modalidades de intervención adecuadas a la situación objetiva de riesgo o peligro existente y procurando la utilización de los medios apropiados a esos efectos.

4. Gradualidad. Por medio del cual el personal policial debe privilegiar las tareas y el proceder preventivo y disuasivo antes que el uso efectivo de la fuerza, procurando siempre preservar la vida y la libertad de las personas en resguardo de la seguridad pública.

Artículo 9°.- Las fuerzas de seguridad deben contar con cuerpos y servicios especializados para la atención de mujeres víctimas de la violencia y el delito, con personal entrenado debidamente y con protocolos de intervención que permitan un trabajo integrado con otras Instituciones del estado y organizaciones de la sociedad civil.

Artículo 10°.-Las fuerzas de seguridad deben garantizar protecciones jurídicas complementarias para niños, niñas y adolescentes con protocolos de intervención y criterios de derivación que observen lo establecido por la doctrina de la protección integral consagrada en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Artículo 11°.-Las fuerzas de seguridad deben garantizar un trato no discriminatorio a las personas migrantes y sus familias, teniendo en cuenta que forman parte de los sectores con mayor exposición a los delitos de trata, tráfico internacional de personas y violencia en las zonas de frontera, así como el referido a los colectivos más desprotegidos socialmente.

Artículo 12°.-Entre las directivas de seguridad pública formuladas por las autoridades gubernamentales deben diseñarse protocolos de actuación que integran a las instituciones involucradas en la atención de las víctimas del delito y la violencia, procurando evitar su revictimización.

Artículo 13°.-Las autoridades gubernamentales propenderán la creación de Defensorías del Personal o instancias de similares características de las Fuerzas de Seguridad, con la misión de formular y poner en funcionamiento mecanismos de salvaguarda de los

derechos del personal cuando estos se afectaren gravemente, promoviendo el respeto integral de los derechos del personal dentro de las distintas instituciones. Dichas Instancias podrán instrumentarse en la cartera política que correspondiere.

Artículo 14°.- Los estados deben asegurar la existencia de una carrera policial que observe los siguientes requisitos:

a.- La formación de los funcionarios policiales , tanto la inicial como la continua estará profundamente impregnada del respeto a los derechos humanos consagrados en la declaración universal de derechos humanos y el conjunto de los instrumentos internacionales ratificados por el país, de forma tal que las fuerzas de seguridad contribuya decididamente a la salvaguarda de los mismos.

b.- Una carrera profesional que provea cursos de formación ética, técnica y en derechos humanos, desarrollada sobre la base de la capacitación permanente, el desempeño previo de sus labores, la aptitud profesional para el grado jerárquico o cargo orgánico a cubrir y la evaluación previa a cada ascenso jerárquico.

c.- Se sustente en estrictos criterios de selectividad y de sistemas de promoción. La ocupación de los cargos orgánicos de las fuerzas de seguridad así como el ascenso al grado jerárquico superior del personal policial de la institución será, de acuerdo con el mérito y los antecedentes de los aspirantes, conforme los mecanismos de selección que se implementen, los cuales deberán regirse por los siguientes criterios:

1. La formación y capacitación profesional.
2. El desempeño a lo largo de su carrera profesional.
3. Los antecedentes funcionales y disciplinarios.
4. La antigüedad en la Fuerza de Seguridad respectiva y en el grado jerárquico.

c.- Respete horarios, apoyo psicológico y físico necesarios, así como un régimen de descanso y vacaciones proporcionales al desgaste que implica una labor en permanente estrés.

d.- Proporcione una remuneración justa que dignifique el trabajo y atraiga al personal adecuado, así como el adecuado y permanente reconocimiento en su caso.

e.- Regule los requisitos para el cese de la función policial y establezca las sanciones legales por los excesos cometidos por los integrantes.

f.- Prever sistemas de seguridad social que garanticen una adecuada calidad de vida del personal una vez producido el retiro.

Art. 15° Se procurará que la visión y valores de la profesionalización de las fuerzas de seguridad con perspectiva de Derechos Humanos contenidos en la presente Ley marco tengan la mayor difusión por los medios de comunicación para que sean del conocimiento de la ciudadanía.

**LEY MARCO PARA EL ABORDAJE
INTEGRAL DE LOS CONSUMOS
PROBLEMÁTICOS**

LEY MARCO PARA EL ABORDAJE INTEGRAL DE LOS CONSUMOS PROBLEMÁTICOS

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene como objeto primordial instaurar en los países de América Latina y el Caribe las herramientas para la asistencia e inclusión social para tratar a las personas que padecen consumos problemáticos, en lugar de soluciones represivas, privilegiando la prevención, reconociendo el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, respetando los derechos humanos de los consumidores evitando su criminalización y/o estigmatización.

Artículo 2.- A los fines de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 1, las políticas públicas de los estados deberán dirigirse a:

- a. Prevenir los consumos problemáticos, especialmente en la población de mayor vulnerabilidad social;
- b. Asegurar la asistencia sanitaria de los sujetos afectados por algún consumo problemático;
- c. Promover las herramientas para la integración social de los sujetos recuperados o en vías de recuperación de algún consumo problemático;
- d. Promover la cooperación entre los países para la prevención, asistencia e integración social de los sujetos afectados por consumos problemáticos, así como el intercambio de información;
- e. Promover para la prevención de los consumos problemáticos la inclusión social y asistencia del Estado por sobre el paradigma represivo;

Artículo 3.- Definición.

A los fines de la presente Ley Marco se entenderá por consumos problemáticos, aquellos que mediando o sin mediar sustancia química alguna- afectan negativamente, en forma crónica, la salud física o psíquica del sujeto y/o las relaciones sociales. Los consumos problemáticos pueden manifestarse como adicciones al alcohol, tabaco, drogas psicotrópicas -con independencia de sus estatus legal- o producidos por ciertas conductas compulsivas de los sujetos hacia el juego, las nuevas tecnologías, la alimentación, las compras o cualquier otro consumo que sea diagnosticado compulsivo por un profesional de la salud.

Artículo 4.- Políticas públicas de inclusión

Los Estados deberán a adaptar sus legislaciones hacia medidas inclusivas y de asistencia con respecto a los sujetos que padecen consumos problemáticos, dejando de lado cualquier política represiva. En ese sentido, los Estados deberán dirigir sus legislaciones hacia la despenalización de los consumidores de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

CAPITULO II

Ejes para el abordaje de los consumos problemáticos.

Artículo 5.- De la prevención

1. Los Estados generarán los ámbitos necesarios para hacer llegar a la población afectada las herramientas de asistencia e inclusión que promueve esta ley marco.
2. Se deberá privilegiar en el acceso a las herramientas de asistencia e inclusión a la población de los sectores de mayor vulnerabilidad social.
3. Los Estados, a través de las agencias de prevención, deberán organizar actividades formativas, informativas en instituciones educativas, clubes, ONGs, etc. a los fines de difundir el derecho de toda persona afectada por un consumo problemático de obtener asistencia y ayuda por parte del Estado.

Artículo 6.- De la asistencia

1. Los Estados deberán garantizar el libre acceso a la asistencia sanitaria de las personas afectadas por consumos problemáticos.
2. Los tratamientos para las personas afectadas por consumos problemáticos deberán respetar la autonomía individual y la singularidad de los sujetos, observando los derechos humanos fundamentales que los asisten y los principios y garantías constitucionales, evitando su estigmatización.
3. Se deberá priorizar los tratamientos ambulatorios, incorporando a la familia y al medio donde se desarrolla la persona, y considerar la internación como un recurso terapéutico de carácter restrictivo y extremo que solo deberá llevarse a cabo cuando aporte mayores beneficios terapéuticos que el resto de las intervenciones realizables en su entorno familiar, comunitario o social.
4. Incorporar en los tratamientos el modelo de reducción de daños. Se entiende por reducción de daños a aquellas acciones que promuevan la reducción de riesgos para la salud individual y colectiva y que tengan por objeto mejorar la calidad de vida de los sujetos que padecen consumos problemáticos, disminuir la incidencia de enfermedades transmisibles y prevenir todo otro daño asociado, incluyendo muertes por sobredosis y accidentes.

5. Las instituciones médicas que ofrecen tratamientos a pacientes con consumos problemáticos deben ser estrictamente controladas por el Estado y especialmente habilitadas a tal efecto.

Artículo 7.- De la integración social

Cuando los sujetos que hayan padecido consumos problemáticos se encuentren en una situación de vulnerabilidad social que atente contra el pleno desarrollo de sus capacidades y de la realización de sus actividades, y tales circunstancias pongan en riesgo el éxito del tratamiento, el Estado los incorporará en dispositivos especiales de integración, que podrán ser educativos, laborales u otros según corresponda.

**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 LATINA²

*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 mientras los países inician la vía hacia reformas más fundamentales. Desde esta perspectiva, la

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

² 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>

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 inteligentes 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 desmantelar 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 DROGAS³

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.
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

³ Disponible en la página web:

http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/strategy_2010_spa.asp

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.

Resolutivo sobre las Drogas

Resolutivo sobre las Drogas:

El que suscribe, diputado **FERNANDO BELAUNZARÁN MÉNDEZ**, integrante de la delegación mexicana del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 32 del Reglamento del Parlamento Latinoamericano someto a consideración de ésta soberanía, el presente Resolutivo, relativo al Combate al Narcotráfico.

La Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado, tiene la facultad de emitir recomendaciones sobre políticas legislativas de lucha contra la producción, comercio y consumo ilegal de estupefacientes y sustancias psicotrópicas cuidando que se garantice la plena vigencia de los derechos humanos y la eficiencia de las instituciones públicas. Por lo cual, me permito someter a consideración de ésta Asamblea un Resolutivo que nos permita analizar los resultados de la estrategia que se ha venido implementando durante las últimas décadas y estemos en condiciones de plantear nuevos elementos que permitan tener mejores resultados.

CONSIDERACIONES

PRIMERO.-Durante las últimas décadas, los países de América latina han experimentado una serie de reformas en su sistema de justicia que ha permitido tipificar un buen número de actividades relativas al tema de las drogas y se han endurecido las penas de los delitos en los Códigos Penales. La severidad de las sanciones se ha multiplicado de manera exponencial. En los últimos 60 años, la pena máxima aumentó en 415%, la pena mínima aumentó en 1,327% y el promedio en 521%.⁴ Todo ello ha permitido criminalizar y encarcelar a una buena parte de personas que no necesariamente forman parte de las redes criminales del narcotráfico.

⁴“Addicted to Punishment: The Disproportionality of Drug Laws in Latin America”, Executive Summary, Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), 2013. http://www.wola.org/sites/default/files/Addicted%20to%20Punishment_Exec%20Summ.pdf. Edición completa (en español) disponible en http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=estado_de_derecho&publicacion=1391

SEGUNDO.-Pese al endurecimiento de las penas en este tipo de actividades, los resultados de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, demuestran laproducción, distribución, tráfico y consumo de drogas, continua expandiendose en toda la región de América Latina.

Las estimaciones de la cantidad de cocaína fabricada en 2011, oscilaron de 776 a 1.051 toneladas. Las mayores incautaciones de cocaína del mundo se han realizado en Colombia (200 toneladas) y en Estados Unidos (94 toneladas).

La prevalencia anual del consumo de cocaína en América del Sur es de 1,3 por ciento de la población adulta, mientras que el promedio mundial en América Central es de 0,6 por ciento y el Caribe 0,7 por ciento.

El consumo de cocaína se ha incrementado significativamente en Brasil, Costa Rica y, en menor medida. El uso de cannabis en América del Sur es mayor (5.7 por ciento) que el promedio mundial, pero más bajo en América Central y el Caribe (2,6 y 2,8 por ciento respectivamente).

En Sudamérica y Centroamérica, el uso de opioides es de 0.3 y 0.2 por ciento, respectivamente. El consumo de éxtasis es del 0,1 por ciento para ambos casos.

El consumo de estimulantes de tipo anfetamínico, se ha incrementado en la mayoría de las regiones. En 2011, se estimó que el 0,7% de la población mundial de 15 a 64 años de edad, es decir, 33,8 millones de personas, habían consumido esas sustancias.

La prevalencia de éxtasis en 2011 (19 millones de dólares, o sea el 0,4% de la población) fue más baja que en 2009. Sin embargo, a nivel mundial, las incautaciones han alcanzado un nuevo punto máximo: 123 toneladas en 2011, lo que supone un aumento del 66% en comparación con 2010 (74 toneladas) y el doble desde 2005 (60 toneladas).

La metanfetamina representó el 71% de las incautaciones de esas sustancias a nivel mundial en 2011. Las incautaciones de metanfetamina cristalizada aumentaron hasta 8,8 toneladas, que fue el nivel más alto de los últimos cinco años. En México se registró la mayor cantidad de metanfetamina incautada, pasó de 13 toneladas a 31 toneladas, en el plazo de un año.

La cannabis se mantiene como la sustancia más consumida en el mundo con 180,6 millones de consumidores, es decir, el 3,9% de la población de 15 a 64 años de edad.

De acuerdo con el Informe Mundial sobre las Drogas 2014 de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 243 millones de personas, es decir un 5 por ciento de la población mundial de entre 15 y 64 años de edad, han consumido una sustancia ilícita durante 2012.

Las incautaciones de metanfetaminas aumentaron en más del doble a nivel mundial entre 2010 y 2012. La manufactura de metanfetaminas se expandió una vez más en América del Norte, con un incremento importante en el número de laboratorios de metanfetamina cristalizada desmantelados en EE.UU. y México. De las 144 toneladas de estimulantes de tipo anfetamínico incautadas a nivel mundial, la mitad se interceptó en América del Norte.

Finalmente, el número de sustancias psicoactivas nuevas no reguladas en el mercado global aumentaron más del doble de 2009 a 2013, llegando a 348.

TERCERO.-Las cifras muestran claramente que la lucha por la erradicación del mercado de las drogas no solo no ha logrado tener un saldo positivo en su objetivo porque la producción, distribución, comercialización y consumo se han incrementado considerablemente, añadiendo nuevos problemas que generan mayores desafíos que no se podrán resolver si no se replantea una estrategia distinta.

Criminalizar a los consumidores promueve el encarcelamiento de gente inocente que debiera recibir un tratamiento. Mientras que por otro lado quedan en libertad los grandes narcotraficantes, que son los que verdaderamente tienen el control del mercado de las drogas.

Por lo anteriormente expuesto, someto a su consideración el siguiente:

RESOLUTIVO

ÚNICO.-Los Legisladores que integramos la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado del Parlamento Latinoamericano, consideramos que la estrategia mundial de Política de Drogas que prevalece actualmente, basada en una visión prohibicionista, debe replantearse a partir de un nuevo enfoque que coloque a las Políticas de Salud Pública como uno de los Ejes fundamentales de una nueva estrategia para el control de drogas.

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

PROPUESTA

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 las 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 espacio 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 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.

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, y;
- 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 DELAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUCENCIA

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 participativos 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.

Artículo 21.- 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.

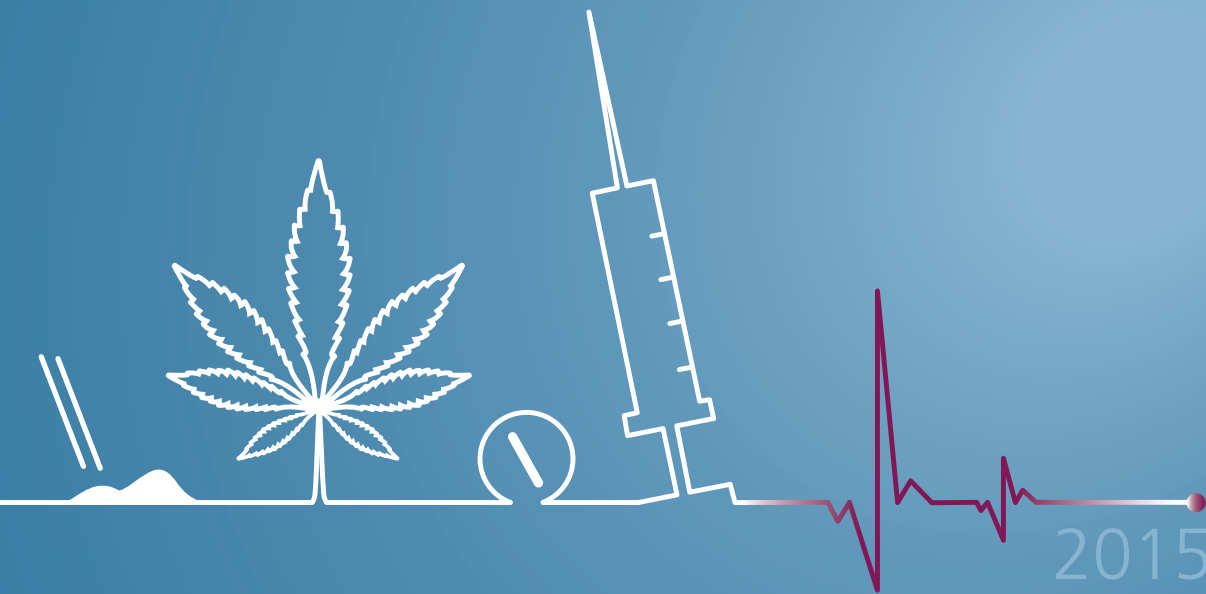
Artículo 22.- Para la coordinación entre los diferentes mecanismos y espacios de participación ciudadana, tanto comunitaria como local, se desarrollarán lineamientos claros de participación y consulta ciudadana.

**ANEXO:
INFORME MUNDIAL SOBRE LAS DROGAS
2015**



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito



INFORME
MUNDIAL
SOBRE LAS
DROGAS

2015

RESUMEN EJECUTIVO

El *Informe Mundial sobre las Drogas* presenta un panorama completo anual de las últimas novedades habidas en los mercados de drogas ilícitas del mundo. El informe se centra en la producción, el tráfico y el consumo de los principales tipos de drogas ilícitas, así como en las consecuencias para la salud de ese consumo. El capítulo 1 del *Informe Mundial sobre las Drogas 2015* ofrece una visión general de la situación de la oferta y la demanda de opiáceos, cocaína, cannabis, estimulantes de tipo anfetamínico y nuevas sustancias psicoactivas (NSP), así como de sus efectos para la salud; también se analizan los datos científicos relacionados con las estrategias de prevención del consumo de drogas y se examinan los principios generales de una respuesta eficaz al tratamiento del consumo de drogas. El capítulo 2 se centra en el modo en que el desarrollo alternativo, en el contexto más amplio de la agenda para el desarrollo, tiene por objeto romper el círculo vicioso del cultivo ilícito, proporcionando a los agricultores medios de vida alternativos.

Según los datos más recientes, en lo que respecta a la producción y el consumo de drogas y las consecuencias que este tiene para la salud, la situación no ha cambiado mucho en términos generales. Las consecuencias para la salud del consumo de drogas ilícitas siguen siendo motivo de preocupación a nivel mundial, pues la gran mayoría de los consumidores de drogas problemáticos siguen sin tener acceso a tratamiento. Además, los mercados mundiales de opiáceos todavía no han empezado a notar las importantes repercusiones del aumento mundial del cultivo de adormidera y de la producción de opio, que ha alcanzado niveles sin precedentes. Ello suscita la preocupación de los organismos encargados de hacer cumplir la ley en lo que respecta a la magnitud del problema que plantea la existencia de grupos delictivos organizados cada vez más complejos y versátiles.

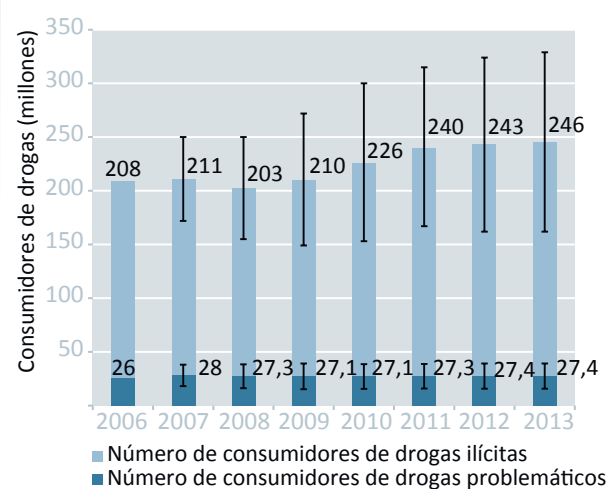
El consumo de drogas y sus consecuencias sanitarias

Se estima que un total de 246 millones de personas, o una de cada 20 personas de edades comprendidas entre los 15 y 64 años, consumieron drogas ilícitas en 2013. Si bien ello representa un aumento de tres millones de personas con respecto al año anterior, debido al crecimiento de la población mundial, en realidad el consumo de drogas ilícitas se ha mantenido estable.

La magnitud del problema mundial de las drogas se hace más evidente si se tiene en cuenta que más de 1 de cada 10 consumidores de drogas es un consumidor problemático que sufre trastornos ocasionados por el consumo de drogas o drogodependencia. Es decir, unos 27 millones de personas, o casi la totalidad de la población de un país del tamaño de Malasia, son consumidores problemáticos de drogas. Prácticamente la mitad de esos consumidores problemáticos (12,19 millones) consumen drogas inyectables, y se estima que 1,65 millones de ellos estaban afectados por el VIH en 2013.

Ello supone una pesada carga para los sistemas de salud pública en lo que respecta a la prevención, el tratamiento y la atención de los trastornos relacionados con el consumo de drogas y sus consecuencias para la salud. Únicamente 1 de cada 6 consumidores de drogas problemáticos en el mundo tiene acceso a tratamiento, dado que en muchos países hay un déficit considerable en la prestación de servicios. El número anual de muertes relacionadas con el consumo de drogas (estimadas en 187.100 en el año 2013) casi no ha variado. Un número inaceptable de consumidores de drogas sigue perdiendo la vida de forma prematura, a menudo a consecuencia de una sobredosis, pese a que la muerte por sobredosis puede evitarse.

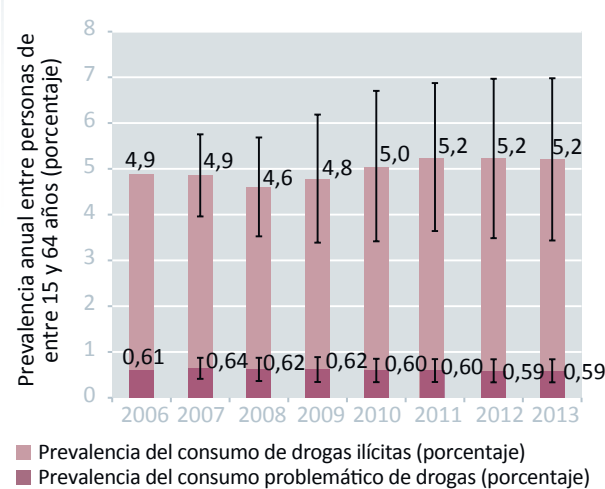
Tendencias mundiales del número estimado de consumidores de drogas, 2006-2013



Fuente: Respuestas al cuestionario para los informes anuales de la UNODC.

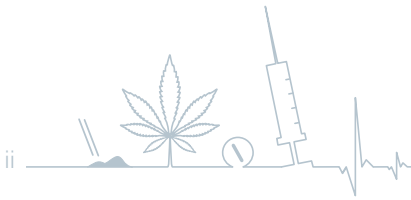
Nota: Las estimaciones corresponden a la población adulta (entre 15 y 64 años) y se han elaborado sobre la base del consumo del año anterior.

Tendencias mundiales de la prevalencia estimada del consumo de drogas, 2006-2013

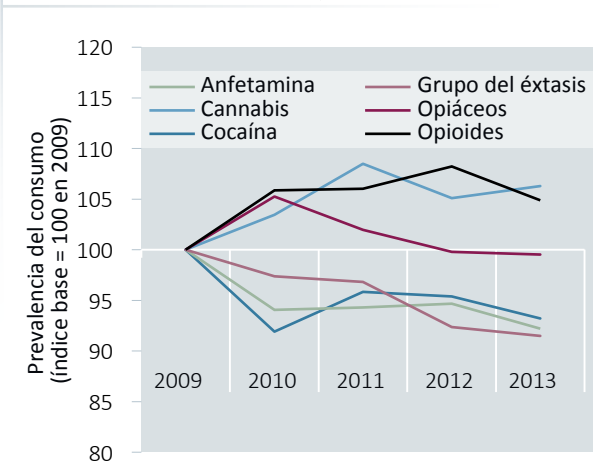


Fuente: Respuestas al cuestionario para los informes anuales de la UNODC.

Nota: Porcentaje estimado de adultos (entre 15 y 64 años) que han consumido drogas en el año anterior.



Tendencias mundiales de la prevalencia del consumo de distintas drogas, 2009-2013



Fuente: Respuestas al cuestionario para los informes anuales de la UNODC.

Nota: Basado en el porcentaje estimado de adultos (de 15 a 64 años) que han consumido la sustancia en el año anterior.

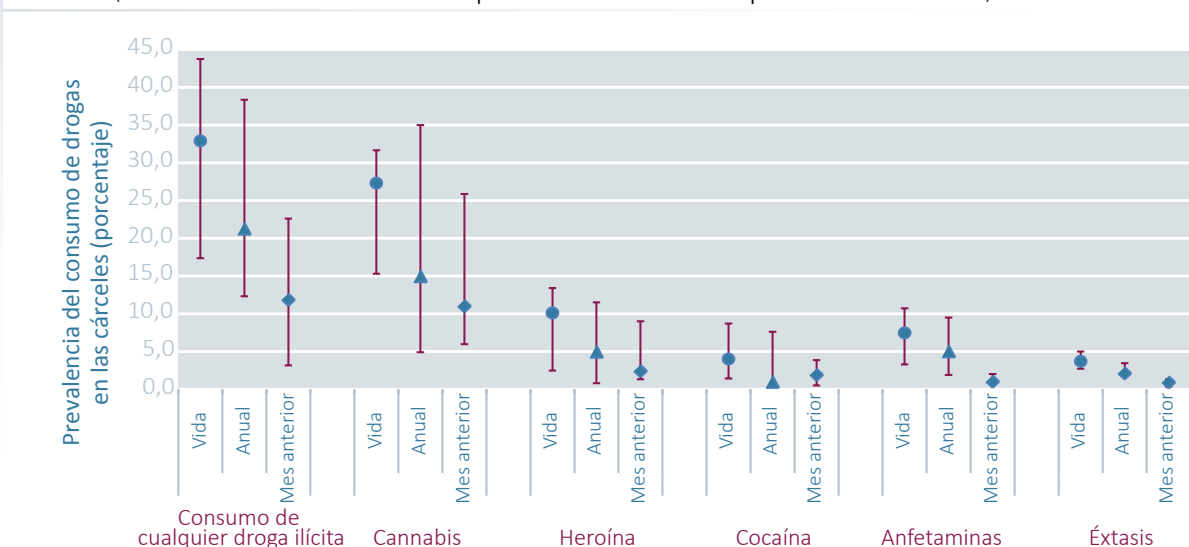
A pesar de las variaciones nacionales y regionales que existen en las tendencias del consumo de drogas, los escasos datos disponibles indican que el consumo de opiáceos (heroína y opio) se ha mantenido estable a nivel mundial. Principalmente debido a la tendencia registrada en América y Europa, el consumo de cocaína ha disminuido en su conjunto, mientras que el consumo de cannabis y el uso no médico de opioides farmacéuticos han seguido aumentando. Las tendencias observadas en el consumo de estimulantes de tipo anfetamínico varían de una región a otra, y algunas subregiones, como Asia sudoriental, han notificado un aumento del consumo de metanfetamina.

También hay indicios de que el número de personas que necesitan tratamiento por consumo de cannabis está aumentando en la mayoría de las regiones. Los datos de que se dispone indican que ha aumentado el número de consumidores de drogas que padecen trastornos relacionados con el consumo de cannabis; además, cada vez hay más datos que apuntan a que el cannabis podría ser más perjudicial. Ello se refleja en el elevado porcentaje de personas a quienes se administra tratamiento por primera vez por trastornos relacionados con el consumo de cannabis en Europa, América del Norte y Oceanía. Según la escasa información disponible, el cannabis ocupa el primer lugar entre los tipos de drogas por cuyo consumo se administra tratamiento en África.

El cannabis es, con mucho, la droga más frecuentemente consumida en las cárceles. Si bien los datos disponibles sobre la materia son escasos, hay indicios de que un tercio de los reclusos consume droga durante su encarcelamiento al menos en una ocasión. El consumo de heroína en las cárceles en algún momento de la vida o durante el mes anterior (consumo reciente) es mucho más elevado que el de cocaína, anfetaminas o éxtasis. La prisión es un entorno controlado de alto riesgo, donde el consumo de drogas, incluido el de drogas inyectables, suele producirse en condiciones especialmente peligrosas. Ello podría explicar por qué el entorno carcelario puede caracterizarse por unos elevados niveles de enfermedades infecciosas, en particular el VIH, aunque también la hepatitis C y la tuberculosis, y por el acceso limitado a programas de prevención y tratamiento, lo que aumenta el riesgo de contraer virus transmitidos por la sangre.

El número de personas que necesita tratamiento por consumo de estimulantes de tipo anfetamínico también está aumentando en todo el mundo. Probablemente, ello pueda atribuirse

Prevalencia en algún momento de la vida, anual y en el mes anterior del consumo de drogas en las cárceles (basado en 62 estudios de 43 países realizados en el período 2000-2013)



Fuente: UNODC, respuestas al cuestionario para los informes anuales, y C. Carpentier, L. Royuela y L. Montanari, "The global epidemiology of drug use in prison" (2015).

Nota: Los símbolos representan la prevalencia media. Las líneas verticales representan la oscilación entre cuartiles. Los datos sobre consumo durante la vida, anual y del mes anterior no son coherentes entre los diversos estudios (ello explica por qué la prevalencia anual del consumo de cocaína tiene un valor medio inferior al del consumo del mes anterior).

Pese a que uno de cada tres consumidores de drogas es mujer, solo uno de cada cinco consumidores de drogas que reciben tratamiento es mujer.



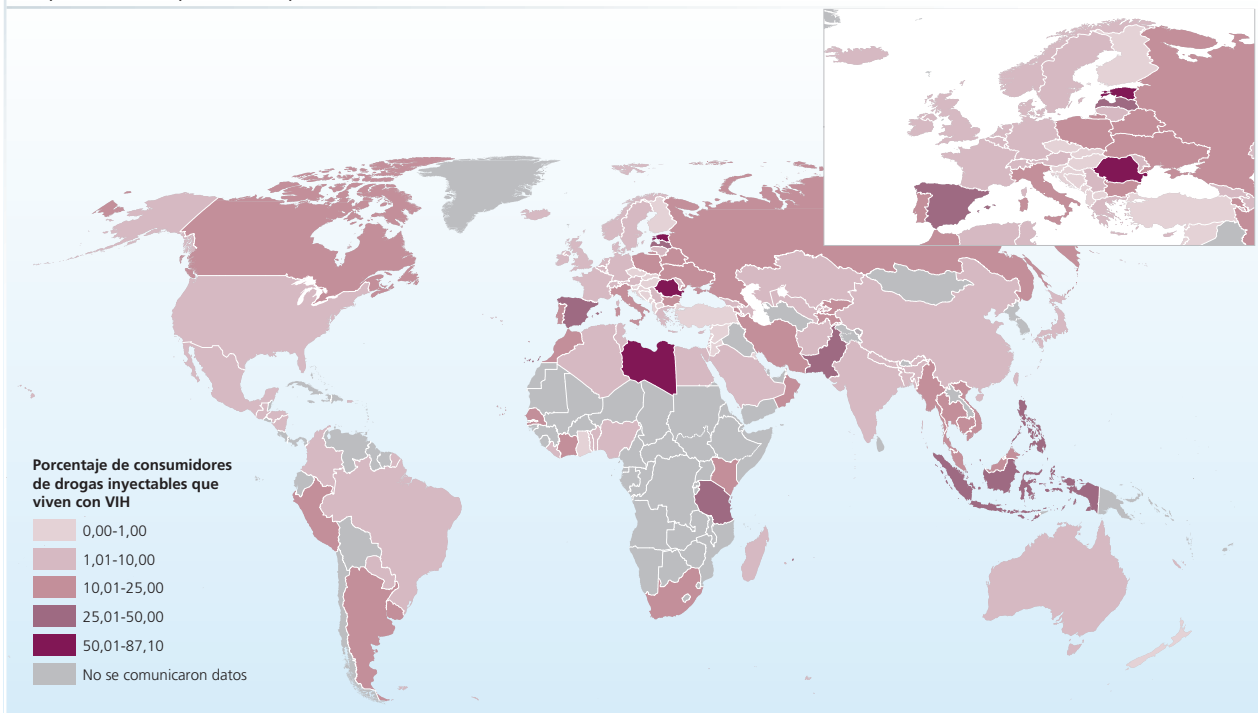
al peso de las cifras, dado que la prevalencia del consumo de estimulantes de tipo anfetamínico es relativamente importante en Asia, donde la demanda de tratamiento es elevada, si bien los conocimientos especializados sobre el tratamiento de los trastornos relacionados con el consumo de estimulantes de tipo anfetamínico no alcanza el mismo nivel de complejidad y especialización que los conocimientos sobre el tratamiento de los trastornos relacionados con el consumo de opiáceos.

Las nuevas sustancias psicoactivas se comercializan como sustitutos de las drogas sometidas a fiscalización internacional y se afirma que producen efectos similares a los de sus equivalentes tradicionales. Pueden acarrear graves riesgos para la salud y la seguridad públicas. La información y los estudios sobre los posibles daños ocasionados por las nuevas sustancias

psicoactivas son escasos, pero la proliferación de esas sustancias, aproximadamente unas 500, entre las que se incluye la mefedrona, plantea una amenaza para la salud de los consumidores de drogas y ha hecho que aumente la demanda de tratamiento por consumo de drogas.

La cocaína sigue siendo la droga que mayor preocupación suscita en América Latina y el Caribe, mientras que el consumo de opiáceos sigue siendo la forma más problemática de consumo en todo el mundo, lo que puede atribuirse a la relación que existe entre el consumo de opiáceos y el consumo de drogas inyectables, el VIH, el SIDA y las muertes por sobredosis, y al hecho de que el consumo de opiáceos engloba la mayor parte de los tratamientos administrados por consumo de drogas en Asia y Europa.

Prevalencia del VIH entre los consumidores de drogas inyectables, en 2013 o en el año más reciente respecto del que se dispone de datos



Nota: Las fronteras, nombres y designaciones que figuran en el presente mapa no implican aprobación o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas. Las líneas discontinuas representan límites por determinar. La línea de puntos representa, aproximadamente, la línea de control en Jammu y Cachemira convenida por la India y el Pakistán. Las partes aún no han acordado la condición definitiva de Jammu y Cachemira. Aún no se han determinado los límites definitivos entre la República del Sudán y la República de Sudán del Sur. Existe una disputa entre los Gobiernos de la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte acerca de la soberanía sobre las Islas Malvinas (Falkland).



La percepción que tiene la población de la rehabilitación de las personas drogodependientes tiende a simplificar demasiado la magnitud de la drogodependencia. No hay un remedio rápido y sencillo para atajar la drogodependencia. Se trata de un problema de salud crónico y, al igual que con otras enfermedades crónicas, las personas afectadas son vulnerables durante toda la vida y necesitan tratamiento de forma prolongada y continua. Cada vez son más los estudios que ponen de manifiesto que muchas de las intervenciones encaminadas a prevenir la iniciación en el consumo de drogas (o una posible deriva hacia trastornos relacionados con dicho consumo) pueden ser eficaces si se tienen en cuenta los distintos aspectos relacionados con la vulnerabilidad personal y ambiental de los niños y los jóvenes, factores que en gran medida no dependen de la voluntad del individuo.

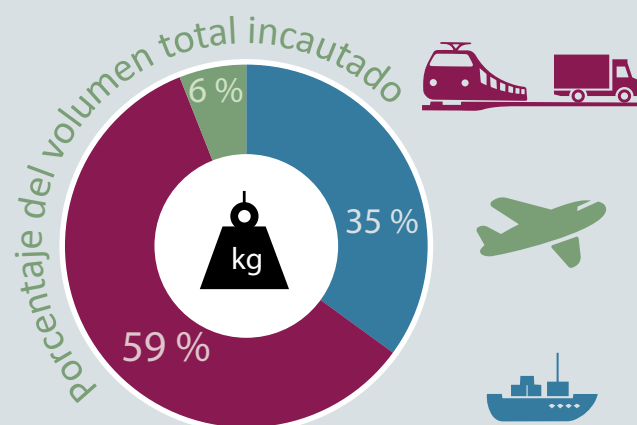
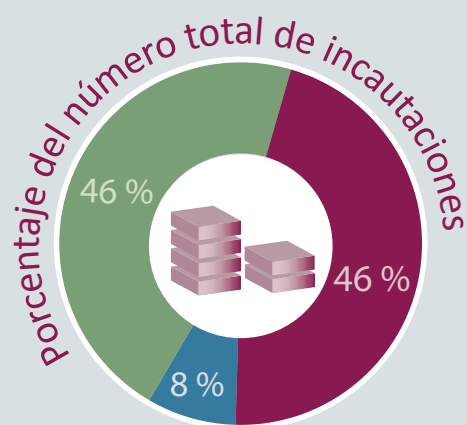
Hay una serie de obstáculos sociales y estructurales que a todas luces obstaculizan el acceso de las mujeres a tratamiento por consumo de drogas en todo el mundo: únicamente uno de cada cinco consumidores de drogas que reciben tratamiento es mujer, si bien uno de cada tres consumidores de drogas es mujer. Cada vez hay más datos empíricos que ponen de manifiesto que los factores biológicos y sociales relacionados con el inicio en el consumo de sustancias, su continuidad y la aparición de problemas relacionados con dicho consumo varían considerablemente entre hombres y mujeres. La probabilidad de consumir cannabis, cocaína y anfetaminas es tres veces superior en el caso de los hombres que en el de las mujeres, mientras es más probable que las mujeres hagan un uso indebido de los opioides de venta con receta y los tranquilizantes. Dado que la probabilidad de que el inicio del consumo indebido de tranquilizantes y opioides de venta con receta dé lugar a un consumo habitual o actual de esas sus-

tancias es relativamente alta en comparación con otras drogas, este sigue siendo un ámbito de especial preocupación en lo que respecta a las mujeres. Los datos disponibles sobre la prevalencia del VIH entre los consumidores de drogas inyectables indican que, en muchos países, las mujeres que consumen ese tipo de drogas son más propensas a contraer la infección por VIH que los hombres y que la prevalencia del VIH es mayor entre las mujeres que consumen drogas inyectables que entre los varones que hacen el mismo consumo.

Ha habido cierto avance en la consecución de la meta fijada en la Declaración Política sobre el VIH y el SIDA al objeto de reducir en un 50% la transmisión del VIH entre los consumidores de drogas inyectables para 2015.¹ Si bien el número de nuevos casos diagnosticados de infección por VIH se redujo entre los consumidores de drogas inyectables aproximadamente en un 10%, con lo que pasó de unos 110.000 en 2010 a unos 98.000 en 2013, es poco probable que se alcance la meta fijada.

La transmisión de enfermedades infecciosas como el VIH y la hepatitis C y los casos de sobredosis no son más que algunos de los factores de riesgo que hacen que el nivel de mortalidad entre los consumidores de drogas inyectables sea casi 15 veces superior al que normalmente cabría esperar entre personas de la misma edad y sexo en la población general.

No todos los casos de sobredosis de drogas son mortales; en distintos estudios se ha estimado que solo uno de cada 20 o 25 casos de sobredosis es mortal. Las sobredosis no mortales no siempre se notifican y son frecuentes entre los consumidores de drogas. Ahora bien, el riesgo de muerte acumulado aumenta con cada una de las sobredosis sucesivas.



El tráfico de drogas por mar es el modo de transporte menos utilizado por los traficantes de drogas. Ahora bien, teniendo en cuenta que las incautaciones marítimas son, con mucho, las mayores en cuanto a peso medio y representan cantidades desproporcionadamente grandes de droga, la interceptación de envíos marítimos puede tener los efectos más importantes en el volumen total incautado.

¹ Declaración Política sobre el VIH y el SIDA: Intensificación de Nuestro Esfuerzo para Eliminar el VIH y el SIDA (resolución de la Asamblea General 65/277, anexo).

Oferta y mercados de drogas

La producción de resina de cannabis sigue limitándose a unos pocos países de África septentrional, el Oriente Medio y Asia sudoccidental, mientras que la hierba de cannabis se produce en la mayor parte de los países del mundo. América del Sur sigue concentrando prácticamente todo el cultivo mundial de arbusto de coca, y Asia sudoccidental (Afganistán) y Asia sudoriental (principalmente la República Democrática Popular Lao y Myanmar) siguen concentrando la inmensa mayoría del cultivo ilícito de adormidera. Si bien es difícil evaluar la fabricación de estimulantes de tipo anfetamínico, se ha notificado ese fenómeno en todas las regiones.

Es posible que no haya habido grandes cambios en las regiones donde se cultivan y fabrican drogas ilícitamente, pero los mercados de drogas ilícitas y las rutas que se utilizan para introducir las de contrabando varían constantemente. La “red oscura”, el mercado en línea anónimo utilizado para la venta ilícita de una amplia gama de productos, incluso drogas, ilustra perfectamente la rápida evolución de la situación y tiene importantes consecuencias tanto para las autoridades encargadas de la aplicación de la ley como para el tráfico de drogas.

Un ejemplo más clásico de ese dinamismo es el continuo cambio de las rutas utilizadas para el contrabando de opiáceos y el hecho de que la heroína afgana puede estar llegando a nuevos mercados. La creciente importancia de África como zona de tránsito de la heroína afgana con destino a Europa y otras regiones se refleja en el mayor número de incautaciones de heroína notificado en los últimos años por algunos países africanos, en particular en África oriental. Los casos más recientes de incautación también indican que la introducción por el océano Índico de grandes cargamentos de heroína afgana en África oriental y meridional podría ser más habitual. Además, África sigue utilizándose como zona de reexpedición para introducir cocaína en Europa por el Atlántico, y Europa Oriental se está convirtiendo en una zona de tránsito y de destino. Las cantidades objeto de tráfico son pequeñas, pero ello puede ser un indicio de que el mercado de cocaína está desplazándose hacia el este.

África occidental parece haberse consolidado como fuente de la metanfetamina que se introduce de contrabando en Asia oriental y sudoriental por África meridional o Europa, y hay nuevas rutas de tráfico que enlazan mercados regionales de metanfetamina que antes no estaban conectados. El mercado de metanfetamina establecido en Asia oriental y sudoriental sigue creciendo, y además, cada vez hay más indicios de un aumento del consumo de esa sustancia en algunas zonas de América del Norte y Europa.

Dado que los opiáceos procedentes de Myanmar podrían no satisfacer la demanda de Asia sudoriental, la denominada “ruta meridional” podría estar adquiriendo más importancia como vía de contrabando de heroína afgana hacia el sur, desde el Afganistán por el Pakistán o la República Islámica del Irán. Las redes de traficantes que utilizan la ruta de los Balcanes para introducir heroína afgana en Europa podrían estar utilizando una nueva ruta que pasa por el Cáucaso; de hecho,

hay indicios de tráfico de heroína procedente del Iraq, en lugar de la República Islámica del Irán.

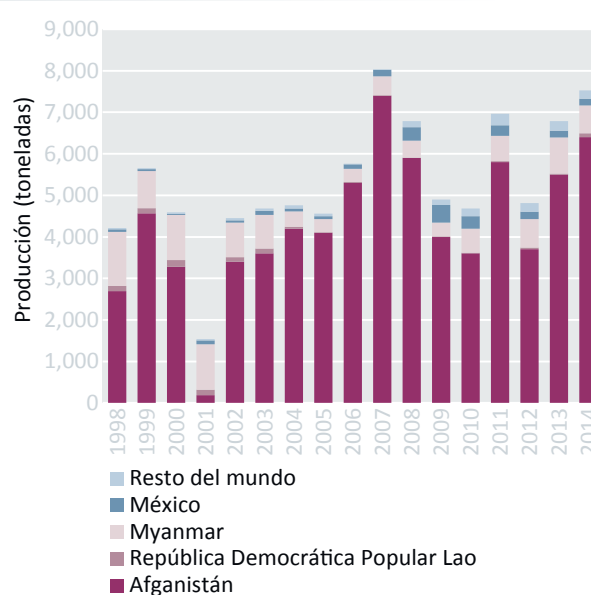
No sólo están cambiando las rutas del tráfico de drogas, sino que también hay datos que indican que los grupos delictivos organizados, que en el pasado se limitaban al tráfico de un solo tipo de droga, están diversificándose. Por ejemplo, grupos que antes concentraban su actividad en el tráfico de heroína, están traficando cada vez más con resina de cannabis y metanfetamina.

En cierta medida, se ha producido un cambio en el uso de las rutas de tráfico. Cada vez hay más datos que indican que las rutas utilizadas tradicionalmente para el contrabando de un tipo de droga ahora se utilizan para el contrabando de otros tipos de drogas. Parece haber una evolución en los países que, según la información comunicada, funcionan como centros de tránsito de determinadas drogas; por ejemplo, se están utilizando países africanos como zonas de tránsito del tráfico de heroína y cocaína, y además, algunos países africanos se utilizan cada vez más como zonas de tránsito de diferentes tipos de drogas.

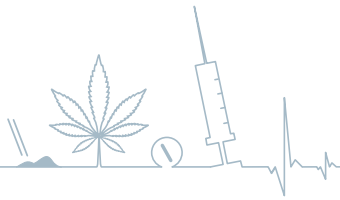
Opiáceos

Según la escasa información de que se dispone, la prevalencia mundial del consumo de opiáceos (el 0,7% de la población adulta mundial, o 32,4 millones de personas) y el consumo de opiáceos (el 0,4%, o 16,5 millones de personas) ha permanecido estable, si bien, en 2014, el cultivo mundial de adormidera alcanzó su nivel más alto desde finales de la década de 1930. Ello se atribuye, ante todo, a que el cultivo de adormidera alcanzó máximos históricos en el principal país en que se cultiva, el Afganistán, donde la producción potencial de opio también siguió aumentando. La produc-

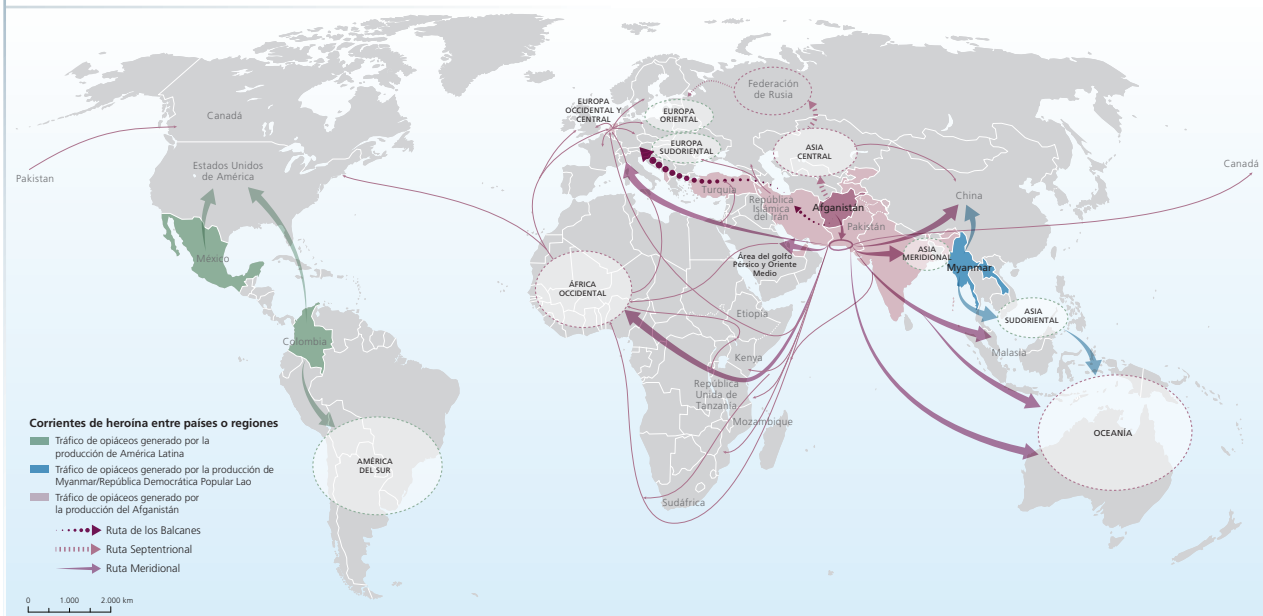
Producción potencial de opio a nivel mundial, 1998-2014



Fuente: Período 1997-2002: UNODC; desde 2003: sistema nacional de vigilancia de cultivos ilícitos apoyado por la UNODC.



Principales corrientes de tráfico mundial de opiáceos



Fuentes: Respuestas al cuestionario para los informes anuales de la UNODC y base de datos sobre las remesas de drogas incautadas.

Notas: Los límites que figuran en el mapa no implican una aprobación o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas. Las líneas discontinuas representan límites por determinar. La línea de puntos representa aproximadamente la línea de control en Jammu y Cachemira convenida por la India y el Pakistán. Las partes aún no han acordado la condición definitiva de Jammu y Cachemira. Aún no se han determinado los límites definitivos entre el Sudán y Sudán del Sur.

Las rutas de tráfico representadas en este mapa deben considerarse como indicativas en líneas generales; se basan en los análisis de datos y no en un trazado definitivo de las rutas. Los análisis parten de datos sobre incautaciones oficiales de drogas efectuadas a lo largo de las rutas de tráfico, así como de los informes oficiales de los países y las respuestas de los cuestionarios para los informes anuales. Las rutas pueden desviarse hacia otros países que se encuentran a lo largo del trayecto; además, existen numerosos itinerarios secundarios que pueden no estar reflejados.

ción mundial de opio alcanzó 7.554 toneladas en 2014, el segundo nivel más alto en tres decenios, aunque el volumen de incautación mundial de opio, heroína y morfina ilícita disminuyó en un 6,4% entre 2012 y 2013.

En la mayoría de las regiones, el aumento de la producción estimada de opio y heroína aún no se ha reflejado en una mayor oferta de heroína. No está muy claro cuál es el destino de las cantidades adicionales de heroína, pero en algunos países hay indicios de una mayor disponibilidad de esta droga y de un aumento de los indicadores relacionados con la heroína, como la mortalidad y las emergencias médicas.

La prevalencia del consumo de opioides sigue siendo elevada en América del Norte (3,8%) con relación a la media mundial. En los Estados Unidos, hay indicios de un desplazamiento parcial del consumo de opioides hacia el consumo de heroína, atribuible, en parte, a cambios en la formulación de OxyContin, uno de los principales opioides de venta con receta que es objeto de uso indebido, así como a una mayor disponibilidad de heroína y una reducción de su precio en algunas partes del país. El número de muertes relacionadas con la heroína está experimentando un aumento considerable (pasó de 5.925 en 2012 a 8.257 en 2013) y se ha situado en su nivel más alto en un decenio; así, el número de muertes relacionadas con las drogas sigue aumentando en los Estados Unidos.

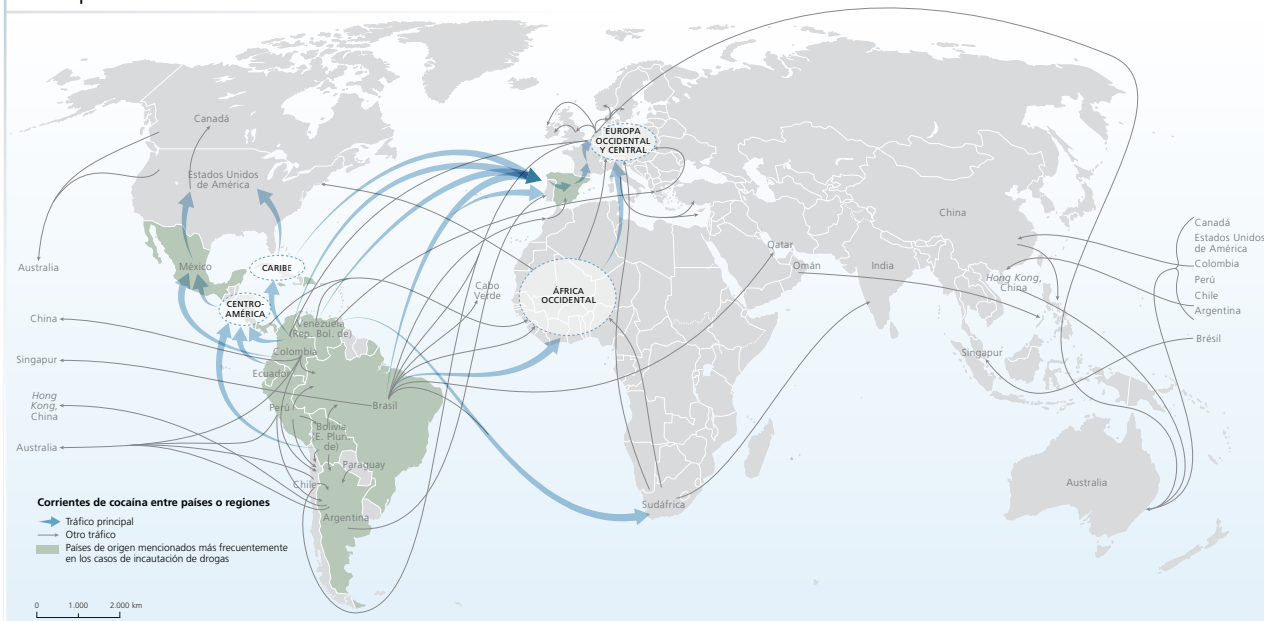
Hay indicios de un cambio en el suministro de heroína en diferentes regiones. En América del Norte, el 90% de la heroína consumida en el Canadá procede del Afganistán, pero

los Estados Unidos siguen abasteciéndose de la heroína que se fabrica en Centroamérica y América del Sur. Sin embargo, el análisis de las incautaciones indica que, si bien en la actualidad la heroína afgana representa una cantidad relativamente pequeña del volumen de heroína incautado en los Estados Unidos, eso podría estar cambiando. En Oceanía, el mercado australiano fluctuó entre el suministro de heroína afgana y el suministro de heroína procedente de la República Democrática Popular Lao y Myanmar; no obstante, parece que en 2013 predominaba la última opción. Ello pone de relieve que el ámbito de acción de las redes delictivas organizadas sigue siendo mundial y que los grupos delictivos organizados son cada vez más complejos y versátiles.

En Europa, el mercado de heroína también ha estado sometido a variaciones, aunque a nivel subregional. En Europa occidental y central, el consumo de heroína parece seguir una tendencia bien estable o a la baja, en tanto que las incautaciones de heroína han aumentado recientemente en Europa oriental y sudoriental, donde la falta de nuevos datos impide evaluar las tendencias más recientes en lo que respecta a la prevalencia del consumo de drogas.

En ausencia de datos recientes fiables sobre la magnitud del consumo de opioides en la mayoría de las regiones de Asia, es difícil determinar alguna tendencia, si bien se considera que el consumo de opioides es estable en términos generales. Asia sigue siendo el mayor mercado de opiáceos del mundo, pues concentra aproximadamente dos tercios de los consumidores de opiáceos del planeta, y el número total de consumidores de heroína registrados en China está aumentando.

Principales corrientes del tráfico mundial de cocaína



Fuente: Respuestas al cuestionario para los informes anuales de la UNODC y base de datos sobre las remesas de drogas incautadas.

Notas: Los límites que figuran en el mapa no implican una aprobación o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas. Las líneas discontinuas representan límites por determinar. La línea de puntos representa aproximadamente la línea de control en Jammu y Cachemira convenida por la India y el Pakistán. Las partes aún no han acordado la condición definitiva de Jammu y Cachemira. Aún no se han determinado los límites definitivos entre el Sudán y Sudán del Sur.

Las rutas de tráfico representadas en este mapa deben considerarse como indicativa en líneas generales; se basan en los análisis de datos y no en un trazado definitivo de las rutas. Los análisis parten de datos sobre incautaciones oficiales de drogas efectuadas a lo largo de las rutas de tráfico, así como de los informes oficiales de los países y las respuestas de los cuestionarios para los informes anuales. Las rutas pueden desviarse hacia otros países que se encuentran a lo largo del trayecto; además, existen numerosos itinerarios secundarios que pueden no estar reflejados.

Los datos sobre África siguen siendo escasos, pero es probable que la creciente importancia de África como zona de tránsito de la heroína afgana destinada a los mercados de otras regiones haya tenido efectos en el consumo de opiáceos en África.

Cocaína

En 2013, no solo siguió disminuyendo el cultivo de arbusto de coca (con lo que alcanzó su nivel más bajo desde 1990, cuando empezó a disponerse de estimaciones), sino que la prevalencia anual del consumo de cocaína (el 0,4% de la

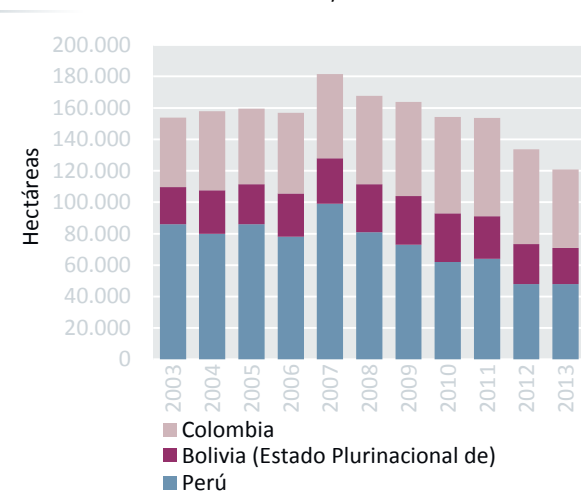
población adulta) también siguió reduciéndose en Europa occidental y central y en América del Norte. En esas subregiones, donde, junto con los países de América del Sur, se encuentran los mayores mercados de cocaína del mundo, la prevalencia del consumo de cocaína es la más elevada. Las medidas para reducir la oferta pueden haber contribuido al descenso del cultivo de arbusto de coca en los países productores, lo que ha dado lugar a una menor disponibilidad de cocaína y a la contracción de algunos de sus principales mercados.

Además del costo humano de la fabricación y el tráfico de cocaína, el cultivo ilícito de arbusto de coca y la transformación de la coca en cocaína siguen causando graves daños al medio ambiente, aun cuando el cultivo del arbusto de coca haya disminuido. Solo en Colombia, se perdieron unas 280.000 hectáreas de bosques entre 2001 y 2013 como consecuencia directa del cultivo de coca, en tanto que las prácticas agrícolas de tala y quema utilizadas para limpiar nuevas parcelas han dado lugar a un aumento de la erosión. Los herbicidas y fertilizantes utilizados en el cultivo de arbusto de coca y otras sustancias químicas empleadas en la transformación de coca en cocaína también han ocasionado daños ambientales.

Cannabis

El consumo de cannabis está aumentando y sigue siendo elevado en África occidental y central, Europa occidental y central y Oceanía, así como en América del Norte, donde los datos más recientes disponibles indican que ha aumentado la prevalencia de consumo de cannabis en los Estados Unidos.

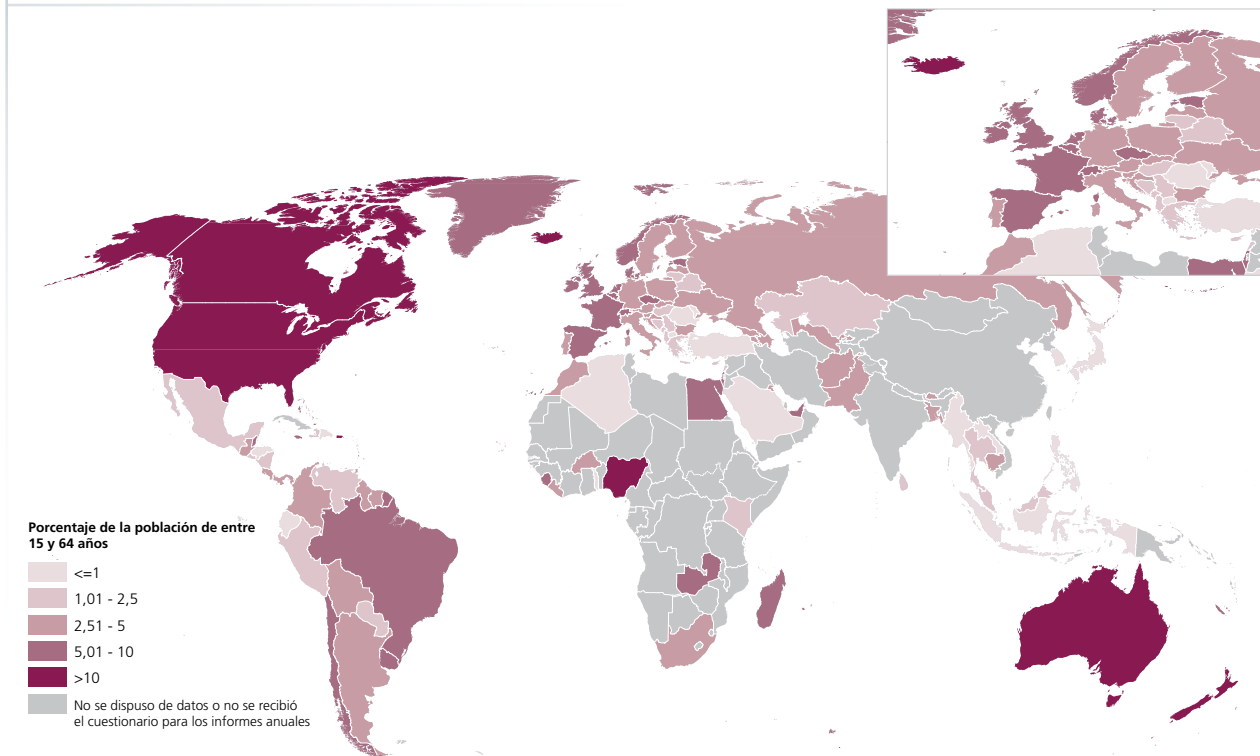
Cultivo de arbusto de coca, 2003-2013



Fuente: Respuestas al cuestionario para los informes anuales de la UNODC y otras fuentes oficiales.



Consumo de cannabis en 2013 (o en el año más reciente respecto del que se dispone de datos)



Nota: Las fronteras, nombres y designaciones que figuran en el presente mapa no implican aprobación o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas. Las líneas discontinuas representan límites por determinar. La línea de puntos representa, aproximadamente, la línea de control en Jammu y Cachemira convenida por la India y el Pakistán. Las partes aún no han acordado la condición definitiva de Jammu y Cachemira. Aún no se han determinado los límites definitivos entre la República del Sudán y la República de Sudán del Sur.

Europa sigue siendo uno de los mayores mercados del mundo de resina de cannabis, pero su consumo se concentra en unos pocos países. El consumo de hierba de cannabis se distribuye de forma más uniforme por los países europeos, y el mercado de Europa occidental y central está pasando de la resina a la hierba de cannabis.

Los avances en las técnicas de cultivo de la planta de cannabis y el uso de determinadas cepas seleccionadas genéticamente han producido un aumento en el número de cosechas, y un mayor rendimiento y potencia del cannabis. La potencia del cannabis, que suele medirse por el grado de concentración de THC (Δ^9 -tetrahidrocannabinol, el principal ingrediente psicoactivo del cannabis), ha ido aumentando en muchos mercados durante el último decenio, lo que ha dado lugar a una preocupación cada vez mayor respecto de la capacidad del cannabis para ocasionar problemas de salud graves. A pesar de que la creciente profesionalización y complejidad de sus métodos han permitido a los productores de planta de cannabis mejorar su capacidad para no ser detectados por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, los datos correspondientes a 2013 ponen de manifiesto un aumento en la cantidad de hierba de cannabis y resina de cannabis incautada en todo el mundo.

Drogas sintéticas: estimulantes de tipo anfetamínico y nuevas sustancias psicoactivas

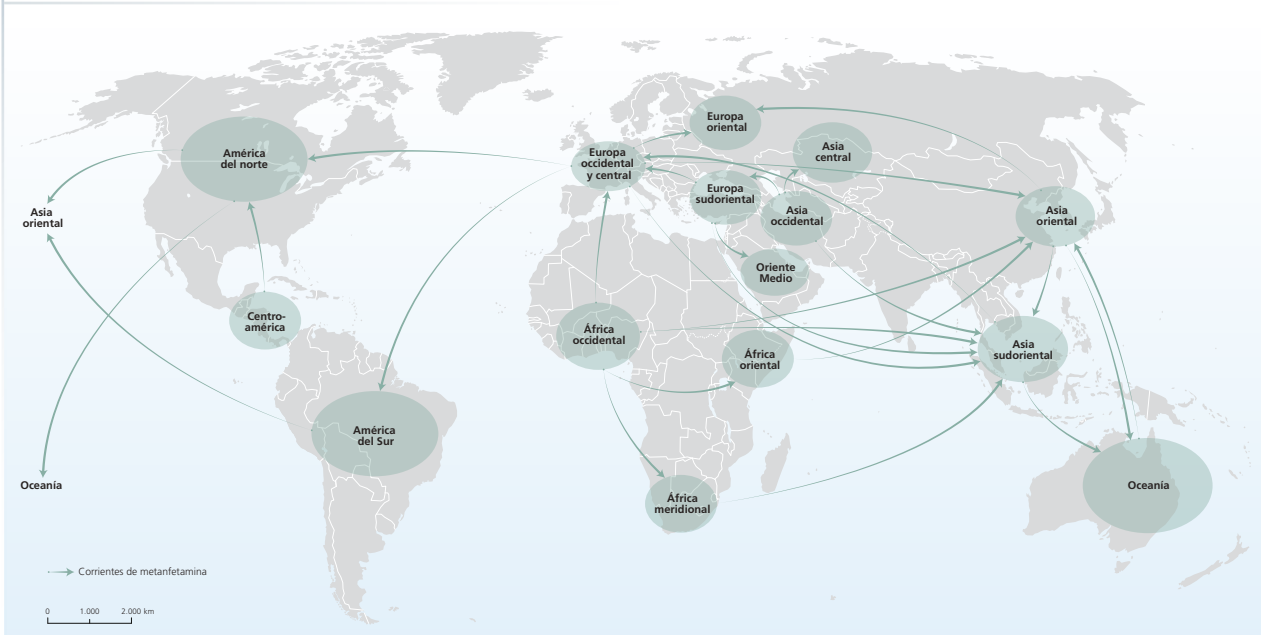
El mercado mundial de drogas sintéticas sigue estando dominado por la metanfetamina. En Asia oriental y sudoriental,

donde se concentra una gran parte de las personas que reciben tratamiento por consumo de drogas en una serie de países, se está expandiendo un mercado cada vez más diversificado de metanfetamina; por otro lado, el consumo de metanfetamina cristalizada está aumentando en algunas regiones de América del Norte y Europa. El aumento de las incautaciones registradas desde 2009 también denota una rápida expansión del mercado mundial de estimulantes de tipo anfetamínico. De hecho, la cantidad total de estimulantes de tipo anfetamínico incautada prácticamente se duplicó, y llegó a superar las 144 toneladas en 2011 y 2012, el nivel más alto desde que la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) empezó a hacer un seguimiento sistemático. En 2013 la incautación se mantuvo en niveles comparativamente altos.

Según los datos relativos a las incautaciones, el mercado mundial de éxtasis es menor que el de anfetamina y metanfetamina, y sigue limitándose a algunas regiones. Asia oriental y sudoriental y Oceanía pueden estar convirtiéndose en el motor del mercado mundial de éxtasis, mientras que el mercado parece estar contrayéndose en América, donde las incautaciones de éxtasis disminuyeron en un 81% entre 2009 y 2012. Los mayores mercados de éxtasis siguen siendo Asia oriental y sudoriental y Oceanía, si bien las incautaciones de éxtasis disminuyeron en 2013.

El mercado de éxtasis lleva algún tiempo contrayéndose en varios países europeos, donde la mefedrona y otras nuevas sustancias psicoactivas podrían estar sirviendo de sustitutos.

Corrientes de metanfetamina observadas por los países receptores, 2011-2013

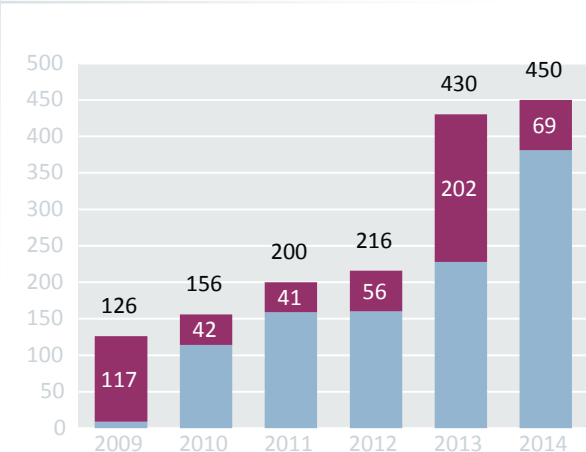


Fuentes: Respuestas al cuestionario para los informes anuales de la UNODC, 2011-2013.

Nota: El punto de partida de las flechas que indican las corrientes no señala necesariamente el lugar de origen o fabricación de la metanfetamina. Las flechas representan las corrientes observadas por los países receptores. Señalan la dirección del tráfico de metanfetamina, pero no indican la cantidad con la que se trafica.

Los límites que figuran en el mapa no implican una aprobación o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas. Las líneas discontinuas representan límites por determinar. La línea de puntos representa aproximadamente la línea de control en Jammu y Cachemira convenida por la India y el Pakistán. Las partes aún no han acordado la condición definitiva de Jammu y Cachemira. Aún no se han determinado los límites definitivos entre el Sudán y Sudán del Sur.

Número de nuevas sustancias psicoactivas notificadas al sistema de alerta temprana de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2009-2014



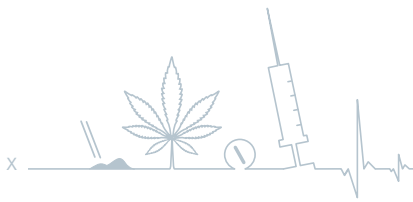
- Número de nuevas sustancias psicoactivas notificadas por primera vez en el año en curso
- Número de nuevas sustancias psicoactivas notificadas en el año en curso, pero no por primera vez

Fuente: UNODC, sistema de alerta temprana sobre nuevas sustancias psicoactivas, 2009-2014.

Nota: En este gráfico únicamente se representa el número de las distintas NSP notificadas durante cada uno de los años sobre los que se informaba. No todas las sustancias sobre las que se informó en un año determinado fueron objeto de notificación en el año o años siguientes.

El consumo de mefedrona y de cannabinoides sintéticos puede haber descendido en algunos mercados en los últimos años, pero hay un número creciente de países que ha notificado la aparición de una mayor variedad de nuevas sustancias psicoactivas y de hechos preocupantes como, por ejemplo, el consumo por inyección de esas sustancias. Siguen siendo escasos los datos acerca de las novedades más recientes relacionadas con el consumo de drogas inyectables y el policonsumo de drogas que incluya nuevas sustancias psicoactivas; esas formas específicas de consumo de drogas pueden dificultar gravemente la labor de las entidades encargadas de administrar tratamiento por consumo de drogas y los responsables de la prestación de atención sanitaria.

Su enorme número y diversidad, y el carácter pasajero de las nuevas sustancias psicoactivas que se encuentran actualmente en el mercado explican, en parte, por qué los datos disponibles sobre la prevalencia del consumo de muchas de esas sustancias siguen siendo escasos. Esas dificultades también explican por qué la reglamentación en materia de nuevas sustancias psicoactivas y la capacidad para hacer frente a los problemas de salud relacionados con estas plantean problemas. Distintos países han informado de que las nuevas sustancias psicoactivas continúan proliferando en el mercado, tanto en lo que respecta a su cantidad como a su diversidad. En diciembre de 2014, 95 países y territorios habían informado sobre un total de 541 NSP al sistema de alerta temprana de la UNODC. En 2014, la mayoría de las nuevas sustancias psicoactivas notificadas siguieron siendo los cannabinoides sintéticos (39%), seguidos de fenetilaminas (18%) y catinonas



sintéticas (15%). El creciente número de nuevas sustancias psicoactivas disponibles en todo el mundo indica que el mercado de las drogas sintéticas está cada vez más diversificado.

DESARROLLO ALTERNATIVO

Cultivos ilícitos: romper el círculo vicioso

La producción de cultivos ilícitos se ve impulsada por distintas situaciones específicas donde se combinan factores como la vulnerabilidad y la oportunidad. La supervivencia y la subsistencia son consideraciones fundamentales para muchas familias dedicadas al cultivo ilícito; estas suelen temer el riesgo y tienen en cuenta una serie de factores a la hora de tomar decisiones con relación a esos cultivos.

Uno de esos factores es el carácter específico de los cultivos ilícitos — los aspectos agronómicos, la durabilidad de los productos, el precio, la facilidad de venta, etc. Todos los cultivos ilícitos importantes resultan especialmente atractivos porque generan ganancias rápidas a partir de productos no perecederos. Así pues, el cultivo ilícito puede proporcionar a los agricultores unos medios económicos a corto plazo necesarios para sobrevivir, si bien ello no permite que en la zona se desarrolle una economía lícita y se cree un entorno institucional.

Otros factores incluyen: factores geográficos y ambientales, como el clima, la disponibilidad de agua y tierras de cultivo, y la proximidad a los mercados; factores socioeconómicos específicos de la situación familiar, como el nivel de ingresos, las oportunidades de empleo disponibles, el acceso a crédito y las dimensiones de las tierras en propiedad; la disponibilidad de infraestructuras que permitan promover el desarrollo, como el acceso a carreteras, la existencia de una red eléctrica, y de servicios educativos y sanitarios; y factores sociopolíticos e institucionales, como la seguridad, el control gubernamental y el estado de derecho. Los cultivos ilícitos suelen producirse en zonas aisladas y marginadas, que se distinguen por un

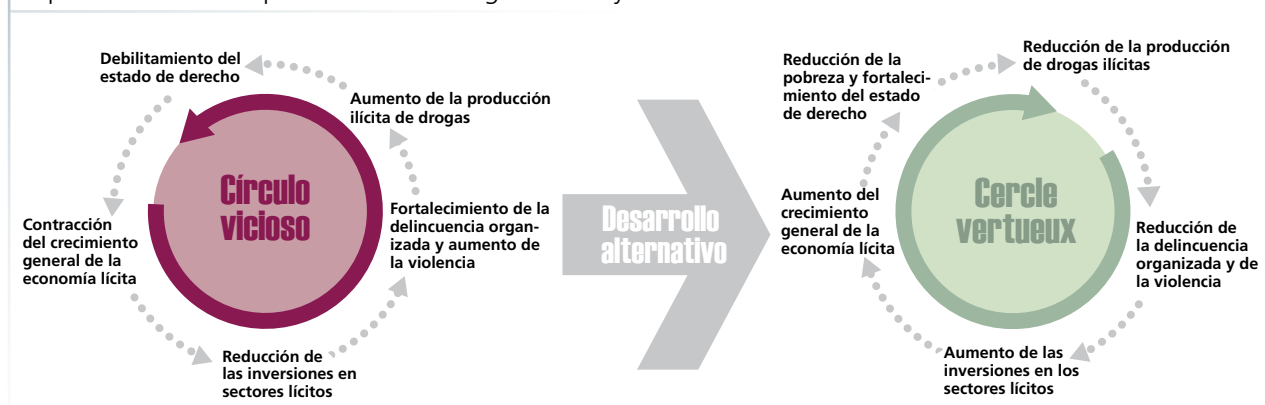
escaso control gubernamental, la falta de claridad respecto de los derechos sobre la tierra, la falta de infraestructuras, la pobreza y la violencia, es decir, en zonas donde pocos organismos internacionales de desarrollo llevan a cabo su actividad.

El desarrollo alternativo es un enfoque destinado a reducir la vulnerabilidad que da lugar a que la población se dedique a producir cultivos ilícitos y, en última instancia, a eliminar esos cultivos. El desarrollo alternativo puede romper el círculo vicioso caracterizado por el aumento de la producción ilícita de drogas, el debilitamiento del estado de derecho, la contracción del crecimiento de la economía lícita, la reducción de las inversiones en sectores lícitos, el fortalecimiento de la delincuencia organizada y el aumento de la violencia, al promover de un modo eficaz factores que fomentan una economía lícita sostenible. A largo plazo, ello puede contribuir a atraer inversiones y a desarrollar la infraestructura necesaria y, en consecuencia, a modificar y preservar los medios de subsistencia de las comunidades rurales.

En términos generales, el desarrollo alternativo no es un objetivo en sí mismo, sino un medio para lograr un fin, a saber, contribuir a crear un entorno propicio para un desarrollo rural a largo plazo sin cultivos ilícitos. El desarrollo alternativo actúa como catalizador, impulsando el desarrollo de las zonas que afrontan problemas concretos relacionados con la economía de las drogas ilícitas.

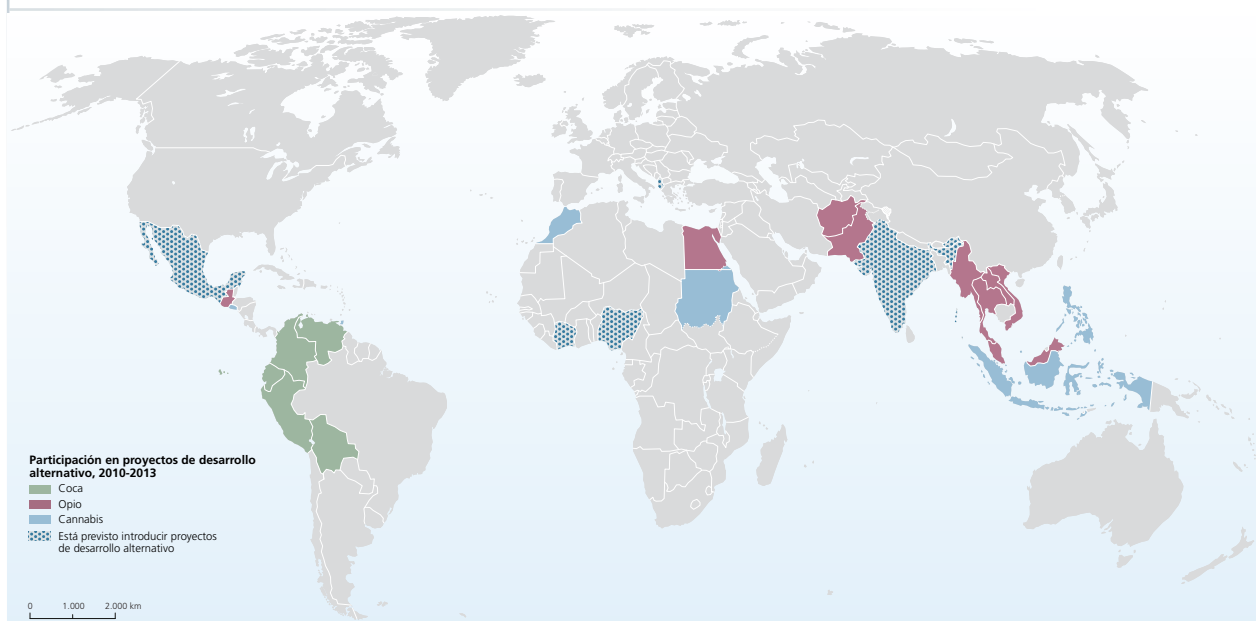
La Asamblea General, en su vigésimo período extraordinario de sesiones, celebrado en 1998, definió el desarrollo alternativo como un proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito “mediante la adopción de medidas de desarrollo rural expresamente concebidas con tal fin, y que se lleva a cabo en el contexto de un crecimiento económico nacional sostenido y de los esfuerzos por alcanzar un desarrollo sostenible de los países que están tomando medidas contra las drogas, teniendo presentes las características socioculturales especiales de las comunidades y grupos destinatarios”². Esta definición se utiliza a nivel internacional. Por otro lado, un amplio espectro de países, donantes y profesionales que han

Repercusiones de la producción de drogas ilícitas y de las intervenciones de desarrollo alternativo



2 Plan de Acción sobre Cooperación Internacional para la Erradicación de los Cultivos Ilícitos para la Producción de Drogas y Desarrollo Alternativo (resolución S-20/4 E de la Asamblea General).

Estados Miembros donde se están llevando a cabo proyectos nacionales de desarrollo alternativo (según la información recibida por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) 2010-2013



Fuentes: Cuestionario para los informes anuales de la UNODC y proyectos de desarrollo alternativo de la UNODC.

Nota: Solo se han incluido los países que han aportado información suficiente sobre la aplicación de proyectos de desarrollo alternativo. Los límites que figuran en el mapa no implican una aprobación o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas. Las líneas discontinuas representan límites por determinar. La línea de puntos representa aproximadamente la línea de control en Jammu y Cachemira convenida por la India y el Pakistán. Las partes aún no han acordado la condición definitiva de Jammu y Cachemira. Aún no se han determinado los límites definitivos entre el Sudán y Sudán del Sur.

acometido esos procesos han elaborado distintas definiciones que reflejan nuevos enfoques y estrategias de desarrollo alternativo.

Las estrategias y los planes nacionales aplican un enfoque equilibrado que complementa el desarrollo alternativo, no solo con otras estrategias de reducción de la oferta (en particular represión e interdicción), sino también con estrategias de reducción de la demanda (prevención, tratamiento y rehabilitación). Otra estrategia que suele estar integrada —bien de forma transversal o bien como una política separada— consiste en promover la buena gobernanza o en fortalecer las instituciones públicas o el estado de derecho.

¿Dónde se están llevando a cabo proyectos de desarrollo alternativo?

El grueso de los proyectos de desarrollo alternativo se está llevando a cabo en la totalidad de los principales países productores de coca y opio, así como en algunos países productores de cannabis y algunos países con producción de opio poco importante, que se encuentran en América del Sur, Centroamérica, el Caribe, Asia y África. Varios países de Asia, Centroamérica, África y Europa también informaron de que tenían previsto llevar a cabo actividades de desarrollo alternativo (véase el mapa).

Elementos del desarrollo alternativo

Si bien el desarrollo alternativo se promulga a nivel internacional, su evolución se impulsa a nivel nacional o incluso local.

Dado que los factores que empujan a un agricultor a dedicarse a la producción de cultivos ilícitos pueden variar enormemente de un país a otro o de una región a otra, los elementos estratégicos del desarrollo alternativo han de adaptarse a las circunstancias concretas sobre el terreno a nivel local. No existen dos proyectos o dos intervenciones de desarrollo alternativo exactamente iguales, aun cuando se encuentren en la misma zona; ahora bien, hay elementos comunes.

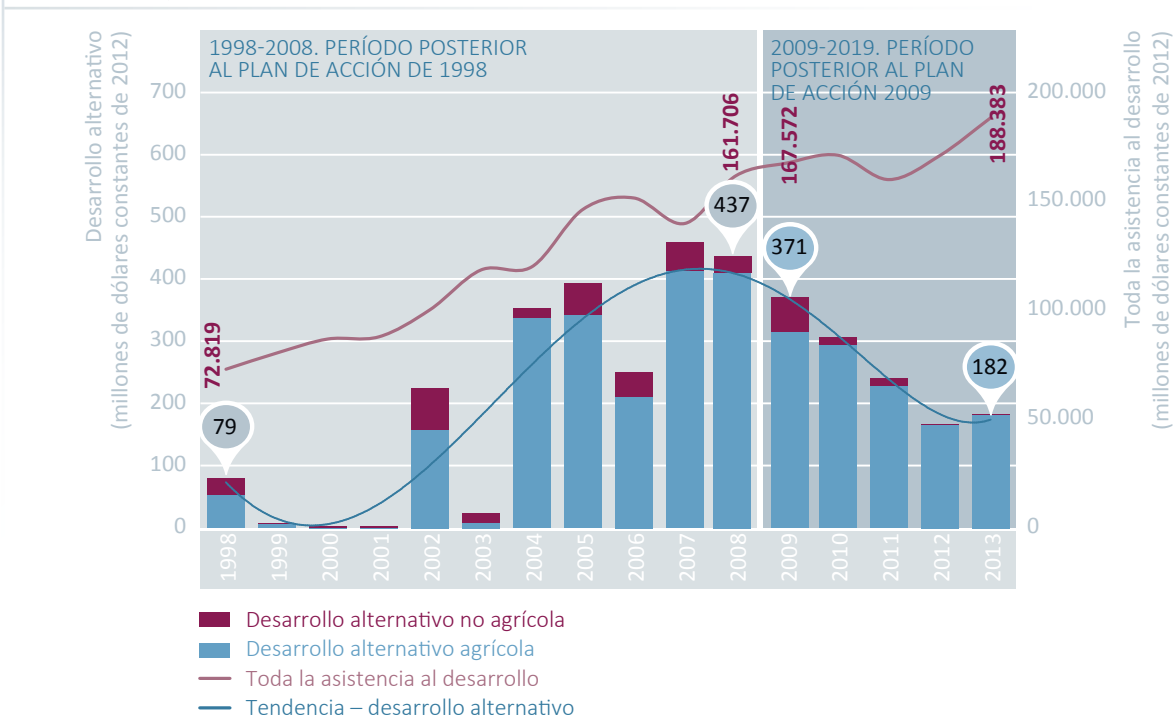
Esos elementos estratégicos generales suelen ser similares y hay aspectos comunes en el marco y el enfoque globales, pero la importancia de sus funciones puede variar de un proyecto a otro y algunos de esos elementos pueden no estar presentes en absoluto. La obtención de buenos resultados depende, en gran medida, de cada situación concreta y no existe un manual o guía para el desarrollo alternativo. Gracias a la adopción de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo³ ahora se dispone de una serie de directrices generales que definen a grandes rasgos un conjunto de buenas prácticas para la planificación y ejecución de proyectos de desarrollo alternativo. A continuación figuran los principales componentes de que constan la mayoría de los proyectos de desarrollo alternativo en mayor o menor grado:

- Las alternativas destinadas a generar ingresos son el núcleo del desarrollo alternativo, pues la necesidad económica suele desempeñar un papel importante en la decisión de todo agricultor acerca de la conveniencia

3 Resolución de la Asamblea General 68/196, anexo.



Tendencias respecto de los compromisos adquiridos a nivel mundial por los países donantes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos con relación a la prestación de asistencia para el desarrollo y el desarrollo alternativo, 1998 a 2013



Fuente: OCDE, International Development Statistics, base de datos en línea (datos extraídos el 19 de diciembre de 2014).

de dedicar su actividad a producir cultivos ilícitos. Esas alternativas han de ser viables y sostenibles, a fin de reducir la dependencia de los cultivos ilícitos.

- La comercialización de los productos procedentes de las actividades de desarrollo alternativo es un aspecto importante en cualquier proyecto. Con el fin de mejorar las posibilidades de comercialización y reducir la vulnerabilidad relacionada con los cultivos ilícitos, a menudo, los programas de desarrollo alternativo tratan de atraer la participación del sector privado. Ese enfoque ha permitido que los productos procedentes de los programas de desarrollo alternativo tengan acceso al mercado, no solo a nivel local y nacional, sino también en el plano internacional.
- El apoyo político y financiero a largo plazo es esencial para el éxito del desarrollo alternativo. Se necesita tiempo no solo para atajar los factores económicos que impulsan la producción de cultivos ilícitos, sino también para fomentar la confianza en las comunidades locales y hacer inversiones a largo plazo. La participación directa de los agricultores y las comunidades desempeña un papel fundamental en la elaboración y planificación de actividades de desarrollo alternativo, en especial, en los ámbitos donde las instituciones públicas no pueden cumplir esa función.
- La tenencia de la tierra y la ordenación y el uso sostenibles del suelo son fundamentales para el éxito a largo plazo del desarrollo alternativo, ya que la falta de acceso a la tierra puede ser uno de los factores que im-

pulsan el cultivo ilícito. Dado que se necesitan varios años para que produzcan rendimientos, la mayoría de los cultivos comerciales alternativos requiere el compromiso a largo plazo de los agricultores; ahora bien, sin acceso a la tierra, los agricultores son reacios a dedicarse a la producción de cultivos comerciales de forma prolongada.

- La protección del medio ambiente desempeña un papel cada vez más importante. Por un lado, el desarrollo alternativo aspira a “no perjudicar”, tratando de reducir al mínimo el impacto ambiental de las intervenciones y, por otro, tiene un componente proactivo destinado a que los programas contribuyan directa o indirectamente a la protección del medio ambiente y la biodiversidad, y a mitigar el cambio climático.

¿Qué es el desarrollo alternativo eficaz?

Es difícil medir el alcance, la calidad y la eficacia de las intervenciones y los servicios de desarrollo alternativo para atajar el problema de la droga. El carácter prolongado de las intervenciones es un aspecto de la complejidad a la hora de determinar su eficacia. La experiencia ha demostrado que el éxito del desarrollo alternativo en lo que respecta a la reducción sostenible de los cultivos ilícitos únicamente puede determinarse tras varios años de intervención. Los intentos para determinar los resultados conseguidos en períodos más breves han resultado ser contraproducentes, en particular, cuando la información obtenida se utiliza para adoptar medidas inmediatas. El hecho de que los proyectos se lleven a cabo a nivel

local, pero que sus efectos, a menudo, se evalúen a nivel nacional también puede influir en la percepción que se tenga de la eficacia de un programa de desarrollo alternativo.

Al evaluar los programas de desarrollo alternativo se han utilizado indicadores relativos al desarrollo humano, las condiciones socioeconómicas, el desarrollo rural y la mitigación de la pobreza, así como indicadores institucionales y ambientales, a fin de garantizar que los resultados se ajusten a los objetivos de desarrollo nacionales e internacionales, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además, se ha tratado de consolidar un conjunto de indicadores que se puedan utilizar para hacer un seguimiento de los efectos del desarrollo alternativo.

En algunos casos, el compromiso a largo plazo con el desarrollo alternativo ha permitido reducir de forma sostenible el cultivo ilícito en el país o el territorio de que se trate. Los más de 40 años de experiencia en la materia han demostrado que el desarrollo alternativo funciona cuando hay una visión a largo plazo, se dispone de financiación suficiente y se cuenta con el apoyo político necesario para integrar el desarrollo sostenible en una agenda de gobernanza y desarrollo más amplia. En lo que respecta a la reducción del cultivo ilícito en diferentes comunidades de todo el mundo, se han obtenido resultados duraderos cuando se ha mejorado el desarrollo socioeconómico de las comunidades y los medios de vida de las familias rurales.

Compromiso político

A pesar de la enorme atención que se presta a los programas de desarrollo alternativo a nivel internacional, el apoyo político no se ha traducido en una financiación constante de los países donantes. El desarrollo alternativo ha ocupado un lugar destacado en la documentación por la Comisión de Estupefacientes y los períodos extraordinarios de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas. Pese a ello, la financiación dedicada al desarrollo alternativo ha disminuido considerablemente en los últimos años. En el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, celebrado en 1998, se generó un impulso renovado en lo que respecta a la financiación del desarrollo alternativo, con un espíritu de “responsabilidad compartida”. Sin embargo, en términos generales los desembolsos brutos de fondos para el desarrollo alternativo de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han disminuido en un 71% desde la aprobación en 2009 de la Declaración Política y el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas.⁴ En 2013, los desembolsos apenas representaron el 0,1% de la asistencia mundial para el desarrollo.

A lo largo de los últimos cuatro decenios, el desarrollo alternativo ha sido financiado en gran medida por donantes externos, lo que incluye países miembros de la OCDE de América del Norte, Europa y Oceanía, y países no miembros como China, Arabia Saudita, el Irán (República Islámica de) y Tailandia. Pero en los últimos años, países de América del Sur como Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y el Perú, y países asiáticos, como Tailandia han recurrido cada vez con más frecuencia a la financiación nacional para financiar actividades de desarrollo alternativo.

En el proceso de conectar “lo local con lo mundial”, que se está llevando a cabo actualmente, se están intercambiando las mejores prácticas y enseñanzas extraídas de las experiencias locales integradas en las estrategias nacionales. Ello refuerza la labor de la UNODC, la Comisión de Estupefacientes y otras entidades para seguir fomentando la cooperación Sur-Sur (un amplio marco de colaboración entre los países del Sur), de conformidad con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo.

Labor futura

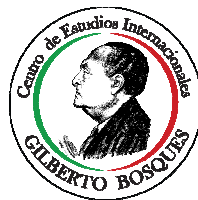
El desarrollo alternativo ha contribuido al desarrollo económico (principalmente en las zonas rurales), permitiendo combatir los factores subyacentes y las causas profundas de las economías basadas en las drogas ilícitas. Los nuevos objetivos de desarrollo sostenible (la agenda para el desarrollo después de 2015) pueden aportar una nueva visión y proporcionar al desarrollo alternativo un nuevo marco teórico, además del desarrollo socioeconómico, su pilar tradicional.

La nueva agenda para el desarrollo, derivada del informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁵, destaca la función fundamental que tiene la protección del medio ambiente y reconoce que el derecho al acceso seguro y equitativo a la tierra y a los recursos naturales es fundamental para conseguir un desarrollo sostenible. Estos y otros elementos, como el estado de derecho y la existencia de “instituciones eficaces, responsables e inclusivas”, tal y como se expone en el objetivo 16 del informe, son cuestiones que, en parte, ya se abordan en el ámbito del desarrollo alternativo.

Diferentes experiencias nacionales han puesto de manifiesto que existe la posibilidad de aplicar estrategias de desarrollo alternativo para combatir actividades ilegales que no sean el cultivo ilícito. El desarrollo alternativo podría utilizarse para apoyar a las comunidades afectadas, por ejemplo, por el tráfico de drogas, la minería ilegal o los delitos contra la flora y la fauna silvestres y los bosques. Teniendo en cuenta esas aplicaciones más generales, el concepto de desarrollo alternativo podría ampliarse mucho más allá de la actual estrategia de “desarrollo alternativo preventivo”, que se centra en las zonas que corren el riesgo de ser utilizadas para la producción de cultivos ilícitos.

4 Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social 2009, Suplemento núm. 8 (E/2009/28)*, cap. I, secc. C.

5 A/68/970 y Corr.1.



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