

# IX-LIDERAZGO ANTE EL PROBLEMA DE LAS DROGAS

## 1- El Informe Sobre el Problema de las Drogas en las Américas y su impacto

**E**n la Sexta Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, en abril de 2012, las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas encargaron a la Organización de los Estados Americanos la elaboración de un Informe sobre el problema de las drogas en las Américas. El encargo, comunicado por el Presidente de la Cumbre, Juan Manuel Santos, fue categórico: había que elaborar un informe abierto, completo, que develara los claroscuros de lo actuado hasta el momento en materia de drogas, sin ocultar los temas sensibles y sin temor a romper tabúes, para abrir el camino a nuevas formas de encarar el fenómeno.

Un año después la tarea estaba terminada. En Mayo de 2013 se entregó al mismo Presidente de Colombia, y por su intermedio a todos los Jefes de Estado y de Gobierno, el Informe Sobre el Problema de las Drogas, que de inmediato tuvo un enorme impacto. Menos de un mes después, la Asamblea General de la OEA se reunió en Antigua Guatemala, en la primera Sesión que se dedicaba a este gran problema. Sus conclusiones permitieron verificar de qué manera los gobiernos y pueblos del continente sentían la necesidad urgente de revisar las políticas que habían predominado en el hemisferio y que estaban lejos de alcanzar los resultados esperados.

En sólo 16 meses con el Informe logramos abrir la puerta a una discusión abierta, tan franca como inédita sobre todas las opciones disponibles en la búsqueda de políticas más eficaces para enfrentar el problema de las drogas en el continente. El prestigioso diario norteamericano The New York Times apuntó que "efectivamente el Informe rompe el tabú al considerar alternativas al actual enfoque prohibicionista". La revista Semana, de Colombia, afirmó que "este informe, abre otro frente de debate dentro de las distintas alternativas para enfrentar el negocio de la droga en sus distintas etapas, lo mismo que las consecuencias de su consumo".

"La OEA y los países de Latinoamérica están contribuyendo positivamente a romper el tabú que ha silenciado por tanto tiempo el debate acerca de una

política de drogas más humana y eficaz”, dijeron a su vez, refiriéndose al Informe, los Presidentes Fernando Henrique Cardoso, Ricardo Lagos, Ernesto Zedillo y César Gaviria en un escrito de mayo de 2013. Y la Comisión Global sobre Políticas de Drogas -que integran los cuatro ex Presidentes mencionados, más Jorge Sampaio y Ernesto Zedillo, además de Kofi Annan, Mario Vargas Llosa, Javier Solana, George Schultz, Paul Volcker y otras relevantes personalidades mundiales- en coincidencia con el Informe señaló en su documento “Cómo asumir el control: distintas vías hacia políticas de drogas eficaces” que “poner a la salud y la seguridad de las comunidades en primer lugar requiere una reorientación fundamental de las prioridades políticas y los recursos, que deje de lado las fallidas leyes punitivas e impulse intervenciones en el campo de la salud y sociales basadas en evidencia”.

En estas expresiones, entre cientos de otras, se refleja el mérito mayor del trabajo que encomendaron los Presidentes de todos los países del hemisferio en Cartagena de Indias. El Informe que elaboramos estableció un antes y un después en la forma de encarar el fenómeno de las drogas, rompiendo las barreras que inhibían un diálogo transparente y abriendo paso a un debate sin tapujos ni falsos prejuicios, que sólo podía traer buenos resultados a nuestras sociedades de cara a un tema lacerante que hiere a ricos y pobres, a hombres y mujeres, a niños, jóvenes y viejos. Dramáticamente, a todos por igual.

El Informe sobre el Problema de las Drogas reconoció sin ambages la relevancia del problema, puesta de manifiesto por los principales líderes de la región:

*“El Problema existe y preocupa. Preocupa a las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno que encargaron el presente Informe, pero también al ciudadano común. Preocupa a la mujer que ve el tráfico de drogas practicado en su vecindario como una amenaza inminente para sus hijos y la integridad de su hogar; al juez que debe condenar a un vendedor o, en muchos países, a un consumidor de drogas; a los voluntarios de una ONG que tratan de apoyar a jóvenes drogadictos y al legislador que debe interpretar la diversidad de voluntades de sus representados frente a este problema ( ) Todos viven el problema, pero lo viven de manera distinta. Y lo mismo ocurre con los países, para los cuales el problema se manifiesta de manera diferente según sus realidades específicas( ) Ocurre de tal modo, no sólo debido a la diversidad existente entre los países del Hemisferio, sino porque el problema mismo se compone de diferentes manifestaciones que afectan también de manera diferenciada a nuestros países, al grado de hacer difícil, quizá imposible, capturar en un sólo conjunto de recomendaciones políticas la variedad y extensión de desafíos que ese problema, en esas diversas manifestaciones, plantea El punto de partida de este análisis es, en consecuencia, que no existe un sólo problema relacionado con las drogas sino múltiples problemas asociados, a su vez, a la diversidad de*

*características de nuestros países pero también a la posición que ellos ocupan con relación al problema.”*

Para abordar esta gran tarea, la Organización reunió a más de trescientos servidores públicos, especialistas del ámbito privado y de organismos internacionales, expertos académicos y líderes sociales y políticos de todo el continente, quienes contribuyeron con sus opiniones, aportes en aspectos específicos, experiencia y buena voluntad, a la realización del Informe encomendado.

¿Por qué se hizo ese encargo a la Secretaría General? Porque, ciertamente, no existe otra instancia en la región en la que un problema hemisférico pueda ser tratado con la libertad y amplitud con la que se puede hacer en la OEA. Se trata de un asunto claramente hemisférico: el problema de las drogas afecta a todos los países de América aunque de manera diferenciada, provocando en ellos efectos diversos. Esa diversidad de situaciones genera enfoques e intereses que, sin ser divergentes, propician también distintas opciones para enfrentarlas. Sólo la OEA podía reunir toda esa variedad de enfoques, intereses y opciones y, mediante un diálogo franco y guiado por la vocación de unidad y cooperación entre Estados, propia de esta Organización, encontrar puntos de convergencia y consenso entre todos ellos de modo de seguir avanzando en un marco de solidaridad, cooperación y unidad.

En Estados Unidos, presentamos el informe junto al Secretario Ejecutivo de CICAD y otros altos funcionarios de la OEA, ante diversas instancias de la sociedad civil. El documento propició un intenso debate, acrecentado como consecuencia de la apertura de una industria legal de marihuana en los Estados de Colorado y Washington, mientras el uso médico de la marihuana es ya autorizado en numerosos otros estados. En el mismo país, por iniciativa del Departamento de Justicia y bajo un enfoque que persigue entre otros principios la proporcionalidad y salvaguarda de los Derechos Humanos, se ha abierto también un proceso de revisión y reducción de sentencias para diversos perfiles de delitos relacionados con el mundo de las drogas, entre los que se destacan aquellos de posesión simple y microtráfico.

Significativamente, la Administración Obama ha dejado ya de usar el término “guerra contra las drogas”, lo cual no es un simple cambio retórico, sino que revela una concepción distinta de las mejores maneras de enfrentar el problema. El propio Presidente lo ha dicho de modo explícito: “No vamos a salir del problema de las drogas por medio de las detenciones”. (“*We are not going to arrest ourselves out of the drug problem*”).

En Uruguay entregamos el informe directamente al Presidente Mujica y sus principales asesores, justo antes de la aprobación de la ley que crea un mercado regulado de cannabis. El diseño de ese mercado regulado reconoce el

enfoque de salud pública por el que aboga el informe, así como el de enfrentar de manera preventiva la violencia y el tráfico ilícito. De igual manera, en junio de 2013 la Secretaría participó en un debate sobre las futuras opciones en la política de drogas con representantes del gobierno federal, del Congreso de la Unión, del gobierno del Distrito Federal y con organizaciones de la sociedad civil. El nuevo "Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia" implementado por el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, plantea la necesidad de adoptar programas amplios y multisectoriales de prevención, consistentes con el Informe.

El Informe fue también expuesto ante un grupo de más de 500 representantes del sector de la salud federal y estatal, así como representantes de la sociedad civil. El enfoque principal del debate que se desarrolló a continuación, tuvo como foco la búsqueda de formas para dar satisfacción a la creciente demanda por servicios de tratamiento y prevención, un tema central de nuestro Informe.

Colombia ha sido uno de los países donde más intenso ha sido el debate sobre la política de drogas. Allí se presentó el Informe a los Gobiernos de América, entregándolo al Presidente Santos como anfitrión de la Cumbre. Con posterioridad a ello se creó una Comisión Nacional Multidisciplinaria y se han alcanzado ya acuerdos sobre la manera de enfrentar el tema de las drogas y el narcotráfico en las negociaciones de paz entre el Gobierno y las FARC.

Es también importante resaltar el interés por el informe en foros liderados por la sociedad civil. Ese debate se realizó, por ejemplo, en centros de prestigio como *Chatham House* en Londres, ante un grupo europeo, en el *Inter-American Dialogue*, el *Council on Foreign Relations*, en el *Woodrow Wilson Center* en Estados Unidos, en el Congreso y en varias instituciones académicas de México, Chile, Colombia y muchos otros países. En estas oportunidades se pudo profundizar y discutir detalladamente el tema y el Informe con destacados expertos internacionales. La reunión de la Red Iberoamericana de Organizaciones no Gubernamentales que Trabajan en Drogodependencias, realizada en Montevideo, Uruguay, en 2014, estuvo dedicada exclusivamente a analizar el Informe.

Los países europeos también estudiaron el Informe con gran interés. Fue presentado en foros diversos en Londres, Madrid, Lisboa y París, además de una audiencia con la Comisión Europea en Bruselas y con el Canciller del Reino Unido en Londres. Los enfoques de salud pública, descriminalización del consumo personal, y políticas basadas en la evidencia, coinciden plenamente con el análisis europeo liderado por el organismo socio de la OEA, *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)*.

Un momento único de abrir un diálogo con los Ministros de Salud del Hemisferio se presentó en la Asamblea General de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en septiembre pasado en Washington DC. Allí logramos estrechar los lazos entre ambas Organizaciones, para fortalecer el enfoque de salud pública mediante un programa de trabajo conjunto. Y hubo una ocasión equivalente en la Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, en Medellín en noviembre de 2013. Allí se explicaron por parte del Secretario y el Secretario Ejecutivo de CICAD los contenidos principales del Informe y se recogió, de ellos y de su debate, importantes puntos de vista sobre el impacto que el mismo provocaba en relación al diseño de futuras iniciativas de cooperación hemisférica en ese campo.

Es importante también destacar el interés en el tema mostrado por muchos Jefes de Estado en la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Ciudad de Nueva York, en septiembre de 2013. En esa oportunidad la intervención concertada de los Presidentes de Colombia, Guatemala y México fue una demostración más de la voluntad de los gobiernos de la región de modificar sustantivamente sus políticas de control de drogas y de hacerlo en el marco de un amplio diálogo conjunto.

Mediante estas presentaciones y diálogos, el Informe ha establecido el liderazgo de la OEA frente al desafío multidimensional del problema de las drogas, incluyendo los pilares de salud y seguridad ciudadana. También ha contribuido a reforzar el enfoque humanitario frente a este tema, favorecido tanto en el Hemisferio Occidental como en Europa.

Ciertamente, los cambios de leyes y de políticas tendrán su ritmo y no se espera que esto ocurra de la noche a la mañana. Cuarenta años de "guerra contra las drogas" han creado muchas normas, burocracias y fuertes convicciones que perduran. Por ello no es razonable esperar que los cambios necesarios ocurran todos al mismo tiempo en todos los países, ni en tiempos breves. El Informe señaló que cada país debía enfrentar su propia realidad de acuerdo a cómo se manifestaba el problema y el desarrollo posterior del proceso le ha dado la razón.

## 2- La acción colectiva de la OEA

**A**demás del debate provocado por el Informe, la OEA continuó adelante con su programa de trabajo, por intermedio de las reuniones de CICAD recién reseñadas, de otros eventos de expertos y, especialmente, de la Asamblea

General de Mayo de 2013 en La Antigua Guatemala y luego en la Asamblea General Extraordinaria de 2014 en Ciudad de Guatemala.

Se dedicó al tema la totalidad de la Asamblea General de la OEA en Antigua, Guatemala, en 2013. Esa reunión emitió una Declaración consensuada entre los 29 Cancilleres presentes, que solicitó a los Estados Miembros iniciar un proceso de consultas teniendo en cuenta el contenido del Informe. Esas consultas se realizaron y fueron intensas y fructíferas, a nivel nacional, subregional, regional y hemisférico. Sus efectos han significado, en algunos casos, la apertura a nuevos debates, pero también han dado lugar a importantes consensos que nos proporcionan sólidas herramientas para avanzar en el futuro.

Destacamos especialmente la oportunidad que tuvimos de presentar el Informe en la cumbre de los países de Centroamérica por intermedio del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), y en la cumbre de los países del Caribe por intermedio del CARICOM. Entre los países del SICA, Guatemala ha constituido una comisión nacional sobre drogas que analizará la situación actual de la política interna de drogas en ese país y deberá presentar un informe oficial en los próximos meses. Los países del Caribe, a su vez, han constituido una comisión para estudiar temas relacionados con la despenalización del uso personal de la marihuana.

Los resultados de la Asamblea General Extraordinaria fueron presentados por el Canciller de Guatemala y el Secretario General ante el Presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York y ante la Comisión sobre Estupefacientes de Naciones Unidas con sede en Viena. La OEA seguirá su trabajo de divulgación y promoción de sus propuestas, con miras a buscar consensos en la Asamblea Especial de Naciones Unidas sobre el Tema de las Drogas, a realizarse en 2016.

### 3- Algunos consensos

**T**ranscurridos algo más de dos años de presentado el Informe de Drogas, lo más importante, es que ya se pueden exhibir importantes consensos obtenidos del debate que éste abrió.

**Primer consenso:** El problema de drogas se debe abordar con un enfoque de salud pública.

Si bien la Estrategia Hemisférica Sobre Drogas de 2010 ya identificaba la dependencia de drogas como una enfermedad crónica y recurrente que debía ser tratada como un tema de salud pública, en la práctica pocos países habían

logrado asumir las obligaciones necesarias a nivel político para brindar el respaldo y apoyo necesarios a este enfoque, así como destinar recursos y compromisos para atender el problema.

El enfoque de salud pública plantea desarrollar intervenciones amplias con un enfoque de tres vertientes: intervenciones diseñadas para impactar al usuario o a la población en riesgo, la disponibilidad de las sustancias y el ambiente que tolera o acepta el consumo. Una política efectiva de reducción de la demanda requiere de apoyo político, un marco legal sólido y recursos y presupuesto adecuados para sostener tales políticas.

Por ello en el Informe se señaló que era absolutamente contradictorio tratar al drogodependiente como un enfermo y, al mismo tiempo, penalizarlo por su consumo o por haber cometido un delito relacionado con éste. Por la misma razón se insistió en que había que buscar activamente alternativas al encarcelamiento para las personas que constituyen el último eslabón de la cadena de distribución y se indicó igualmente que la opción de la despenalización del consumo personal -ya adoptado por 12 países de nuestro hemisferio- debía estar bajo consideración sería como opción para aquellos que no lo han hecho.

Ese criterio, que el Informe define como “enfoque de salud pública”, ha terminado por imponerse como consenso entre los Estados de las Américas. Como resultado del encuentro con los directores de la Organización Panamericana de la Salud en septiembre de 2013 se logró intensificar el interés de los Ministros de Salud en el tema de las drogas. A esto siguió la negociación de un plan de trabajo conjunto CICAD/OPS, que incluye actividades concretas tales como reuniones subregionales conjuntas de Ministros de Salud Pública y Comisionados Nacionales de drogas. El primero de estos eventos -que reunió a los países de Centroamérica bajo el auspicio del SICA- tuvo lugar en San Salvador, en junio de 2014.

Es verdad que aún queda un largo trabajo por realizar en este ámbito, pues la labor de instrumentalización de esa visión y enfoque de salud tiene muchas aristas y conlleva un largo proceso de institucionalización. Sin embargo, también se debe ser consciente de que los avances logrados en los últimos dos años no habrían sido tales si no es por la reflexión que provocó el Informe en los Estados Miembros de la OEA y fuera de ellos.

**Segundo consenso:** Se deben implementar reformas judiciales orientadas a proveer alternativas al encarcelamiento.

Como se señala en el Informe, la aplicación de leyes severas sobre drogas ha disparado la tasa de encarcelamiento en muchos países, contribuyendo a un grave hacinamiento en las cárceles. Por otro lado, el consumo no se detiene

en el umbral de las prisiones, con lo que el problema de raíz en ocasiones no se aborda (ni se trata cuando hay dependencia de drogas) en ninguna de las fases del proceso judicial y/o penal.

Varios países ya han decidido examinar la necesidad de adoptar medidas que permitan revertir esta situación de modo que se respeten los derechos humanos y las garantías penales básicas, al tiempo que permitan mantener y garantizar la seguridad pública. Este tema figura claramente en la Declaración de Antigua, reflejando las preocupaciones de muchos Estados Miembros de la OEA y sobre el problema específico de la proporcionalidad de las penas.

Como Presidencia de la CICAD, Colombia propuso en diciembre de 2013 la creación de un grupo de trabajo orientado a analizar y generar propuestas alternativas al tratamiento penal y penitenciario en todos los eslabones de la cadena del Problema Mundial de las Drogas, con enfoque de género y que incorpore a productores y consumidores. Este grupo comenzó su trabajo y deliberaciones en junio de 2014 y en él se han analizado opciones para situaciones que se presentan antes de entrar en el sistema de justicia penal, para situaciones en etapas previas al juicio dentro del sistema judicial, para personas ya condenadas y alternativas para la población penitenciaria.

Varias son las líneas de acción concretas que se plantean para la consideración dentro de esta área. Entre ellas se deben destacar la revisión de la severidad de las sentencias y tipificación de delitos para algunos perfiles específicos de personas infractoras vinculadas con el mundo de las drogas; la búsqueda de alternativas al encarcelamiento para infractores dependientes de drogas, así como para personas que cometen delitos menores y que constituyen los eslabones más débiles en las cadenas del tráfico; la aplicación de un enfoque de salud pública para la población infractora dependiente de drogas dentro del sistema penitenciario; y un enfoque de integración socio-laboral para personas en conflicto con la ley por problemas de drogas, tanto dentro de una modalidad de alternativas al encarcelamiento, como también dentro del sistema penitenciario.

Teniendo en cuenta los enfoques precedentes y las experiencias que se han venido identificando, la adopción o diseño de alternativas al encarcelamiento debería estar orientada a la búsqueda de proporcionalidad en el castigo de conductas relacionadas con drogas y a la reducción del papel del sistema penal en respuesta a dichas conductas. Lo que quisiéramos promover es la generación de un menú de posibilidades que cada Estado pueda adecuar a su contexto particular, dadas las distintas realidades que cada uno de ellos enfrenta.

Desde la OEA hemos impulsado paralelamente un diálogo continuo con los sistemas judiciales (incluidos los presidentes de Cortes Supremas, Defensorías Públicas, y Ministerios), el propio Ejecutivo, los sistemas de salud y actores



de la sociedad civil, para identificar medidas concretas de alternativas al encarcelamiento bajo supervisión judicial para infractores dependientes de drogas. Como resultado, en los últimos cuatro años han pasado de cuatro a diecisiete los países en los que, bajo la figura de los tribunales de tratamiento de drogas, se están explorando, implementando o consolidando modelos alternativos.

**Tercer consenso:** El delito organizado transnacional es un actor principal en el problema de drogas.

Como señalamos en el Informe, además del daño a la salud, el proceso de producción, tráfico, venta y consumo de drogas ha generado un negocio ilícito que atenta contra la seguridad, el bienestar humano y material de nuestros ciudadanos y contra la integridad de las instituciones. El Informe agrega que tal actividad ha propiciado el surgimiento o fortalecimiento de gigantescas redes criminales transnacionales, que han terminado por expandir sus acciones a otras áreas delictivas a un grado que lleva a pensar que ni siquiera la desaparición de esa economía ilegal podría poner ya fin a su accionar criminal.

En el plano transnacional pueden mencionarse como otras actividades ilícitas realizadas por estas organizaciones el tráfico ilegal de armas, el contrabando, la piratería de productos, la trata de personas, el tráfico de migrantes, el tráfico de órganos, el tráfico de especies animales en vía de extinción y el tráfico de reliquias arqueológicas, entre otras. En el plano doméstico o nacional, además de la producción y venta de drogas controladas, pueden identificarse como actividades del delito organizado la venta ilegal de armas, la venta de piratería y contrabando, el control y explotación de la prostitución, el robo y la venta de productos robados, la minería ilegal, el secuestro y la extorsión, incluida la victimización de migrantes.

Hoy existe consenso en la región que esas redes criminales, tipificadas como delito organizado transnacional, deben ser prevenidas y combatidas en un contexto de cooperación internacional. La reunión de la Asamblea General de la OEA en Antigua declaró en tal sentido el compromiso de los Estados americanos de incrementar los esfuerzos para prevenir, detectar y sancionar las operaciones de lavado de activos provenientes de actividades delictivas, particularmente del tráfico ilícito de drogas y la corrupción, y de reforzar la cooperación internacional para prevenir el ingreso, flujo y egreso de dichos activos a nuestros sistemas financieros.

La Asamblea General reunida en Asunción en junio de 2014 aprobó, a su vez, instruir a la Secretaría General de la OEA a que estableciera y coordinara una Red Interamericana de Prevención de la Violencia y el Delito. En el mismo contexto se debe considerar la modificación de las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el blanqueo de capitales

(GAFI), realizadas en febrero de 2012. Estas modificaciones buscan poner énfasis en el desarrollo de capacidades operativas en materia de cooperación internacional para la recuperación de activos del delito organizado transnacional y su correspondiente decomiso.

**Cuarto Consenso:** Es indispensable fortalecer las instituciones judiciales y de orden público.

Se señaló en el Informe que en muchos países del Hemisferio, pero particularmente en aquellos que pueden ser caracterizados como de tránsito de drogas controladas, existe una importante debilidad de las instituciones del Estado, que es agudizada por la acción corruptora de las propias organizaciones criminales y que permite que esas organizaciones acentúen el uso de la violencia como forma principal de operación de sus actividades. En esas condiciones -se señala en el mismo Informe- la violencia se convierte en el único instrumento para resolver las disputas con sus competidores y para imponer su poder sobre la comunidad y muchas veces sobre el propio Estado.

En el mismo documento se recuerda lo señalado en el informe conjunto del PNUD y la OEA "Nuestra Democracia", de 2010, que afirma que "la falta de Estado es la que explica por qué poseemos la tasa de homicidios más alta del mundo, por qué el narco-crime domina territorios e influye sobre las decisiones públicas, y por qué hay amplias zonas de nuestros territorios que están fuera del alcance de la ley".

La necesidad de robustecer las instituciones judiciales y de orden público, como efecto de esa situación, es hoy objeto de un consenso generalizado en nuestros países y entre nuestros Estados. Algunos de ellos han realizado importantes esfuerzos en la profesionalización de sus fuerzas policiales y en la depuración y fortalecimiento de sus instituciones judiciales. Para otros, sin embargo, el desafío perdura y requerirán de inversiones sustantivas tanto financieras como de capital humano, por un período extendido, para lograr fortalecer las instituciones judiciales y de orden público.

Después de dos años de presentado el informe y como efecto del debate abierto por éste, es posible identificar también vías de avance para enfrentar el problema.

En materia de salud pública, es necesario desarrollar iniciativas subregionales y establecer áreas prioritarias de acción conjunta; generar sistemas de información, seguimiento y evaluación; crear un marco de referencia para que los países desarrollen políticas de salud pública en materia de drogas; favorecer una mayor calidad de la atención de las personas con problemas por consumo de drogas mediante criterios de calidad para la prestación de servicios y diseñar currículos y materiales para capacitar a los profesionales de la salud en la atención de problemas por consumo de drogas.

En lo referente a reformas judiciales que provean alternativas al encarcelamiento, ha llegado el momento de hacer un esfuerzo consistente, en el que se revise la severidad de las sentencias y la tipificación de delitos para ciertos tipos de infractores en materia de drogas. La búsqueda de alternativas al encarcelamiento para infractores dependientes de drogas o para personas que cometen delitos menores dentro de las cadenas del tráfico, es también una necesidad actual. Desde luego, la eliminación de la cárcel para las personas por simple posesión de pequeñas cantidades de drogas parece hoy necesaria en las legislaciones de algunos países. Para estas mismas personas y también para quienes deban cumplir penas en el sistema carcelario, deben buscarse vías de rango judicial, para su integración laboral a la sociedad. También debe considerarse que uno de los propósitos de toda reforma judicial en esta materia debe ser la aplicación de un enfoque de salud pública para la población infractora dependiente de drogas dentro del sistema penitenciario.

La constatación del rol del delito organizado transnacional en el problema de drogas y fuera de él, debe dar paso a la aplicación de medidas no sólo dentro de los Estados, sino fundamentalmente entre ellos, que propicien y amplíen la cooperación en los ámbitos judicial, policial y de prevención. Desde que el delito y la violencia han adquirido una dimensión internacional no hay más alternativa que generar formas igualmente transnacionales de prevenirlo y combatirlo.

Por último se debe perseverar en el robustecimiento de las instituciones judiciales y de orden público y, para ello, se deben generar todas las instancias de cooperación internacional que sean necesarias. En el plano de la cooperación judicial la OEA ya opera importantes instrumentos de cooperación. Existen también importantes experiencias de cooperación internacional en el terreno de la reestructuración y profesionalización de los policías, aunque en este último caso basadas principalmente en iniciativas bilaterales. También se debe consignar que existe un enorme potencial para que, en un contexto hemisférico y regulado por la OEA, se articule un sistema de cooperación en el plano policial. Es una capacidad que debe ser aprovechada porque el desafío es enorme y un eslabón nacional frágil inevitablemente debilitará toda la cadena internacional de control del delito en el hemisferio.

A pesar que se ha avanzado en un terreno muy importante desde que presentamos el Informe sobre drogas por encargo de las Jefas y Jefes de Estado de las Américas, todavía existe, sin embargo, un largo camino por recorrer. En ese camino es probable que muchos temas pongan a prueba la solidaridad colectiva de los Estados de las Américas y su decisión de buscar soluciones conjuntas a los problemas que los aquejan. Por ello hemos reiterado, en diversas oportunidades, las recomendaciones que se hicieran en el Informe. Sin importar las dificultades que deba enfrentar, la cooperación es necesaria y debe buscarse mediante un enfoque integral, basado en evidencia y experiencia científica y tomando en cuenta las realidades y necesidades de cada país.

## 4- La acción permanente de la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas

La Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas fue pieza clave en toda la realización del Informe y su discusión posterior. Tres sesiones de la CICAD, el cuerpo técnico del hemisferio asociado con este tema, han estado dedicadas a su análisis. Pero además es importante reconocer que los asuntos de prevención y rehabilitación, a los que el Informe otorga gran prioridad, han sido elementos clave de los programas de trabajo de la CICAD desde mucho tiempo antes y figuran de manera preeminente en el Plan de Acción actualmente vigente.

Dicho programa de trabajo incorpora iniciativas en salud pública, alternativas al encarcelamiento, integración social y manejo de activos incautados, todos en línea con las conclusiones del Informe. Además, en el seno de la CICAD se ha llevado a cabo un nuevo acercamiento con la sociedad civil y la academia, así como un intenso debate sobre las nuevas políticas de cannabis en el hemisferio, enfocado en los desafíos de implementar sistemas regulatorios con la debida atención a la prevención y los impactos sobre la salud, principalmente entre los jóvenes.

## 5- El Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM)

El Mecanismo fue creado en 1988 para realizar el seguimiento del progreso de los esfuerzos individuales y colectivos de todos los países participantes en la tarea de controlar el abuso de drogas. Desde su puesta en práctica merced a un mandato de la Segunda Cumbre de las Américas, este mecanismo se ha convertido en una plataforma que ha permitido a los Estados Miembros evaluar colaborativa e imparcialmente las políticas de control de drogas en el Hemisferio. El MEM se basa en los principios de soberanía, jurisdicción territorial y responsabilidad compartida y ayuda a identificar las fortalezas y debilidades de los Estados Miembros en materia de políticas y prácticas de control de drogas. Es considerado "la única herramienta hemisférica válida para evaluar las políticas

de control de drogas en los países que conforman el Sistema Interamericano.” (Declaración de Antigua Guatemala, 43 período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, 2013)

Este Mecanismo mide el progreso realizado por los Estados Miembros para abordar el problema de las drogas y otros delitos conexos, mediante la implementación de 27 recomendaciones estándar, basadas en el Plan de Acción de la Estrategia Hemisférica sobre Drogas 2011-2015 establecido por la CICAD. Las áreas temáticas de fortalecimiento institucional, reducción de la demanda, reducción de la oferta, medidas de control y cooperación internacional están contenidas en las 27 recomendaciones mediante las cuales se evalúa a cada uno de los Estados Miembros.

En términos de seguridad, el MEM está dirigido a fortalecer las instituciones nacionales en materia de control del tráfico de drogas y delitos conexos, mejorar los sistemas de información en dichas áreas y adoptar medidas de control para el tráfico de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados con el tráfico de drogas, así como a fortalecer los marcos institucionales y legislativos en materia de prevención, detección, investigación, enjuiciamiento y control del lavado de activos. El objetivo fundamental del MEM continúa con el fortalecimiento del diálogo y la cooperación regional en el campo del control de las drogas. En términos generales, el MEM es uno de los principales protagonistas en cuanto a la prestación de asistencia a los Estados Miembros para mejorar los controles y prevenir el tráfico de drogas y los delitos conexos que representan una seria amenaza a la seguridad del Hemisferio.

Durante la última década se han desarrollado también nuevas capacidades institucionales para enfrentar el tráfico, venta y consumo de drogas controladas. Se verificó una continua evolución de las actividades de cooperación desarrolladas desde la Secretaría General, tendiente a enfrentar las nuevas amenazas y cambios en la producción y tráfico de drogas, así como a las consecuencias de su consumo. Por intermedio de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD), se desarrollaron nuevos programas relativos a la venta de drogas por Internet, el uso de indicadores de comportamiento humano para identificar pasajeros que podrían estar transportando drogas y el control de drogas sintéticas que incluye las nuevas sustancias psicoactivas (NPS), identificar y buscar embarcaciones turísticas y el uso de software económico y comercialmente disponible para analizar la información de las investigaciones antidrogas (ANAOPS).

Los Estados Miembros de la OEA se enfrentan al desafío de abordar problemas, cada vez mayores, relacionados con el abuso de drogas y la violencia relacionada con las drogas. Los gobiernos deben responder a la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales y humanas en los campos de prevención

de la violencia, tratamiento y rehabilitación, a través de intervenciones basadas en un enfoque de salud pública. Los programas de reducción de la demanda elaborados por la Secretaría General, por intermedio de la Secretaría Ejecutiva de CICAD, prestan apoyo a los Estados para el logro de este objetivo, a través de: 1) la participación directa de los Ministerios de Salud, de las Comisiones Nacionales sobre Drogas y de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas relacionadas con la prevención y tratamiento del consumo indebido de drogas; 2) la elaboración de estándares hemisféricas para la prevención y el tratamiento en relación al abuso de drogas; 3) ofrecer capacitación y certificaciones aprobadas por el estado para trabajadores de atención médica de primera línea, profesionales especializados en prevención y profesionales en los servicios de tratamiento; 4) poner en marcha mecanismos de acreditación para instituciones ambulatorias y hospitalarias dedicadas al tratamiento por consumo de drogas; 5) ofrecer capacitación a proveedores de servicios especializados que trabajan con poblaciones de alto riesgo, tales como adolescentes, mujeres, delincuentes encarcelados. Estos programas se desarrollan en coordinación cercana con la Organización Panamericana de la Salud, El Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas (COPOLAD), la Red Iberoamericana de ONG que trabajan en Drogodependencias (RIOD), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) el, CARICOM, la Universidad de West Indies y otras organizaciones internacionales, regionales y subregionales y entidades académicas para abordar de mejor manera las necesidades de los Estados Miembros de la OEA en la Reducción de la Demanda.

Durante el período de 2005-2015, la reducción de la demanda contó con muchas iniciativas exitosas en todo el hemisferio. Es de notar el Programa de Capacitación y Certificación para la Prevención, Tratamiento y Rehabilitación de Abuso de Drogas y la Violencia (PROCCER), el cual ha sido puesto en marcha en varios países en los cuales se realizaron diagnósticos sobre las capacidades para efectuar tratamientos y las necesidades de capacitación de los proveedores de servicios. Desde comienzos del programa en 2007, El Salvador brindó capacitación a 600 proveedores de servicios y certificó a un total de 185 proveedores de servicios de tratamientos; desde 2011, 611 proveedores de servicios recibieron capacitación en Nicaragua; desde 2008, 165 recibieron capacitación en Guatemala; desde 2011, 456 recibieron capacitación en Costa Rica, y desde 2012, 83 proveedores de servicios recibieron capacitación en Panamá. Desde 2010, México ha brindado capacitación a 602 proveedores de servicios y ha evaluado a un total de 448 proveedores de servicios de tratamiento. Desde 2011, el Caribe ha capacitado y certificado a 211 profesionales en prevención y proveedores de servicios de tratamiento. Desde 2010, FLACT ha capacitado a orientadores terapéuticos en

todos sus diecinueve Estados en todo el Hemisferio, con atención especializada en Brasil, a partir de 2011.

El financiamiento de redes criminales supone un gran desafío para la gobernabilidad democrática y su combate supone privar a los delincuentes de las ganancias generadas por sus actividades ilícitas. Por ello durante la última década, por intermedio de la Secretaría Ejecutiva de CICAD, hemos llevado a cabo la implementación de un Programa de Capacitación en Prevención y Sanción del Lavado de Activos con el fin de mejorar la capacidad de jueces y fiscales para juzgar y sancionar el lavado de activos y sus delitos conexos. Este programa ha contado con más de mil participantes y generó cuatro ediciones de la obra *El Combate al Lavado de Activos desde el Sistema Judicial*, publicación que ha sido referencia para sentencias judiciales en Estados Miembros como Perú, El Salvador, Uruguay, entre otros.

Desde 2008, además, llevamos a la práctica el Proyecto BIDAD, que fortaleció los marcos legales y organizacionales de diversos Estados en relación a la investigación patrimonial, la incautación, el decomiso, la administración y la disposición de bienes de procedencia ilícita. Además de numerosas publicaciones de impacto regional, el Proyecto ha impulsado la promulgación e implementación de medidas legislativas en Argentina (Decreto 826/2011 y Código Penal), Uruguay (Ley 18494, Ley 18362 y Decreto Ejecutivo 339-2010) y El Salvador (Ley de Extinción de Dominio); así como otras reformas legales para la creación y/o mejoramiento de Unidades Especializadas en la Administración de Bienes Incautados y Decomisados. En 2015, el Proyecto se encuentra en ejecución en Brasil y Paraguay.

La creación y desarrollo de las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF), por su parte, que incluye la elaboración de marcos legales, el diseño de infraestructura de tecnologías de información y el fortalecimiento de capacidades analíticas estratégicas y operativas, ha sido también una eficaz contribución al combate al lavado de dinero en el continente. A la fecha, la totalidad de los países de la región cuentan con UIFs en funcionamiento y todas ellas han recibido entrenamiento especializado en temas relacionados con la recepción, análisis y disseminación de información de inteligencia financiera. Para el desarrollo de los procesos de asistencia técnica en este aspecto se crearon sinergias con otros grupos de trabajo a nivel interno y externo de la organización, tales como CICTE, BID, FMI, y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).



*Secretario de Seguridad Multidimensional  
Adam Blackwell y el Obispo, Fabio Colindres,  
El Salvador, 2012*