

EL PROBLEMA DE DROGAS EN LAS AMERICAS: ESTUDIOS

**DROGAS
Y SEGURIDAD**



Organización de los
Estados Americanos



Organización de los
Estados Americanos

Secretario General
José Miguel Insulza

OAS Cataloging-in-Publication Data
Insulza, José Miguel.

El problema de las drogas en las Américas : Capítulo 5 : Drogas y seguridad.
p.45 ; cm. (OEA documentos oficiales)
ISBN 978-0-8270-6004-3

1. Drug abuse--America. 2. Drug control--America. 3. Drug traffic--America. 4. Drug addiction--America.
I. Organization of American States. Secretary General. II. Title. III. Title: Drogas y seguridad.

OEA/Ser.D/XXV.4 Add.5

EL PROBLEMA DE LAS DROGAS EN LAS AMÉRICAS: ESTUDIOS

DROGAS Y SEGURIDAD

Organización de los Estados Americanos

TABLA DE CONTENIDO

Hallazgos	5
Presentación	6
PARTE 1 INTRODUCCIÓN: PUNTOS DE PARTIDA Y DIFICULTADES DE ANÁLISIS	7
PARTE 2 EL CONSUMO DE DROGAS Y LA INSEGURIDAD.....	15
PARTE3 LA ECONOMÍA ILEGAL DE LA DROGA Y LA INSEGURIDAD	17
1. Economía ilegal de drogas, delito y violencia.....	17
2. La economía ilegal de las drogas y su relación con el crimen organizado	22
3. La economía ilegal de drogas y la corrupción	27
PARTE 4 LA RESPUESTA DEL ESTADO A LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD CIUDADANA DERIVADAS DEL PROBLEMA DE DROGAS	29
Evaluaciones a los Sistemas Nacionales de Seguridad	41
PARTE 5 EPÍLOGO.....	43

DROGAS Y SEGURIDAD

Hallazgos

Tanto la seguridad como el problema de las drogas son fenómenos complejos, compuestos por una variedad de actores, dinámicas y territorialidades que se expresan con distinta intensidad a través del continente.

El hemisferio ya no puede ignorar los intrincados vínculos entre las drogas, el desarrollo y el conflicto. Las políticas de drogas deben aprender a ver más allá de las simples realidades de la producción, el tráfico y el consumo de drogas, y tener en cuenta los factores sociales y económicos que alimentan esa producción y consumo de drogas. En general, es necesaria la construcción de abordajes más certeros y complejos en relación a uno de los fenómenos que genera mayores retos a la seguridad, a la convivencia pacífica, a la salud y al bienestar de nuestros conciudadanos y, en consecuencia, al desarrollo humano de la región.

La relación entre el problema de las drogas y la inseguridad, se explica principalmente por la debilidad del Estado para cumplir con sus funciones de control judicial, control patrimonial, y controles de prevención social de la delincuencia. Las capacidades diferenciadas de los Estados de la región para garantizar la seguridad integral de sus ciudadanos y el cumplimiento efectivo de la ley es una variable clave que contribuye a entender por qué en algunos países el problema de las drogas representa una amenaza a la seguridad y en otros se expresa de manera menos intensa.

El consumo de drogas tiende a ser alto entre las personas que han cometido delitos; pero esto no quiere decir que la mayoría de los consumidores incurran en delitos. La relación entre consumo y ocurrencia de delitos suele concentrarse en espacios urbanos específicos, generalmente ligados al uso de drogas por parte de grupos en condiciones de marginalidad.

El tráfico de drogas puede contribuir a explicar los altos niveles de muertes que hay en algunos países de la región. No obstante, no hay evidencia suficiente para argumentar que los cambios en las rutas del tráfico han generado bajas en las tasas de muertes violentas, lo cual hace necesario poner atención a otros factores subyacentes.

La relación entre el problema de las drogas y el crimen organizado transcurre en dos direcciones: las drogas ilegales proveen recursos que dinamizan el crimen y el crimen organizado es el motor del mercado de las drogas. Desde la perspectiva de la seguridad, el problema es más el crimen organizado que las drogas.

La región tiene un grave problema de tráfico ilegal de armas, que ha sido agravado por la relación entre las drogas ilegales y el crimen organizado.

El problema de las drogas ilegales impulsa el crimen, la violencia, la corrupción y la impunidad. Estos cuatro factores son claves para entender la

interacción entre la prohibición, las organizaciones criminales y las instituciones del Estado. El problema de las drogas acentúa la corrupción al interior de los países, aprovechando la debilidad institucional, la ausencia de controles y regulaciones, así como la falta de autonomía e independencia del poder judicial.

Las decisiones y acciones que toman las instituciones para responder al problema de las drogas pueden generar respuestas que agraven los niveles de violencia y el delito. Las respuestas estatales que se proponen combatir a las facciones criminales de manera simultánea y frontal, suelen generar procesos de fragmentación y vacíos de poder que disparan disputas.

Presentación

¿Cuál es la relación entre el problema de drogas y la situación de seguridad (o inseguridad) de nuestros ciudadanos? En este capítulo distinguiremos esencialmente tres aspectos o posibles áreas de impacto de la interacción entre ambos fenómenos. La primera es la que vincula al consumidor de drogas con situaciones de delito o violencia, esto es la que visualiza al usuario o consumidor de drogas no como víctima de un delito o problema de salud sino como posible perpetrador de delitos o violencia derivados de ese uso o consumo. La segunda área de análisis es la relación entre el problema de drogas en tanto negocio ilícito que incluye actividades de cultivo, producción, tráfico y comercialización y la (in)seguridad. Finalmente agregaremos nuestras consideraciones acerca de la respuesta estatal frente al problema, que en algunos casos contribuye a mejorar la seguridad de los ciudadanos, pero en otros puede generar efectos multiplicadores de la inseguridad.

Hemos incluido una sección introductoria y un epílogo. En la sección introductoria se señalan las dificultades existentes para analizar la relación entre el problema de drogas y la (in)seguridad y se hacen explícitos algunos puntos de partida. En el epílogo intentamos ofrecer información acerca de lo que ya están haciendo los Estados de las Américas colectivamente para enfrentar este problema, así como de las posibilidades inmediatas existentes para seguir avanzando en la respuesta del Estado a las amenazas a la seguridad ciudadana derivadas del problema de drogas.

PARTE 1

INTRODUCCIÓN: PUNTOS DE PARTIDA Y DIFICULTADES DE ANÁLISIS

Tanto la seguridad como el problema de las drogas son fenómenos complejos, y como todo fenómeno de comportamiento social existente, sus relaciones son múltiples, dinámicas y difíciles de precisar. Estudiar el vínculo entre la seguridad y el problema de las drogas exige reconocer que estamos ante fenómenos complejos, que se conforman de una diversidad de elementos cuyas relaciones varían dependiendo de contextos, momentos y dinámicas. Por un lado, la seguridad se puede ver afectada por múltiples manifestaciones, de las cuales el problema de las drogas es solo una, la cual en determinadas circunstancias puede llegar a ser la más grave. De otra parte, el problema de las drogas no es un fenómeno único y cohesionado, dado que hay diferentes tipos de drogas, múltiples actores y relaciones con el territorio. Del mismo modo no es posible señalar una única relación o vínculo entre ambos fenómenos. El problema de las drogas puede llegar a manifestarse de manera violenta y dinamizar diferentes conductas criminales, aunque esto no ocurre todo el tiempo ni en todos los lugares. Tal como sucede con otros mercados ilegales, los niveles de violencia social y la dinamización de otros delitos dependen de una multiplicidad de factores, y especialmente de los niveles de marginación socio-económico de vastos segmentos de la población sin oportunidades de vida aunado a la competencia entre facciones criminales por romper el tejido social y debilitar al estado.

Sin embargo la conexión entre la inseguridad y el problema de las drogas existe y puede llegar a expresarse con gravedad. Partiendo de esas complejidades, sí es posible afirmar que el problema de las drogas es una amenaza para la seguridad integral física-individual, patrimonial, psico-social, sanitaria, comunitaria y ambiental de los ciudadanos de las Américas. Cada una de estas seis dimensiones de inseguridad es siempre antecedida en las regiones afectadas por un pobre acceso a educación, salud, trabajo formal, justicia lo que constituye por definición un pobre ejercicio de uno o mas de los derechos humanos en el ámbito de la aplicación cotidiana de derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales. Es por ello que la inseguridad vinculada a las drogas sujetas a una oferta y demanda informal siempre se apoya en previas violaciones masivas a uno o más de los 58 derechos humanos plasmados en las convenciones internacionales ya ratificadas por los Estados de los países de la región. En este sentido, al fortalecer el ejercicio mas frecuente de estos derechos humanos, a la vez se fortalece al sistema inmunológico de prevención social de la inseguridad integral de los ciudadanos de las Américas.

Sin embargo, esta inseguridad integral se expresa de manera diferenciada dependiendo del tipo de producto ilícito, de los actores involucrados y de las capacidades técnico-jurídicas y de coordinación de los estados. En el plano nacional, los desafíos que representa el consumo en algunos países aparentan

ser menores si se le comparan con aquellas manifestaciones de violencia extrema que plantean el tránsito o la venta ilegal, pero no por esto carece de relevancia el consumo masivo de psicoactivos para barrios y comunas que tienen que lidiar con altos niveles de adicción entre jóvenes y niños y el delito derivado que generan una parte de los consumidores y demás jóvenes que perciben a la producción, tránsito y venta de drogas ilícitas como su única oportunidad de vida. Adicionalmente el problema de las drogas se expresa de manera diferenciada dependiendo de las capacidades institucionales para darle respuesta, de las condiciones socioculturales y de las características económicas de los grupos poblacionales afectados.

La opinión de los actores de la seguridad de Centroamérica

La Secretaría General de la OEA reunió en San Salvador, El Salvador, los días 17 y 18 de enero de 2013 un Taller de análisis destinado a obtener información y criterios que pudieran alimentar este Informe. En la reunión participaron 21 personas a título personal. Entre ellos: 3 Ministros de Seguridad; 1 Viceministro de Seguridad; 3 Directores de Policía Nacional; 1 Director de Policía Civil; 1 Comisionado Nacional de Drogas; oficiales superiores de policía; autoridades de fiscalías y 1 elemento de la sociedad civil, todos ellos de Centroamérica. Igualmente participó un alto oficial de la Policía de Colombia en representación de Ameripol.

En el curso de este Taller la interrogante relativa a las principales amenazas a la seguridad en cada país llevó a identificar a las pandillas (“maras”) o sus actividades como la principal amenaza para Honduras, El Salvador y Guatemala y en general para todos ellos las actividades del crimen organizado (destacando narcotráfico, lavado de activos, tráfico de personas y tráfico de armas). Una situación especial es la de Nicaragua, en donde las principales amenazas son robo con intimidación, violencia doméstica y accidentes de tránsito.

Con relación al futuro, los actores de la seguridad pública en Centroamérica visualizaron como amenaza más apremiante la posibilidad que el Crimen Organizado Transnacional, actuando en diversos frentes delictuales y en conexión con pandillas (“maras”), llegue a superar la capacidad de control del Estado.

Cuando se les solicitó que identificaran el foco de preocupación en su región respecto del problema de drogas, descartaron que éste estuviese radicado en el comportamiento social de las personas adictas y opinaron mayoritariamente que la preocupación principal radicaba en las actividades asociadas a la economía ilegal de drogas relacionada con el crimen organizado, aunque algunos opinaron que se trataba de una combinación de todas estas preocupaciones.

Hubo consenso absoluto en que, en la actualidad, la economía ilegal de drogas es la principal actividad a la que se dedica el crimen organizado. Hubo un consenso casi absoluto en que, para enfrentar al crimen organizado, lo más urgente es fortalecer las instituciones. Sólo uno de ellos opinó que lo más

urgente a desarrollar eran las actividades de control (cumplimiento de la ley).

Igualmente hubo consenso en que hasta el momento las acciones de fortalecimiento institucional, de cara al crimen organizado, han sido ineficaces en Centroamérica. Cuando se les preguntó, en consecuencia, qué era lo más urgente a desarrollar para alcanzar eficacia en materia de fortalecimiento Institucional, opinaron mayoritariamente que lo más urgente era más recursos e inversión, seguido de una política de Estado y no de gobierno para enfrentar estos problemas.

La opinión de los actores de la seguridad del Caribe

En un esfuerzo por responder al mandato derivado de la Sexta Cumbre de las Américas, la OEA y el Ministerio de Seguridad Nacional de Trinidad y Tobago auspiciaron una Reunión del Grupo de Trabajo del Caribe del 16 al 17 de enero de 2013. El encuentro reunió a expertos de toda la subregión con el fin de discutir el problema de las drogas en las Américas y así entender la naturaleza y la extensión del problema en el Caribe, y desarrollar soluciones al mismo. Se les solicitó a los participantes que se enfocaran en los cinco temas generales del Reporte Analítico incluyendo el *Problema de Drogas y la (In) Seguridad Pública*. Un número significativo de representantes de agencias locales de aplicación de la ley de toda la región, incluyendo instituciones policiales, aduaneras, militares y de defensa, y de seguridad nacional, formaron un grupo de trabajo para discutir este tema. Se contó también con representación de agencias regionales como CARICOM IMPACS y el Sistema de Seguridad Regional (RSS).

El grupo concluyó que el tráfico ilícito de drogas tiene un claro impacto en la seguridad nacional y en la infraestructura de la aplicación de la ley como se evidencia en el incremento reciente de delitos de homicidio cometidos por bandas criminales que desafían estas instituciones. La responsabilidad de las agencias policiales y otras agencias de aplicación de la ley de proveer protección a comunidades, se torna difícil en el momento en el que los recursos escasean debido a un aumento en la tasa de homicidios. Con cifras de delito crecientes se afecta la capacidad de respuesta inmediata de las autoridades, al tiempo que estas deben proveer protección a un número de testigos también en aumento.

El grupo indicó que parece haber muy poca organización a nivel local en cuanto al tráfico de drogas. Los transportadores internacionales que controlan las rutas de suministros son más organizados. En algunos países, por ejemplo, hay distintas pandillas rivales involucradas en la violencia y los asesinatos relacionado con el tráfico de drogas. Estos actos conllevan a represalias en forma de matanzas y el ciclo de violencia continúa. Muchos de estos crímenes callejeros relacionados con drogas son cometidos por los actores de los niveles

más bajos en distintos países. Los traficantes prefieren no traer la atención sobre ellos y mantener un bajo perfil donde hay índices de crímenes violentos. De cualquier forma, usarán la violencia en caso de ser necesaria para proteger su mercancía.

Existe tal relación entre el transporte de drogas y de armas de fuego que en tiempos recientes ha habido intercambio de drogas por armas, cuando anteriormente las armas sólo venían junto a las drogas. Como consecuencia, el tráfico de drogas ha resultado en la entrada al Caribe de un gran número de armas. Según cifras recientes de un país, se estima que un 70% de los homicidios están siendo cometidos con armas de fuego.

Otra consecuencia del tráfico de drogas se relaciona con el sobrepoblamiento de las cárceles. La población carcelaria en muchos países de la región sobrepasa considerablemente la capacidad de las cárceles en las que se encuentran, y un alto número de personas condenadas por delitos relacionados con drogas contribuye significativamente a aumentar éstas cifras.

Por otro lado, oficiales de policía y de otras agencias de aplicación de la ley sin el respaldo necesario, pueden llegar a ser vulnerables a sobornos y corrupción, particularmente aquellos que sientan que no están siendo adecuadamente remunerados por sus esfuerzos. Mucho más preocupante es la posibilidad de que estos mismos oficiales puedan ser vulnerables al abuso de sustancias.

Una de las observaciones significativas es que los países de tránsito no se benefician de las transacciones, pero sí experimentan las consecuencias.

Entre otras cosas, el grupo consideró que: a.) Se necesita que los formuladores de políticas sean más consistentes entre administraciones; b.) Se necesita una efectiva implementación de la Ley de Activos Provenientes del Crimen y sus equivalentes en las distintas jurisdicciones; y c.) Se necesita un manejo razonable de fondos y bienes confiscados.

Desafortunadamente, la información con la que se cuenta para analizar la relación entre la seguridad y el problema de las drogas es deficiente. Este es tal vez el problema más grave para explorar esta relación. Tanto la información existente sobre la (in)seguridad en América Latina (delitos, victimización y percepción de riesgo) como la que hay sobre el problema de las drogas (producción, consumo, tránsito y venta) es deficiente. La calidad y la cobertura de las estadísticas oficiales varían de país a país, y la información producida por organizaciones no estatales – que tiene un importante valor – suele ser puntual y limitada.

La falta información fiable y comparable

Los países de la región y sus instituciones nacionales y multilaterales han avanzado en diferentes ritmos en la construcción de sistemas de información

que permitan tener datos confiables y pertinentes en el ámbito de la seguridad. Sin embargo aún existen importantes vacíos en la producción y desacuerdos sobre la definición de los delitos, lo que implica importantes dificultades para el análisis. La capacidad de recolección, procesamiento y diseminación de la información de los países, incluida las metodologías y las bases conceptuales, es desproporcional, lo que genera problemas para proponer estrategias transversales. Al estar basadas principalmente en las denuncias de los ciudadanos, muchas veces las estadísticas oficiales no reflejan necesariamente la realidad ya que, en contextos de alta impunidad y desconfianza institucional, la ciudadanía prefiere no acudir a las instancias estatales.

En cuanto a las estadísticas sobre el problema de las drogas las dificultades son mayores. Se encuentra información sobre las organizaciones criminales pero no necesariamente sobre el conjunto de sus acciones, su presencia geográfica, variables de seguimiento y los volúmenes de producción, ventas y ganancia. De otro lado, existe un conjunto de delitos presuntamente vinculados con el problema de las drogas, cuya autoría no ha sido establecida por las instituciones responsables, lo que hace riesgoso señalar relaciones de causalidad. Además, la información sobre producción, flujos ilícitos y venta es apenas una aproximación a lo que realmente sucede. Por tanto las apreciaciones basadas en cifras oficiales e información estadística de distinto tipo tienen serias limitaciones.

Mediante mecanismos regionales de intercambio de información y de creación de indicadores y procedimiento estandarizados, la región está dando pasos importantes para tener mejor información. Destaca en este sentido el trabajo realizado por el *Observatorio de Seguridad Ciudadana* de la OEA, el *Observatorio Interamericano para el Control y el Abuso de Drogas* de la CICAD y el *Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana* del BID.

Con frecuencia se ve el problema de las drogas como un asunto relacionado con la legislación, el orden y la seguridad. Rara vez se ven las implicaciones del desarrollo socioeconómico en este. Es necesario que esto se modifique. Actualmente, es imperativo que haya un análisis y un debate más informado acerca de los vínculos entre el desarrollo, el conflicto y el tráfico de drogas. Estos enlaces son muy evidentes en muchos países del hemisferio. Se trata de un círculo vicioso - la falta de desarrollo alimenta el conflicto, lo cual alimenta el tráfico de drogas, que también alimenta el conflicto, lo cual a su vez alimenta la pobreza. Al igual que la mayoría de los círculos viciosos, éste es muy difícil de romper. Las conexiones entre la inseguridad y el problema de las drogas no suceden en el vacío. Ocurren en una región caracterizada por tener la distribución del ingreso más inequitativa del mundo, serios problemas de integración social que afectan especialmente a los jóvenes y a las mujeres, elevados niveles de urbanización desordenada y no planeada con relativamente bajos niveles de inversión en infraestructura social, y notables problemas de desconfianza en las instituciones policiales y judiciales, acompañados por altas dosis de impunidad. La inestabilidad derivada de un desarrollo socioeconómico

escaso y altamente desigual es un importante catalizador para el conflicto civil, que en muchos casos suele estar financiado por el narcotráfico. Los narcotraficantes a su vez se aprovechan de los pobres y los fuerzan a producir y traficar drogas, que a menudo los hacen más vulnerables.

Estos elementos, que han sido reconocidos desde la epidemiología como “factores de riesgo asociados”, son mucho más determinantes de la violencia y el delito que el problema de drogas. La ilegalidad y el tamaño de esta economía (y en cierta medida, el uso de la propia droga como moneda de cambio y símbolo de poder) se combinan, pues, de manera letal sobre la cohesión social, la seguridad humana y la gobernabilidad. En la práctica el fenómeno de drogas es sólo un multiplicador de las condiciones sociales que tienden a generar estos fenómenos. Debe quedar claro, en consecuencia, que para entender cabalmente los problemas de (in)seguridad, es preciso comprender de manera igualmente cabal el origen de la exclusión y la vulnerabilidad social. Del mismo modo, no se podrán esperar avances importantes en materia de erradicación de la violencia y el delito sin que ocurran previamente avances sustantivos en materia de inclusión social y de superación de problemas tales como la pobreza, la desigualdad, la falta de educación, la escasez de oportunidades, la informalidad y las debilidades del Estado. Para lograrlo es preciso dar inicio a un proceso del cual deben ser actores no sólo el Estado y los excluidos sino también los “incluidos”, que tendrán muchas responsabilidades en él: pagar impuestos, respetar las reglas del juego, mantenerse en la formalidad, respetar las decisiones colectivas y las instituciones.

El hemisferio ya no puede ignorar los intrincados vínculos entre las drogas, el desarrollo y el conflicto. Las políticas de drogas deben aprender a ver más allá de las simples realidades de la producción, el tráfico y el consumo de drogas, y tener en cuenta los factores sociales y económicos que alimentan esa producción y consumo de drogas. En general, es necesaria la construcción de abordajes más certeros y complejos en relación a uno de los fenómenos que genera mayores retos a la seguridad, a la convivencia pacífica, a la salud y al bienestar de nuestros conciudadanos y, en consecuencia, al desarrollo humano de la región.

El problema de drogas y la inseguridad también es un asunto de percepciones. Para los ciudadanos – con diferencias entre países - el narcotráfico no es la principal amenaza a su seguridad. Al analizar el problema de las drogas desde el punto de vista de la seguridad, es importante tener en cuenta que ésta no sólo tiene una dimensión “objetiva” reflejada en indicadores y estadísticas oficiales y no oficiales, sino que también responde a una dimensión “subjetiva”, más ligada a la percepción que tienen los ciudadanos y sus niveles de temor. Así, los ciudadanos no identifican el tráfico de drogas como la amenaza más grave a su seguridad; para ellos, es el delito común/callejero la amenaza cotidiana que más les afecta. De acuerdo a una encuesta continental, en América Latina la mayoría identifica al “delito no organizado” (probablemente delincuencia común), como el delito más frecuente (42% de las menciones), mientras el “tráfico de drogas” ocupa sólo el tercer

lugar en las menciones con un 13%¹. Según un estudio realizado por IPSOS/FLACSO en 2009-2010, sólo el 6,1% de los ciudadanos afirma que el narcotráfico es la principal causa de la inseguridad/delincuencia en su país, en tanto que el desempleo (20,8%) y la falta de oportunidades educativas (18%), son las respuestas más mencionadas².

Es importante constatar con relación a esta situación que si bien el problema de drogas asociado al delito y la violencia tiene expresión principalmente en zonas o territorios “vulnerables”, esto es en la tierra o los barrios de los “pobres”, el temor tiende a expresarse principalmente en la tierra o en los barrios de los “ricos”. El fenómeno no es trivial y tiene consecuencias directas sobre el desarrollo de la actividad privada en el campo de la seguridad ciudadana y la tendencia a sustituir con medios privados la responsabilidad del Estado en este terreno. En un diálogo sobre esta materia, sostenido en el marco de la elaboración de este Informe, un ex Jefe de policía de un país del Caribe advirtió que si bien en su país el delito y la violencia no habían crecido sustantivamente y por lo tanto no podía calificarse como un verdadero “problema social”, sí había aumentado mucho la seguridad privada. Un alto responsable del área de Seguridad Multidimensional de la OEA relató, a su vez, que entre los reclamos que era posible escuchar de “mareros” con los que había podido dialogar, el “aprovechamiento” de los problemas de seguridad por parte de algunos grupos privados era el principal. Entre esos grupos mencionaban explícitamente a las empresas de seguridad, que “inflaban” artificialmente el problema para sacar provecho pecuniario de ello.

Lo más importante sobre la relación entre el problema de las drogas y la inseguridad, se explica principalmente por la debilidad del Estado para cumplir con sus funciones de control judicial, control patrimonial, y controles de prevención social de la delincuencia. Las capacidades diferenciadas de los Estados de la región para garantizar la seguridad integral de sus ciudadanos y el cumplimiento efectivo de la ley es una variable clave que contribuye a entender por qué en algunos países el problema de las drogas representa una amenaza a la seguridad y en otros se expresa de manera menos intensa.

En general en los países de América Latina y El Caribe existe una cobertura geográfica institucional deficiente, falta de coordinación y articulación inter-institucional, recursos financieros y humanos limitados y falta de información apropiada para guiar la definición e implementación de las políticas de seguridad, y ante todo, ausencia de un proceso de consenso político y de consenso social que legitime y haga más factible la implementación en la práctica de políticas preventivas y punitivas. Esta ausencia de consenso entre estado y sociedad ocasiona un bajo nivel de confianza en las instituciones originadas por su debilidad y la corrupción que suele imperar en ellas, hasta generar una sensación generalizada de impunidad. Esta falta de confianza ha terminado por conformar una verdadera cultura de irrespeto del Estado, en un círculo vicioso en que la comunidad no logra acceder a las instituciones de prevención educativa, de salud y a mercados laborales formales y a la vez decide no recurrir a las instituciones de justicia (delitos que no se denuncian,

1 Latinobarómetro 2011.

2 “Estudio de Opinión sobre Gobernabilidad y Convivencia” FLACSO/IPSOS, 2010

litigios que son resueltos privadamente, justicia que es tomada por propia mano) porque la policía no persigue a los delincuentes, los Tribunales no juzgan y las cárceles no rehabilitan y muchas veces sirven como refugio de criminales que continúan operando como tales desde esos recintos. La situación ha sido bien resumida en el informe conjunto del PNUD y la OEA “Nuestra Democracia”³, “la falta de Estado es la que explica por qué poseemos la tasa de homicidios más alta del mundo, por qué el narco-crime domina territorios e influye sobre las decisiones políticas, por qué hay amplias zonas de nuestros territorios que están fuera del alcance de la ley”.

La situación anterior se ve alimentada por la fragmentación política sin acuerdos de estado mas allá de políticas de gobierno (y en ocasiones diferentes políticas sucesivas dentro de un mismo gobierno) lo que atenta contra la sostenibilidad de programas de prevención social del delito. En el campo de la seguridad integral y sus seis dimensiones mencionadas previamente, como en otros campos, el liderazgo político y la construcción de acuerdos son los elementos que permitirían proveer de legitimidad y garantizar un horizonte de largo plazo para la solución de los problemas.

³ FCE, PNUD, OEA, 2010, p. 145

PARTE 2

EL CONSUMO DE DROGAS Y LA INSEGURIDAD

La realidad cotidiana de millones de ciudadanos de las Américas, amplificada muchas veces por los medios de comunicación, muestra de manera incuestionable la existencia de una relación entre el problema de drogas y la (in)seguridad. Pero, ¿Cuán importante son, en el marco de esta relación indiscutible, los delitos y los actos violentos perpetrados por los consumidores de drogas? A la luz de la evidencia existente no cabe duda que el consumo puede explicar una parte de los delitos: aquella provocada por consumidores que buscan en el delito los recursos necesarios para satisfacer su adicción. ¿Representan estos delitos una proporción importante o significativa del total de delitos que se cometen en el continente? Del mismo modo tampoco es cuestionable que una parte considerable de los delincuentes consumen drogas. ¿Es ese consumo la causa de sus delitos? Tampoco es posible negar que el consumo de drogas –incluyendo naturalmente aquellas lícitas- provoque comportamientos sociales patológicos que pueden derivar en violencia. ¿Cuál es el impacto de esa violencia en los índices de daño o letalidad que sufre nuestra sociedad? Ninguna de estas interrogantes tiene respuestas precisas: la precariedad ya anotada de la información existente no lo permite. Intentamos sin embargo avanzar sobre las bases de la evidencia disponible.

El consumo de drogas tiende a ser alto entre las personas que han cometido delitos; pero esto no quiere decir que la mayoría de los consumidores de drogas incurran en delitos. La evidencia disponible en torno a esta relación está asociada, como es fácil comprender, a casos de delitos efectivamente cometidos. A partir de ellos y del examen de personas privadas de libertad por esa circunstancia, se puede advertir que entre ellos los niveles de consumo son mucho más altos que los mostrados en las tasas de prevalencia nacional. Estudios basados en test biológicos en detenidos han encontrado tasas muy elevadas de consumo y demuestran que la probabilidad de cometer un delito o de reincidir en la comisión de un delito es mayor en quienes consumen drogas. Sin embargo el hecho que estas personas sean consumidoras regulares de drogas no relaciona directamente al consumo con la ocurrencia del delito; es decir, no prueba que los delitos ocurrieran bajo la influencia de una droga o hayan sido motivados por la necesidad de consumir una droga.

La relación entre consumo de drogas y delitos varía con el tipo de drogas. Las drogas más duras tienen correlaciones más fuertes con la ocurrencia de delitos; sin embargo no es común que su uso derive en violencia. Existe un debate abierto sobre los efectos que producen ciertas drogas y su relación con la violencia. Mientras que la marihuana parece disminuir la agresividad, la

cocaína puede llegar a estimularla y en el caso de la heroína está más vinculada a los delitos contra la propiedad que a la violencia de los usuarios. Los estudios destacan que la violencia psicofarmacológica no es común y es más atribuible al alcohol y las drogas ilegales, aunque en los dos casos debilitan los mecanismos inhibitorios de la conducta del individuo – especialmente si está armado o está en un ambiente que estimule el uso de la violencia. Un factor importante a tener en cuenta es el estado de la adicción; algunos estudios muestran que la ocurrencia del delito está más relacionada con momentos de adicción intensa, mientras que disminuye en los periodos de menos dependencia, lo que sugiere que una respuesta temprana a la adicción puede contribuir a disminuir los delitos relacionados con el uso de drogas.

La letalidad provocada por el comportamiento patológico asociado al consumo de drogas es significativa aunque minoritaria dentro del total de muertes violentas en la región. La estadística oficial disponible, precaria según se ha señalado antes, sólo nos entrega información para 2004, año en que según la Organización Panamericana de la Salud el comportamiento patológico asociado al consumo de drogas, incluyendo aquellas provocadas por traumatismos (principalmente accidentes de tráfico), suicidios o contagios de SIDA debido a jeringas infectadas usadas por adictos provocó 27.899 muertes en América Latina y el Caribe. Esas cifras se pueden comparar con la información proporcionada por el Informe Sobre Seguridad Ciudadana en las Américas de la OEA⁴, que revela que el total de muertes sólo por suicidio ese mismo año en América Latina y el Caribe, se elevó a 28.432, y que las muertes sólo por accidentes de tráfico y sólo en América Latina en 2009 (único año y subregión disponible), ascendieron a 102.940. Es posible suponer que debido al incremento del consumo de drogas en algunos países de América Latina se haya incrementado marginalmente la cifra de muertes asociada al comportamiento patológico de esos consumidores, sin embargo se debe admitir que seguirá constituyendo una proporción menor del total de situaciones violentas o letales de la misma índole en el continente.

⁴ Informe Sobre Seguridad Ciudadana en las Américas

PARTE 3

LA ECONOMÍA ILEGAL DE LA DROGA Y LA INSEGURIDAD

El problema de drogas es también el de una economía ilegal. La decisión de la sociedad de declarar la ilicitud de algunas sustancias convierte automáticamente en ilícitas las actividades asociadas a las distintas etapas de su puesta en acceso a los ciudadanos para los cuales su uso o consumo ha sido declarado ilegal: cultivo, producción, tráfico y comercialización. Se trata de una actividad económica o, si se quiere, de un “negocio”, cuyas características y potencialidades principales en tanto tal radican justamente en su carácter “ilegal”, esto es en el hecho de estar sustentado en una prohibición. La experiencia histórica enseña que en la medida que existan bienes y servicios demandados por la sociedad que permanecen prohibidos, existirán los incentivos para que prospere la actividad económica destinada a abastecerlos. Esa actividad económica, al estar asociada a tal prohibición, automáticamente calificará como ilegal, es decir en la categoría de delito y su práctica calificará de manera igualmente automática como delito organizado. Desde ese punto de partida se puede afirmar que existe una relación directa y automática entre el problema de drogas y la (in)seguridad. A esa vinculación directa es preciso agregar otra: puesto que esta economía ilegal genera mercados igualmente ilegales, tales mercados no están sujetos a regulaciones o normas ni están abiertos a procesos regulares de competencia. En consecuencia las únicas normas y procesos regulatorios que pueden regir en ellos son los que imponen los propios practicantes del negocio –esto es los delincuentes- y la única competencia que puede existir para que el negocio prospere y se expanda es la violencia.

1. Economía ilegal de drogas, delito y violencia

La economía ilegal de drogas puede categorizarse como una cadena de mercado de tres etapas: 1. Cultivo y producción, 2. Distribución o tránsito y 3. Consumo. La violencia y la criminalidad derivada de las diferentes etapas de la economía ilegal de la droga generan niveles de violencia diferenciados.

Diversos análisis basados en estudios de casos, y la información disponible relativa a homicidios como resultado de disputas y ajustes de cuentas, señalan que la economía de las drogas ilegales es un importante dinamizador de la violencia en los países de América Latina. La información disponible, mucha de

ella sacada a la luz por los medios de comunicación, da cuenta de la ocurrencia de masacres, ataques realizados por sicarios y muertes acompañadas por torturas que estarían presuntamente vinculados con organizaciones involucradas con el mercado de la droga. El gobierno de México ha hecho una estimación sobre este tema, señalando que el número total de muertes perpetrados por los narcotraficantes entre sí, más las muertes de narcotraficantes a manos de la policía u otras fuerzas del orden y de éstos a manos de los narcotraficantes, más otras víctimas caídas como “daño colateral” en esos enfrentamientos, arroja un total de alrededor de 150.000 muertes anuales en América Latina y El Caribe, lo que representa una tasa de 17.0 por 100.000 habitantes en el año 2010. Otros expertos afirman que es más difícil calcular la cifra de las muertes “vinculadas” al narcotráfico – en México, Centroamérica y otros países de la región ya que la gran mayoría de estas muertes no han sido esclarecidas por la justicia, ni han recibido resolución judicial.

En los casos de Colombia, México, los países de Triángulo Norte y la Triple Frontera, diversos análisis señalan que una parte importante de los homicidios estarían relacionados con la disputa por el control de las rutas. Un elemento a tener en cuenta es que en las zonas de tránsito la presencia estatal suele ser limitada y, otro, que los flujos ilegales no se limitan al tráfico de drogas, pues todo tipo de mercancías ilegales transitan por estos lugares. En esos casos la violencia producida se explica más por el control de las rutas que por la existencia de las drogas ilegales. Hay que reconocer al mismo tiempo que la falta de datos confiables con relación a la proporción de homicidios cometidos por grupos vinculados al narcotráfico complica cualquier análisis al respecto.

En cuanto al micro tráfico, la competencia por estos mercados locales ha sido una explicación recurrente de los altos niveles de violencia en lugares como las favelas de Río de Janeiro, las ciudades en Colombia y en ciertas zonas de México. También existe evidencia de la participación creciente de las “maras” centroamericanas en la venta de drogas al detalle. La limitada información no permite tener estimaciones sobre qué tanta violencia se puede explicar por la competencia por los mercados locales. En los denominados “puntos calientes” (*hotspots*), coinciden geográficamente múltiples actividades ilegales (tráfico negro de armas, venta de bienes robados, prostitución, piratería), por lo cual es difícil asegurar que la venta al detalle de drogas es la causa de la violencia en esos lugares.

Con respecto al aumento en los homicidios en las zonas de producción, un estudio reciente señala que las actividades de producción de drogas en Colombia cobran entre 4.600 y 7.000 vidas cada año, lo que equivaldría en su estimación más alta al 40% de los 17.700 homicidios que se registraron en 2010⁵.

En Perú, los hechos de violencia en las zonas de cultivo han estado vinculados con la presencia del grupo Sendero Luminoso y en Bolivia no se

⁵ Daniel Mejía y Pascual Restrepo “The war on illegal drug production and trafficking: An economic evaluation of Plan Colombia”. CEDE, 2008.

dispone de información sistematizada sobre hechos de violencia en las áreas de cultivo no regulado de coca y procesamiento de cocaína. Adicionalmente, es relevante anotar que no se encontró información sobre la relación entre violencia y la producción de otro tipo de drogas (como es el caso de las drogas sintéticas).

El tráfico de drogas puede contribuir a explicar los altos niveles de homicidios en algunos países de la región. No obstante, no hay evidencia suficiente para argumentar que los cambios en las rutas del tráfico han generado bajas en las tasas de muertes violentas, lo cual hace necesario poner atención a otros factores subyacentes. Si se toma la lista de los países con mayores tasas de homicidio en el hemisferio, un factor común es que se han visto afectados de manera notable por el tráfico de drogas a través de su territorio. Este es el caso de los países del Triángulo Norte (Honduras, El Salvador y Guatemala) y Venezuela. La reciente intensificación del tráfico de drogas en estos países, con la influencia mayor de organizaciones de delincuencia transnacional mexicanas - en el caso de Centroamérica - y colombianas - en el caso de Venezuela -, han sido señalados como factores claves que explican la intensidad de la violencia.

No obstante, no hay consenso sobre las causas de estos incrementos. Un punto a destacar es que en Guatemala en los últimos cuatro años la tasa de homicidios no ha crecido. En el caso de El Salvador, en el marco de la tregua entre las “maras”, el número de homicidios ha comenzado a bajar de manera sostenida, lo cual traerá consigo un descenso notable en la tasa de 2012, situación que no está relacionada con cambios en el mercado de las drogas. En Venezuela, el tráfico de drogas podría llegar a explicar una parte importante de los homicidios; sin embargo, los análisis no identifican una relación importante entre el trasiego de drogas y la alta tasa que tiene una ciudad como Caracas. En Honduras, el país que presenta la situación más crítica en términos de violencia, no existe una única causa a partir de la cual se pueda explicar las altas tasas de homicidio, con una multiplicidad de actores legales y no legales que participan en la producción y reproducción de la violencia.

Una situación que cuestiona la idea que el ascenso en los homicidios se explica por la intensificación del tráfico de drogas es la que se experimenta en algunos países del Caribe en donde, de acuerdo con información del *Global Study on Homicide* de UNODC (2011)⁶ que se basa en el volumen de decomisos, el tráfico de drogas -con la excepción de República Dominicana habría disminuido significativamente sin que se haya experimentado una reducción equivalente en las tasas de homicidios (en algunos de ellos incluso aumentó). Esta información es desde luego cuestionable debido al indicador utilizado (decomisos como índice de tráfico), pero permite sostener una duda razonable.

Una posible explicación del fenómeno plantea la posibilidad que la densidad criminal y la acumulación de violencia ligada a la economía de las drogas

⁶ Global Study on Homicide de UNODC (2011) http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf

ilegales genere una inercia que continua dinamizando el homicidio y el delito, a pesar de que haya cambios en las rutas o en los mercados.

La economía ilegal de la droga y su nexo con la inseguridad no solo es un asunto nacional o local. Sus efectos en la violencia y el crimen traspasan fronteras, mediante canales de transmisión estimulados por el consumo de drogas consideradas ilegales. Como se afirmó anteriormente, los niveles de violencia en los principales países consumidores son relativamente bajos – incluyendo en este grupo los países de Europa –, en comparación con aquellos países de tránsito y en el caso de Colombia, también de producción. No obstante es importante mencionar que si bien el consumo en los países desarrollados no genera un alto número homicidios, es justamente esta demanda la que estimula la violencia en el resto de cadena por todas las razones explicadas anteriormente. Lo que sucede en México, Centroamérica, los países de la región Andina y el Caribe no puede entenderse sin tener en cuenta esta relación. Para el caso de Colombia se ha estimado que un aumento del 10% en el valor de la cocaína en el mercado internacional produce un incremento en la tasa de homicidios de entre 1,2% y 2%⁷

En este terreno es claro, en consecuencia, que las circunstancias que afectan a un país tienden a reflejarse en otros, por lo que debe concluirse que también la responsabilidad en la solución del problema debe ser compartida y que todos los países involucrados deben hacerse cargo, simultáneamente, de ella. En suma, en torno a este problema cada país y cada Estado deben hacerse cargo de su realidad propia, de la realidad de sus vecinos y de la realidad global.

El enigma de la violencia

Centroamérica es la región más violenta de América Latina y del mundo. Reconociendo que habiendo transcurrido ya más de veinte años de haber llegado a término el conflicto centroamericano, la tasas de homicidio se han elevado en Honduras a 82,1 por cada 100.000 habitantes y en El Salvador a 76,3, mientras tanto en Guatemala se bajó a 38,6.

Un estudio publicado por la Friedrich-Ebert-Stiftung, en San Salvador, El Salvador, (2012) intenta descifrar el enigma de la violencia en la región tras un análisis empírico y una comparación entre los índices de pobreza y desigualdad, el coeficiente GINI, y los Índices de Desarrollo Humano en Centroamérica.

El resultado de la comparación sólo resalta el enigma de la violencia reflejada en estos países. Se pueden destacar dos principales hallazgos de este estudio. El primero, desmiente la común atribución de que las actuales tasas de violencia se deben a la perpetuación de la misma por las guerras civiles. Si esto tuviera una relación causal debería ser Nicaragua quien tendría las tasas más altas de violencia en la región, siendo este país el que enfrentó dos guerras civiles, lo mismo podría comprobarse con Honduras, quien no sufrió de una guerra civil por lo que no corresponderían las actuales tasas de violencia. El

⁷ Mejía, D. y Restrepo, P., "Do Illegal Markets Breed Violence?: Evidence for Colombia"; 2011

segundo resultado del estudio es que no en todos los casos de la región de Centroamérica la pobreza y la desigualdad son la causa de violencia. Como ejemplo se hace una comparación entre las tasas de homicidio de El Salvador y el coeficiente GINI y el PIB, encontrando que las tasas de homicidios en El Salvador en el 2011 fue de 70.79 y en Nicaragua de 12.57, en El Salvador el coeficiente GINI es de 0,49 mientras que Nicaragua de 0,53. Lo cual tampoco valdría establecer una relación única y directa de asociación con las tasas de violencia y las condiciones sociales y económicas.

Entonces, ¿a qué se atribuye la violencia en dichos países? Algunos factores como causa de la violencia pudieran ser: La debilidad del Estado para cumplir sus funciones de control judicial, control patrimonial de lo público y privado y controles de prevención social en material de salud, educación y mercados laborales. Pudiera decirse que esta debilidad del estado se radica en la incapacidad de las fuerzas del estado de plasmar suficiente representatividad democrática y delinear acuerdos de estado que se traduzcan en políticas públicas comúnmente aceptadas por la sociedad y sus actores políticos.

A sí mismo, la necesidad de un Estado de Derecho. La cantidad o el rigor punitivo de las leyes, el número de policías o de agentes de aplicación de la ley serían irrelevantes si las leyes no se cumplan o se cumplen sólo para algunos.

La economía ilícita de la droga genera diferentes situaciones de violencia en cada uno de los países del hemisferio.

Cada una de las actividades destinadas a cultivar, producir, distribuir y vender drogas prohibidas por los convenios internacionales es ilegal y su práctica es un delito. En su conjunto, sin embargo, se sigue tratando de una actividad económica o “negocio”, lo que convierte a los delincuentes en un tipo particular de empresarios. Su único objetivo y gran orientador es, en definitiva, el dinero: es éste el que motiva sus decisiones y acciones y es él, en consecuencia, el que debiera explicar la necesidad de aplicación de la violencia y la brutalidad criminal a lo largo de la cadena de valor a la que da lugar esta economía ilegal de drogas.

Sin embargo la fase de venta de la economía ilegal de drogas es aquella en que se agrega más valor en ese negocio ilegal y, presumiblemente en consecuencia, aquella en la que se genera el mayor volumen de ganancias. Sin embargo no es la fase en la que es posible encontrar mayores situaciones de violencia y los países destinatarios de los flujos internacionales de drogas no se ven aquejados por situaciones de extrema violencia criminal asociada a su tráfico. La mayor cantidad de violencia y la mayor cantidad de víctimas se sitúa en la etapa de tránsito de esa economía ilegal y afecta, por consiguiente, directamente a los países por los cuales ese tránsito se realiza.

Esta aparente paradoja obliga a buscar una respuesta en las características de los países en los que el fenómeno tiene lugar, ya que no es posible encontrarla en las características de la propia economía ilegal. Y de esa indagación surge una evidencia incontrovertible: existe una manifiesta

diferencia entre la solidez del Estado en aquellos países que, en términos generales, pueden caracterizarse como de destino del tráfico internacional de drogas controladas y aquellos que, de manera igualmente general, pueden caracterizarse más bien como países de tránsito.

La existencia de grados diferenciados de violencia criminal entre nuestros países puede ser explicada, en definitiva, por las capacidades diferenciadas de los Estados para garantizar la protección de sus ciudadanos y, principalmente, para garantizar que las leyes sean efectivamente cumplidas.

En muchos países de nuestro Hemisferio, pero particularmente en aquellos que hemos caracterizado como de tránsito de drogas controladas, existe una cobertura geográfica institucional deficiente, falta de coordinación y articulación institucional, recursos financieros y humanos limitados y falta de información apropiada para guiar la definición e implementación de las políticas de seguridad. Y por encima de estos problemas e imponiéndose sobre todos ellos, un bajo nivel de confianza en las instituciones provocado por su debilidad, por la corrupción y por la impunidad.

Es esa debilidad del Estado, agudizada por la acción corruptora de las propias organizaciones criminales, el terreno fértil en el cual esas organizaciones tienden a acentuar el uso de la violencia como forma principal de operación de su “negocio”. Así, la violencia se convierte en el único instrumento para resolver sus disputas con sus competidores y para imponer su poder sobre la comunidad y muchas veces sobre el propio Estado.

2. La economía ilegal de las drogas y su relación con el crimen organizado

El mercado de las drogas ilegales es una fuente importante de recursos del crimen organizado. Sin embargo la distribución desigual de las ganancias de la industria de la droga obliga a considerar el peso de otras economías ilegales en los mercados locales. Es imposible conocer los volúmenes reales de ingresos que genera la economía ilegal de drogas. Es probable, incluso, que los propios delincuentes lo ignoren. Es de suponer, sin embargo, que en América Latina y el Caribe en su conjunto el mercado de drogas ilegales supere las ganancias de otras actividades ilícitas. UNODC estimó en 2008 que el mercado de cocaína desde Suramérica a Estados Unidos equivalía a alrededor de US\$ 38 billones y el que se dirigía a Europa a aproximadamente US\$ 34 billones, para un mercado total de alrededor de US\$ 72 billones⁸. Estas cifras más que duplicaban las estimaciones de las rentas generadas por la trata de mujeres que eran llevadas a Europa y el tráfico de migrantes de México a Estados Unidos.

El vacío de información es igual de profundo para otros mercados ilegales como la piratería, el contrabando, la trata de personas y el tráfico de migrantes. Existe cierta certeza acerca que la distribución de las ganancias es desigual no

⁸ “Crime and instability. Case studies of transnational threats” UNODC, 2008

solo entre países, sino también entre grupos, por lo que queda abierta la posibilidad que en los espacios locales las ganancias producidas por otras actividades ilegales (secuestro, extorsión, tráfico de migrantes, minería ilegal, entre muchas otras) lleguen a competir con los recursos generados por el mercado de las drogas ilegales.

Los niveles de ganancias y el grado de dependencia de los recursos que se generan en el mercado de la droga son distintos para cada una de las organizaciones criminales que participa en el negocio. Mientras que hay facciones criminales que se concentran más en la marihuana, hay otras que gravitan en torno a la economía de la cocaína, y también se encuentran grupos que participan en varios mercados de manera simultánea. Tener en cuenta esta diferenciación es importante para no caer en generalizaciones que asuman que cambios en el mercado de determinadas drogas impactarán de manera transversal a la delincuencia organizada.

El mercado de las drogas ilegales es sólo una de las actividades a las que se dedica el delito organizado, siendo la totalidad de éstas múltiple y diversa. Existe evidencia que, en la actualidad, la economía de drogas es sólo una de las actividades ilícitas a las que se dedica el delito organizado nacional y transnacional. Esas actividades, por otra parte, son practicadas por tipos o categorías de organizaciones criminales (carteles, bandas, pandillas, comandos, paramilitares) de una índole y dinámica muy diversa. En el plano transnacional y de acuerdo a gran número de análisis de expedientes judiciales publicados en diversos estudios pueden mencionarse 23 actividades ilícitas realizadas simultáneamente por estas organizaciones, además del tráfico de drogas ilícitas, las que incluyen todo tipo de fraude por internet y otros tipos de delitos cibernéticos, trata de personas, contrabando de diamantes y metales preciosos, falsificación de documentos y pasaportes, contrabando de cigarrillos, tráfico de piezas de automóviles y vehículos robados, blanqueo de dinero; fabricación de armas / tráfico de armas, robo a mano armada; tráfico de combustible, piratería, falsificación, tráfico de recursos naturales, extorsión, secuestro, tráfico de antigüedades y bienes culturales. En el plano interno o nacional, además de la producción y venta de drogas ilícitas pueden identificarse como actividades del delito organizado la venta ilegal de armas, la venta de piratería y contrabando, el control y explotación de la prostitución, el robo y la venta de productos robados, la minería ilegal, el secuestro y la extorsión (incluida la victimización de migrantes).

Un rasgo de las estructuras criminales más poderosas (en términos de recursos e influencia) es que operan en varios frentes de manera simultánea. Este es el caso de los denominados carteles mexicanos, las bandas emergentes en Colombia, los Comandos en Brasil y las “maras” en Centroamérica, estructuras que tienen distintas vinculaciones con el mercado de las drogas y que no dependen exclusivamente de él.

La región tiene un grave problema de tráfico ilegal de armas, que se ha acentuado por la relación entre las drogas ilegales y el crimen organizado. La violencia letal producida por las armas de fuego en América Latina y el Caribe

supera ampliamente al promedio mundial (42% del total de homicidios). Según el Informe Sobre Seguridad Ciudadana de la OEA 2012⁹, en el Caribe el 68% de los homicidios son cometidos con armas de fuego, en América Central el 78% en Norte América el 55% y en América del Sur 83%. Esta situación se vincula directamente con la actividad del delito organizado y, dentro de ésta, con el mercado de drogas, al grado que en su resolución *Links between illicit drug trafficking and illicit firearms trafficking*, UNODC expresa su preocupación por la creciente conexión entre el mercado de las drogas y las redes de comercio ilegal de armas, lo cual le ha permitido a las organizaciones criminales tener un poder de fuego que llega a superar al de las propias autoridades (Resolución 51/11).

El problema de la tenencia y el tráfico ilegal de armas

La información disponible a nivel regional es limitada y tiende a concentrarse en la incautación de pistolas y revólveres. Las estadísticas sobre la disponibilidad de ametralladoras o fusiles de asalto son apenas una muestra del inventario total de armas ilegales. En el caso de México, la Procuraduría General de la República (PGR) entre el 1 de diciembre de 2006 y el 19 de diciembre de 2011 decomisó a la delincuencia organizada 134.639 armas de fuego: 53.929 cortas y 80.710 largas. En este periodo la PGR decomisó subametralladoras, metralletas, lanzagranadas, lanzacohetes y otras no especificadas, que sumadas llegan a 83.297. El armamento provenía de Estados Unidos, España, Italia, China y Rumania, además de otros 35 países, como Bélgica o Brasil¹⁰. Un informe realizado por Colby Goodman y Michel Marizco para el Mexico Institute y el Trans-Border Institute¹¹, resalta que la mayor parte de las armas aprehendidas por las autoridades mexicanas fue comprada en Estados Unidos y se trata de armas de estilo militar. Este estudio encontró que las dos armas más compradas en Estados Unidos y recuperadas en México fueron, en orden descendente, fusiles semiautomáticos tipo AK-47 y clones de ametralladoras AR-15.

Según la Fundación Arias de Costa Rica, en el año 2000 existían 509.826 armas registradas en América Central, número que es superado de manera notable por las estimaciones disponibles sobre la armas ilegales: en El Salvador habría 244mil, mientras que en Guatemala podrían alcanzar más de un millón y en Nicaragua las armas ilegales duplicarían a las registradas hacia 2006. Un estimado señala que las armas ilegales en Centroamérica ascenderían a dos millones 300mil armas¹². En el caso de Colombia, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) estima que por cada arma legal existen cuatro armas ilegales en el país. Solo en 2011 la Policía Nacional incautó 37.987 armas, de las cuales 26.137 eran ilegales.

⁹ Informe Sobre Seguridad Ciudadana de la OEA 2012

http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_alertamerica2012.asp

¹⁰ Diario *Milenio*, 28 de febrero de 2012)

¹¹ Colby Goodman y Michel Marizco, U.S. Firearms Trafficking to México: New Data and Insights Illuminate Key Trends and Challenges

¹² Raúl Benítez (Ed.), "Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica". *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*. México 2010)

En el caso de Brasil, una investigación realizada por Viva Rio en colaboración con el Subcomité de Armas del Congreso Nacional, PRONASCI y el Ministerio de Justicia, (dado a conocer en diciembre de 2010) mostró que casi la mitad de las armas que circulan en el país es ilegal (7,6 millones de un total de 16 millones de armas). Un dato revelador es que por cada diez armas incautadas, ocho son de fabricación nacional. De las armas que vienen del extranjero, el 59,2% proviene de Estados Unidos, 16,7% de Argentina, 6,9% de España, 6,4% de Alemania y 4,1% de Bélgica.

La relación entre las “maras” y la economía ilegal de drogas. En el Taller realizado en Centroamérica por la Secretaría General de la OEA, al que se ha hecho referencia antes, las autoridades del ámbito de la seguridad allí reunidas insistieron en destacar la creciente relación entre las pandillas (“maras”) y la economía ilegal de drogas. Estas pandillas, se dijo, son organizaciones delictuales y en los países en que existen (“Triángulo Norte”) están directamente vinculadas a la venta de drogas. Se citó el caso de situaciones, ya detectadas, en las que propietarios o administradores de ciertos negocios (especialmente discotecas y similares) permitían el acceso de las pandillas a sus locales para vender droga a cambio de no ser extorsionados.

Es posible que la actividad principal de estas organizaciones continúe concentrándose en delitos predatorios, especialmente el robo, el secuestro y la extorsión. De igual modo y no obstante el creciente involucramiento de las “maras” en el mercado de drogas, los actores principales en ese mercado siguen siendo las grandes organizaciones transnacionales. Finalmente es probable que su participación tienda a concentrarse en la venta local y el consumo de drogas ilegales por parte de jóvenes. Sin embargo la realidad de su creciente involucramiento en esta actividad y el potencial de proyección que le pueden brindar dadas sus conexiones internacionales, hacen de la relación entre las “maras” y la economía ilegal de drogas un aspecto que deberá ser considerado centralmente en cualquier análisis futuro del problema.

La economía ilegal de las drogas requiere encubrir el origen ilícito de sus bienes y recursos, con el fin de poder integrarlos al sistema económico legal. Aunque no existe un acuerdo sobre los montos introducidos sí existe consenso sobre el poder corruptor y distorsionador de estos recursos. Los recursos generados en la economía ilegal de la droga entran a la economía legal por medio del lavado de activos, que comprende un conjunto de actividades dentro y fuera del sistema financiero que buscan legitimar los recursos producidos por las acciones delictivas. Debido a la multiplicidad de actores que intervienen, la opacidad de las transacciones y la aparición constante de nuevas modalidades, la magnitud del problema es difícil de estimar. Adicionalmente, es importante mencionar que si bien la economía ilegal de las drogas es uno de los principales dinamizadores del lavado, en esta práctica también intervienen múltiples y complejas actividades ilícitas, dentro de las cuales se encuentra la corrupción de autoridades públicas y la evasión fiscal. Desde la perspectiva de la seguridad, el lavado facilita la penetración de las organizaciones criminales en las distintas esferas de la sociedad, además de brindar un enorme poder para

corromper a funcionarios públicos y empresarios privados. Si bien no se sabe con exactitud la dimensión del problema, hay consenso respecto a las consecuencias negativas que genera esta actividad.

El lavado de activos lleva a involucrar a actores económicos “legales” en actividades ilegales. El lavado de activos propicia y potencia relaciones directas e indirectas entre diversos actores, generando zonas grises en las cuales actores aparentemente legales intervienen en acciones claramente ilegales.

Tradicionalmente se ha utilizado al sector financiero, en especial a los bancos, para lavar activos. La naturaleza y diversidad de los servicios que ofrece este sector permite que se articulen maniobras que permiten canalizar fondos generados por actividades delictivas y ocultar su origen con celeridad y seguridad. Sin embargo, en la medida que en que se ha avanzado en la implementación de sistemas de prevención en este sector, las organizaciones involucradas en el lavado han diversificado sus mecanismos, procedimientos y flujos, utilizando otros sectores de la economía.

En la actualidad, teniendo en cuenta la experiencia de los casos detectados a nivel mundial, se ha extendido el sistema preventivo a un conjunto importante de sectores, tales como las empresas de seguros, los operadores del sector de valores, la compra y venta de divisas, las empresas dedicadas al envío de remesas, los casinos, los comerciantes de metales y piedras preciosas, la actividad inmobiliaria y profesionales independientes, como los notarios, contadores y abogados.

Los efectos del lavado de activos generados por la economía ilegal de drogas impactan la economía, el desarrollo social y la gobernabilidad democrática. Si bien el lavado de activos es una actividad delictiva que suele ser inadvertida, sus consecuencias son profundas y van más allá de sus efectos económicos.

El lavado de activos va más allá del narcotráfico, involucrando recursos provenientes de la corrupción, la evasión fiscal y otras actividades ilícitas. Es importante resaltar que la discusión sobre el lavado de activos no se agota en el problema de las drogas ilegales. Aun si se lograra disminuir los recursos provenientes de esta economía ilegal, el flujo de dinero proveniente de la corrupción administrativa, la evasión fiscal y otras actividades ilícitas – extorsión, trata de personas, venta ilegal de armas, tráfico de inmigrantes, minería ilegal, entre otras, según se ha dicho – mantendrían activos los mecanismos y vías para encubrir el origen ilícito de sus bienes.

La debilidad de la legislación relativa al lavado de activos. Toda la evidencia existente muestra que la dinámica de reproducción del lavado de activos tiende a dejar permanentemente atrasados a los esquemas legales destinados a combatirlos, lo que obliga a su constante revisión y renovación. Avances en esa dirección deberían contemplar capacidades mayores de intervención del Estado tanto en el terreno investigativo como punitivo, aunque se trate de medidas que probablemente incomoden al sector financiero e incluso a los emigrados remitentes de remesas a sus países de origen.

Igualmente importante, teniendo presente el carácter transnacional del fenómeno, en el terreno de una actualización permanente de los esquemas legales destinados a combatir esta actividad es la urgencia de homogenizar las leyes correspondientes entre los distintos países, pues resulta evidente que desequilibrios en este terreno anulan completamente la capacidad investigativa o sancionadora desarrollada en los países de legislación más avanzada. La posibilidad de desarrollar un espacio jurídico común, por lo menos en relación a este problema, no debería ser ignorada.

La información relativa al lavado de activos, se vera con mayor detalle en el capítulo sobre La Economía del Narcotráfico.

3. La economía ilegal de drogas y la corrupción

La economía ilegal de drogas, tiene como base la corrupción. La evidencia indica que la economía ilegal de drogas ha generado la corrupción de funcionarios públicos en distintos niveles. En un marco de prohibición, la economía de las drogas ilegales requiere del soborno, la convivencia y la omisión de servidores públicos para proteger sus operaciones y garantizar su impunidad. Paralelamente, según se ha dicho, las organizaciones criminales requieren de la capacidad de usar la violencia o tener la posibilidad de hacer una amenaza creíble de su uso, para resolver disputas internas, responder a las acciones del Estado y garantizar el cumplimiento de los acuerdos y negocios.

América Latina enfrenta el desafío regional – aunque heterogéneo - de altos niveles de corrupción. De acuerdo a Transparencia Internacional, que aplica una escala de percepción de la corrupción que va de 1 a 100 (siendo 100 máxima transparencia) en 176 países y territorios, sólo tres países de América Latina y el Caribe alcanzan un puntaje por sobre los cincuenta puntos: Costa Rica, que se sitúa en la posición 48 de transparencia con 54 puntos y Uruguay y Chile que comparten la posición 20 con 72 puntos de transparencia. El resto de los países de la región, incluida Cuba, se sitúan en la mitad con mayores índices de percepción de corrupción.

La corrupción generada por el problema de las drogas ilegales puede ocurrir en distintos niveles. Los niveles de penetración del crimen organizado, cuando se expresan de manera intensa, pueden producir la cooptación y/o reconfiguración de las instituciones del Estado. La corrupción producida por el problema de las drogas ilegales puede comprometer desde oficiales de bajo rango hasta altas autoridades y funcionarios públicos, incluidos miembros de la Policía y el Ejército en posiciones de mando. Es relevante mencionar que la corrupción también puede fluir en la dirección inversa, es decir por iniciativa u accionar de los funcionarios públicos que exigen a las organizaciones criminales compensaciones económicas para permitir el desarrollo de sus actividades ilegales o, en algunos casos, son ellos mismos quienes incurrir en delitos.

En su expresión más profunda e intensa, la corrupción de las organizaciones criminales puede llegar a capturar o reconfigurar las

instituciones del Estado. Esta situación puede darse en el nivel local y también llegar a comprometer al nivel central/nacional.

La corrupción aprovecha la debilidad institucional, la ausencia de controles y regulaciones, la falta de autonomía e independencia del poder judicial, y la falta de participación de una sociedad civil que no opera en red. La evidencia demuestra que los países, regiones y municipios donde se presentan menores niveles de corrupción, son aquellos en los que hay instituciones eficientes, rodeadas de mecanismos de control y niveles de autonomía respaldadas por recursos.

PARTE 4

LA RESPUESTA DEL ESTADO A LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD CIUDADANA DERIVADAS DEL PROBLEMA DE DROGAS

Las respuestas del Estado a las amenazas a la seguridad ciudadana derivadas del problema de drogas han sido muchas y de distinto tipo. Cada Estado ha empleado sus propias estrategias, por lo general complejas, que han combinado distintos elementos en función de sus evaluaciones de problemas y necesidades. En lo que sigue se expondrán los principales elementos que se han tenido en consideración para la aplicación de esas estrategias, concentrándonos exclusivamente en sus dimensiones coercitivas o de aplicación de la ley. Esta aproximación al tema, propia de este capítulo dedicado a examinar la relación del problema de drogas con la violencia y el delito, en modo alguno sugiere que el problema sólo deba ser analizado y tratado por el Estado desde la perspectiva de la represión. La visión de este Informe es que el enfrentamiento del problema por parte del Estado debe ser integral y las respuestas deben implementar medidas que comprendan su tratamiento desde las perspectivas de la salud, la prevención, el desarrollo económico y social y el fortalecimiento institucional, en el marco del objetivo principal de la seguridad en el Estado de Derecho cual es ofrecer protección a los ciudadanos.

Desde la perspectiva de la seguridad, las respuestas institucionales al problema de las drogas varían en función de los problemas identificados. Como se ha indicado, las intervenciones de los Estados en materia de represión o control son complejas y suelen abarcar las diversas dimensiones con que es posible enfrentar el problema de la droga. Esa forma compleja de abordar la tarea admite, sin embargo, énfasis en alguna o algunas de esas dimensiones en función de la identificación que cada Estado hace del problema principal que enfrenta en cada momento. Al respecto, cuando se habla de la implementación de políticas públicas de prevención y combate de asociaciones criminales, la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA ha comprobado mediante sus diferentes experiencias de campo en los países del hemisferio que, se deben implementar simultáneamente en la práctica cuatro dimensiones de política pública y a través de amplios pactos políticos de estado (más allá de un solo gobierno) para comenzar a contener y en algunas ocasiones disminuir las tasas de crecimiento de los más variados delitos económicos antes aludidos¹³.

13 Buscaglia, Edgardo y Jan van Dijk (2003) "Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector" Forum on Crime and Society.": http://www.unodc.org/pdf/crime/forum/forum3_Art1.pdf

La primera dimensión de política pública la constituyen las reformas judiciales integrales incluyendo-“...el conjunto de normas y principios, instituciones y personas –ya sean del ámbito público o privado-, de relaciones formales e informales y de prácticas- nuevamente formales o informales-, destinados todos a la resolución de los conflictos generados entre el estado y sus ciudadanos o aquellos que involucran a los particulares entre sí”¹⁴ - y que gozan de un amplio acuerdo político de estado entre todas las fuerzas representativas de una democracia- las reformas integrales que han logrado manifestarse en aumentos de la calidad de las resoluciones judiciales, con mejoras en cuanto al respeto a derechos humanos de víctimas e imputados, menores demoras en la resolución de causas penales, y un mayor acceso a la justicia, los cuales han incluido componentes para una modernización, un más acabado control de las resoluciones judiciales y de la corrupción judicial y una mejorada coordinación interinstitucional entre policías, fiscalías, poderes judiciales y sistemas penitenciarios.

Estas reformas integrales han sido implementadas con amplios acuerdos políticos de estado, solo en muy pocos países de la región y con diversos resultados entre ellos. Chile y Colombia—con algunas debilidades particulares-constituyen dos ejemplos de sistemas judiciales que han ido caminando hacia una reforma más integral de acuerdo a un estado de derecho democrático.

La segunda dimensión de ofensiva y prevención de la delincuencia organizada que ha sido exitosa en los países que han logrado contener indicadores de delitos económicos transnacionales la representa un programa de combate y prevención a la corrupción al más alto nivel político, administrativo y judicial, de acuerdo a las reglas y estándares señaladas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹⁵ y Convención Interamericana contra la Corrupción¹⁶.

La tercera dimensión de combate y prevención de grupos criminales transnacionales la constituye una coordinación internacional e interinstitucional mucho más acabada entre agencias de inteligencia financiera, policías, fiscalías, y poderes judiciales dirigida al desmantelamiento de bienes en la economía real y activos financieros¹⁷.

Y la cuarta dimensión de política pública que ha demostrado su efectividad, sin la cual no se ha demostrado contener los índices de uno o más de los variados delitos económicos organizados antedichos, la constituyen los programas de prevención social dirigidos al ejercicio en la práctica cotidiana del acceso a servicios públicos básicos, tales como justicia, educación,

¹⁴ Se debe aclarar que no existe una definición uniforme de sistema judicial, debido al desacuerdo acerca del conjunto de instituciones que lo componen, sin embargo el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), propone esa definición. <http://www.cejamericas.org/index.php/en/>

¹⁵ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción <http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf>

¹⁶ Convención Interamericana contra la Corrupción <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>>

¹⁷ GAFISUD http://www.gafisud.info/documentos/esp/Las_Nuevas_40_Recomendaciones.pdf
Buscaglia, Edgardo y Jan van Dijk (2003) *Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector*. “Forum on Crime and Society”. <http://www.unodc.org/pdf/crime/forum/forum3_Art1.pdf>

capacitación laboral y generación de empleo, servicios de salud pública etc., lo que fortalece por definición el ejercicio en la práctica de los 58 derechos humanos antes aludidos. Además, hay que recordar que uno de los cuatro pilares de todo grupo criminal transnacional lo constituye su captura del tejido social a través de la provisión de servicios que los vacíos del estado dejan de proveer. Un ejemplo concreto lo constituyen las múltiples instancias en donde grupos criminales, como el Comando Vermelho en Brasil, las FARC en Colombia, o la organización Sinaloa y la familia michoacana en México, han impuesto en el tejido social mecanismos de resolución de disputas entre ciudadanos--a través de "sanciones" que violan derechos humanos en segmentos de la población rural o urbana marginados que no encuentran otro canal de acceso a la justicia. Es por lo tanto crucial que los estados delineen políticas de prevención social dirigidas a rescatar el tejido social con estrategias regionales o urbanas a través de políticas preventivas que abarquen un mayor acceso a la educación, la justicia, salud, trabajo, y protección del medio ambiente a través de alianzas operativas entre las redes de sociedad civil y del estado a nivel municipal¹⁸.

Las conclusiones de algunos estudios¹⁹, demuestran que los países que logran delinear acuerdos políticos de estado entre todas sus fuerzas políticas representadas para implementar estas cuatro dimensiones de política pública simultáneamente, logran contener y disminuir significativamente los índices de delitos económicos organizados, entre ellos, el tráfico de drogas.

"Todos Somos Juárez"

Ubicada en el norteño estado de Chihuahua, justo en la frontera entre México y Estados Unidos de América, Ciudad Juárez es un punto estratégico para el intercambio comercial entre ambos países. Por esta frontera pasan a diario gran cantidad de mercancías en ambos sentidos, lo que la convierte en una zona de la mayor importancia para el desarrollo de la economía legal... e ilegal.

Durante décadas, en Ciudad Juárez se desarrolló una gran industria manufacturera de exportación, conocida como maquiladora, que generó un acelerado crecimiento económico pero no estuvo acompañado por la infraestructura social necesaria que le diera sustentabilidad. La ciudad creció demográficamente (en parte impulsada por inmigración del interior del país) pero no desarrolló la infraestructura social básica, la vivienda o los servicios de educación y salud necesarios para dar soporte a ese crecimiento. Al mismo tiempo, Ciudad Juárez se convirtió en una zona estratégica para el intercambio de drogas y mercancía ilegal entre México y Estados Unidos, paso que ha sido

¹⁸ El trabajo que demuestra la relación entre estas cuatro dimensiones de política pública y la contención de indicadores de delitos económicos organizados fue publicado por UNODC "Forum on Crime and Society."
http://www.unodc.org/pdf/crime/forum/forum3_Art1.pdf

¹⁹ Políticas de Seguridad Pública de los Estados Miembros de la OEA

http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_politicas.asp;

Buscaglia, Edgardo y Jan van Dijk (2003) "Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector" Forum on Crime and Society.": http://www.unodc.org/pdf/crime/forum/forum3_Art1.pdf

(o fue) controlado en su mayor parte por el “Cártel de Juárez”.

En el incremento de la actividad delictiva que tendió a verificarse en el país a partir de 2008, Ciudad Juárez encabezó la lista con poco más de 3,300 homicidios dolosos (249 por cada 100 mil habitantes) tan solo en el año 2010 (alrededor de 20% del total del país ese año).

Las causas de esta escalada fueron, muy probablemente, la exclusión social generada por el crecimiento desordenado, la desaceleración económica y posterior crisis financiera internacional que afectó fuertemente la industria de la maquila, así como una violenta disputa entre distintas organizaciones criminales por el control territorial de la ciudad (Cartel de Juárez vs. Cartel del Pacífico).

Fue en estas condiciones que, en Febrero de 2010, comenzó a implementarse la estrategia “Todos Somos Juárez”. Conforme a dicha estrategia, el gobierno federal, en coordinación con los gobiernos estatal y municipal, se fijaron y realizaron 160 acciones concretas e integrales en distintas áreas de política pública: seguridad, economía, empleo, educación, salud y desarrollo social, que tuvieron como meta reducir y prevenir la criminalidad y la violencia asociada a ésta. Asimismo, durante 2011 se realizaron 118 acciones adicionales y complementarias a las anteriores.

Uno de los principios fundamentales de “Todos Somos Juárez” fue la participación ciudadana. Para definir las acciones de la estrategia se organizaron grupos de trabajo por área de política pública en las cuales participaron autoridades de gobierno, líderes ciudadanos, académicos y organismos no gubernamentales, entre otros. Posteriormente, los grupos de trabajo se formalizaron en “mesas” o consejos ciudadanos, los cuales estuvieron encargados de dar seguimiento a dichas acciones durante su implementación.

Un ejemplo concreto fue la “mesa de seguridad”, integrada por ciudadanos juarenses (académicos, empresarios, organismos no gubernamentales) y autoridades de los tres órdenes de gobierno que organizaron reuniones periódicas para fiscalizar y monitorear el cumplimiento de las acciones en materia de seguridad pública. Sentar a la misma mesa a representantes ciudadanos con las autoridades de gobierno detonó una dinámica flexible y de diálogo, que permitió corregir la estrategia cuando fue necesario, además de generar confianza mutua. De igual manera fueron creadas mesas o consejos para otras áreas como desarrollo social, educación y salud.

Para la implementación de la estrategia, el gobierno federal invirtió, tan solo en el año 2010, cerca de 3.320 millones de pesos (aproximadamente 260 millones de USD) en 160 acciones concretas. Algunas de ellas:

Todas las escuelas públicas de educación básica (y algunas privadas) fueron incorporadas a un programa denominado “Escuela Segura”, cuyo objetivo es impulsar la gestión de ambientes escolares seguros, libres de violencia y adicciones, mediante estrategias de prevención, el fortalecimiento del perfil del personal directivo y docente de dichas escuelas y una organización

y operación eficaz de “Consejos Escolares de Participación Social”.

Se amplió la jornada escolar en escuelas primarias situadas en zonas consideradas vulnerables. Con ello los jóvenes pasan mayor tiempo en la escuela incrementando el aprendizaje en un ambiente seguro.

Se realizó una campaña masiva de regularización de vehículos. Con ello se redujo el número de éstos que circula sin identificación y pueden ser usados para cometer actos delictivos.

Se implementó un programa de profesionalización y depuración de las policías locales mediante procesos de reclutamiento, selección, capacitación y certificación.

Mediante el programa “Rescate de Espacios Públicos”, se rehabilitaron espacios deteriorados que fueron convertidos en espacios públicos de convivencia ciudadana (instalaciones deportivas, parques, bibliotecas) en zonas de mayor marginación, violencia e inseguridad.

Se construyeron “Centros de Desarrollo Comunitario” en donde se realizan acciones enfocadas a la prevención del delito como desarrollo de orquestas infantiles, impartición de cursos musicales o de oficios (carpintería, herrería, etc.) y algunos servicios de salud.

Se establecieron centros de atención temprana e intervención oportuna contra adicciones a través de establecimientos conocidos como “Centros Nueva Vida”.

Los servicios de salud en la ciudad fueron ampliados hasta conseguir la cobertura universal de salud.

La estrategia “Todos Somos Juárez” contribuyó a fortalecer el tejido social, disminuir la exclusión social y a incrementar la confianza entre autoridades y ciudadanos. De igual manera contribuyó a reducir y prevenir el delito. De acuerdo a cifras oficiales de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua (correspondientes a la denominada “Zona Norte” del Estado, un 90% de cuya población se concentra en Ciudad Juárez), en el periodo 2010 a 2012 el número de homicidios dolosos pasó de 3.315 a 843, una reducción de casi 75%. Asimismo, el robo de vehículos se redujo 56% en ese mismo periodo y los robos a comercios y a viviendas se redujeron 28% y 6% respectivamente.

Debe reconocerse que las decisiones y acciones que toman las instituciones para responder al problema de las drogas pueden generar respuestas que agraven los niveles de violencia y el delito. La afectación a los mercados ilegales de drogas en función de las dimensiones descritas antes, puede tener efectos en esos mercados ilegales produciendo vacíos de liderazgo en el mundo criminal, fragmentando las estructuras e impactando en la provisión de insumos y el uso de ciertas rutas. En este contexto las organizaciones criminales pueden reaccionar con violencia para proteger el mercado ilegal y su influencia en

determinados territorios a través de una infiltración masiva de las instituciones de estados que enfrentan a grupos criminales con débiles poderes judiciales, débiles fiscalías, y débiles sistemas de control policial. En este sentido, la violencia extrema originada en grupos criminales radica en la debilidad de las instituciones de los estados. El aumento en los niveles de violencia puede generar, además, efectos de difusión y contagio de otros tipos de delitos.

En las condiciones anteriores y en determinadas circunstancias, los efectos de las medidas implementadas pueden llegar a agravar la situación de seguridad de los ciudadanos. De este modo la ofensiva contra las grandes estructuras criminales puede generar procesos de atomización que debilitan las capacidades de las agrupaciones criminales en el plano nacional, pero pueden llevar a la dispersión de las facciones delincuenciales y por lo tanto del crimen. Adicionalmente, la fragmentación genera competencia por el territorio, haciendo más intensa la disputa en el nivel local. Por otro lado, los procesos de integración de las agrupaciones criminales son generalmente acompañados por procesos de sometimiento de las estructuras menores que repercuten en alzas en los niveles de violencia. El factor clave es el vacío de poder que produce las ofensivas contra las organizaciones criminales, las cuales, cuando no son acompañadas por una presencia permanente de las instituciones encargadas de la procuración de seguridad y justicia, pueden terminar disparando disputas.

Las intervenciones estatales pueden tener el efecto de causar difusión territorial de las organizaciones criminales y producir el desplazamiento hacia otro tipo de delitos. Existe una tendencia al desplazamiento de redes criminales de un barrio a otro dentro de las ciudades o de una ciudad, estado o región a otros dentro de un país o de un país a otro, en búsqueda de lugares más seguros y autoridades estatales con menores capacidades. La evidencia indica que en estas nuevas áreas se ha producido un incremento significativo de los niveles de violencia, aunque no siempre se observa una reducción de la violencia en las áreas abandonadas.

Además de desplazar las organizaciones territorialmente, las intervenciones estatales también pueden fomentar la diversificación de la actividad criminal hacia nuevos delitos. Esto es algo que ya está ocurriendo en varios países de la región, donde tras la fragmentación de las grandes organizaciones criminales surgen grupos con menos poder y recursos. Estas organizaciones, al verse incapacitados de realizar actividades vinculadas al tráfico internacional de drogas, pasan a utilizar sus recursos y conocimientos sobre violencia para cometer otro tipo de delitos como el secuestro, minería ilegal, extorsión y el robo de automóviles.

Las intervenciones que ponen su foco en la dimensión territorial generan una oportunidad para abrir canales de comunicación entre las autoridades y las comunidades. Un elemento a destacar de las intervenciones que se basan en el fortalecimiento de la presencia territorial de las instituciones del Estado es que son una oportunidad para la generación de canales de comunicación entre las autoridades y las comunidades, lo cual permite el reconocimiento de las necesidades a nivel local y tiene un efecto positivo en la percepción y la voluntad para cooperar con el cumplimiento de las leyes.

UPP de Río de Janeiro: Seguridad, ciudadanía e inclusión Social

Las Unidades de Policía Pacificadora, también conocidas por la sigla, UPP, fueron creadas por la Secretaría de Estado de Seguridad Pública del Estado de Río de Janeiro en 2008. Su objetivo principal es recuperar para la acción del Estado los barrios pobres de la ciudad y dismantelar las bandas criminales que ahí viven. Su característica fundamental es la aplicación de la filosofía de “policía de proximidad”, según la cual el cuerpo policial está capacitado no solo para desarrollar sus actividades de prevención y vigilancia, sino también para buscar canales de participación y asistencia mutua con la comunidad. Entre las actividades sociales llevadas a cabo directamente por la policía se cuentan cursos de fútbol, natación, guitarra, capoeira, aeróbic para las personas mayores, percusión, además de actividades relacionadas con la salud.

El programa del que hace parte la acción de las Unidades de Policía Pacificadora es sin embargo mucho más amplio pues, una vez que el territorio es ocupado por las fuerzas de seguridad, la alcaldía de la ciudad de Río de Janeiro inicia un intenso esfuerzo de implementación de servicios urbanos de conservación, limpieza, recogida de basura y alumbrado público. En esta etapa, también conocida como “UPP Social” (UPPS), se inicia además un diálogo con residentes y líderes sobre las demandas y prioridades de la comunidad. Luego del arribo de la policía comunitaria, la UPP Social formaliza su actividad en el territorio con la creación de un foro que reúne a líderes comunitarios, organizaciones no gubernamentales, líderes religiosos, directores de escuelas y otras instituciones locales, así como representantes de la UPP y los órganos de los distintos niveles de gobierno. En estas reuniones tiene lugar un diálogo abierto, en el que los residentes expresan sus expectativas y los administradores públicos debaten con la comunidad los planes inmediatos y acciones futuras.

El ciclo del programa de acción se completa con la estructuración de planes de trabajo diseñados para promover en todas las áreas el acceso a bienes públicos esenciales y servicios, con estándares compatibles con los ofrecidos en otras zonas de la ciudad. En este proceso, la UPP Social articula acciones tanto del gobierno como de la sociedad civil y alienta la implementación de iniciativas, siempre con el compromiso de promover la integración y la complementariedad entre todos ellos. La UPP Social también apoya a organizaciones y proyectos locales, deportes, actividades culturales, y la creación de oportunidades de educación, empleo y negocios para los habitantes de los territorios.

La primera UPP se instaló en la Favela Santa Marta, en el corazón de la Zona Sur de la ciudad de Río de Janeiro. Posteriormente otras unidades se instalaron en Ciudad de Dios, Batan, Pavão-Pavãozinho y Morro dos Macacos, entre otras comunidades. Actualmente 30 comunidades pobres ya tienen sus UPPS, en las Zonas Sur, Centro, Norte y Oeste de la ciudad, con un total de 207 territorios retomados por el estado, equivalentes a un área de 9.428.878 m², con una población beneficiada de 450 mil personas. En estas comunidades

actúan 28.014 policías con formación y entrenamiento especializado como policía comunitaria. Se espera que para 2014 otras 10 UPPS hayan sido instaladas.

En un período de estancamiento de las tasas de homicidios a nivel nacional, la disminución de los homicidios se aceleró a partir de 2009 en el estado de Río de Janeiro, aunque la disminución de las tasas correspondientes a la región metropolitana ha sido muy superior a las del interior del estado. Este fenómeno puede ser asociado con la Instalación de las UPP.

En 2011 se produjo una reducción de 10,2% en el número de víctimas de homicidio en comparación con el año 2010. En 2012, la tasa de homicidios del estado de Río de Janeiro fue la más baja de los últimos 21 años. Entre 2010 y 2011, hubo una disminución de 16,8% en los casos de robo en la calle, una reducción de 24,4% en el robo seguido de muerte, la reducción de 6,4% en el robo de vehículos, de 21,2% de los casos de robos en los autobuses, de 13,7% de los robos de los transeúntes y de 20,1% de los robos a casas (Datos del gobierno del Estado de Río de Janeiro, 2012). La UNICEF indica una importante reducción de las tasas de homicidios de adolescentes (38 por cada 100.000 habitantes en el año 2008 en comparación con 31 por 100.000 en 2010).

Los barrios todavía dominados por narcotraficantes o milicias registraron, entre 2011 y 2012, una tasa de homicidios 1,900% superior a los barrios de las zonas que han pacificado sus Favelas. Según el Instituto de Seguridad Pública del gobierno del estado, entre mayo de 2011 y abril de 2012, la tasa de homicidios en la Zona Norte de la capital fue de 47.9 casos por cada 100.000 habitantes y de 2.4 por 100.000 habitantes en Copacabana y Leme, en la Zona Sur. Esto significa que el riesgo de ser violentamente asesinado para un residente de Pavuna, en la Zona Norte donde no hay UPP, es casi 20 veces mayor que el de un residente de Copacabana, en la Zona Sur, que tiene tres unidades de UPPS instaladas.

El éxito del programa, reflejado en las cifras anteriores, ha llevado a que haya sido imitado por el estado de Bahía, que creó el programa de Bases para la Comunidad Segura (BCS) para las comunidades pobres de la ciudad de Salvador, y por el estado de Paraná, que creó la Unidad Paraná Segura (UPS) para servir a las comunidades de Curitiba, asimismo, la ciudad de Panamá, en Panamá está comenzando a implementar una iniciativa similar. El Gobierno de la ciudad de Río de Janeiro también ha lanzado un proyecto similar, conocido como Compañías Destacadas (CDs) que sirven a algunas comunidades de la ciudad, con un formato idéntico a las UPPS.

La aplicación de medidas de control ha llevado a un aumento sustancial de la población carcelaria, agravando el problema de altas tasas de hacinamiento y sobrepoblación que enfrenta la región. En este Informe no se puede soslayar el

hecho que la aplicación de medidas de control – especialmente aquellas que establecen castigo para los consumidores – ha repercutido en el aumento del número de personas detenidas por delitos vinculados a las drogas. Según datos de la OEA, durante el período 2007-2009, 210 mil personas fueron condenadas por posesión y/o tráfico de drogas en el Hemisferio (con promedio anual de 70 mil personas). Lo que quiere decir que cada día en la región alrededor de 194 personas pasaron a engrosar la población carcelaria. Este ascenso no ha estado acompañado en mejoras en el sistema penitenciario, agravando la situación de los reclusos y comprometiendo sus derechos humanos.

Estudios sobre poblaciones carcelarias en México muestran un incremento exponencial de la cantidad de detenidos por delitos menores como la posesión o el consumo desde que se implementan políticas más duras contra delitos vinculados con las drogas. En la tabla que se muestra a continuación puede comprobarse que en ese país las detenciones por delitos de posesión y consumo son los que más han crecido entre 2004 y 2010 entre todas las personas detenidas por delitos contra la salud.

Detenidos por delitos contra la Salud en México 2004-2010

AÑO	PRODUCCIÓN	TRANSPORTE	TRÁFICO	COMERCIO	SUMINISTRO	POSESIÓN 1/	CONSUMO	OTROS
2004	364	1015	117	2955	425	19795	3404	4044
2005	257	836	104	4280	474	29131	6284	3821
2006	84	589	79	6746	182	49255	27629	1131
2007	91	535	144	7221	142	71511	44170	1847
2008	116	453	63	5660	140	47535	26475	19255
2009	411	533	154	4713	145	43148	24095	14092
2010	683	737	148	3255	141	38180	14577	10978
TOTAL	2006	4698	809	34830	1649	298,555	146634	55168

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2011).

En el caso de Brasil, durante la vigencia de la Ley 11.343/06, la incidencia de los delitos en el sistema de justicia se ha incrementado considerablemente, aumentando su participación en el total de prisioneros. En 2006, 47.472 personas fueron detenidas por tráfico de drogas, lo que representa el 14% de los arrestados por todos los delitos. En 2010, el número total de presos por delitos de tráfico fue 106.491 presos, lo que equivale a un aumento de 124% si se le compara con 2006, y representa el 21% de todos los presos del sistema y casi la mitad de los detenidos por delitos contra el patrimonio.

MEDELLÍN, ÉXITO Y RECAÍDA

La guerra entre carteles del narcotráfico, y entre ellos y el Estado, llevó a incrementar la tasa de homicidios en Colombia desde 30 por cien mil habitantes en 1983 a casi 80 por cien mil habitantes en 1993. En el centro de este

fenómeno se situó la ciudad de Medellín, localizada en el noroeste del país, en la que tenía su base el llamado “Cartel de Medellín” liderado por Pablo Escobar Gaviria. En 1986 el homicidio ya se había convertido en la primera causa de mortalidad general en Medellín y su participación en el total de muertes siguió ascendiendo hasta representar el 42% de todas las muertes ocurridas en la ciudad en 1991.

La reacción del gobierno nacional durante esa década, que se conoció como de “Guerra contra el Narcotráfico”, fue de extrema represión. En el marco de esa política, en 1992 se creó el denominado Bloque de Búsqueda, unidad de operaciones especiales de la Policía Nacional dedicada exclusivamente a la persecución y captura de Pablo Escobar y sus socios. Paralelamente, en enero de 1993 fue creado un grupo paramilitar conformado y financiado por narcotraficantes y líderes de grupos paramilitares que argumentaban ser perseguidos por Escobar. El grupo, que se autodenominó “Los Pepes” (*“Perseguidos por Pablo Escobar”*), llegó a destruir propiedades del líder del Cartel y aniquilar a importantes cabecillas de los grupos de sicarios a su mando.

El 2 de diciembre de 1993 murió Pablo Escobar a manos del Bloque de Búsqueda. El acontecimiento, sin embargo, no significó una reducción significativa, o al menos no duradera, en los índices de violencia, y mucho menos en la actividad delictual relacionada con la economía de drogas. Los sicarios que sobrevivieron a la acción de la policía y de los “Pepes” se reorganizaron o se unieron a algunos de los grupos armados ilegales de Colombia, en particular a las llamadas “Autodefensas Unidas de Colombia” (AUC), con lo que la criminalidad y la violencia tendieron a mantenerse en el país.

Un cambio en la política comenzó a manifestarse con el llamado “Acuerdo de Santa Fe de Ralito” firmado entre las AUC y el gobierno de la nación en julio de 2003, que dio lugar a la desmovilización de 868 personas del llamado “Bloque Cacique Nutibara” de ese movimiento el 25 de noviembre del mismo año, en el marco del **Programa de Paz y Reconciliación**. Este Programa, si bien contó con el aval del Gobierno Nacional, fue asumido enteramente por la administración municipal de Medellín.

El cambio en la política se acentuó con la llegada de un nuevo alcalde de Medellín en 2004. Durante los cuatro años de esa gestión se desarrolló un plan que incluía la idoneidad profesional certificada de todos los integrantes del gobierno ciudadano, así como la transparencia ante la ciudadanía de los compromisos asumidos y su forma de aplicación. Un aspecto clave de esa gestión municipal fue el fortalecimiento de la participación social y el sistema de veedurías, como promotores de la democracia participativa. Un programa de cultura ciudadana, centrado en la creación de una cultura de convivencia pacífica, fue igualmente implementado. Del mismo modo se realizaron importantes inversiones en mejoras de la educación, en transporte seguro y en seguridad participativa o comunitaria. Finalmente, la Alcaldía acondicionó muchos de los espacios públicos donde antes primaba la violencia, dándole a Medellín la oportunidad de convertirse en una ciudad agradable, segura y

estética.

La mezcla de todos los factores anteriores produjo una caída constante en la tasa de homicidios de la ciudad, al grado que entre 2002 y 2003 se registró una baja de casi 50% en la tasa de homicidios. Sin embargo en 2008 éstos se volvieron a incrementar luego que en mayo de ese año se extraditara a 13 líderes paramilitares lo que, según las autoridades de la ciudad, provocó una serie de enfrentamientos por el control de la economía ilegal y de varias de sus zonas en el sector urbano. En 2010 la tasa de homicidios se elevaba nuevamente a cerca de 100 por cien mil habitantes.

La aplicación de medidas de control y el combate contra el crimen organizado ha estado acompañada por el uso de las Fuerzas Militares para tareas vinculadas a la seguridad pública. Tampoco es posible soslayar en este Informe el tema de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública en las Américas. Según el documento elaborado por la Junta Interamericana de Defensa a solicitud de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA, Pesquisa sobre el involucramiento de las Fuerzas Armadas del Continente Americano en actividades de Seguridad Pública, de los 26 países que cuentan con Fuerzas Armadas en la región el 100% las emplean en actividades de seguridad pública (incluida la atención de desastres naturales). Generalmente el empleo de las FFAA ocurre sobre la base de Decretos de Emergencia o Excepción, según la conceptualización que tenga cada país sobre las circunstancias que ameritan su empleo. Según la Junta, en el 100% de los casos el involucramiento en la seguridad pública es temporal y en el 57% la decisión de su uso recae en el Presidente (en algunos países del Caribe está función la cumple Gobernador General).

Uno de los argumentos centrales para el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y su involucramiento en la respuesta al problema de las drogas, tal y como lo expone el documento de la Junta, es que los sistemas de seguridad y justicia han sido desbordados por la criminalidad creciente en la región. Las FFAA han tenido una participación activa en la implementación del Plan Colombia, la Iniciativa Mérida, la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe y la Iniciativa de Seguridad de Centro América, con la asignación de importantes recursos –alrededor de US\$9billones de los aproximadamente US\$12billones que fueron asignados a estos planes en el periodo 2000-2011.

La proliferación de empresas de seguridad privadas, tendencia que ha incrementado en la región. Resulta imposible pasar por alto la respuesta de la sociedad civil, particularmente a través de la industria de la seguridad privada. El crecimiento explosivo de esta industria es un hecho que atraviesa toda la región y erosiona el monopolio que debe tener el Estado en materia de seguridad y uso de la fuerza.

El Observatorio Hemisférico de Seguridad de la OEA en el Informe Sobre Seguridad en las Américas del 2012 resumió en el siguiente gráfico el

porcentaje de personal de seguridad privada cuyas funciones son la protección relación a personal policial.

	Latest available year	Total Private Security Guards	Total Police Officers	Ratio of Private Security Guards to Police Officers
Argentina	2007	150,000	77,055	1.9 : 1
Bahamas	2009	2,100	2,521	0.8 : 1
Barbados	2009	1,455	1,414	1.0 : 1
Belize	2009	1,180	1,162	1.0 : 1
Brazil	2008	1,675,415	345,922	4.9 : 1
Chile	2007	92,864	31,825	3.0 : 1
Colombia	2007	190,000	135,644	1.4 : 1
Costa Rica	2011	26,143	11,845	2.4 : 1
Dominica	2009	182	423	0.4 : 1
Ecuador	2005	40,368	38,629	1.1 : 1
El Salvador	2008	21,146	18,321	1.2 : 1
Grenada	2009	816	1,000	0.8 : 1
Guatemala	2007	120,000	18,513	6.7 : 1
Guyana	2009	5,396	2,900	1.8 : 1
Jamaica	2009	15,778	11,152	1.4 : 1
Paraguay	2010	28,000	22,000	1.3 : 1
Peru	2007	50,000	75,860	0.7 : 1
Saint Kitts and Nevis	2009	600	400	1.5 : 1
Saint Lucia	2009	250	1,039	0.2 : 1
Saint Vincent and the Grenadines	2009	379	980	0.3 : 1
Trinidad and Tobago	2010	5,000	6,605	0.8 : 1
United States	2008	1,086,000	708,569	1.5 : 1
AMERICAS (22 countries)(*1)(*2)	2009	3,513,072	1,513,779	2.3 : 1

Fuente: Observatorio Hemisférico de Seguridad Ciudadana de la OEA

La industria se incrementa de forma permanente, generando enormes ganancias que crecen exponencialmente. Ello per se no es un problema, pero los niveles efectivos de regulación, control y evaluación de la seguridad privada son mínimos y en algunos casos incluso inexistentes. Menos de la mitad del personal contratado por industria de la seguridad privada en la región estaría contratado legalmente y cumpliría con la normativa laboral general y con los seguros y prevenciones específicos para personal que se desempeña en este tipo de actividades. Si bien la presencia de múltiples empresas de tamaño pequeño y mediano es una constante en los diversos países de la región, es también relevante la presencia de empresas multinacionales con control de segmentos especializados del mercado (traslado de valores, blindaje de vehículos, guardianía personal de alto nivel).

Como se mencionaba anteriormente en este capítulo, es probable que la industria de la seguridad privada no contribuya particularmente en la percepción de la (in) seguridad por razones de oferta y demanda. Sin embargo, no podemos tampoco quitar el crédito a la seguridad privada que sin duda contribuye a mejorar el clima de inseguridad en los Estados, particularmente a los sectores de la sociedad que pueden acceder a ella; no obstante en el marco general de la situación de seguridad es poca es la cooperación y coordinación entre este sector y el público, sin mencionar la necesaria la reglamentación de este sector pero sobretodo mayor control del Estado como regulador del mismo.

Evaluaciones a los Sistemas Nacionales de Seguridad

En este mismo capítulo, se refirió con anterioridad a la debilidad del Estado para cumplir sus funciones frente a las múltiples amenazas sofisticadas y de carácter transnacional. La mejora en la infraestructura institucional debe pasar necesariamente por nuevos enfoques y diseño de políticas que renueven el sistema de seguridad pública, el rol de las instituciones y los mecanismos de interacción y acción en el territorio (local, nacional, global). Resulta necesario repensar no sólo las estrategias de intervención de los problemas, sino la forma y espectro de abordarlos, en el que los problemas no sean vistos de forma aislada sino de forma sistémica e interdependiente. Se requiere de nuevos diagnósticos basados en evidencia y observatorios de los problemas que se enfrentan, que induzcan a la creación de soluciones basadas en las necesidades y capacidades nacionales y regionales, implementados en coordinación con todos los actores relevantes encargados de la seguridad ciudadana.

Para el abordaje del problema de drogas es necesario insistir en un enfoque multidimensional y multisectorial que garantice a largo plazo la resolución de problemas.

El hemisferio enfrenta un enemigo multilateral, transnacional, ágil e inteligente, un enemigo que es capaz de tomar decisiones y ejecutarlas con una celeridad de la que a veces la comunidad internacional organizada carece. Es necesario un multilateralismo moderno en el ámbito de la seguridad y para su práctica es necesario orientar estrategias en función de un concepto de “seguridad inteligente”. Esto quiere decir, que es ineludible reforzar las capacidades de los Estados en los ámbitos de evaluación, prevención y respuesta a las amenazas a la seguridad sus ciudadanos. Y trabajar bajo una plataforma de “seguridad inteligente”, por esta debe entenderse a) la identificación objetiva y basada en evidencia de los temas que serán objeto de la cooperación, b) propuestas basadas en necesidades y capacidades nacionales o regionales, c) propuestas basadas en experiencias positivas y en alianza con actores relevantes, d) Un enfoque multidimensional que asegure una respuesta sistémica a los problemas y e) evaluación de los resultados.

PARTE 5

EPÍLOGO

Los Estados de las Américas no han permanecido estáticos frente a las amenazas a la seguridad de sus ciudadanos derivadas del problema de drogas y la acción del delito organizado. A lo largo de los últimos años han elaborado instrumentos conceptuales y metodológicos, así como instituciones, organizaciones y planes de acción que les permiten enfrentar ese desafío desde una importante red de acción colectiva, cooperación y solidaridad hemisférica.

Desde el 2003 los Estados de las Américas cuentan con un marco conceptual que les permite enfrentar colectivamente el desafío del problema de drogas y la amenaza del delito organizado transnacional. En 2003, en la Conferencia Especial sobre Seguridad realizada en Ciudad de México, los Estados de las Américas redefinieron su visión de la seguridad en la región estableciendo el concepto “Seguridad Multidimensional” como orientación general de su quehacer en este campo (Cf. Declaración sobre Seguridad en las Américas, octubre de 2003). El nuevo concepto, reflejo continental de la concepción de “seguridad humana” desarrollado en el ámbito global, estableció la importancia y necesaria atención que debía prestarse a las que denominó “nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos” que enfrentaba el hemisferio. Entre esas nuevas amenazas se destacó el desafío que representaba el problema de drogas y la delincuencia organizada transnacional.

En el período reciente los Estados del continente han acordado un Plan de Acción contra el Delito Organizado Transnacional y un Plan de Acción para la implementación de la Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas. En octubre de 2006, los Estados miembros de la OEA adoptaron el Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional, cuyo propósito principal es promover en el hemisferio la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y sus tres protocolos. En 2012 se aprobó, igualmente, un Programa de Trabajo para llevar a la práctica dicho Plan. La XLI Asamblea General de la OEA aprobó a su vez, el 7 de junio de 2011, la Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas, que entregó importantes orientaciones generales para la acción colectiva en materia de seguridad a los Estados del hemisferio. En mayo de 2012 el Consejo Permanente de la Organización aprobó un Plan de Acción para la implementación de esa Declaración, que fue refrendado por la Asamblea General del mismo año.

En la actualidad existe una importante red de foros políticos y técnicos que garantizan las posibilidades de una acción colectiva frente al problema de drogas y el delito organizado transnacional. En tanto principal organización regional para el hemisferio occidental, la OEA es sede, secretaría técnica o coordinadora de los más importantes foros políticos y técnicos del hemisferio en materia de seguridad. Entre ellos el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción; la Convención Interamericana

contra la Fabricación Ilícita y Tráfico de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados; el Plan Hemisférico Contra la Delincuencia Organizada Transnacional; el Mecanismo de Evaluación Multilateral de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas; el Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar la Estrategia Regional de Promoción de la Cooperación Interamericana para el Tratamiento de las Pandillas Delictivas; la Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas; la Reunión de Autoridades Responsables de las Políticas Penitenciarias y Carcelarias; la Reunión de Especialistas Forense; y los Grupos de Expertos en Reducción de la Demanda de Drogas, Lavado de Activos, Tráfico Marítimo y Precursores Químicos.

Las Reuniones de Ministros de Justicia, otros Ministros, Procuradores o Fiscales Generales de las Américas (REMJA) y de los Ministros en Materia de Seguridad de las Américas (MISPA) son instancias permanentes de discusión y acuerdos colectivos hemisféricos. Permiten a las más altas autoridades responsables de la aplicación de la ley y de la gestión de la seguridad pública del continente, identificar las raíces más profundas del fenómeno del crimen y la violencia en la región y generar consensos y acciones coordinadas para enfrentarlo. En ese contexto el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, creado por REMJA, ha desarrollado una importante labor en materia de evaluación de los procesos de reforma a la justicia penal, el mejoramiento de estándares para la defensa jurídica, la identificación de buenas prácticas en la investigación de delitos complejos y la generación de índices de accesibilidad por "Internet" de información judicial relevante. El Grupo en Asistencia Penal y Extradición ha formulado una ley modelo, guías de mejores prácticas y un formulario modelo en asistencia penal. La Red en Materia Penal es un conjunto de herramientas electrónicas para facilitar y hacer más eficiente la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades centrales y de cooperación jurídica internacional y otros expertos gubernamentales de los Estados Miembros de la OEA con responsabilidades en asistencia mutua penal y extradición. El Grupo en Delito Cibernético realiza talleres regionales de capacitación para instruir a las autoridades en técnicas para prevenir y detectar este delito y para impulsar el fortalecimiento jurídico-institucional para su investigación y sanción. La Reunión de Autoridades Responsables de Políticas Penitenciarias y Carcelarias ha realizado importantes recomendaciones en materia de reconocimiento de los instrumentos internacionales sobre derechos aplicables a las personas privadas de libertad.

Siendo el problema de drogas una amenaza a la seguridad transfronteriza y de carácter multidimensional, el enfoque para enfrentar dicho problema debiera ser también de carácter multidimensional y colectivo. El problema de drogas es un problema que ataca a todos los países de la región, sean países de tránsito de drogas ilícitas, de producción, de lavado de activos o de consumo, sin embargo, este problema impacta con violencia extrema a las sociedades y Estados que poseen controles institucionales mas débiles. Conforme a lo analizado, en este capítulo pudiéramos decir que reprimir el tránsito de drogas ilícitas probablemente genere una migración a otros países donde la represión no sea igual de eficaz; esta es una de las razones por las cuales se debe instar a un combate colectivo y de cooperación.

En la tarea al combate al problema de drogas, cada Estado del hemisferio debiera asumir responsabilidad de traducir las convenciones internacionales ratificadas por los estados en leyes con acciones implementadas en la práctica cotidiana a través de un mayor afianzamiento de una cultura de la legalidad y legitimidad de las instituciones del estado; los países de tránsito de drogas deben combatir ese tránsito, pero los países de mayor demanda de drogas deben prevenir tal demanda. Lo mismo podría pedirse con otras actividades del crimen organizado transnacional: como el tráfico de armas y el tráfico de personas: No se puede hacer caer el peso de la responsabilidad de combatir el crimen en los países en los cuales se utilizan ilegalmente armas de fuego, si en otros países vender esas armas es una actividad legal que en algunas ocasiones no es regulada adecuadamente por los Estados. No se puede responsabilizar del combate al tráfico de personas a aquellos países de los cuales esas personas son expulsadas por la pobreza o la falta de oportunidades, sin ofrecerles a esos mismos países una ayuda colectiva para que superen sus problemas de pobreza y desigualdad.

El desafío principal en la región para enfrentar efectivamente el problema de drogas es lograr que el conjunto complejo y multidimensional de derechos humanos contemplados en las convenciones de las naciones unidas comiencen a hacerse realidad en la vida cotidiana de sus habitantes. Una vez que esto ocurra con mas frecuencia, las amenazas a la seguridad integral humana en la región, serán enfrentadas y prevenidas sobre la base de la cooperación y de una acción conjunta y coordinada.

ISBN 978-0-8270-6004-3



Organización de los
Estados Americanos

1889 F. Street, NW, Washington, DC 20006
Tel: + 1.202.370.5000
www.oea.org