

Proyecto Interamericano de Estudios Superiores

Proyecto Interamericano de Estudios Superiores

Proyecto Interamericano de Estudios Superiores

Repartido N° 4



SEMINARIO AEE01
INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA DE LAS
FARMACODEPENDENCIAS

LECTURAS:

- SINTESIS: SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS – DECLARACIÓN DE SANTIAGO
- III CUMBRE DE LAS AMERICAS Y EL MECANISMO DE EVALUACIÓN MULTILATERAL DE LA CICAD – MEM - Quebec, Canadá 2001
- EXTRACTO DEL PLAN DE ACCIÓN REFERENTE A LA CICAD Y EL MEM COMBATE AL PROBLEMA DE LAS DROGAS
- LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL TEXTO DEL PLAN DE ACCION DE LA III CUMBRE DE LAS AMERICAS - Quebec, Canadá 2001. Documento preparado por el Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño. Instituto Interamericano del Niño (IIN), 2001
- SOBERÓN GARRIDO, R. "Entre La Prohibición y la Liberalización: Costos y Beneficios" en "La grieta de las drogas". CEPAL, 1999.
- GUZMÁN, M.P. "Legalización o Penalización de la Droga" en "La grieta de las drogas". CEPAL, 1999
- DOCUMENTO: ESTRATEGIA ANTIDROGAS EN EL HEMISFERIO – CICAD
- DOCUMENTO: MECANISMO DE EVALUACION MULTILATERAL (MEM) – Información General - CICAD

Proyecto Interamericano de Estudios Superiores

II CUMBRE DE LAS AMERICAS (SINTESIS)

DECLARACION DE SANTIAGO

En referencia a la Educación:

La educación constituye el factor decisivo para el desarrollo político, social, cultural y económico de nuestros pueblos. Nos comprometemos a facilitar el acceso de todos los habitantes de las Américas a la educación preescolar, primaria, secundaria y superior, y haremos del aprendizaje un proceso permanente. Pondremos la ciencia y la tecnología al servicio de la educación, para asegurar grados crecientes de conocimiento y para que los educadores alcancen los más altos niveles de perfeccionamiento. El Plan de Acción que acompaña a esta Declaración define los objetivos y metas que nos hemos propuesto y las acciones para hacerlas realidad. Para lograr nuestros propósitos en los plazos convenidos, reafirmamos nuestro compromiso de invertir mayores recursos en esta importante área, como asimismo de impulsar la participación de la sociedad civil en el desarrollo educativo.

En relación a la Democracia

La fuerza y sentido de la democracia representativa residen en la participación activa de los individuos en todos los niveles de la vida ciudadana. La cultura democrática debe llegar a toda nuestra población. Profundizaremos la educación para la democracia y promoveremos las acciones necesarias para que las instituciones de gobierno se conviertan en estructuras más participativas. Nos comprometemos a fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales, cuando proceda, y a promover una participación más activa de la sociedad civil.

En relación a los Derechos Humanos

El respeto y promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos los individuos constituye una preocupación primordial de nuestros gobiernos. Al conmemorar el Cincuentenario de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, concordamos en la necesidad de promover la ratificación e implementación de los acuerdos internacionales destinados a salvaguardarlos y de seguir fortaleciendo las instituciones nacionales e internacionales pertinentes. Coincidimos en que una prensa libre desempeña un papel fundamental en la materia y reafirmamos la importancia de garantizar la libertad de expresión, de información y de opinión. Celebramos la reciente constitución de un Relator Especial para la Libertad de Expresión, en el marco de la Organización de los Estados Americanos.

En relación a las Drogas

Daremos nuevo impulso a la lucha contra la corrupción, el lavado de dinero, el terrorismo, el tráfico de armas y el problema de las drogas, incluyendo el uso indebido. Asimismo, trabajaremos conjuntamente para asegurar que los delincuentes no encuentren un refugio seguro en ninguna parte del Hemisferio. Estamos determinados a continuar por este camino.

Al forjar una alianza contra las drogas y al aplicar la Estrategia Hemisférica contra las Drogas, acogemos con beneplácito el inicio de las negociaciones formales en la reunión de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD), a celebrarse el 4 de mayo próximo en Washington, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a fin de establecer un procedimiento objetivo para evaluar multilateralmente las acciones y la cooperación destinadas a prevenir y combatir todos los aspectos del problema de las drogas y sus delitos conexos, que esté basado en los principios de soberanía, integridad territorial de los Estados, responsabilidad compartida y con un enfoque integral y equilibrado.

PLAN DE ACCION II CUMBRE DE LAS AMERICAS

Prevención y Control del Consumo Indebido y del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y otros Delitos Conexos

Los Gobiernos:

- Continuarán desarrollando sus esfuerzos nacionales y multilaterales para lograr la plena aplicación de la Estrategia Antidrogas del Hemisferio y fortalecerán esta alianza sobre la base de los principios de respeto a la soberanía y a la jurisdicción territorial de los Estados, reciprocidad, responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio en el tratamiento del tema, de conformidad con sus respectivos ordenamientos jurídicos.

- Con el propósito de fortalecer la confianza mutua, el diálogo y la cooperación hemisférica y sobre la base de los principios antes señalados, desarrollarán, dentro del marco de la Comisión Interamericana para el Control y el Abuso de las Drogas (CICAD-OEA), un proceso único y objetivo de evaluación gubernamental de carácter multilateral, para dar seguimiento al progreso individual y colectivo de los esfuerzos hemisféricos y de todos los países participantes de la Cumbre en el tratamiento de las diversas manifestaciones del problema.

- Fortalecerán los esfuerzos nacionales y la cooperación internacional para:

- . Perfeccionar sus políticas y planes nacionales en el ámbito de la prevención del consumo indebido de drogas e incrementar las medidas principalmente a nivel comunitario, educacional y hacia los grupos más vulnerables, tales como los niños y jóvenes, para impedir el crecimiento y la propagación de dicho consumo y eliminar los estímulos financieros del tráfico ilícito;

- . Desarrollar programas apropiados de tratamiento, rehabilitación y reinserción, con miras a paliar los graves efectos sociales, el sufrimiento humano y otros efectos adversos asociados con el abuso de drogas;

- . Incrementar la cooperación en áreas tales como la recolección y análisis de datos, la homologación de los sistemas de medición del consumo indebido, la capacitación técnica y científica y el intercambio de experiencias;

- . Desarrollar o promover el desarrollo de campañas orientadas a crear una mayor conciencia social de los riesgos del abuso de drogas para los individuos, la familia y la sociedad, así como los planes de participación comunitaria;

. Sensibilizar a la opinión pública respecto de los graves efectos del abuso de drogas y sobre las actividades de las organizaciones criminales que las comercian, incluyendo al nivel mayorista y minorista;

. Mejorar y actualizar los mecanismos de cooperación relacionados con el procesamiento y la extradición de los responsables de los delitos de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y otros delitos conexos, de conformidad con los acuerdos internacionales, las disposiciones constitucionales y las legislaciones nacionales;

. Establecer o fortalecer las unidades centrales especializadas existentes, debidamente entrenadas y equipadas, encargadas de solicitar, analizar e intercambiar entre las autoridades estatales competentes, información relativa al lavado del producto y de los bienes e instrumentos utilizados en las actividades delictivas (también llamadas lavado de dinero);

. Reforzar los mecanismos de control e intercambio de información nacionales e internacionales para impedir el tráfico ilícito y el desvío de precursores químicos;

. Promover la pronta ratificación y entrada en vigor de la Convención Interamericana contra la Producción y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego; promover la aprobación y pronta aplicación del Reglamento Modelo de la CICAD sobre el Control de Armas y Explosivos Relacionados con el Tráfico de Drogas; alentar a los Estados que todavía no lo hayan hecho, a adoptar las medidas legislativas u otras medidas necesarias para asegurar la cooperación internacional efectiva a fin de impedir y combatir el tráfico ilícito transnacional de armas de fuego y municiones, al mismo tiempo de establecer o fortalecer los sistemas para mejorar el rastreo de las armas de fuego empleadas en actividades delictivas; y

. Eliminar los cultivos ilícitos mediante un mayor apoyo a los programas nacionales de desarrollo alternativo así como de erradicación e interdicción.

- Fortalecerán las comisiones nacionales de control de drogas con el propósito de mejorar la coordinación en cada país en la planificación y ejecución de sus respectivos planes nacionales y agilizar la asistencia internacional sobre la materia.

- Destacan el valioso aporte de la sociedad civil, a través de sus diferentes formas de organización, en los campos de la prevención del consumo indebido, el tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por la drogadicción.

- Alientan a las instituciones financieras a redoblar sus esfuerzos para evitar el lavado de dinero; como asimismo al sector empresarial correspondiente que refuerce sus controles para evitar el desvío de precursores químicos.

- Darán pleno apoyo a la próxima Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas que se realizará en junio de 1998 con el fin de promover la cooperación internacional con respecto a las drogas ilícitas y delitos conexos, y alentar a todos los Estados a participar activamente, al nivel más alto, en esa reunión internacional. Harán todo lo posible por asegurar la implementación efectiva de los acuerdos internacionales sobre estupefacientes a los cuales se han suscrito, a nivel regional y subregional, y que estos funcionen en consonancia con el esfuerzo hemisférico, y reafirmar su apoyo a la CICAD y su papel fundamental en la implementación de estos acuerdos.

**III CUMBRE DE LAS AMERICAS
Y EL MECANISMO DE EVALUACIÓN MULTILATERAL DE LA CICAD
MEM
Quebec, Canadá 2001**

ANTECEDENTES

La creación de un mecanismo de evaluación multilateral que formulara recomendaciones periódicas a los Estados miembros a los efectos de mejorar su capacidad de controlar el tráfico y el abuso de drogas y reforzar la cooperación multilateral fue propuesta en la Segunda Cumbre de las Américas, en 1998. Los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas convirtieron el concepto de evaluación multilateral en un mandato, declarando en su Plan de Acción que sus países llevarían a cabo las siguientes medidas específicas:

“Continuarán desarrollando sus esfuerzos nacionales y multilaterales para lograr la plena aplicación de la Estrategia Antidrogas del Hemisferio y fortalecerán esta alianza sobre la base de los principios de respeto a la soberanía y a la jurisdicción territorial de los Estados, reciprocidad, responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio en el tratamiento del tema, de conformidad con sus respectivos ordenamientos jurídicos;

Con el propósito de fortalecer la confianza mutua, el diálogo y la cooperación hemisférica y sobre la base de los principios antes señalados, desarrollarán, dentro del marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD-OEA), un proceso único y objetivo de evaluación gubernamental de carácter multilateral, para dar seguimiento al progreso individual y colectivo de los esfuerzos hemisféricos y de todos los países participantes de la Cumbre en el tratamiento de las diversas manifestaciones del problema”.

En base a estos mandatos y con el propósito de ejecutarlos, el vigésimo tercer período ordinario de sesiones de la CICAD (mayo 1998) formó el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre el Mecanismo de Evaluación Multilateral (GTI-MEM), presidido por Canadá y Chile, para diseñar el mecanismo, que debía comenzar a aplicarse en 1999.

OBJETIVO DEL MEM

El objetivo del MEM consiste en fortalecer en forma directa la confianza mutua, el diálogo y la cooperación hemisférica para hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del problema de las drogas. El MEM realizará el seguimiento del progreso de los esfuerzos individuales y colectivos de todos los países participantes en el mecanismo, indicando tanto los resultados obtenidos como los obstáculos enfrentados por los países.

EL PROCESO DE EVALUACIÓN MULTILATERAL

Trabajando sobre la base de la experiencia acumulada en la primera ronda de evaluación, el vigésimo noveno período ordinario de sesiones de la CICAD dispuso, en mayo de 2001, la preparación de un informe de evaluación multilateral preparado a lo largo de un ciclo de evaluación de dos años completos, basado en las respuestas al cuestionario de indicadores, debiendo realizarse un informe de evaluación de seguimiento sobre la aplicación de las recomendaciones, que debía aparecer entre dos evaluaciones

consecutivas. En función de ese calendario propuesto se presentará anualmente un informe del MEM, que se dará a conocer públicamente.

EVALUACIÓN COMPLETA

Los países que están siendo evaluados facilitan información en respuesta a un cuestionario uniforme. Cada país presenta también un documento elaborado por su gobierno sobre el estado del problema de las drogas en su territorio, ilustrando los logros, las dificultades y las áreas en que la cooperación deberá ser fortalecida.

Los indicadores diseñados para el cuestionario están divididos en cuatro categorías principales: Planes y Estrategias Nacionales; Reducción de la Producción de Drogas; Prevención y Tratamiento, y Medidas de Control. Estos indicadores sirven como instrumentos para medir esfuerzos y resultados nacionales y hemisféricos tendientes a combatir el uso, la producción y el tráfico ilícitos de drogas. Dichos indicadores proveen información de retroalimentación sobre el cumplimiento de sus metas, por parte de los países, en un amplio abanico de actividades, incluyendo el desarrollo de estrategias y planes nacionales antidrogas, operaciones de incautación de drogas, creación de programas de prevención y rehabilitación, reducción de la producción de cultivos ilícitos, desvío de precursores químicos, prevención del lavado de activos y tráfico de armas, entre otros.

Un Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG) conformado por expertos de los 34 Estados miembros, utiliza los resultados del cuestionario y el documento de resumen preparado por cada gobierno para llevar a cabo evaluaciones país por país. Los borradores finales de los informes deben ser presentados a la Comisión para su consideración y aprobación. El GEG es responsable de los 34 informes individuales de evaluación multilateral y del informe hemisférico, junto con las recomendaciones sobre la manera de fortalecer la cooperación y la capacidad de los Estados de enfrentar el problema de las drogas y, al mismo tiempo, estimular la asistencia técnica y programas de entrenamiento como parte de los esfuerzos antidrogas en general.

SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES

Los países que están siendo evaluados aplican un formato estándar para informar sobre el progreso logrado como respuesta a las recomendaciones recibidas. Además cada país presenta un documento sobre la prioridad que da a cada una de esas recomendaciones y sobre el avance en la aplicación. Las respuestas incluirán una descripción de los métodos y medidas específicas utilizados para avanzar en la aplicación de cada recomendación, así como los obstáculos superados o que estén por superarse. Los países pueden incluir solicitudes de asistencia técnica o de otro género vinculada con la implementación de las recomendaciones.

Sobre la base de esas respuestas el GEG elaborará, en el segundo semestre de 2001, el primer Informe sobre la Implementación de las Recomendaciones y lo presentará al Plenario de la CICAD para su consideración y aprobación en el año que siga al informe de evaluación, actividad que tendrá lugar a fines de 2001.

TERCERA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

La primera ronda de evaluación del MEM para todos los Estados miembros de la CICAD, en que se determinaron las referencias, basándose en 61 indicadores presentó sus

resultados y recomendaciones a la Tercera Cumbre de las Américas, en la Ciudad de Québec, Canadá, en abril de 2001, distribuyéndose todos los informes a la prensa y al público en enero de 2001. La Cumbre dejó constancia de su apoyo al MEM, declarando en su Plan de Acción que los gobiernos:

“Toman nota, con satisfacción, de la creación e implementación del MEM, y reiteran su compromiso a hacer de este instrumento, único en el mundo, un pilar fundamental de asistencia en la búsqueda de cooperación hemisférica efectiva para la lucha contra todos los elementos que forman parte del problema global de la droga;

Instrumentarán las propuestas y recomendaciones contenidas en los informes nacionales y en el hemisférico, aprobadas por la CICAD, conforme a la situación específica de cada país;

Continuarán fortaleciendo y revisando el MEM para dar seguimiento a los esfuerzos nacionales y hemisféricos contra las drogas, y recomendarán acciones concretas para impulsar la cooperación interamericana y las estrategias nacionales para combatir este flagelo;”

MANDATOS DE LA TERCERA CUMBRE

Los Jefes de Estado y de Gobierno dispusieron lo siguiente a los efectos de combatir el problema de las drogas:

Intensificar el esfuerzo conjunto realizado por el BID y la CICAD para obtener de la comunidad donante internacional, a través de grupos consultivos de apoyo a los esfuerzos antidrogas, recursos financieros para los programas de desarrollo alternativo y reducción de la demanda;

Establecer, en los países que aún no lo han hecho, unidades con funciones de inteligencia financiera con el apoyo de la CICAD y de las agencias internacionales especializadas en la materia, para lo cual se recomienda la ampliación de los esfuerzos de capacitación que vienen realizando la CICAD y el BID;

Desarrollar, en el marco de la CICAD, una estrategia de largo plazo que incluya un programa de tres años, con el propósito de establecer un mecanismo básico y homogéneo para estimar los costos sociales, humanos y económicos del problema de las drogas en las Américas y prestar asistencia técnica a los estados en la materia.

SITUACIÓN ACTUAL

Inmediatamente después de la Cumbre de las Américas de la Ciudad de Québec, el Grupo de Trabajo Intergubernamental que diseñó originalmente el MEM se reunió en Washington en abril de 2001 para revisar los indicadores y el proceso en general. El grupo negoció nuevos indicadores que reflejaran las nuevas realidades en el problema de las drogas y a fin de mejorar el proceso de evaluación. En su vigésimo noveno período ordinario de sesiones la CICAD aprobó esos indicadores y estudió un calendario de actividades para 2001 a los efectos del seguimiento de la aplicación de las recomendaciones por parte de los países y para la realización de una ronda de evaluación completa en 2002.

La Secretaría Ejecutiva remitirá a los países formularios de seguimiento de las recomendaciones al final de junio de 2001; seguidamente los países dispondrán de nueve semanas para llenar los formularios y devolverlos junto con información adicional que hayan preparado. Una vez compilada la información en un documento preparatorio, el GEG se reunirá en Washington en septiembre, y de nuevo si es necesario, para elaborar el Informe de Implementación de Recomendaciones y lo presentará al Plenario de la CICAD, con miras a su aprobación, en noviembre, en el trigésimo período ordinario de sesiones de la Comisión, en Venezuela. El informe será luego publicado y distribuido.

La segunda ronda de evaluación del MEM comenzará, según lo previsto, en octubre de 2001, cuando se remitirá a los países el formulario con el cuestionario revisado y actualizado de los 82 indicadores, a fin de que lo llenen. Los borradores de los 34 informes nacionales y del informe hemisférico serán elaborados en tres sesiones del GEG en 2002, de modo que sean revisados y aprobados por la CICAD en octubre de 2002, tras lo cual serán publicados y distribuidos.

PRINCIPIOS DEL PROCESO DEL MEM:

- El respeto a la soberanía, la jurisdicción territorial y el orden jurídico interno de los Estados.
- La reciprocidad, responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio en el tratamiento del tema.
- Observancia de la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio y los acuerdos e instrumentos internacionales vigentes.

CARACTERISTICAS DEL MEM:

- Gubernamental, único y objetivo con la participación de representantes especializados de los gobiernos.
- Transparencia, imparcialidad e igualdad para asegurar una evaluación objetiva.
- Participación plena y oportuna de los Estados, basada en normas y procedimientos de aplicación general, mutua y previamente establecidos, para garantizar un proceso equitativo de evaluación.
- La exclusión de sanciones de cualquier naturaleza.
- El respeto a la confidencialidad de las deliberaciones y de las informaciones suministradas por los Estados de acuerdo con las normas y procedimientos preestablecidos.

EXTRACTO DEL PLAN DE ACCIÓN REFERENTE A LA CICAD Y EL MEM COMBATE AL PROBLEMA DE LAS DROGAS

Reconociendo la extrema gravedad del problema de la droga en la región, renovando su compromiso indeclinable de combatirlo en todas sus manifestaciones, desde una perspectiva integral, conforme al principio de responsabilidad compartida, y a través de la coordinación de esfuerzos nacionales y en un espíritu de cooperación y respeto mutuo, según lo establecido en la *Estrategia Antidrogas en el Hemisferio*; y reconociendo asimismo la labor realizada por la Comisión Interamericana para el Control y el Abuso de Drogas (CICAD) y el Grupo de Expertos Gubernamentales designados para realizar la primera ronda del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM):

Toman nota, con satisfacción, de la creación e implementación del MEM, y reiteran su compromiso a hacer de este instrumento, único en el mundo, un pilar fundamental de asistencia en la búsqueda de cooperación hemisférica efectiva para la lucha contra todos los elementos que forman parte del problema global de la droga;

Instrumentarán las propuestas y recomendaciones contenidas en los informes nacionales y en el hemisférico, aprobadas por la CICAD, conforme a la situación específica de cada país;

Continuarán fortaleciendo y revisando el MEM para dar seguimiento a los esfuerzos nacionales y hemisféricos contra las drogas, y recomendarán acciones concretas para impulsar la cooperación interamericana y las estrategias nacionales para combatir este flagelo;

Encomendarán:

- Intensificar el esfuerzo conjunto realizado por el BID y la CICAD para obtener de la comunidad donante internacional, a través de grupos consultivos de apoyo a los esfuerzos antidrogas, recursos financieros para los programas de desarrollo alternativo y reducción de la demanda;
- Establecer, en los países que aún no lo han hecho, unidades con funciones de inteligencia financiera con el apoyo de la CICAD y de las agencias internacionales especializadas en la materia, para lo cual recomiendan la ampliación de los esfuerzos de capacitación que vienen realizando la CICAD y el BID;
- Desarrollar, en el marco de la CICAD, una estrategia de largo plazo que incluya un programa de tres años, con el propósito de establecer un mecanismo básico y homogéneo para estimar los costos sociales, humanos y económicos del problema de las drogas en las Américas y prestar asistencia técnica a los Estados en la materia;

Impulsarán la cooperación multilateral y bilateral y el intercambio de información de políticas y acciones referidas a la prevención, tratamiento, rehabilitación y control de la oferta de drogas, y desarrollarán campañas educativas para promover la conciencia pública sobre el riesgo del consumo de drogas;

Apoyarán las medidas contra el crimen organizado, el lavado de dinero, el desvío de precursores químicos, el financiamiento de los grupos armados, y otro tipo de actividades ilícitas provenientes del tráfico de drogas y de armas;

Impulsarán la cooperación bilateral y multilateral para abordar de manera integral el fenómeno del desplazamiento de los diferentes factores relacionados con el problema de las drogas, incluyendo el desplazamiento de personas y cultivos ilícitos;

Delincuencia organizada transnacional

Alentarán a todos los países del Hemisferio a firmar y ratificar, ratificar, o adherirse a, lo antes posible y según sea el caso, *la Convención de las NU Contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, su *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire*, su *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños*, y su *Protocolo contra la Producción y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes, y Municiones*, una vez que éste sea abierto a la firma;

Instrumentarán estrategias colectivas, incluyendo las que surgen de las Reuniones de Ministros de Justicia de las Américas, para fortalecer la capacidad institucional de los Estados en el intercambio de información y evidencias, concretando acuerdos internacionales relacionados con asistencia jurídica mutua que procedan; elaborarán y difundirán informes nacionales y fortalecerán la cooperación, buscando el apoyo técnico y financiero de las organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo multilaterales, cuando corresponda, para combatir conjuntamente las nuevas formas de delincuencia transnacional, incluyendo el tráfico de personas, el lavado de dinero y de productos del delito y del delito cibernético;

Revisarán políticas y leyes nacionales para mejorar la cooperación en áreas tales como la asistencia jurídica mutua, extradición y deportación a los países de origen, reconociendo las serias preocupaciones de los países que deportan a ciertos extranjeros por los crímenes cometidos en esos países y las serias preocupaciones de los países receptores por el efecto negativo de estas deportaciones en los niveles de criminalidad en los países de origen, y expresan el deseo de trabajar juntos, cuando corresponda, para abordar los efectos negativos en nuestras sociedades;

Promoverán, cuando sea apropiado y de conformidad con su ordenamiento jurídico, la adopción de las técnicas de investigación comprendidas en *la Convención de las NU Contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, que constituyen herramientas muy importantes en la lucha contra la delincuencia organizada;

LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL TEXTO DEL PLAN DE ACCION DE LA III CUMBRE DE LAS AMERICAS

Quebec, Canadá 2001

**Documento preparado por el Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño
Instituto Interamericano del Niño (IIN)**

El texto del documento hace referencia a los niños, niñas y adolescentes en una serie de capítulos del Plan de Acción, destacándose el Capítulo 2 (Derechos Humanos y Libertades Fundamentales – apartado: “Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia”) y el Capítulo 18 (Infancia y Juventud).

Se contabilizaron 41 referencias distintas a la niñez en todo el texto del documento. Las mismas se encuentran en los ya mencionados Capítulos y apartados específicos, así como en:

Capítulo 2: DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES, apartados:

- Cumplimiento de obligaciones internacionales y respeto de las normas internacionales
- Migración
- Delincuencia organizada transnacional
- Prevención de la violencia

Capítulo 13: EDUCACIÓN

Capítulo 14: SALUD

apartados:

- Enfermedades transmisibles
- Enfermedades no transmisibles

Capítulo 16. PUEBLOS INDÍGENAS

Capítulo 17. DIVERSIDAD CULTURAL

También el Plan de Acción contiene dos referencias específicas al Instituto Interamericano del Niño y dos al año Interamericano de la Niñez y la Adolescencia.

A continuación, se presenta un extracto del texto del Plan de Acción de la III Cumbre en el que se consignan todas las referencias a infancia y adolescencia.

2. DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

Cumplimiento de obligaciones internacionales y respeto de las normas internacionales

- Considerarán firmar y ratificar, ratificar, o adherirse a, lo antes posible y según sea el caso, todos los instrumentos universales e interamericanos de derechos humanos, y tomarán medidas concretas, al nivel nacional, para promover y fortalecer el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas incluyendo aquellos que corresponden a las mujeres, niños, ancianos, pueblos indígenas, migrantes, repatriados, discapacitados y los que pertenecen a otros grupos vulnerables o discriminados; y tomarán nota de que la utilización del término “pueblos” en este documento no debe interpretarse de manera que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferirse a dicho término en el derecho internacional, y que los derechos asociados con el término “pueblos indígenas” tienen un significado específico en un contexto propio, que está adecuadamente determinado

en las negociaciones multilaterales relacionadas con los textos de las declaraciones que específicamente se refieren a estos derechos;

- Reafirman su determinación de combatir y eliminar la impunidad en todos los niveles de nuestras sociedades, mediante el fortalecimiento de los sistemas judiciales y las instituciones nacionales de derechos humanos;

Migración

Reafirmando los compromisos asumidos en la Cumbre de Santiago de Chile en 1998, relativos a la protección de los derechos humanos de los migrantes, incluyendo los trabajadores migrantes y sus familias:

- Fortalecerán la cooperación entre los Estados para abordar, con un enfoque integral, objetivo, y de largo plazo, las manifestaciones, orígenes y efectos de la migración en la región;
- Promoverán que se tome conciencia sobre el valor de la cooperación estrecha entre países de origen, tránsito y destino para asegurar la protección de los derechos humanos de los migrantes;
- Establecerán un programa interamericano, en el marco de la OEA, para la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes, incluyendo los trabajadores migrantes y sus familias, tomando en cuenta las actividades de la CIDH y apoyando la labor encomendada al Relator Especial sobre Trabajadores Migrantes de la CIDH y de la Relatora Especial para las Migraciones de las NU;
- Se comprometerán a llevar a cabo la más amplia cooperación e intercambio de información posibles entre los Estados, en relación con las redes de tráfico ilícito, incluyendo el desarrollo de campañas preventivas relacionadas con los peligros y riesgos que enfrentan los migrantes, particularmente las mujeres y los niños y las niñas, que frecuentemente pueden ser víctimas de este tráfico, con el propósito de erradicar este delito;

Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia

- Considerarán firmar y ratificar, ratificar, o adherirse a, lo antes posible y según sea el caso, los dos Protocolos Facultativos de la *Convención sobre los Derechos del Niño* de las Naciones Unidas, específicamente aquél sobre la *Participación de los Niños en Conflictos Armados*, y aquél sobre la *Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de Niños en la Pornografía*; buscarán la plena incorporación de sus obligaciones bajo la Convención a sus leyes, políticas y prácticas nacionales;
- Incorporarán plenamente los derechos humanos de la niñez y la adolescencia en la agenda de trabajo de las instituciones hemisféricas, incluyendo la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la CIDH y el Instituto Interamericano del Niño (IIN);

Delincuencia organizada transnacional

- Alentarán a todos los países del Hemisferio a firmar y ratificar, ratificar, o adherirse a, lo antes posible y según sea el caso, *la Convención de las NU Contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, su *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire*, su *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños*, y su *Protocolo contra la Producción y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes, y Municiones*, una vez que éste sea abierto a la firma;
- Instrumentarán estrategias colectivas, incluyendo las que surgen de las Reuniones de Ministros de Justicia de las Américas, para fortalecer la capacidad institucional de los Estados en el intercambio de información y evidencias, concretando acuerdos internacionales relacionados con asistencia jurídica mutua que procedan; elaborarán y difundirán informes nacionales y fortalecerán la cooperación, buscando el apoyo técnico y financiero de las organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo multilaterales, cuando corresponda, para combatir conjuntamente las nuevas formas de delincuencia transnacional, incluyendo el tráfico de personas, el lavado de dinero y de productos del delito y del delito cibernético;

Prevención de la violencia

- Aumentarán las oportunidades de compartir experiencias, técnicas y prácticas óptimas entre las entidades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil que participan en la lucha contra la violencia psicológica, sexual o física en el hogar y en el lugar de trabajo, conscientes de que dicha violencia está principalmente dirigida contra las mujeres y los niños y niñas;
- Buscarán adoptar medidas necesarias para prevenir, impedir y penalizar la violencia, segregación y explotación ejercida contra las mujeres, menores, ancianos, personas discapacitadas y otros grupos vulnerables, y procurarán asegurar que la legislación nacional aborde los actos de violencia contra ellos, y que estas leyes sean aplicadas reconociendo la necesidad de garantizar a las víctimas de la violencia la asistencia legal que se requiera para obtener la reparación del caso;
- Solicitarán a las organizaciones multilaterales y otras participantes en la Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia, que intensifiquen su apoyo y asistencia técnica a los países que lo requieran para la elaboración de estrategias y acciones nacionales en este tema;
- Promoverán medidas concretas para prevenir acciones hostiles contra las minorías en el Hemisferio, al igual que actividades violentas locales, regionales e internacionales de grupos que apoyan y fomentan ideologías racistas y prácticas terroristas para obtener sus objetivos;
- Aumentarán la cooperación regional con miras a prevenir el uso de armas de fuego y municiones con fines criminales, y examinarán medidas y leyes adicionales a nivel nacional cuando sea apropiado;

13. EDUCACIÓN

Reconociendo que la educación es la clave para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la promoción del desarrollo del potencial humano, la igualdad y la comprensión entre nuestros pueblos, y que influye positivamente en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza; reconociendo también que para lograr esas metas, es esencial que una educación de calidad esté a la disposición de todos, incluyendo niñas y mujeres, habitantes rurales, personas discapacitadas, indígenas y personas que pertenecen a las minorías; reafirmando los compromisos contraídos en las anteriores Cumbres de promover los principios de la equidad, calidad, pertinencia y eficacia en todos los niveles del sistema educativo y de asegurar, para el año 2010, el acceso universal y cumplimiento de todos los niños y las niñas de una educación primaria de calidad y el acceso a la educación secundaria de calidad de un mínimo del 75 por ciento de los jóvenes, con índices crecientes de eficiencia terminal y oportunidades de educación a lo largo de la vida a la población en general; y también reafirmando el compromiso de eliminar las disparidades de género en la educación primaria y secundaria para el 2005:

- Encomendarán a la OEA que organice, en el marco del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), una reunión de Ministros de Educación en el Uruguay, a celebrarse antes de fin este año, con el mandato de:
 - identificar y establecer mecanismos hemisféricos apropiados para garantizar la implementación de iniciativas sobre educación contenidas en este Plan de Acción y continuar promoviendo medidas sobre las prioridades identificadas en las anteriores Cumbres, basadas en una cuidadosa evaluación de nuestros avances colectivos en esta área;
 - determinar los plazos y términos de referencia para efectuar el seguimiento de la implementación de nuestros compromisos en educación;
 - establecer, tomando en cuenta la importancia fundamental de movilizar recursos para apoyar la inversión sostenida en educación a todos los niveles, un mecanismo cooperativo para promover la formación de alianzas productivas con otros gobiernos, organizaciones regionales e internacionales y los Bancos de desarrollo multilaterales;
 - promover la participación y el diálogo con organizaciones pertinentes de la sociedad civil, para fortalecer la cooperación entre el sector público y otros sectores de nuestras sociedades en la implementación de este Plan de Acción;
- Formularán e implementarán políticas que, en el marco de una estrategia de superación de la desigualdad social, promuevan el acceso de todos a una educación básica de calidad, incluyendo la educación inicial y de adultos, en particular para promover la alfabetización y, al mismo tiempo, proveer métodos alternativos que respondan a las necesidades de los sectores desfavorecidos de la población y de las personas excluidas de los sistemas de educación formal, en particular a las niñas, las minorías, los indígenas y los menores con necesidades educativas especiales; compartirán información y experiencias exitosas en el impulso de la participación en educación y enfrentar el problema de la retención escolar en ciertos grupos, especialmente los niños - en los países del Caribe, en particular - cuya tasa de abandono escolar en el nivel secundario es alta en ciertas regiones;

14. SALUD

Reconociendo - de conformidad con los compromisos contraídos en las Cumbres de Miami y de Santiago, y en concordancia con las metas de desarrollo acordadas a nivel internacional en los campos de la salud materno, infantil, de los niños y las niñas y de la salud reproductiva - que la buena salud física y mental es esencial para una vida productiva y plena, y que el acceso equitativo a los servicios de salud de calidad es un elemento decisivo en el desarrollo de sociedades democráticas, y para la estabilidad y prosperidad de

las naciones; que el disfrute de los niveles más altos de salud es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, convicciones políticas y condición económica o social, tal como está establecido en la *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*; que la igualdad de género y la preocupación por los pueblos indígenas, los niños y las niñas, los ancianos y los grupos con menor acceso a los servicios deben ser una preocupación de primordial importancia en el desarrollo de la política de salud; que la situación de salud que sea afectada por factores de orden físico, social, económico y político, y que la cooperación técnica de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y otros organismos internacionales pertinentes debe seguir apoyando las medidas de salud en el Hemisferio, en concordancia con la *Agenda Compartida para la Salud en las Américas* firmada por la OPS, el BID y el Banco Mundial:

Enfermedades transmisibles

- Promoverán el crecimiento saludable en la niñez mediante: programas de inmunización más amplios, el control de enfermedades respiratorias y enfermedades diarreicas a través de programas tales como el de Atención Integrada de las Enfermedades Prevalentes de la Infancia, educación sanitaria, educación física, el acceso a alimentos seguros y nutritivos y el fomento de la lactancia materna;

Enfermedades no transmisibles

- Participarán activamente en la negociación de un convenio marco para la lucha antitabáquica; elaborarán y adoptarán políticas destinadas a reducir el consumo de productos de tabaco, especialmente por lo que afecta a los niños y las niñas; compartirán prácticas óptimas y lecciones aprendidas en la elaboración de programas concebidos para crear conciencia pública, particularmente para adolescentes, acerca de los riesgos de salud asociados con el tabaco, el alcohol y las drogas;

16. PUEBLOS INDÍGENAS

- Aumentarán la disponibilidad y la accesibilidad de los servicios educativos en consulta con los pueblos indígenas, en especial para las mujeres, los niños y las niñas, y los jóvenes, conforme a sus valores, costumbres, tradiciones y formas de organización, promoviendo la diversidad cultural y lingüística en los programas de educación y capacitación para las comunidades indígenas;
- Promoverán estrategias nacionales y regionales para las mujeres, los niños y las niñas y los jóvenes indígenas; de igual forma, impulsarán programas de intercambio internacional y pasantías en los sectores público y privado, con el fin de fomentar la igualdad de oportunidades, elevar el promedio de edad de la retención escolar,

maximizar la realización individual y colectiva, y promover la educación permanente para todos los indígenas;

- Promoverán y darán cabida, según corresponda, a las necesidades culturales, lingüísticas y de desarrollo propias de los pueblos indígenas, en los contextos urbano y rural, en el desarrollo e implementación de las iniciativas y estrategias educativas, con especial atención al desarrollo de la capacidad institucional, la conectividad y las vinculaciones, incluyendo por medio de puntos focales nacionales, con otros pueblos indígenas del Hemisferio;
- Apoyarán la Iniciativa de Salud para los Pueblos Indígenas, promovida por la OPS, ayudando a los Estados y en consulta con los pueblos indígenas, para formular políticas públicas integrales y sistemas de salud que fomenten la salud de los pueblos indígenas; diseñando e implementando un marco y modelo intercultural de salud que se concentre especialmente en las necesidades de salud y las prioridades de estos pueblos; y mejorando la información colectiva, el análisis y la distribución de las condiciones sanitarias y sociales de estos pueblos, con un énfasis especial en la niñez;

17. DIVERSIDAD CULTURAL

Apoyando iniciativas que preserven y mejoren los deportes tradicionales e indígenas, fortalezcan el papel de la mujer en el deporte, y aumenten las oportunidades para que los niños y las niñas, y los jóvenes, las personas discapacitadas y las minorías participen y se beneficien de la práctica del deporte y de la actividad física;

Se comprometen a cooperar activamente entre las diversas instituciones, tanto a nivel nacional como internacional, para erradicar el tráfico ilícito de bienes culturales conforme a la *Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales* de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) de 1970;

18. LA INFANCIA Y LA JUVENTUD

Reconociendo que la promoción de los derechos de los niños y de las niñas así como su desarrollo, protección y participación son esenciales para asegurar que alcancen su pleno potencial; reconociendo asimismo la eficacia y la necesidad de intervenciones centradas en la protección contra la discriminación, la desigualdad, el abuso, la explotación y la violencia, en especial para los grupos más vulnerables, y teniendo en cuenta una perspectiva de género; afirmando la importancia de la cooperación, como fue planteado en la Décima Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Panamá y asimismo resaltando la oportunidad que el año 2001 representa para el progreso de los niños y las niñas en el contexto del *Año Interamericano de la Niñez y la Adolescencia* y de las metas adoptadas en la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia de 1990; y reconociendo la contribución vital de la *Convención sobre los Derechos del Niño* de las NU en la promoción y la protección de los derechos de los niños y de las niñas, así como la labor que adelanta el Instituto Interamericano del Niño:

- Implementarán y apoyarán los compromisos contenidos en la *Agenda sobre Niños Afectados por las Guerras* acordada por 132 Estados en la Conferencia Internacional

sobre los Niños Afectados por las Guerras, celebrada en Winnipeg, Canadá, en septiembre de 2000, incluyendo el fomento de una participación activa para los niños, las niñas y los adolescentes en las políticas, el diálogo y la programación para los niños, las niñas y los adolescentes afectados por conflictos armados y también alentando el establecimiento de una red para ellos. Considerarán medidas adicionales para supervisar, informar y abogar por la protección, los derechos y el bienestar de los niños y las niñas en el Hemisferio que sean afectados por conflictos armados, en conjunto con la Relatoría Especial sobre Derechos del Niño de la CIDH.

- Promoverán acciones con el fin de establecer, fortalecer e implementar políticas públicas tendientes a asegurar el bienestar y el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes, y fomentarán la realización de conferencias, seminarios y otras actividades nacionales o multilaterales, referidas a los temas de la infancia y la adolescencia, en especial a lo largo del año 2001, en el marco del *Año Interamericano de la Niñez y la Adolescencia*;
- Garantizarán que cada niño y niña en conflicto con la ley sea tratado en forma consecuente con sus mejores intereses de conformidad con las obligaciones asumidas en la *Convención sobre los Derechos del Niño*, y otros instrumentos internacionales en materia de derechos humanos relevantes incluyendo el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*; tomando en cuenta las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores*; y proporcionarán oportunidades de capacitación cuando sea apropiado, incluyendo la instrucción sobre la concientización sobre género y derechos humanos, a aquellos que trabajan en la administración de la justicia;
- Identificarán, compartirán y promoverán prácticas óptimas y maneras de abordar el tema, en especial las que involucran a la comunidad para apoyar a las familias, en atender las necesidades de los niños, las niñas y los adolescentes en situación de riesgo y protegerlos contra el abuso físico o mental, lesiones o violencia, discriminación, negligencia, maltrato y explotación, incluyendo el abuso sexual, la explotación comercial y las peores formas de trabajo infantil según se estipula en el *Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo*; De conformidad con las legislaciones nacionales, diseñarán políticas nacionales y modelos de rehabilitación o sistemas judiciales para menores, incorporando iniciativas de prevención del delito y garantizando el debido proceso de la ley, y permitiendo el acceso a instituciones y a programas de rehabilitación y reinserción de los niños, las niñas y los adolescentes delincuentes en la sociedad y sus familias;
- Apoyarán y buscarán medios de cooperación para fomentar las recomendaciones del *Consenso de Kingston* de la Quinta Reunión Ministerial sobre Infancia y Política Social, celebrada en Kingston, Jamaica en octubre de 2000, que representa la contribución de la región a la Sesión Especial de las NU a Favor de la Infancia a celebrarse en septiembre de 2001;
- Alentaran la cooperación para reducir los casos de sustracción internacional de menores por parte de uno de sus padres; considerarán firmar y ratificar, ratificar, o adherirse a, lo antes posible y según sea el caso, el *Convenio de la Haya sobre los Aspectos Cíviles de la Sustracción Internacional de Menores de 1980*, el *Convenio de la Haya sobre la Protección del Niño y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional* de 1993, y la *Convención Interamericana sobre Restitución Internacional*

de Menores de 1989; y cumplirán las obligaciones emanadas de las mismas para prevenir y corregir los casos de sustracción internacional de menores por parte de uno de sus padres;

- A fin de proteger y promover los derechos de los niños y de las niñas, formularán e implementarán políticas y programas inter-sectoriales, que podrían incluir la promoción del registro civil de todos los niños y las niñas, y destinarán los recursos apropiados para emprender estas tareas;
- Establecerán y apoyarán la cooperación entre los Estados y la sociedad civil y los jóvenes, para asegurar la efectiva implementación y seguimiento de los derechos de los niños y las niñas, incluyendo los indicadores apropiados para cada país relacionados con la salud, el desarrollo y el bienestar de los niños y las niñas, y la provisión de información sobre mejores experiencias mediante los informes nacionales de los Estados Partes de la *Convención sobre los Derechos del Niño*;
- Fomentarán la consulta, participación y representación de la gente joven en todos los asuntos que les afectan, proporcionando al acceso a la información confiable y ofreciendo oportunidades para que ellos expresen sus opiniones y contribuyan a las discusiones en foros y eventos locales, nacionales, regionales e internacionales;
- Reforzarán el papel de la OPS, el IIN y la CIDH, como asesores técnicos del GRIC, en todos los aspectos relacionados con los niños y las niñas, y reconocerán la importancia de estas instituciones en el seguimiento de las recomendaciones relevantes de las Cumbres.

ENTRE LA PROHIBICION Y LA LIBERALIZACION: COSTOS Y BENEFICIOS

Ricardo Soberón Garrido¹

1. Algunas constataciones sobre el problema de las drogas y de las políticas de control de drogas

Mala puntería

La experiencia de las últimas décadas nos demuestra que los esfuerzos internacionales y nacionales realizados por la comunidad de países, en forma colectiva e individual, no han logrado eliminar las causas ni las manifestaciones del tráfico internacional de sustancias estupefacientes y sicotrópicas. Particularmente, tales esfuerzos institucionales no han logrado mayores éxitos en la disminución de la producción de la materia prima (hoja de coca, amapola o marihuana), ni del área geográfica comprometida; tampoco han detenido el aumento de la refinación de la droga proveniente de la vertiente oriental de los Andes y menos aún han logrado obstaculizar el tráfico nacional e internacional al por mayor.

Finalmente, las políticas y estrategias internacionales tampoco han detenido la distribución ni el abuso de estas sustancias entre las nuevas generaciones de jóvenes, particularmente en los Estados Unidos y Europa.

Precisamente, el actual grado y ritmo de cambios políticos y económicos que vienen ocurriendo en el mundo hace que las organizaciones de traficantes aprovechen los crecientes niveles de pobreza y marginalidad que subsisten, particularmente entre las poblaciones urbanas de América Latina.

Extensión de los esfuerzos

La aplicación de diagnósticos y estrategias más o menos uniformes, sean provenientes de países promotores de la "guerra contra las drogas" o de las organizaciones internacionales, se ha dirigido a la promoción de programas de represión policial y militar.

Por una parte, se han llevado a cabo intensos esfuerzos de entrenamiento de funcionarios públicos para mejorar las tareas represivas: en Bolivia desde 1988 policías, jueces y fiscales especializados constituyen un espacio jurisdiccional diferenciado para la aplicación de la ley penal sobre las drogas. Por otra parte, se han emprendido proyectos puntuales de sustitución de cultivos ilícitos que, lamentablemente, chocan con otro tipo de barreras macroeconómicas, como son - en el caso peruano - la inestabilidad de los precios internacionales de ciertas materias primas, la incapacidad de satisfacer la demanda internacional, los bajos niveles de calidad, y la competencia de productos agrícolas provenientes de los países industrializados con un fuerte ingrediente tecnológico y financiero. También se han realizado esforzados proyectos de prevención, rehabilitación y tratamiento de la drogadicción que poco pueden hacer frente al impresionante influjo de los medios de comunicación, la publicidad y el marketing, especialmente en la promoción de sustancias legales con similar capacidad de alterar la conciencia.

¹ Abogado e investigador de la Comisión Andina de Juristas sobre políticas de drogas y el fenómeno del narcotráfico (Lima, Perú).

Hoy por hoy, la extensión de la oferta y la demanda de drogas fiscalizadas a nivel mundial ha exigido que países con muy distinta historia y tradición se vean en la necesidad de realizar actividades similares en el campo de la prevención, de la prohibición y el desarrollo rural alternativo, entre otros. En concreto, las acciones de control de las drogas se han convertido en un esfuerzo colectivo mundial, que lamentablemente carece de la necesaria evaluación y control de los efectos que resultan de tales acciones.

Por otra parte, la experiencia de los últimos años nos muestra los diversos intentos de las administraciones norteamericanas por lograr la aplicación internacional de la ley penal de ese país ya sea a partir de la concesión de competencias especiales a los funcionarios de las policías antidrogas - fuera del territorio norteamericano -, ya sea a través de la suscripción de convenios bilaterales de extradición, ya sea a través de los mecanismos de evaluación política promovidos desde el Departamento de Estado.

Respuesta del narcotráfico a nuevas situaciones

El crimen organizado alrededor del narcotráfico ha tenido y tiene una enorme capacidad de respuesta para actuar frente a diversas circunstancias políticas y económicas. Así, los carteles mexicanos o colombianos, la mafia rusa o la "yakuza" japonesa se convierten en organizaciones tremendamente flexibles para responder a estas nuevas situaciones que obligan a racionalizar gastos, cambiar proveedores y desviar rutas de transporte.

Mientras por un lado, esas nuevas circunstancias han obligado a mayores niveles de cooperación internacional, particularmente por parte de los Estados Unidos y luego de la Unión Europea; por otro, la internacionalización ha llevado a mayores grados de acercamiento entre los agentes económicos, tanto legales como ilegales. No se pueden soslayar algunas consecuencias nefastas del denominado ajuste estructural sobre las acciones de determinados países en materia de desarrollo rural alternativo, particularmente para miles de pequeños campesinos migrantes o desocupados menesterosos, que pasan a integrar la inmensa cantidad de mano de obra y mercado laboral para el transporte de las drogas ilegales.

Desde 1988 a la fecha, el Perú y Bolivia pueden ser citados como casos sintomáticos de las contradicciones que existen entre desarrollo y estabilización.

Otra de las nuevas circunstancias imperantes es la adopción de numerosos tratados internacionales (hemisféricos, mundiales o bilaterales) que afianzan la voluntad de la comunidad internacional, pero no siempre en la mejor dirección.

Así, la continuidad de las propuestas de cooperación para la represión no deja lugar para una cooperación económica, especialmente en aquellos aspectos que debieran importar en el marco de la sustitución de cultivos y el desarrollo de las cuencas cocaleras.

Por otra parte, la existencia de numerosos movimientos guerrilleros o irregulares que conviven o sobreviven con el dinero que les proporciona este negocio ilegal, junto a la creciente militarización de la guerra antidrogas, hacen más complejo aún el escenario de la lucha contra las drogas. Por lo que, finalmente, aparecen entremezclados los esfuerzos de pacificación con los de lucha contra el delito, quedando casi siempre importantes segmentos de la población civil "entre dos fuegos".

Las consecuencias han sido claras: el uso extendido de la corrupción para infiltrar grupos

sociales, insurgentes, militares y políticos, del más alto nivel; el uso terrorista de la violencia para responder a los esfuerzos pacificadores de un estado (el caso colombiano, entre 1984 y 1991); la expansión de los mercados de la droga y el intercambio de medios de transporte y rutas, y la aplicación de instrumentos que permiten intercambiar insumos y producto final (por ejemplo, cocaína por heroína).

En cuanto al fenómeno de la corrupción vinculado al tráfico de drogas, es claro que las organizaciones de traficantes la usan como un instrumento para el logro de distintos fines. Así, corrompen políticos para conseguir cierta flexibilidad en las acciones de represión; corrompen actores económicos para acumular riqueza e invertir sus utilidades; corrompen jueces para evitar sanciones, persecuciones, o atenuar sus condenas; finalmente, corrompen hasta parlamentarios para conseguir determinadas leyes favorables o evitar la promulgación de otras.

Respuesta del Estado

Las presiones políticas y sociales para enfrentar el narcotráfico han empujado a diversos países a responder de una manera drástica al problema del tráfico ilegal de drogas. Quizá pocos temas hayan desempeñado un papel tan ejemplar y sintomático. Somos testigos de la adopción de grandes planes nacionales de control y prevención, de la creación de entidades multisectoriales encargadas de hacer todo y nada a la vez. En la práctica, hemos observado diversas formas de abdicación de los gobiernos con la militarización de extensas áreas, la prórroga indefinida de los estados de excepción, y la aplicación de leyes de emergencia que van desde la cadena perpetua hasta el arrepentimiento, sin mayor consideración. Todos estos nuevos planos donde se lleva a cabo esta lucha antidrogas, evidencian un lamentable alejamiento de la realidad de los problemas de la provisión y consumo de drogas. Ello ha sido fomentado con algunas de las propuestas surgidas desde el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

De esta manera se atenta contra el propio proceso de reforzamiento de las instituciones democráticas, que supuestamente está en marcha. En el Perú, para ciertos casos de drogas, la justicia ordinaria es reemplazada por la justicia militar, mientras que el Congreso abdica de su responsabilidad de fiscalizar la gestión pública, particularmente ante situaciones generalizadas de denuncias de corrupción.

Por otro lado, se atiende a aquellos estigmas que hacen del narcotráfico un problema que reemplaza al comunismo internacional, se le confunde burdamente con diversas modalidades de subversión y terrorismo, lo que justifica la adopción de medidas globales.

Se convoca a fuerzas sociales difusas, y se apela a encuestas de opinión bastantes distorsionadas o parcializadas. Nada más equivocado en la tarea de salvaguardar la salud pública.

2. La ubicación de algunos de los esfuerzos locales desde una perspectiva andina. Costos y beneficios

La adopción de los tratados internacionales sobre drogas.

Pocos estados se han negado a suscribir o a adherirse a los tres principales tratados internacionales existentes en la materia. En otras palabras, los han incorporado a su legislación y han hecho de ellos el paradigma de las políticas sobre drogas. Un problema

que debemos atender es la posibilidad de que encontremos gruesas contradicciones entre estos instrumentos internacionales y aquellos tratados internacionales relativos a los derechos humanos tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por otro lado, somos testigos de la profunda conmoción que originan las tensiones provenientes del hecho de adoptar o no tales instrumentos, o de cumplir ciertas condiciones en relación con la lucha antidrogas. Esto es muy claro en las relaciones bilaterales, principalmente con los Estados Unidos y su política de certificación, y en la percepción de los países latinoamericanos al respecto.

La adopción de planes nacionales sobre las drogas.

Por lo general, la elaboración de estos complejos documentos se efectúa con dinero proveniente de la cooperación internacional, con la participación de consultores que preparan un plan "a gusto del cliente". Normalmente, tales iniciativas no se realizan de acuerdo a cronogramas previamente señalados, pero sirven para confirmar las acciones que se ejecutan. Lo más grave es que no se dispone de instrumentos de control que garanticen su cumplimiento.

La promulgación de leyes especiales.

Ha sido muy frecuente que los países latinoamericanos, y los andinos en particular, hayan estimado necesaria la adopción de leyes específicas para "controlar mejor" el fenómeno del narcotráfico. Sin embargo, lejos de resolver el problema en cada país, estas leyes han provocado un agudo congestionamiento de la labor policial, judicial, del ministerio público, y de los propios recintos carcelarios. Además, en su aplicación directa por los cuerpos de seguridad de nuestros países, estas leyes de emergencia han atentado frecuentemente contra principios constitucionales relacionados con la administración de justicia y la legislación penal ordinaria (detenciones arbitrarias, atropellos a la libertad personal, faltas al debido proceso).

La preparación y designación de instituciones y funcionarios (policía, cancillería, fuerzas armadas, ministerios y organismos especializados).

En los países andinos ha habido dos experiencias en lo que se refiere a las instituciones encargadas del problema de las drogas. Una primera fue la creación de entidades multisectoriales que intentaron coordinarse estrechamente y de manera periódica en la ejecución de los planes y estrategias propios de cada aspecto del problema. Lo que en cambio se dio con gran frecuencia fue la falta de colaboración estrecha y periódica. Una debilidad tradicional de muchas de nuestras instituciones, sobre todo cuando se trata de enfrentar problemas complejos.

Pero además, en la ejecución de tales tareas no se logró fortalecer instituciones esenciales en cualquier régimen democrático, como el poder judicial, o promover las labores de fiscalización que debiera desarrollar el congreso. En esencia, la labor antidrogas en los países andinos y particularmente en el Perú es una labor del poder ejecutivo. Lo que constituye la segunda experiencia.

La administración de justicia.

La situación de los tribunales regulares ha obligado - en los casos peruano, boliviano y colombiano - a la creación de tribunales especiales encargados de procesar exclusivamente a los implicados en delitos de drogas. Sin embargo ello no ha logrado resolver problemas pendientes, como la tardanza de la justicia, y ha distraído esfuerzos para el mejoramiento de los sistemas generales de administración de justicia. Por otra parte la incapacidad de diferenciar los distintos casos de tráfico de drogas se puede resumir en que "todo narcotraficante es la misma cosa". El único resultado ha sido un enorme congestionamiento de cárceles en países que ya enfrentaban situaciones penitenciarias francamente kafkianas (Venezuela es un buen ejemplo, pero el resto de los países andinos no se queda atrás).

A manera de conclusión, podemos afirmar con suficiente dramatismo que todo lo que se ha hecho en materia de control de drogas ha servido para extender el problema, para alejar las soluciones de las posibilidades reales, y para crear una gran confusión entre los encargados de la formulación de políticas, la opinión pública y los jóvenes.

3. Alternativas

Los propios promotores de las políticas prohibicionistas han fomentado una idea equivocada respecto de otras políticas nuevas o alternativas, presentándolas como si todas coincidieran en una consigna única, la legalización. En buen castellano y en terminología jurídica, la legalización no es sino la posibilidad de poder usar un documento proveniente de un ordenamiento jurídico en otro, a través de la intervención notarial. Más claramente, es darle forma legal a algo que no lo tiene en determinadas circunstancias.

Además, debemos comprender que incluso las políticas formalmente restrictivas no son tales. Podríamos afirmar enfáticamente que en diversos países de la región, a pesar de la existencia de regímenes formalmente prohibicionistas, en la práctica la droga circula con absoluta impunidad; el dinero proveniente del narcotráfico alimenta economías y sistemas financieros debilitados por el ajuste macroeconómico, y en las selvas amazónicas la economía de la producción de la materia prima de la droga reemplaza cualquier acción del Estado.

En todo caso, quienes como juristas estamos convencidos de la inutilidad y el peligro de uniformar criterios a nivel mundial, especialmente en un tema tan complejo y compartimentado como el mundo de las drogas, debemos dejar meridianamente establecido que cualquier fórmula alternativa no puede reducirse a un simple criterio de "legalización".

Existen diversas posibilidades de compatibilizar este enfoque con un régimen formalmente prohibicionista, sin atentar contra la posición del Estado, la sociedad civil ni la comunidad internacional. En todo caso, quisiéramos señalar lo que un régimen alternativo no significa, en nuestro concepto:

- 1) No es ausencia de ley ni de Estado de derecho. Todo lo contrario, países institucionalmente más débiles como los nuestros deben buscar fórmulas que nos permitan abordar los problemas sin debilitar nuestras instituciones civiles ni las costumbres de participación social. De todas formas, se trata del reemplazo de una ética de abstinencia de consumo - poco realista - por una ética de la modernización.

- 2) No significa eliminar de plano la posibilidad del uso de la ley penal, allí donde realmente se requiera. Creemos poco factible cualquier posibilidad de conversación o negociación entre autoridades del Estado y representantes o testaferros de las organizaciones de traficantes. La proyección y aplicación de políticas alternativas que se alejen de noventa años de prácticas equivocadas, deben también tomar distancia de aquellas percepciones radicalmente permisivas. Lo que planteamos es la posibilidad de que los "operadores de la ley" (jueces, fiscales, policías) evalúen los resultados de la aplicación de cualquier medida en función de la variable costo/beneficio, con miras a evitar mayores daños que los que provoca la producción, el tráfico o el consumo de drogas sometidas a control. Por otro lado, la selectividad debe ser un criterio que debe conducir la acción penal del Estado en todos los casos, pero con mayor énfasis en el tema de las drogas y su comercio ilegal.
- 3) No puede significar la promoción del uso de sustancias tóxicas, como se cree. Hay todo un conjunto de mecanismos administrativos para regular especialmente el uso de las sustancias actualmente ilegales. Existen múltiples experiencias en el mundo que difieren bastante de la prohibición formal, tales como: el caso holandés como política nacional; y la experiencia de Zurich y el denominado "Parque de las agujas" como casos de política municipal; y el caso de algunos estados en los Estados Unidos de Norteamérica, especialmente luego del referéndum en Arizona y California favorable a ciertos usos médicos de la marihuana.

Existen normas precisas que sancionan conductas específicas. Pero frente a la propia práctica cotidiana de las autoridades y ante la imposibilidad de responder con la punición a todos los problemas que originan la producción y el consumo de tales sustancias, han surgido experiencias en que se han asumido prácticas alternativas que merecen consideración.

LEGALIZACION O PENALIZACION DE LA DROGA

María Pía Guzmán

Gerente de la fundación Paz Ciudadana - Chile

Uno de los grandes desafíos de la sociedad contemporánea es dilucidar cuál es la respuesta más eficaz al problema de la droga. Las autoridades y la opinión pública se mueven entre una sensación de confusión e impotencia, crisis sin solución y guerra perdida. No existen orientaciones claras para enfrentar el fenómeno y los intelectuales están divididos entre aquellos que postulan la política de la "tolerancia cero", esto es la incriminación de todas las conductas vinculadas a la droga (consumo, posesión, comercialización y tráfico), y aquellos que propugnan la liberalización total.

Una fórmula que parece apropiada para analizar la eficacia de las políticas penalizadoras o legalizadoras, distingue entre la demanda y la oferta.

1. Eficacia de penalizar el consumo privado

a) Problema de libertad personal

Lo primero que debe examinarse es si en esta materia se encuentra en juego un problema libertad personal. Ethan N. Nadelmann, uno de los más influyentes defensores de la legalización en los Estados Unidos, sostiene que la sanción penal al consumo de drogas vulnera un principio esencial de la sociedad libre: "Aquellos que no dañan a otros no pueden ser dañados por estos y menos por el Estado". Agrega que, a su juicio, este sería el mayor costo social de la actual prohibición de la droga.

El argumento de Nadelmann es débil y muy controvertible. El drogadicto no solo se ocasiona un gran daño a sí mismo sino a su familia y a todo su entorno social y, en esa misma medida, genera altos costos económicos a la sociedad y al Estado.

El daño del adicto a sí mismo es obvio: la drogadicción conlleva todo un estilo de vida que suele caracterizarse por el robo, la mentira, el abandono de los estudios o el trabajo, la violencia y la depresión anímica. Lejos de ser un proceso liberalizador, conduce a la degradación y esclavitud más profunda que puede padecer un ser humano.

Para su familia, el adicto constituye un elemento de división e inestabilidad. Es incapaz de proveer lo necesario para el sustento propio o familiar, y roba a los demás miembros del grupo. Se encuentra inhabilitado para asumir su papel de modelo positivo para sus hijos o hermanos menores. No participa en la vida familiar ni es un apoyo afectivo para los demás.

Para su entorno social el drogadicto es un elemento nocivo. En el colegio vulnera las normas de disciplina y afecta el proceso de aprendizaje de los demás estudiantes. Existe un riesgo alto de que introduzca a sus pares en el consumo y que los haga víctimas de sus robos, generando ambientes de temor e impunidad. En el trabajo constituye un elemento de inseguridad para sus compañeros, debido a los accidentes laborales que puede causar bajo los efectos de la droga.

Para la sociedad el adicto significa un fuerte gasto económico. No solo le significa enfrentar la pérdida de productividad laboral, los daños a la propiedad, la violencia y los

delitos, sino que además debe financiar los planes de rehabilitación, los servicios de urgencia y hospitalización, la justicia criminal, y otros.

En consecuencia, se encuentran en juego principios de convivencia social que, considerados por sí solos, a primera vista parecerían aconsejar la restricción de la libertad personal y el sancionar penalmente el consumo de drogas.

b) Antecedentes que aportan las encuestas y especialistas

Sin embargo, existen otras evidencias no menos poderosas que deben tenerse presentes para definir si la sanción penal es la mejor política para contrarrestar el consumo de drogas, especialmente en grupos de alto riesgo como lo son los adolescentes y los jóvenes.

- Desde la perspectiva del consumo, el problema no es "la droga". sino "la persona" y sus circunstancias particulares.
- Los niveles de adicción son bajos; internacionalmente alcanzan a un 3 por ciento de la población joven. La mayoría de los consumidores son experimentales u ocasionales.
- Los factores de riesgo que mayor incidencia tienen en elevar los niveles de consumo entre los jóvenes, son: problemas físicos y emocionales, conductas agresivas, problemas con los estudios escolares, uso de alcohol y drogas por sus pares y amigos con problemas de conducta y de adaptación social.
- El escudo protector básico que desestimula el consumo de drogas, es una familia con fuertes lazos de apego afectivo.
- La edad promedio del primer consumo de marihuana y cocaína es de 15 años.

Frente a los antecedentes anteriores, pareciera que la sanción penal del consumo de drogas es discutible. ¿Qué efecto disuasivo produce una norma penalizadora en un menor de 15 años, con problemas escolares, amigos que consumen marihuana, y desapegado afectivamente?

c) Aplicabilidad de la norma penal

La norma que sanciona el consumo privado sería de muy difícil aplicación. La policía no puede allanar un hogar ante la sola sospecha de que allí se están consumiendo drogas, sin una orden judicial. Solo cabría que los propios moradores hicieran la denuncia respectiva y solicitaran la intervención de las autoridades, lo que sería una situación bastante excepcional.

Se contraargumenta que la sanción penal al consumo privado es una señal pública de que la conducta es ilegítima y dañina para la sociedad. Sin embargo, para que tales señales sean realmente eficaces, ellas deben ser aplicadas por las autoridades correspondientes. Si las normas no se aplican, sea por imposibilidad material o porque existen otras prioridades más urgentes, se produce un efecto perverso, cual es la sensación de impunidad y desprotección de la población frente a las conductas declaradas ilícitas.

Esto conduce a un problema institucional: la presión de la opinión pública sobre organismos como la policía y la justicia criminal, Debe analizarse el efecto sobre estos:

- Los organismos policiales ya se encuentran sobrecargados por la investigación y represión de delitos graves, tales como el homicidio, el robo con violencia en las personas, y el narcotráfico. Obligarlos a perseguir el consumo en recintos privados, sin que los usuarios hayan cruzado el umbral de la criminalidad cometiendo otros delitos como los señalados precedentemente, significaría diluir su eficacia en el logro de la seguridad pública global.
- La justicia criminal está colapsada; materialmente no puede investigar y sancionar los delitos graves que hoy se cometen. Basta señalar que de cien robos que se cometen, solo dos resultan esclarecidos y sancionados. Una justicia criminal no puede operar, en forma oportuna y eficaz, si debe conocer de todos los delitos que se denuncian. Por ello en todos los sistemas, incluido el chileno, opera un proceso de selección - legal o de facto - que prioriza el conocimiento y juzgamiento de los delitos de mayor gravedad.

d) Objetivo de la penalización

Desde otro ángulo, también se argumenta que la sanción penal no sería la privación de libertad, sino que se aplicaría la legislación vigente en cuanto impone - al menos a los primerizos - penas como la obligación de asistir a programas de rehabilitación, trabajos comunitarios, multas pecuniarias y otras.

Reconociendo que la aplicación de penas distintas de la cárcel es un avance, deben no obstante destacarse dos puntos:

- La pena privativa de libertad sí está considerada por la legislación vigente para los reincidentes en las conductas de consumo público y privado concertado. Esta pena, aplicada en forma masiva a los consumidores privados, produciría otro efecto negativo: siendo una realidad el dicho popular de que las cárceles son una verdadera "universidad del delito", el consumidor de drogas encarcelado saldría al medio libre convertido en delincuente común (los niveles de reincidencia alcanzan a un 50 por ciento); añádase a lo anterior el agravante de que la población penal actual sobrepasa en un 35 por ciento la infraestructura carcelaria existente.
- En cuanto a la obligación de asistir a programas de rehabilitación, debe considerarse 'la experiencia de las personas que trabajan con drogadictos. Para que estos programas sean realmente eficaces, se requiere de una disposición voluntaria a salir de la adicción, la que estaría presente con más fuerza en personas de mayor edad - no adolescentes -, cuya sensación de pérdida es más profunda y que han "tocado fondo". Aun así, en estos grupos específicos, los niveles de rehabilitación efectiva alcanzan solo aproximadamente al 40 por ciento.

Además, debe tenerse presente que frente a la escasez de centros de rehabilitación - especialmente para las personas de menores recursos que no pueden pagar instituciones privadas - el Estado deberá desviar recursos para crearlos o para subsidiar la demanda de estos servicios.

e) Conclusión

La norma no produce un efecto disuasivo en los grupos de alto riesgo. A juicio de quienes la propugnan, solo cumpliría, el objetivo de emitir una señal pública de ilicitud del consumo privado. Pero, como se ha visto, su efecto social puede ser negativo, produciendo como consecuencia indeseable que los organismos encargados de la represión no puedan cumplir lo teóricamente encomendado, y se genere por tanto una mayor sensación de desprotección en la población. Y en cuanto a la obligación de asistir a programas de rehabilitación, su rendimiento no es muy alto.

En consecuencia, la pregunta básica que debe contestarse es si toda conducta lesiva para las personas y la sociedad debe necesariamente ser contrarrestada con una ley que aplique sanciones penales.

Considerando las evidencias señaladas, pareciera que frente al consumo privado de drogas la sanción penal no cumple con los objetivos que se le asignan. Más bien deberían explorarse otras respuestas sociales de mayor eficacia, efecto positivo y rentabilidad social.

2. Eficacia de penalizar la comercialización y el tráfico de drogas

a) Descripción del fenómeno del narcotráfico a nivel mundial

Lo primero que se debe destacar es la magnitud del negocio, lo difícil de determinar los montos globales envueltos, y la falta de certeza respecto a las cantidades de dinero que se mueven a lo largo y ancho del mundo.

Una característica propia de la comercialización de estupefacientes es su capacidad de generar enormes ganancias. Cada dólar que se paga a los campesinos que cultivan la hoja de coca se triplica en el momento que se procesa para convertirla en pasta, y se multiplica en progresión geométrica cuando se vende en las calles a 200 ó 300 dólares el gramo de cocaína en los Estados Unidos o Europa.

En 1991 se comercializaron en el mundo 23 mil toneladas de marihuana, 337 mil toneladas de cocaína y 3.4 toneladas de opio. Una estimación del Gobierno de los Estados Unidos señala que en el año 1990 solo los consumidores de drogas ilegales gastaron, en ese país, aproximadamente 41 billones de dólares. El lavado de dinero mueve aproximadamente 100 billones de dólares anualmente, según un informe emitido por el Senado norteamericano el año 1992.

El negocio de la droga da empleo a sectores importantes de la población en los países latinoamericanos. En el Perú, Bolivia y Colombia se estima que más de un millón de personas trabajan en la producción procesamiento y exportación de la cocaína. En Bolivia, 400 mil personas - el 6 por ciento de su población - están directamente empleadas en la industria de la cocaína. En el Perú el sustento diario de aproximadamente 60 mil familias depende de la producción de coca.

Otra característica del mercado de la droga es la violencia y la criminalidad sistémica ligada al mismo. El narcotráfico es esencialmente criminógeno. La violencia se utiliza para proteger y expandir el mercado, para intimidar a los competidores, para vengarse de los distribuidores que engañan en la calidad de la droga, para impedir ser arrestados, para eliminar a los informantes y para castigar a los deudores. La reputación de violento es la

mejor garantía que tiene el comerciante de droga para asegurar el cumplimiento de las transacciones.

Las dos características anotadas ponen de manifiesto la peligrosidad del mercado de la droga. Este negocio deja a sus proveedores no solo enormes beneficios económicos, sino también los medios para adquirir armas, subvertir las instituciones sociales, apoyar el terrorismo, fomentar la corrupción y comprar favores en los medios políticos. Elementos que, unidos al carácter violento y criminal del mercado, tienden una red de alta peligrosidad institucional.

b) Descripción del fenómeno del narcotráfico en Chile

Hasta hace poco Chile era considerado un corredor o lugar de paso de las drogas hacia los Estados Unidos y Europa. Este perfil ha ido cambiando durante el último tiempo. El mercado nacional se ha expandido, existiendo un incremento en los niveles de consumo de pasta base y cocaína. Se han detectado organizaciones incipientes que están fortaleciendo sus redes internas; han proliferado los territorios - dentro de poblaciones marginales - que se dedican a la comercialización; ha aumentado la violencia y la asociación con delincuentes comunes para garantizar el negocio, y la estabilidad económica propicia el ingreso de dineros ilegales para su lavado en el mercado financiero, turístico e inmobiliario.

Esto ha convertido la represión del narcotráfico en un problema prioritario para las autoridades policiales, quienes han incrementado su eficacia en el decomiso de las drogas internadas ilegalmente. Según información oficial, durante 1994 Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones incautaron 65.7 kilos de cocaína, 201.9 kilos de pasta base y 71.6 toneladas de marihuana. Debe hacerse presente que, según estimaciones policiales, los decomisos representan entre el 10 y el 30 por ciento de la droga ingresada ilegalmente al país.

La última encuesta del Gobierno, que mide la prevalencia del consumo, estimó que los adictos alcanzan a un 2 por ciento de la población encuestada, aproximadamente 51 mil personas.

Unos meses atrás la droga era un problema incipiente, pero hoy es un problema muy presente que debemos enfrentar como sociedad fuertemente amenazada por todas las lacras derivadas del narcotráfico: violencia, criminalidad, corrupción, inestabilidad política, economía informal y muy especialmente, el aumento de individuos desintegrados en lo personal, desarraigados en lo familiar y económicamente improductivos para el desarrollo del país.

c) Argumentos en pro de la legalización del narcotráfico

Internacionalmente existe una importante corriente intelectual en pro de la legalización de la droga, liderada - entre otros - por dos premios Nobel de Economía, Milton Friedman y Gary Becker. Expondremos, brevemente, los argumentos de mayor peso que sostienen esa postura.

- La prohibición de la droga es criminógena. La existencia de un mercado negro de la droga es por sí sola causa principal de una gran cantidad de conductas delictivas. La regulación contractual, que en el sistema económico formal se realiza en base a la obligatoriedad legal de lo pactado por las partes, en el mercado de la droga se ejecuta

por la fuerza. La violencia y el crimen son inherentes al negocio, como se señaló en punto anterior.

- La política represiva ha hecho colapsar el sistema de justicia criminal. Se señala que en los Estados Unidos las cortes no están aplicando justicia en los casos civiles y que entre los casos criminales tienen prioridad los relacionados con la droga, que alcanzarían aproximadamente al 50 por ciento del total, dejando de sancionar otros delitos comunes.
- A consecuencia de lo anterior se ha incrementado el déficit carcelario. El 60 por ciento de la población penal federal en los Estados Unidos se encuentra convicta por tráfico, comercialización y posesión de drogas. Esto ha conducido a que los jueces no sancionen con penas privativas de libertad a los delincuentes comunes o que, en muchos casos, les otorguen con facilidad la libertad vigilada.
- El mercado ilegal de la droga favorece la corrupción de la policía y autoridades fiscalizadoras. Estas reciben compensaciones monetarias por no aplicar la ley, garantizando así el éxito del negocio, o, dado su contacto con los traficantes, se convierten a su vez en consumidores y comerciantes de drogas.
- La política antidrogas obliga al Estado a realizar un gran gasto en represión, el que hasta ahora se ha demostrado ineficiente. Friedman sostiene que una política de altos costos y bajos rendimientos es simplemente antieconómica.
- La legalización ocasionaría importantes beneficios. Al Estado, por la vía de la recaudación de impuestos y el ahorro en represión. Al consumidor, quien se favorecería con la disminución del precio, la mejor calidad de la droga, la disminución de los riesgos por sobredosis y por contacto con un medio criminal. A la sociedad, que vería disminuir la delincuencia, la prostitución, y otros costos sociales indirectos de : la droga.

d) Defensa de la sanción penal al tráfico y comercialización de la droga

- La experiencia internacional demuestra que la legalización de la droga no trae aparejado el cese de la actividad delictual anexa. Como dijimos antes, la criminalidad parece ser un elemento inherente a la comercialización de las drogas. En Zurich, Suiza, acaba de cerrarse la estación de Letten, que luego de operar como mercado libre durante dos años, demostró que el homicidio, la pornografía, la prostitución, las riñas entre pandillas, en fin, todas aquellas lacras vinculadas al mercado negro, aún subsistían a pesar de la legalidad.
- El colapso de la justicia criminal y el déficit de infraestructura carcelaria no pueden ser argumentos para convertir en legítima una conducta esencialmente dañina para las personas y la sociedad. En el caso de Chile el diagnóstico respecto a los sistemas judicial y penitenciario son semejantes, sin que exista el nivel de narcotráfico de países como los Estados Unidos. En este campo aún existe mucho que reformar, perfeccionar y modernizar, a través de proyectos con alta rentabilidad social.
- Las políticas de un Estado tienen por objetivo lograr condiciones de bien común, para que las personas puedan desarrollar al máximo sus potencialidades físicas y

espirituales. La droga corrompe y esclaviza tanto el cuerpo como el alma de las personas, lo que a su vez degrada el tejido social e impide el pleno desarrollo humano de un país. Por lo tanto, en esta materia no son aplicables por sí solos los criterios economicistas de costo/beneficio.

- En cuanto a los supuestos beneficios sociales de la legalización, quisiera detenerme en dos:

- i) La hipótesis de que legalizando la droga el Estado recaudaría mayores fondos por la vía de impuestos y se ahorraría los costos de la represión, fondos que podrían ser invertidos en planes de prevención masivos y programas de rehabilitación para adictos. Esta afirmación se contrapone con los mismos dichos de los impugnadores de la legalización, quienes están convencidos de que esta política necesariamente va a expandir el mercado, aumentando el número de adictos. De ahí que el Estado no solo tendrá que subsidiar la rehabilitación de un número mucho mayor de personas enfermas, sino que también deberá considerar el costo de mantener personas que no pueden trabajar y que llegan a niveles de pobreza marginal.

Aun cuando con la legalización se obtuvieran beneficios para el Estado, deberá primero resolverse un dilema económico. Si se desean obtener los ingresos suficientes como para financiar las acciones preventivas y rehabilitadoras, los impuestos a la venta de drogas deberán ser muy altos. Esto elevará nuevamente el precio de los estupefacientes, los adictos continuarán robando para proveerse de los medios necesarios para comprar drogas, y las organizaciones criminales se mantendrán activas para venderlas a un precio menor al del mercado legal. Habría que llegar a una tasa óptima de impuesto que maximizara los ingresos y minimizara los efectos antes señalados. Este punto de equilibrio aún no se logra descubrir, después de sesenta años de liberar la venta de alcohol en los Estados Unidos.

- ii) El supuesto de que la legalización beneficia a los consumidores, especialmente por la baja del precio y la posibilidad de obtener drogas de mejor calidad. Sin perjuicio del repudio ético a esta afirmación, por cuanto se conocen los nocivos efectos de la droga en la salud corporal y psíquica de las personas, debemos analizar el efecto de la legalización en relación con los consumidores. Estos son en su gran mayoría usuarios experimentales u ocasionales, lo que los hace altamente sensibles a las variaciones del precio.

Nadie discute que liberando el mercado va a aumentar el consumo de drogas. Lo importante es determinar quiénes serán los más afectados. En un estudio del mismo Gary Becker, se sostiene que las personas que priorizan más el presente sin valorar igualmente el futuro - esto es que no se plantean horizontes de largo plazo - tienen mayores probabilidades de ser adictos al consumo de drogas. Incluyen en esta categoría a los más jóvenes y a los pobres, los primeros por razones psicológicas propias de la adolescencia, y los segundos por tener menores niveles de educación.

e) Conclusión

Los argumentos que postulan liberar el mercado de la droga no resultan convincentes. En cambio, es significativo que ni siquiera los defensores de estas políticas puedan negar el aumento del consumo que estas conllevan y sus perjudiciales efectos.

Si la legalización de la droga disminuye su precio de venta, en el largo plazo se observará un fuerte incremento del consumo entre las personas de alto riesgo, a saber, los más jóvenes y los más pobres. Si la condición de drogadicto es un impedimento para obtener o mantener un trabajo, los más perjudicados serán los jóvenes y los pobres, que tienen mayores dificultades para acceder al mercado laboral y que emplearán sus esfuerzos en actividades ilegales, incrementando los niveles de delincuencia.

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos que la legalización del mercado de la droga constituirá un incentivo a la mantención y extensión del círculo vicioso de la extrema pobreza, generando altos costos sociales no compensables por mayores impuestos o ahorros inciertos en el presupuesto de los organismos represores como la policía y la justicia.

3. Resumen de proposiciones

Conforme a lo que hemos expuesto, nuestra propuesta comprende desarrollar básicamente las siguientes acciones:

1° Planes masivos de prevención que sean descentralizados, aplicados en el nivel escolar básico (4° año), que incorporen a la comunidad - padres, profesores, alumnos y organismos comunales - en un proceso interactivo, y que sean evaluados periódicamente. El Estado debería actuar sólo como proveedor de los fondos a los cuales los diferentes colegios o municipalidades concursaran.

2° Campañas masivas por los medios de comunicación social. Por ejemplo existe en otros países experiencia sobre la eficacia de utilizar las telenovelas como agentes de cambio cultural. Además, deberían realizarse también las campañas publicitarias tradicionales.

3° En lo jurídico, podrían tomarse tres órdenes de medidas:

3.1. Hacer aplicables las normas civiles de la interdicción respecto de aquellas personas adictas mayores de edad que no deseen someterse a rehabilitación; a solicitud de un familiar, podría extenderse una orden judicial que las obligara a participar en dichas terapias; la interdicción sería temporal, hasta que demostrasen su rehabilitación.

3.2. Facultar a los padres de consumidores menores de edad para solicitar a los juzgados de menores una resolución que obligue a estos consumidores - aunque sean ocasionales - a asistir a terapias de rehabilitación.

3.3. Sancionar a quienes conducen bajo los efectos de drogas con la suspensión temporal de su licencia de conducir.

4° Aplicar a los detenidos por cualquier delito los tests de orina o pelo, que detecten el consumo de drogas, a fin de conocer la relación entre tasas de criminalidad y tasas de

consumo de drogas. Así se podrían perfeccionar las políticas represivas dirigidas a los delincuentes comunes.

5° Centrar la política represiva específicamente en el narcotráfico, incluyendo el lavado de dinero. Ello conduce a aumentar el precio de la droga, obstaculizando el acceso a la misma de los consumidores de alto riesgo, experimentales y ocasionales.

6° Dotar de eficiencia a la justicia criminal, modificando el arcaico procedimiento penal actual y estableciendo un Ministerio Público, con un grupo especializado de fiscales que investiguen los procesos contra narcotraficantes.

ESTRATEGIA ANTIDROGAS EN EL HEMISFERIO CICAD

INTRODUCCION

Los países del Hemisferio, en las proximidades del siglo XXI, convencidos de la importancia de los esfuerzos desarrollados por nuestras naciones para hacer frente a los problemas ocasionados por el uso indebido, la producción, tráfico y distribución ilícitos de drogas y sus modalidades conexas; al mismo tiempo admitiendo que es imperativo modernizar y mejorar las estrategias y acciones relacionadas con esta materia, han decidido la formulación de la presente Estrategia Antidrogas, la cual se aplicará sobre la base de los siguientes términos:

1. El problema de las drogas, que ha venido adquiriendo creciente importancia en el mundo, se manifiesta de manera compleja, cambiante y tiene un alcance global.
2. Los problemas del uso indebido, la demanda de drogas, la producción, el tráfico y la distribución ilícitos de drogas, incluidas las drogas sintéticas o "de diseño", siguen siendo graves e interrelacionados. Motivo de especial preocupación son las negativas consecuencias que conllevan las drogas ilícitas y demás sustancias controladas, así como los delitos conexos, en la medida que constituyen una seria amenaza para la salud e integridad de la persona humana y para el normal desarrollo de los pueblos, al tiempo que imponen enormes costos sociales, económicos y políticos a los Estados. También merecen atención el uso indebido de sustancias psicoactivas lícitas, como el alcohol, el tabaco, los psicofármacos y los inhalantes, que son comprobadamente peligrosos para la salud.
3. Los países del Hemisferio manifiestan su preocupación por las tendencias que favorecen la aceptación del uso indebido de drogas, en consideración a los graves problemas que son inherentes a dicho uso. El control de las drogas ilícitas debe ser parte de una política integral que, además de prevenir el consumo y contribuir a la rehabilitación de los afectados, asegure por medio de legislación adecuada, la no disponibilidad de éstas y la correspondiente sanción a los responsables de las actividades ilícitas.
4. Los Estados del Hemisferio reconocen, ante la complejidad y globalidad del problema, la necesidad del fortalecimiento de la cooperación internacional y de una constante revisión y perfeccionamiento de las políticas nacionales, teniendo en cuenta las particularidades con que se manifiesta el fenómeno en cada país.
5. A los efectos de facilitar y dar coherencia a las actividades antidrogas, los países del Hemisferio convienen en la importancia de la acción de las respectivas comisiones nacionales de control de las drogas situadas a un alto nivel político cuya finalidad es la de coordinar la planificación y la ejecución de los respectivos planes nacionales antidrogas que incluyan, entre otras, prevención, tratamiento, asistencia, desarrollo alternativo y aplicación de la ley.
6. La Estrategia Antidroga en el Hemisferio contempla el problema de las drogas desde una perspectiva global y multidisciplinaria. Todos los países del Hemisferio reconocen que comparten la responsabilidad de asegurar que se aborden todos los aspectos del

fenómeno de manera integral y equilibrada, teniendo en cuenta sus capacidades y recursos nacionales disponibles. Las medidas que se sugieren se desarrollarán teniendo presente el contexto socio-económico y cultural en el cual tienen lugar y en estricta observancia del orden jurídico interno de los países del Hemisferio.

7. Los países del Hemisferio coinciden en que la aplicación y compatibilización de las legislaciones nacionales pertinentes, así como la firma y adhesión de convenciones y demás instrumentos internacionales y la celebración de acuerdos bilaterales sobre la materia, constituyen señales irrefutables de su determinación de aunar esfuerzos para superar este problema. Coinciden además en la importancia de aplicar los mecanismos de cooperación internacional previstos en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (Convención de Viena de 1988).

8. En el desarrollo de esta Estrategia hemisférica, los países reafirman el importante rol que le corresponde a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) como el Foro regional competente. Asimismo, reconocen la necesidad de que esta Estrategia se implemente en armonía con los planes y programas de otras instituciones multilaterales involucradas.

9. La Estrategia constituye un esfuerzo hemisférico por definir una guía con carácter recomendatorio para orientar la cooperación, que permita a nuestros países adoptar un conjunto de medidas y acciones que, al ser llevados a la práctica, fortalezcan los esfuerzos nacionales.

10. En la implementación de esta Estrategia, los Estados reafirman su compromiso de respetar los principios del derecho internacional, en particular los de soberanía nacional, integridad territorial y no intervención en los asuntos internos de los Estados.

REDUCCIÓN DE LA DEMANDA

11. Los países del Hemisferio reconocen que el uso indebido de drogas constituye una grave amenaza a la vida y la salud, no solo de quien las consume, sino también para la comunidad en general. La forma en que ha evolucionado este problema demuestra que la reducción de la demanda debe ser un componente clave de las políticas para hacer frente al problema.

12. La demanda sigue siendo una poderosa fuerza que impulsa la producción y el tráfico de drogas. Cada país de la comunidad global tiene la responsabilidad de abordar el tema de la demanda y disminuir este incentivo. Los países del Hemisferio reconocen la necesidad de continuar considerando la reducción de la demanda como una prioridad de la política antidrogas, que comprenda programas integrales de reducción de la demanda y de aplicación de la ley.

13. Entre otros elementos esenciales de los programas integrales de reducción de la demanda, se considerarán, la investigación, la prevención, el tratamiento, la rehabilitación, la reinserción social, el desarrollo de programas, la educación, la capacitación, la acción comunitaria, la elaboración de políticas y la aplicación de medidas orientadas a crear una mayor conciencia social en contra del consumo de drogas y alentar a quienes no consumen para que no lo hagan.

14. Los programas nacionales de reducción de la demanda tendrán en cuenta las condiciones culturales, sociales y económicas de los grupos de población a los cuales se dirigen. De igual forma fomentarán el diálogo con instituciones de enseñanza e investigación y con organizaciones no gubernamentales, a fin de lograr una mejor comprensión de las tendencias y manifestaciones del problema de la demanda de drogas y su evolución en el tiempo, así como la posibilidad de emplear criterios científicos para medir los resultados de las estrategias desarrolladas.

15. También deberían considerar la promoción de espacios de participación ciudadana, la difusión sobre los efectos nocivos del consumo de drogas a través de los medios masivos de comunicación y el tratamiento y la rehabilitación de drogadictos, así como otras medidas alternativas. Los países podrán solicitar asistencia a la OEA/CICAD y al PNUFID para el desarrollo de programas y estrategias de reducción de la demanda, así como para el desarrollo de sistemas de base científica que les permita conocer las dimensiones y tendencias del fenómeno de la demanda y evaluar los resultados de las estrategias adoptadas.

16. En tal sentido, los países fortalecerán sus programas de educación preventiva para reducir el consumo, los niveles de dependencia y las consecuencias del uso de drogas. La elaboración de programas eficaces de prevención depende de una estrecha colaboración, consulta y asociación con la comunidad. Dichos programas estarán especialmente dirigidos a los grupos de alto riesgo.

17. La recolección, el análisis y la difusión de información son componentes importantes de la reducción de la demanda y sirven para identificar los grupos de alto riesgos, sus características y necesidades, los obstáculos a la prevención y el tratamiento y las tendencias emergentes.

18. El tratamiento y la rehabilitación proporcionan a los consumidores de drogas los medios para romper con el uso indebido y vivir vidas más libres, saludables y productivas, y constituyen un deber ético de la sociedad en general.

19. Cada país deberá realizar un esfuerzo especial para compartir con otros su experiencia y conocimientos en este campo con el fin de optimizar los programas de reducción de la demanda en el Hemisferio.

REDUCCION DE LA OFERTA

20. En esta estrategia integral y equilibrada de reducción de la oferta, los países del Hemisferio reconocen que su acción se orientará a hacer frente a todas las categorías de drogas, es decir, las de origen natural, las sintéticas y las psicoactivas de uso farmacéutico, estas últimas que devienen en ilícitas al ser desviadas de sus propósitos.

21. Los Estados reconocen que la oferta ilícita de drogas, tanto de origen natural como sintético, constituye otro problema esencial en el Hemisferio que exige la adopción y el perfeccionamiento de medidas destinadas a eliminar su disponibilidad. En el caso de las drogas de origen natural, podrían aplicarse medidas integrales, como el desarrollo alternativo, y de aplicación de la ley como la erradicación, entre otras. En el caso de las drogas de origen sintético, mecanismos de control y de la aplicación de la ley para suprimir su producción y tráfico. Estas medidas se aplicarán respetando las condiciones y

circunstancias particulares de cada país. La determinación, definición y aplicación de las mismas serán responsabilidad exclusiva de cada Estado, conforme a sus programas nacionales y sus ordenamientos jurídicos internos.

22. Los países del Hemisferio reconocen en el desarrollo alternativo un componente de importancia para generar y promover opciones económicas lícitas, viables y sostenibles que posibiliten la superación de los factores que condicionan el fenómeno y que llevan a la oferta ilícita de drogas. En este sentido, al reforzar sus planes nacionales sobre la materia, hacen un llamado a la comunidad de países y a los Organismos Internacionales Especializados para que cooperen decididamente con este objetivo y trabajen en estrecha coordinación con la OEA/CICAD a fin de asegurar que se utilice la mejor experiencia de la región en la planificación y desarrollo de estos programas.

23. En la ejecución de los programas de reducción de la oferta, los países brindarán especial atención a la variable ecológica del problema que permita una adecuada protección del medio ambiente.

24. Los países del Hemisferio destacan la importancia de adoptar medidas de fiscalización de psicoactivos de uso farmacéutico y coinciden en la necesidad de fortalecer los órganos responsables de su aplicación, así como en la eliminación de la producción de aquellas sustancias que no cumplan con una finalidad terapéutica.

25. Los países del Hemisferio reconocen la necesidad de eliminar la producción indiscriminada de sustancias psicoactivas de uso farmacéutico que no guarden relación con las necesidades terapéuticas. Esta medida coadyuvará a una mejor aplicación de la fiscalización sanitaria.

26. Los países del Hemisferio están dispuestos, de conformidad con sus capacidades, a cooperar con medios técnicos y económicos para que estos programas resulten efectivos y permitan a la Región cumplir con sus objetivos en pos de resolver el problema de la oferta ilícita de drogas. De igual manera, continuarán buscando el apoyo de otros países y organizaciones internacionales para ampliar y fortalecer el desarrollo de dichos programas.

MEDIDAS DE CONTROL

27. El desmantelamiento de las organizaciones delictivas y sus redes de apoyo debe ser otro de los objetivos clave de las iniciativas que tomen los países del Hemisferio contra el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos. La aplicación de la ley respecto de los agentes, los instrumentos y los beneficios derivados de la actividad delictiva son eficaces disuasivos de la participación en esta actividad ilícita.

28. Los países del Hemisferio intensificarán sus esfuerzos para intercambiar información y recabar las pruebas y evidencias que faciliten el enjuiciamiento y condena de los dirigentes y demás miembros de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, en el marco del pleno respeto del debido proceso.

29. Los países del Hemisferio reconocen que se debe otorgar prioridad al desarrollo de sus sistemas jurídicos, recordando en especial la índole compleja del problema del tráfico ilícito de drogas y delitos conexos. Asimismo reconocen la necesidad de adoptar

mecanismos jurídicos que contribuyan a armonizar las respectivas legislaciones nacionales y los procedimientos de investigación y recolección de pruebas.

30. Los países del Hemisferio reconocen la importancia de contar con sistemas judiciales modernos para una estrategia eficaz contra el problema del tráfico ilícito de drogas y delitos conexos y la necesidad de contar con procedimientos de extradición adecuados.

31. Los países del Hemisferio expresan que el control al desvío de precursores y químicos esenciales es una de las estrategias más eficaces y eficientes de que se dispone para enfrentar el problema de las drogas. Por ello, es necesario establecer y reforzar los mecanismos internos de control de precursores y químicos esenciales, de acuerdo con las disposiciones de la Convención de Viena de 1988 y conforme al Reglamento Modelo para el Control de Precursores y Sustancias Químicas, Máquinas y Elementos, de la CICAD. Con preocupación verifican el surgimiento de nuevas sustancias químicas utilizadas en la elaboración y producción de drogas debiendo cada uno de ellos actualizar sus listas de sustancias químicas controladas cuando fuere necesario.

Asimismo los países del Hemisferio reconocen la importancia de contar con acuerdos de cooperación que permitan prevenir y controlar el desvío de precursores y químicos esenciales frecuentemente utilizados en la fabricación de drogas, teniendo en cuenta las nuevas tendencias de desvío que se fueren detectando.

32. Los países observan que la aplicación de legislaciones y procedimientos compatibles promueven una mejor cooperación entre países exportadores e importadores de sustancias químicas. Es preciso fortalecer la cooperación en materia de controles transfronterizos sobre químicos esenciales y precursores. Para este tema, es necesario contar con información y estadísticas sobre producción, comercialización, utilización lícita, así como el desvío e incautación de las referidas sustancias.

33. Los países del Hemisferio animan a la OEA/CICAD que promueva la cooperación destinada al control de estas sustancias, e incremente la capacitación en esta materia, incluso en colaboración con la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes y demás organismos internacionales pertinentes.

34. Los países del Hemisferio reconocen los progresos alcanzados para establecer controles más estrictos tendientes a impedir el movimiento de dinero y bienes provenientes de actividades ilícitas y facilitar el decomiso de activos con ellas relacionadas. En ese sentido resulta necesario que los países implementen medidas con el objeto de evitar que las organizaciones delictivas encuentren mecanismos para legalizar el producto del delito.

35. Para el logro de este objetivo resulta necesario que los países se comprometan a efectuar una cooperación hemisférica efectiva, tanto en la esfera de la OEA/CICAD, como en la esfera de la Cumbre de las Américas, tomando medidas compatibles con el Reglamento Modelo de la CICAD, con la Declaración de Principios y Plan de Acción de Buenos Aires, y con las futuras medidas que sean acordadas en la materia, en especial dentro del ámbito de la OEA o de las Naciones Unidas.

36. El contrabando de drogas y de sustancias químicas esenciales y precursores para la elaboración de las mismas, en especial a través de puertos y en contenedores de carga, es uno de los problemas de más rápido crecimiento a nivel internacional. Por eso

deberían realizarse todos los esfuerzos posibles para el perfeccionamiento de los organismos nacionales de control y celebrar acuerdos internacionales que impidan el desarrollo de estas actividades ilícitas. Dichos esfuerzos incluyen trabajar a través de la OEA, las Naciones Unidas, la Organización Mundial de Aduanas y otras organizaciones internacionales.

37. Los países del hemisferio reconocen que el contrabando de drogas, sustancias químicas, armas y explosivos, así como el trasiego de activos adquiridos en forma ilícita, a través de las fronteras por cualquier medio o método utilizado para evadir la detección, constituyen un problema grave para nuestras sociedades.

38. Los países del hemisferio reconocen además que la implementación de programas nacionales y una efectiva cooperación internacional, en el ámbito del intercambio de información, capacitación y la realización de operaciones encaminadas a detectar, investigar y confiscar estos embarques ilícitos, entre otros, son importantes aspectos de una estrategia integral a desarrollar, respetando la soberanía y la integridad territorial de cada país.

39. El fortalecimiento de las medidas para el control de armas y explosivos se halla entre las prioridades de la estrategia hemisférica contra las drogas. Los países del Hemisferio realizarán esfuerzos para fortalecer las medidas destinadas a controlar y vigilar el comercio de armas, municiones y explosivos, con el fin de evitar su desviación, a estos efectos se promoverá la comunicación entre los países de origen y destino respecto de las transacciones internacionales.

40. Los países respaldan la continua necesidad de contar con estadísticas sobre el contrabando de armas y explosivos y el intercambio de información respecto a armas y explosivos decomisados para facilitar la identificación y determinación del origen de los mismos; así como el enjuiciamiento de los responsables de su tráfico ilícito.

COMPROMISO MUNDIAL

41. Esta Estrategia antidrogas adoptada por los países del Hemisferio representa un mayor compromiso para enfrentar las diferentes facetas y manifestaciones del problema de las drogas y debe ser complementada con los esfuerzos de otras regiones del mundo.

42. Finalmente, los países del Hemisferio apoyan iniciativas tales como, la celebración en 1998 del Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que abordará el tema de la cooperación internacional para combatir el problema que representan las drogas ilícitas.

PLAN DE ACCION PARA LA IMPLEMENTACION DE LA ESTRATEGIA ANTIDROGAS EN EL HEMISFERIO

El presente Plan de Acción ha sido reajustado de acuerdo a la decisión adoptada en el vigésimo tercer período ordinario de sesiones de la CICAD:

REDUCCION DE LA DEMANDA

1. Encomendar al Grupo de Expertos sobre Reducción de la Demanda que continúe examinando la temática y que se incorporen periódicamente al Plan de Acción sus conclusiones y recomendaciones.
2. Establecer un mecanismo para compilar y difundir información sobre las experiencias y los éxitos relacionados con los programas e iniciativas sobre reducción de la demanda.
- 3 . Preparar estadísticas sobre consumo de drogas en los países, incluidas las drogas ilícitas y los productos farmacéuticos lícitos.
4. Compilar y difundir información sobre las mejores experiencias en materia de prevención y tratamiento en relación con grupos especiales como los jóvenes, las mujeres, los grupo indígenas, etc.
5. Fortalecer su capacidad y asistir a los países en la vigilancia de tendencias y la promoción de investigaciones sobre el abuso de drogas, incluida la realización de estudios sobre el costo social y de salud que represente el abuso de sustancias.
6. Promover, en las reuniones técnicas que se realicen en el seno de la CICAD sobre la material la elaboración de unos lineamientos claros que brinden un esquema acerca de los aspectos y factores con los que debe contar un programa de prevención nacional, desde la perspectiva conceptual y metodológica con el propósito de lograr una estandarización interamericana, con base en las experiencias exitosas desarrolladas hasta el momento.

REDUCCION DE LA OFERTA

7. Asistir en la promoción de una mayor coordinación entre los organismos/ funcionarios encargados de la aplicación de la ley y los sistemas judiciales de los Estados miembros.
8. Promover y facilitar una mejor coordinación internacional en la recopilación/intercambio de inteligencia, y en las investigaciones relacionadas con las drogas a nivel internacional.
9. Establecer un mecanismo para la recopilación y la difusión de información relacionada con la experiencia en materia de esfuerzos y programas (incluidos aquellos de ONG).
10. Asistir a los Estados miembros en las presentaciones efectuadas a las instituciones financieras internacionales (IFIS), con el fin de solicitar apoyo financiero para iniciativas de desarrollo alternativo.
11. Desarrollar un mecanismo para la verificación del cultivo de drogas ilícitas, el daño ambiental y la identificación de recursos económicos para el desarrollo de dichas zonas en los Estados miembros.

MEDIDAS DE CONTROL

12. Proporcionar apoyo y asistencia en la revisión y modificación de leyes como parte de una armonización de la legislación y revisión judicial.
13. Establecer sistemas y procedimiento para el control de precursores químicos, sin interferir con el comercio o el uso comercial o industrial legítimos de estas sustancias.

14. Desarrollar mecanismos para el control de los precursores químicos.
15. Promover la colaboración y la cooperación entre países acerca del movimiento de precursores químicos, mediante el empleo de diversos mecanismos, como formularios y procedimientos de verificación estandarizados.
16. Reforzar las iniciativas de capacitación relacionadas con el control de precursores químicos, incluida la eliminación segura y aceptable de dichas sustancias y la neutralización de subproductos químicos en el medio ambiente, con la asistencia de expertos en estos campos.
17. Proveer asistencia/adiestramiento en el uso de información en investigaciones y juicios.
18. Crear un mecanismo para el intercambio electrónico de información acerca de la reforma judicial y la modernización de los procedimientos jurídicos/criminales.
19. Compilar, preparar y difundir un compendio de legislación modelo para la aplicación de la ley, basada en la legalización y las reglamentaciones modelo preparadas por los Estados miembros, otros órganos de la OEA y otras organizaciones internacionales.
20. Encomendar al Grupo de Expertos sobre Lavado de Dinero que se reúna dos veces al año, y promover en otras formas la continuidad de su labor, encomendándole además que trate todos los temas sustantivos relacionados con esta materia.
21. Redoblar los esfuerzos ante el Banco Interamericano de Desarrollo, destacando la importancia de las recomendaciones del Comunicado de la Reunión Ministerial de Buenos Aires y el tipo de asistencia que se requiere de la OEA para acelerar la aprobación del financiamiento propuesto en relación con dichas recomendaciones (con los buenos oficios del Secretario General de la OEA y los Estados miembros).
22. Hacer un mayor uso de ejercicios de tipología en la labor de los grupos de expertos (como en el Grupo de Expertos sobre Lavado de Dinero) para identificar los métodos empleados por las organizaciones criminales, con el fin de comprender mejor tales métodos y formular medidas preventivas eficaces.
23. Promover y estimular la cooperación hemisférica en materia de control aduanero y marítimo entre los Estados miembros.
24. Estimular a los Estados miembros a que entablen un dialogo constructivo con el sector privado con el fin de identificar mecanismos para el control del contrabando de drogas.

ASUNTOS GENERALES

25. Asistir en el fortalecimiento institucional en los Estados miembros, con el fin de promover la colaboración (integración) entre organismos, ministerios y otras entidades responsables de los diversos aspectos de la respuesta del país ante el problema de las drogas.

26. Asistir en las actividades de capacitación (se refiere a todas las líneas de acción y los programas prioritarios de la CICAD).

27. Asistir a los países en el desarrollo de bases de datos y en la recopilación de información sobre todos los aspectos relacionados con las drogas.

28. Asistir a los países en la identificación de fuentes de recursos para respaldar la puesta en práctica de la estrategia.

29. Desarrollar indicadores del impacto de programas e iniciativas.

30. Identificar y compilar información relacionada con las actividades de capacitación que llevan a cabo los distintos organismos/organizaciones, y coordinar aún más las iniciativas de capacitación que la CICAD está contemplando con tales programas.

COMPROMISO GLOBAL

31. Asegurar una estrecha coordinación con el PNUFID y otras organizaciones internacionales pertinentes, con el fin de evitar superposiciones y duplicaciones, promoviendo el desarrollo de la colaboración y la realización de empresas conjuntas.

MECANISMO DE EVALUACION MULTILATERAL (MEM) CICAD

Información general

ANTECEDENTES

En el Vigésimo Segundo Periodo Ordinario de Sesiones de la CICAD en Noviembre 1997 en Lima, Perú, la Delegación de Honduras propuso la formación de un mecanismo de evaluación multilateral, que haría recomendaciones periódicas a los estados miembros para mejorar su capacidad de control del tráfico y abuso de drogas y fortalecer la cooperación multilateral. Del mismo modo, el Delegado de Estados Unidos, propuso la "multilateralización" del esfuerzo interamericano para el control de las drogas. Luego de considerar dichas propuestas, la Comisión decidió, por consenso, convocar reuniones de carácter consultivo en Washington, D.C. para analizarlas, tomando en consideración las intervenciones de otras delegaciones, y decidir el procedimiento para diseñar un mecanismo multilateral consistente con la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio, adoptada por la CICAD en Buenos Aires y suscrita en Montevideo en diciembre de 1996. Este trabajo se llevó a cabo en conjunto con las preparaciones para la Segunda Cumbre de las Américas.

Al reunirse en su Segunda Cumbre, en abril 1998 en Santiago, Chile, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas transformaron este concepto de evaluación multilateral en un mandato, declarando en su Plan de Acción que sus países:

"Continuarán desarrollando sus esfuerzos nacionales y multilaterales para lograr la plena aplicación de la Estrategia Antidrogas del Hemisferio y fortalecerán esta alianza sobre la base de los principios de respeto a la soberanía y a la jurisdicción territorial de los Estados, reciprocidad, responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio en el tratamiento del tema, de conformidad con sus respectivos ordenamientos jurídicos;

Con el propósito de fortalecer la confianza mutua, el diálogo y la cooperación hemisférica y sobre la base de los principios antes señalados, desarrollarán, dentro del marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD-OEA), un proceso único y objetivo de evaluación gubernamental de carácter multilateral, para dar seguimiento al progreso individual y colectivo de los esfuerzos hemisféricos y de todos los países participantes de la Cumbre en el tratamiento de las diversas manifestaciones del problema".

En base a estos mandatos y con el propósito de ejecutarlos, el Vigésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones de la CICAD (mayo 1998) formó el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre el Mecanismo de Evaluación Multilateral (GTI-MEM). El Dr. Jean Fournier, Representante Titular de Canadá, fue elegido como Presidente del Grupo, y el Dr. Pablo Lagos, Representante Titular de Chile, como Vice Presidente. De conformidad con las decisiones de la Segunda Cumbre de las Américas y los acuerdos de las primeras reuniones consultivas de la CICAD, el GTI-MEM concentró sus discusiones iniciales en los principios, objetivos y características generales de un mecanismo de evaluación multilateral.

PRINCIPIOS DEL PROCESO DEL MEM:

- El respeto a la soberanía, la jurisdicción territorial y el orden jurídico interno de los Estados
- La reciprocidad, responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio en el tratamiento del tema
- Observancia de la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio y los acuerdos e instrumentos internacionales vigentes

CARACTERISTICAS DEL MEM:

- Gubernamental, único y objetivo con la participación de representantes especializados de los gobiernos.
- Transparencia, imparcialidad e igualdad para asegurar una evaluación objetiva.
- Participación plena y oportuna de los Estados, basada en normas y procedimientos de aplicación general, mutua y previamente establecidos, para garantizar un proceso equitativo de evaluación.
- La exclusión de sanciones de cualquier naturaleza.
- El respeto a la confidencialidad de las deliberaciones y de las informaciones suministradas por los Estados de acuerdo con las normas y procedimientos preestablecidos

OBJETIVO DEL MEM

Fortalecer la confianza mutua, el diálogo, y la cooperación hemisférica para hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del problema mundial de las drogas. Dar seguimiento al progreso individual y colectivo de los esfuerzos hemisféricos de todos los países participantes en el mecanismo, indicando tanto los resultados obtenidos como los obstáculos enfrentados por los países.

EL PROCESO DE EVALUACION MULTILATERAL

A pesar que el diseño del mecanismo no se ha completado aún, es posible resaltar algunos resultados de las discusiones. Los países a ser evaluados facilitarán información en respuesta a un cuestionario uniforme. Cada país también presentará un documento elaborado por su gobierno sobre la situación del problema de las drogas en su territorio, ilustrando los logros, las dificultades y las áreas en las que la cooperación deberá ser fortalecida.

Los indicadores diseñados para el cuestionario están divididos en cinco categorías principales: Planes y Estrategias Nacionales; Prevención y Tratamiento; Reducción de la Producción de Drogas; Medidas de Control e Interdicción; Costo del Problema de las Drogas. Estos indicadores deberán servir como instrumentos para medir esfuerzos y resultados nacionales y hemisféricos para combatir el uso y el tráfico ilícitos de drogas. Dichos indicadores pueden proveer información sobre cómo los países están cumpliendo sus metas en amplio abanico de actividades, incluyendo el desarrollo de estrategias antidrogas y planes nacionales, operaciones de incautaciones de drogas, creación de programas de prevención y rehabilitación, reducción de cultivos ilícitos, desvío de precursores químicos, prevención de lavado de activos y tráfico de armas, entre otros.

Un Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG) conformado por expertos de todos los 34 estados miembros, utilizarán los resultados del cuestionario y el documento de resumen

preparado por cada gobierno, para llevar a cabo las evaluaciones país por país. Los borradores finales de los informes se elevarán a Comisión para su consideración y aprobación. El GEG será responsable de los informes individuales de evaluación multilateral y el informe hemisférico, junto con las recomendaciones sobre cómo fortalecer la cooperación y la capacidad de los estados de enfrentar el problema de las drogas y, al mismo tiempo, estimular la asistencia técnica y programas de entrenamiento como parte de los esfuerzos antidrogas en general.

Una primera ronda de evaluación de todos los estados miembros de la CICAD está planeada para el año 2000. Esta primera evaluación estará basada en 61 indicadores y sus resultados serán hechos públicos en el 2001 y presentados a la Tercera Cumbre de las Américas, que se efectuará en la ciudad de Quebec, Canadá, ese mismo año.

Reducción de la Oferta

Asistencia a los Estados miembros en el fortalecimiento de su capacidad para reducir la oferta de drogas ilegales, mediante el desarrollo alternativo e iniciativas de capacitación para la policía, los funcionarios de aduanas, los funcionarios de la seguridad portuaria, funcionarios del Tesoro y la Justicia y demás personal de la esfera judicial. La CICAD también se empeña en fomentar la capacidad de comunicaciones entre los funcionarios policiales y judiciales y fomenta la cooperación aduanera y marítima en el continente.

Dr. Ariel Gustavo Forselledo

Coordinador Académico

Proyecto de Estudios Superiores

Av. 8 de Octubre 2904, Casilla de Correo 16212, Montevideo (11600)

Tel. (5982) 487 2150 Fax: (5982) 487 3242

E-Mail: iinfar@redfacil.com.uy

Web Site: www.iin.org.uy