



NUEVOS ENFOQUES PARA LA APLICACIÓN DE LAS LEYES DE DROGAS Y RESPUESTAS A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Relatoría del Evento-Paralelo del 56 Periodo de Sesiones Ordinarias de la CICAD¹

Principales ideas y recomendaciones²

Con el objetivo de analizar los nuevos enfoques para la aplicación de las leyes de drogas y las respuestas a la delincuencia organizada, el Ministerio de Gobernación y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, con la colaboración del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) y el Woodrow Wilson Center, convocaron a un diálogo entre los representantes de gobiernos y miembros de la sociedad civil. Este espacio contó además con el importante apoyo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

En esta reunión participaron representantes de once países del hemisferio, miembros de diez organizaciones gubernamentales y un grupo destacado de expertos. Las discusiones se centraron en

¹ Relatoría elaborada por Juan Carlos Garzón, Global Fellow del Wilson Center, con el apoyo de Maribel Carrera de IEPADES y Eric Olson del Wilson Center.

² Los contenidos de este documento no representan necesariamente las posiciones y políticas de las instituciones y organizaciones que auspiciaron y participaron en la organización de este evento. Este documento sigue las reglas de *Chatam House*, por esta razón no se hacen referencias específicas a las intervenciones de los participantes, ni comprometen posiciones oficiales.

dos temas centrales: a) Los nuevos enfoques en la aplicación de las leyes de drogas y las respuestas a la delincuencia organizada; b) Las respuestas prometedoras contra la delincuencia organizada y el tráfico de drogas (Ver agenda en el Anexo A). Este evento culminó con la conformación de mesas de trabajo que, a través de una lluvia de ideas, propusieron un conjunto de recomendaciones que se plasman en la parte final de este documento.

Introducción

Una de las grandes preocupaciones que genera el problema de las drogas en el continente Americano es su vínculo con la violencia y el crimen. De acuerdo a la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), el continente Americano – junto a África – tiene el porcentaje más alto de homicidios relacionado con la delincuencia organizada. Según UNODC, en el Hemisferio las muertes violentas vinculadas con organizaciones criminales y pandillas constituyen el 30 por ciento del total, mientras que en Asia, Europa y Oceanía representan menos del uno por ciento.³ Esta situación se expresa con mayor intensidad en algunos países de América Latina y El Caribe que encabezan las lista de aquellos con mayores tasas de homicidio en el mundo.

A pesar de los esfuerzos realizados por los Estados, el mercado ilegal de las drogas continúa siendo una de las principales fuentes de ingresos de la delincuencia organizada, cuya presencia y acciones generan múltiples consecuencias negativas para los países del Hemisferio. Las intervenciones de los Estados para hacer frente a esta situación, si bien han contraído la escala del mercado en algunos países, también han provocado su intensificación en otros. En determinados contextos, la lucha frontal contra las organizaciones criminales ha disparado los niveles de violencia y generado procesos de fragmentación con directas repercusiones en los niveles locales. Esta dinámica ha tenido como correlato el aumento de la población carcelaria y la concentración de las acciones represivas en los eslabones más débiles de la cadena de las drogas.

Teniendo en cuenta esta realidad la Declaración de Antigua “Por una Política Integral Frente al Problema Mundial de las Drogas en las Américas”, adoptada por los países de la región en el marco del Asamblea General de la OEA realizada en Guatemala en junio de 2013, señaló “...la necesidad de reducir la delincuencia y la violencia asociadas con las actividades de las organizaciones criminales involucradas en el tráfico de drogas y los delitos conexos, fortaleciendo el papel del Estado como garante de paz”.⁴

En diferentes países y ciudades del Hemisferio, hay un debate abierto sobre la manera cómo las instituciones han respondido a estos desafíos, señalando nuevos enfoques que han puesto su acento en la disuasión y la prevención, definiendo como una prioridad la protección de los ciudadanos. Bajo este marco, el Evento-Paralelo del 56 Periodo de Sesiones Ordinarias de la CICAD, buscó abordar esta discusión, identificando los principales desafíos, así como los componentes principales de aquellas intervenciones prometedoras en el campo de la seguridad.

Principales desafíos en la aplicación de las leyes de drogas y las respuestas al crimen organizado

Los Estados enfrentan múltiples desafíos para responder al problema de las drogas y su conexión con el crimen organizado. Si bien en términos regionales se reconoce que el mercado de las drogas ilegales continúa siendo una de las principales fuentes de recursos de las agrupaciones criminales, en el plano regional y local las organizaciones se han diversificado, con la intensificación de los delitos de carácter predatorio – especialmente la extorsión. Esta dinámica se ha desarrollado con intensidades diferenciadas en los países de las Américas, en conexión con el tráfico ilegal de armas. En algunos

³ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) 2013, Global Study on Homicide 2013. Viena: UNODC. Pag. 13.

⁴ Organización de los Estados Americanos (2013), Declaración de Antigua “Por una Política Integral Frente al Problema Mundial de las Drogas en las Américas”. Cuadragésimo Tercer Período Ordinario de Sesiones. OEA/Ser.PAG/DEC. 73 (XLIII-O/13) La Antigua, Guatemala, 6 junio 2013

territorios la presencia y expansión del crimen organizado ha dinamizado la violencia y el crimen.

Una parte importante de los Estados del Hemisferio continúa teniendo capacidades limitadas para garantizar la protección de sus ciudadanos y el acceso a la justicia. Bajo este marco, el uso del derecho penal a través de la aplicación de las leyes de drogas ha tenido un impacto modesto en la contracción de los mercados de drogas ilegales, y en no pocos casos ha tenido efectos contraproducentes. Adicionalmente, el mayor énfasis en el enfoque punitivo, ha dejado en un segundo lugar las intervenciones en plano de la salud y el desarrollo. En la mayoría de los casos, los territorios afectados por el crimen organizado y específicamente la economía ilegal de las drogas, tienen una débil presencia institucional.

Dentro de los desafíos que enfrentan los Estados para responder de manera efectiva y humana al problema de las drogas y su conexión con el crimen organizado se identifican:

- **La falta de información sistemática y confiable para la toma de decisiones.** Uno de los principales obstáculos es la falta de información sobre los problemas que busca resolver el Estado, los territorios afectados, así como sobre los resultados de las intervenciones desplegadas. Las instituciones no cuentan con registros sistemáticos que permitan hacer seguimiento a los mercados de drogas ilegales, los niveles de oferta y consumo (precios y calidad), así como sus impactos negativos. De otro lado, el bajo nivel de denuncia ciudadana, en un marco de desconfianza hacia el sistema de justicia, dificulta el desarrollo de investigaciones y genera contextos de impunidad. Adicionalmente, la información con la que cuenta el Estado es desactualizada y no está disponible al público, lo que dificulta la rendición de cuentas y va en contravía de la transparencia de las instituciones.
- **El falso dilema entre la prevención y la represión – la ausencia de un enfoque integral.** Aunque en los últimos años la prevención ha ganado espacios, sigue estando desconectada de la aplicación de las medidas de carácter represivo. Las instituciones policiales y el sistema de justicia tienen un fuerte enfoque punitivo, que ha recaído sobre los eslabones más débiles de la cadena. Las instituciones tienden actuar de manera reactiva, con capacidades limitadas para impactar las condiciones que favorecen la ocurrencia de los delitos. Adicionalmente, las intervenciones en el campo de la seguridad suelen estar desarticuladas de las medidas en el campo de la salud, la educación y la integración social.
- **La compleja relación entre la violencia y los mercados de drogas.** No hay una única relación entre los mercados de drogas ilegales y la violencia. En determinados contextos las organizaciones criminales pueden operar con bajos niveles de homicidios. Esto puede ocurrir porque el Estado logra disuadir el comportamiento violento de la delincuencia o porque los criminales llegan a consolidar el control territorial y garantizar la impunidad de sus acciones. Desde esta perspectiva, es importante tener en cuenta que hay múltiples causas y dinámicas que explican los altos niveles de violencia.
- **La pérdida de legitimidad de las instituciones y la tensa relación con las comunidades en aquellas zonas de influencia del crimen.** En las zonas de alta influencia del narcotráfico el Estado tiene bajos niveles de legitimidad, que se explican en buena medida por la débil presencia institucional y la limitada oferta de bienes y servicios públicos. En estos territorios las poblaciones desarrollan un nexo de dependencia con economías ilegales, en un entorno en el cual la vida cotidiana es regulada por organizaciones criminales; al mismo tiempo, las comunidades tienen bajos niveles de confianza en las instituciones. En este contexto, las intervenciones indiscriminadas por parte del Estado, con un enfoque predominantemente punitivo, pueden resultar contraproducentes sino logran restablecer los vínculos con las poblaciones.

- ***El enfoque desbalanceado en la aplicación de la ley, con medidas que generalmente recaen en los eslabones más débiles de la cadena.*** La aplicación de las leyes de drogas se han enfocado de manera desproporcionada sobre los eslabones más débiles de la cadena, es decir, consumidores, portadores de pequeñas cantidades y expendedores de drogas locales, que generalmente se encuentran en una situación de vulnerabilidad y son fácilmente reemplazables. Mientras tanto las acciones contra los eslabones más fuertes – aquellos que tienen mayor capacidad de movilizar la violencia y usar la corrupción – continúan siendo la excepción. Los Estados tienen capacidades limitadas para luchar contra el lavado de activos e impactar la estructura económica de las organizaciones criminales.
- ***La falta de indicadores adecuados para medir los avances en la aplicación de las leyes de drogas.*** Los indicadores para evaluar los avances en la aplicación de las drogas se han enfocado más en los procesos – capturas e incautaciones – que en los resultados – impactos positivos en la seguridad y la salud pública -. Bajo este marco, el despliegue de las acciones del Estado contra los mercados de drogas ilegales y el crimen organizado han estado desconectado de la protección de los ciudadanos y la reconstrucción de los lazos de confianza entre las instituciones y las comunidades. Adicionalmente, una de las principales dificultades es la falta de evaluación y monitoreo de las medidas implementadas.

Respuestas prometedoras contra la delincuencia organizada y el tráfico de drogas

Los países miembros de la OEA enfrentan con distintas intensidades el desafío común de la delincuencia organizada, con una fuerte conexión con el tráfico de estupefacientes, especialmente en los países productores y de tránsito. Reconociendo que son múltiples los factores que influyen en la violencia y la delincuencia, las presentaciones y el debate del Evento-Paralelo del 56 Periodo de Sesiones Ordinarias de la CICAD, permitieron identificar los componentes principales de las respuestas prometedoras, las cuales se han enfocado en la disminución de los efectos perjudiciales del mercado ilegal de las drogas.

El evento paralelo permitió conocer las experiencias de Chile, Guatemala, Jamaica, Brasil y México. Además los participantes tuvieron la oportunidad de escuchar lecciones aprendidas y caminos promisorios para combatir el lavado de activos, la reconstrucción del tejido social, la recuperación de la legitimidad del Estado y su presencia en los territorios, así como la reducción de la violencia y el crimen vinculado al mercado de las drogas.

A partir de las presentaciones y el debate, se destacan los siguiente elementos principales de las respuestas prometedoras:

- ***La presencia del Estado en los territorios y el restablecimiento de la relación de confianza entre las comunidades y las instituciones.*** Un componente principal de las intervenciones exitosas en la capacidad del Estado de hacer presencia efectiva en el territorio, a través no sólo de la incursión policial sino de la llegada y permanencia de las distintas instituciones, bajo una perspectiva integral. Un elemento clave en este sentido es el restablecimiento de las relaciones de confianza, con la apertura de oportunidades para las comunidades y la garantía de sus derechos.
- ***Fortalecimiento del tejido social y la apertura de oportunidades.*** Las comunidades tienen un papel clave en las respuestas al crimen organizado y el tráfico de drogas en el nivel local. El reconocimiento de sus capacidades, así como del restablecimiento de los liderazgos y la acción colectiva, son elementos claves en la construcción de un entorno de seguridad sostenible. Lo anterior requiere de la inclusión social, mayor educación y la generación de oportunidades.

- **La capacidad del Estado de hacer cumplir la ley y proveer justicia.** Las intervenciones prometedoras se han propuesto fortalecer las capacidades de la policía y el sistema de justicia, enfocándose en los grupos criminales más nocivos y los delitos más graves. En las zonas más críticas la primera tarea ha sido recuperar el territorio, con acciones disuasivas que buscan crear las condiciones para el restablecimiento de la presencia del Estado.
- **Medidas contra el lavado de activos que debiliten las organizaciones criminales y protegen la economía legal.** Si bien los Estados han avanzado en el desarrollo de marcos normativos, asumiendo compromisos en el plano multilateral, las capacidades del Estado para enfrentar al lavado de activos continúan siendo limitadas. En promedio en la región por cada 3.000 personas que se encuentran en la cárcel por delitos de drogas, solo una lo está por lavado. Las medidas implementadas han mostrado efectividad, protegiendo a los sectores de la economía legal.
- **Medidas para disminuir y sancionar la corrupción.** En los casos analizados uno de los principales retos fue disminuir los altos niveles de corrupción de las fuerzas policiales y el sistema de justicia, que impiden una lucha efectiva contra el crimen y aumentan la desconfianza de la ciudadanía. Esta tarea requiere de un liderazgo activo de las autoridades políticas y el compromiso institucional.
- **La implementación de estrategias diferenciadas que tengan en cuenta las realidades locales.** Las respuestas al mercado de drogas ilegales, así como al crimen organizado son más efectivas cuando se despliegan respuestas diferenciadas para los distintos eslabones de la cadena. La ofensiva contra el primer y segundo nivel de liderazgo de las organizaciones criminales, requiere ser complementada con la presencia territorial y medidas que garanticen la protección de los ciudadanos. Lo anterior, teniendo en cuenta las características específicas de cada contexto.
- **Disponibilidad de información de calidad y evaluación de las medidas implementadas.** Las respuestas prometedoras tienen como una condición la disponibilidad de información actualizada y de calidad. Esta es la base para la focalización de los recursos y la definición de las prioridades. Adicionalmente, este tipo de intervenciones han contado con mecanismos de monitoreo y evaluación, que permiten observar el cambio en las tendencias y la identificación de riesgos.
- **El tránsito de una lógica de “guerra” a una lógica de seguridad enfocada en los ciudadanos.** Se reconoce que las intervenciones basadas en una lógica de “guerra” basada en la ocupación del territorio y la derrota del enemigo han tenido efectos negativos. Las intervenciones prometedoras son aquellas que definen como prioridad la seguridad de los ciudadanos y que le permiten al Estado recuperar su legitimidad.

Recomendaciones de las mesas de trabajo

Después de la discusión en los dos paneles, los asistentes conformaron mesas de trabajo para debatir sobre los componentes principales que deben tener las intervenciones del Estado frente al crimen organizado. Además, los grupos discutieron sobre los aspectos en la política de drogas que podrían ser mejorados, para responder a las necesidades de las víctimas de la violencia y la delincuencia, y tener una respuesta más efectiva al crimen organizado.

A continuación se presentan las propuestas de las distintas mesas de trabajo. Estos puntos no pretenden reflejar un consenso, sino dar cuenta de las distintas visiones y perspectivas.

Fortalecimiento de las instituciones del Estado

- Implementación de mecanismos de control de la corrupción.
- Rendición de cuentas por parte de las instituciones.
- Recuperación de la confianza y la legitimidad.
- Presencia territorial sostenible.

Desarrollo económico y social

- Mejora de las condiciones de vida para las poblaciones afectadas.
- Integración de las comunidades marginadas.
- Apertura de oportunidades e inclusión social.

Mejora de la información

- Más y mejor información sobre el mercado ilegal de las drogas. Generación de evidencias.
- Coordinación entre las distintas instituciones que manejan la información.
- Capacidad de análisis.
- Políticas basadas en la evidencia.

Respuesta que tengan en cuenta el contexto

- Reconocimiento de las necesidades locales y las vulnerabilidades a nivel territorial.
- Adaptación de las políticas a las particularidades de cada contexto.

Reconocimiento de las capacidades de las comunidades y participación activa de los ciudadanos

- Hacer parte a las comunidades en el proceso de planificación, implementación y evaluación.
- Dirigir los esfuerzos a la reconstrucción del tejido social.
- Fortalecimiento de la sociedad civil.
- Resiliencia y capacidad de retomar el control social en localidades violentas.

Anexo A

Nuevos enfoques para la aplicación de las leyes de drogas y respuestas a la delincuencia organizada

Side-event: 56 Periodo de Sesiones Ordinarias de la CICAD

18 de noviembre de 2014, Guatemala

Agenda

- 2:00 – 2:30pm Bienvenida
- Nuevos enfoques para abordar el problema de las drogas y la delincuencia organizada
- Embajador Paul Simons**, Secretario Ejecutivo de la CICAD
- Ministro de Gobernación**, Mauricio López Bonilla
- Ministro de Relaciones Exteriores**, Carlos Raúl Morales
- 2:30pm-2:45pm Introducción al debate y breve explicación de las reglas del encuentro
- Maribel Carrera**, IEPADES
- 2:45 – 4:00 pm Sesión I. *Nuevos enfoques en la aplicación de las leyes de drogas y respuestas a la delincuencia organizada*
- Moderador: Elena Diez Pinto*, Experta en materia de planificación de políticas públicas
- Presentaciones introductorias 2:45pm – 3:25pm
- **Marie Nougier** (Marco general y mirada regional - Proyecto “Modernizando la aplicación de las leyes de drogas del International Drug Policy Consortium).
 - **Mayda de León** (Guatemala – IEPADES)
 - **Catalina Mertz** (Chile- Paz Ciudadana)
 - **Alejandro Hope** (México - Consultor independiente)
- 3:25pm – 4:00pm Preguntas y respuestas
- 4:00 – 4:15 pm Café
- 4:15 – 5:30 pm Sesión II *Respuestas prometedoras contra la delincuencia organiza y el tráfico de drogas*
- Moderador: Coletta Youngers* (WOLA)

Presentaciones Introductorias 4:15pm – 4:55pm

- Intervenciones a nivel territorial (**Robson Rodrigues** - Igarapé Institute, Brazil)
- Construyendo comunidades resilientes – respuestas ciudadanas a la violencia y a la delincuencias (**Eric Olson** - Woodrow Wilson Center)
- Estrategias contra el lavado de activos y la extinción de dominio como una estrategia contra las finanzas del crimen (**Daniel Rico** – Colombia)
- Vigilancia y reforma de la policía en las sociedades del Caribe (Professor **Anthony Harriott**, The University of the West Indies Jamaica)

4:55 pm – 5:30pm Preguntas y respuestas

5:30pm – 6:45pm Debate grupal

Moderador: **Juan Carlos Garzón** (Woodrow Wilson Center)

6:45pm – 7:00pm Palabras Finales

Adam Blackwell, Secretaría de Seguridad Multidimensional
OEA

7:00 – 8:00 pm Coctel de Cierre

