
II.1.LAS DROGAS Y LA SEGURIDAD HUMANA EN EL CONTINENTE AMERICANO* CONCLUSIONES DE LA REUNIÓN DE TRABAJO DE EXPERTOS

San José, Costa Rica, 28-30 de marzo de 1999

SUMMARY

This report provides an analytical summary of the conclusions reached by a group of approximately one hundred experts from twenty-eight countries of the region which met in San José, Costa Rica, between March 28 and 30, 1999, at the invitation of the Foreign Affairs Minister of Canada, the Honourable Lloyd Axworthy. The group considered how current anti-drug policies and activities in the Americas could be further enhanced by relating them more closely to the pursuit of the broader policy objective of promoting human security in the hemisphere.

The group of experts paid special attention to the commitments already made by member states as part of the *Plan of Action Second Summit of the Americas* (Santiago, 1998) and the *Anti-Drug Strategy in the Hemisphere* (OAS/CIDAD). The group noted how the concept of human security could help foster the development of comprehensive, more clearly focused and better integrated responses to the problem of drugs. The human security agenda is one which can generate a useful and important dialogue between governments and civil society organizations.

The report articulates some policy issues relating to anti-drug strategies within the broader agenda of promoting human security in the Americas. It contains a number of suggestions and recommendations for consideration by foreign ministers during the first meeting of the newly established Foreign Ministers Dialogue Group on Drugs. The suggestions relate principally to four to four main policy areas which are essential to both the promotion of human security and the reduction of the harmful effects of illicit drug: the participation of civil society; governance, the strengthening of institutional capacities and in particular the fight against corruption; international development and trade; and health and education.

*Traducción del original en inglés: Orlando García Valverde, Interidiom, Costa Rica. 04/01/2001

In addition, suggestions are offered with respect to the removal of remaining obstacles to effective international cooperation to promote human security and control the traffic of illicit drugs. Specific recommendations are also made to promote the effective implementation of existing international commitments, in particular the existing *Program to Combat Corruption and the Convention against Corruption*, and the *Inter-American Convention the Illicit Production and Trafficking in Firearms*.

Introducción

En el contexto de la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago en abril de 1998, el Gobierno del Canadá emprendió una iniciativa para crear el Grupo de Diálogo de Ministros de Relaciones Exteriores sobre las Drogas. El propósito del Grupo de Diálogo es ofrecer a los ministros de Relaciones Exteriores la oportunidad de considerar las vinculaciones que existen entre los problemas de la región en cuanto a drogas y las necesidades y preocupaciones más amplias que en materia de seguridad humana tienen los pueblos del continente americano.

En preparación para una primera reunión del Grupo de Diálogo, el Honorable Lloyd Axworthy, ministro de Relaciones Exteriores del Canadá, solicitó que expertos independientes de organizaciones de la sociedad civil del continente americano y de dependencias gubernamentales se reunieran para determinar cuánto podrían mejorarse las actuales políticas y actividades antidrogas de la región si se considerara exhaustivamente la manera en la que se relacionan con el objetivo político más amplio de promover la seguridad humana en el continente.

La reunión de trabajo de un grupo de expertos se realizó en San José, Costa Rica, del 28 al 30 de marzo de 1999. Fue conjuntamente organizada por el Centro Internacional para la Reforma de la Ley Penal y la Política de Justicia Penal (Vancouver, Canadá), el Instituto Interamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD, San José, Costa Rica), la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL, Ottawa, Canadá) y el Centro Nathanson para el Estudio de la Delincuencia Organizada y la Corrupción (Toronto, Canadá). Esta actividad fue financiada por el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional del Canadá.

La reunión congregó a aproximadamente cien expertos de 28 países del continente. Se les invitó a hacer sugerencias concretas para un diálogo

fructífero de ministros de Relaciones Exteriores de la región sobre medidas que podrían complementar y mejorar las actuales iniciativas antidrogas internacionales y regionales. En particular se les invitó a reflexionar sobre la relación que existe entre los complejos temas de las drogas en el continente y la más amplia agenda de la seguridad humana y la gobernabilidad en la región.

Ya se han hecho claros compromisos, algunos de los cuales pueden encontrarse en el Plan de Acción Segunda Cumbre de las Américas, en la Estrategia Antidrogas en el Continente Americano (OEA/CICAD) y en la Declaración sobre los Principios Orientadores de la Reducción de la Demanda de Drogas adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Sesión Especial sobre el Problema Mundial de las Drogas. Parecía importante tratar de delinear los vínculos que existen entre las políticas e iniciativas antidrogas, por un lado y, por el otro, algunos objetivos políticos fundamentales que se persiguen en el continente sobre seguridad humana, gobernabilidad, consolidación de instituciones democráticas, desarrollo y comercio alternativos, educación y salud, delincuencia transnacional incluyendo el tráfico de armas de fuego, el lavado de dinero y la corrupción pública. También parecía importante reflexionar sobre el papel de vital importancia que pueden desempeñar las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil del continente para limitar el perjuicio que resulta del consumo y el comercio de drogas ilícitas.

La calidad y profundidad de las deliberaciones que se realizaron durante la Reunión del Grupo de Expertos sobre las Drogas y Seguridad Humana en el Continente Americano puede tomarse como señal de la manera en la que los Grupos de Diálogo de Ministros de Relaciones Exteriores sobre las Drogas pueden avanzar concentrándose en ese conjunto de problemas desde una perspectiva más amplia de seguridad humana. Lo que sigue es un resumen de las principales conclusiones a las que llegó el grupo de expertos y presenta algunas sugerencias a ser consideradas por los ministros de Relaciones Exteriores durante la primera reunión del Grupo de Diálogo sobre las Drogas.

El marco de la Seguridad Humana

El grupo de expertos convino en que el concepto de seguridad humana ofrece una forma nueva, más amplia y potencialmente muy fructífera en la que los países del continente, y en particular sus ministros de Relaciones Exteriores, pueden mejorar sus iniciativas colectivas para reducir los efectos perjudiciales de las drogas. Esta iniciativa debe verse en el contexto de las muchas otras iniciativas que ya se han emprendido para fortalecer la democracia y promover la seguridad humana en el continente.

La referencia explícita a la meta de promover la seguridad humana es una gran innovación, en un marco de consulta sobre el problema de las drogas. Al colocar las necesidades de los ciudadanos de la región en el centro de las discusiones e iniciativas multilaterales, el concepto de seguridad humana proporciona una oportunidad singular para fomentar el desarrollo de reacciones más comprensivas, más claramente concentradas y mejor integradas al problema de las drogas. El marco puede resultar particularmente útil para abrir un nuevo diálogo en el ámbito regional, entre los gobiernos y la sociedad civil, acerca de cuál sería el modo más eficiente de mejorar la seguridad humana en el continente.

La reunión de expertos en San José es también un ejemplo claro de la contribución que pueden hacer las organizaciones de la sociedad civil al proceso. Los ministros de Relaciones Exteriores deberían continuar promoviendo la contribución activa de los grupos de la sociedad civil al grupo ministerial de diálogo sobre drogas, mediante el establecimiento de un proceso consultivo apropiado.

Las drogas como amenaza contra la Seguridad Humana

El tráfico de drogas, junto con la violencia, la corrupción, y las consecuencias socialmente perjudiciales que éste implica, es una amenaza directa contra la seguridad humana. También constituye una amenaza indirecta pero muy real contra la seguridad humana, al debilitar los mismos mecanismos de gobernabilidad que son los responsables de su control. Mina la integridad y autoridad de las instituciones del Estado y, por lo tanto, debilita su capacidad para poner en ejecución un programa de gobierno democrático, para sustentar el Estado de Derecho y para promover la seguridad humana. El tráfico de drogas, como tantas otras formas de delincuencia organizada, puede derrotar esfuerzos que se hacen por el desarrollo social y económico. No sólo aumenta sustancialmente la cantidad de violencia en la sociedad, sino que a menudo neutraliza las estrategias locales o nacionales de prevención y control de la delincuencia.

Las actuales iniciativas de control de drogas encuentran su principal justificación, si no la única, en el hecho de que “algo debe hacerse” para proteger a personas cuyas vidas se ven negativamente afectadas y a veces arruinadas por las drogas, la violencia y la corrupción que a menudo están asociadas con ellas. A pesar de sus muchas consecuencias negativas, es en primerísimo lugar como amenaza contra la seguridad humana que las drogas ilícitas merecen las inmensas inversiones que los países han estado preparados a hacer para reducir la oferta y la demanda de drogas. Desde una

perspectiva política es esencial reconocer que el problema de las drogas es sólo una de las muchas amenazas que simultáneamente se ciernen sobre la seguridad humana en el continente americano.

A menudo se han cuestionado la racionalidad y la eficacia de algunas iniciativas antidrogas, como también se ha cuestionado la falta de atención a algunas de sus no pretendidas consecuencias adversas. Ciertamente, no siempre existió un consenso perfecto entre países del continente en cuanto a la elección de métodos y estrategias que debían emplearse para contrarrestar esta amenaza particularmente dañina para la seguridad humana. Sin embargo, ahora tenemos un nuevo espíritu de cooperación internacional que hace posible no sólo aumentar la eficacia de la actual reacción al problema de las drogas, sino también situar mejor estos esfuerzos dentro del más amplio contexto de la necesidad de reaccionar a otras amenazas igualmente significativas contra la seguridad humana.

Ese "espíritu de cooperación" es obvio en el enfoque pleno de principios y, a la vez pragmático, que ha inspirado el Plan de Acción de Santiago. Se encuentra ahí una fuerte determinación política de actuar en muchos frentes importantes de manera concertada y colaborativa.

El Plan de Acción contiene diversas medidas importantes para la prevención y el control del consumo y tráfico ilícitos de drogas y sustancias psicotrópicas y de otras formas afines de delincuencia. Sin embargo, de mayor importancia aún es que adopta un conjunto de iniciativas concretas destinadas a promover el desarrollo general de los países del continente y garantizar el acceso a la educación mejorando su calidad, a promover y fortalecer la democracia y el respeto a los derechos humanos, a profundizar la integración económica y a erradicar la pobreza y la discriminación. Todas estas medidas son esenciales para la promoción de la seguridad humana en el continente y de crucial importancia para el éxito definitivo de los esfuerzos de control de las drogas.

La concentración en la seguridad humana abre nuevos caminos para expresar ese nuevo espíritu de cooperación. Sólo puede mejorar, en vez de desalentar, los esfuerzos que se hacen actualmente para hacer frente a los serios daños que ocasionan el consumo y el tráfico de drogas.

Una reacción equilibrada frente al problema de las drogas ilícitas

Los gobiernos de la región se han comprometido a procurar un enfoque equilibrado del problema de las drogas, un enfoque que comprenda esfuerzos

de control de la producción y reducción de la demanda que se refuercen entre sí. Este compromiso ya está expresado en la Estrategia Antidrogas del Continente Americano (OEA/CICAD).

La Declaración sobre los Principios Orientadores de la Reducción de la Demanda de Drogas expresa también que, aunque se habían logrado avances significativos por parte de los gobiernos para impedir la producción, el tráfico y la distribución ilícitos de drogas, el enfoque más eficaz del problema de las drogas sería uno que fuese comprensivo, equilibrado y coordinado. A estos efectos se convino en que existía la necesidad de intensificar esfuerzos para reducir la demanda y de proporcionar recursos adecuados para lograrlo.

Según la Declaración, los programas de reducción de la demanda debían abarcar todos los campos de la prevención, desde desalentar el consumo inicial hasta reducir las consecuencias sanitarias y sociales negativas del abuso de drogas. De mayor importancia, sin embargo, era que los esfuerzos que se hiciesen por reducir la demanda de drogas debían estar totalmente integrados con políticas sociales y públicas que tuviesen influencia en la seguridad general, en la salud y en el bienestar social y económico de la gente.

El éxito de los esfuerzos que se hagan por reducir la demanda de drogas continuará dependiendo de la capacidad que tengan los gobiernos individual y colectivamente para hacer frente a algunas de las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas en las cuales puedan encontrarse las raíces del problema. No es suficiente criminalizar la conducta de quienes están preparados para explotar estas condiciones para beneficio propio. De manera similar, no es posible continuar evitando la tarea de examinar y enfrentar los efectos perjudiciales de algunas de las actuales estrategias de reducción de la oferta, desde los puntos de vista de la salud pública, del desarrollo económico y de la seguridad humana.

Para hacer frente a los desafíos actuales hacen falta acciones comprensivas, multisectoriales, cooperativas y coordinadas. Para lograr el éxito en estas iniciativas los gobiernos tendrán que demostrar sus aptitudes y su voluntad no sólo de trabajar en estrecho contacto, sino también para involucrarse en los enfoques participativos de la comunidad entera, que se necesitan para evaluar con precisión el problema y para identificar y ejecutar soluciones y estrategias viables.

Sugerencias

El Grupo de Diálogo de Ministros de Relaciones Exteriores sobre Drogas es una reacción a la necesidad de hacer un esfuerzo colectivo sostenido para

complementar acciones emprendidas en el plano nacional con el objeto de mejorar la calidad de vida y el bienestar de los pueblos de América. El esfuerzo requerido es considerable y los obstáculos que habrá que salvar son muy complejos.

El grupo de expertos recibió con beneplácito la iniciativa de los ministros de Relaciones Exteriores y convino en que representaba la promesa de una cooperación internacional significativamente mejor y de una reacción más eficaz, no solo ante la peligrosa amenaza que presentan las drogas contra la seguridad humana, sino también ante otras importantes amenazas.

El grupo también instó a los ministros de Relaciones Exteriores a que considerara cuidadosamente el problema de las drogas desde una perspectiva de promoción de la seguridad humana. Es ésta una perspectiva que alienta a considerar con atención cómo pueden los países del continente trabajar juntos reconociendo y respetando totalmente la soberanía nacional, para contrarrestar diversas amenazas de distinta índole contra la seguridad humana pero que están interrelacionadas entre sí. Muchas de estas amenazas se están haciendo cada vez más transnacionales y por lo tanto requieren un grado sin precedentes de confianza y cooperación internacionales. Algunos países de la región están adquiriendo una aguda conciencia en cuanto a la interdependencia de sus propios esfuerzos para promover la seguridad humana. Están conscientes de que el éxito de sus propios esfuerzos por promover la seguridad humana son ahora más dependientes que nunca de la voluntad que tengan todos los gobiernos nacionales de trabajar juntos para hacer frente a tales amenazas y limitar su impacto.

Enfocar la seguridad humana en cuanto a su relación con el problema de las drogas ilícitas hace más claras las finalidades fundamentales que yacen tras las actuales iniciativas de control de las drogas. Puesto que la seguridad humana es objeto de profunda y real preocupación para todos los segmentos de la sociedad civil, es una meta clara en torno a la cual pueden movilizarse actores de la sociedad civil en todo el continente. Promueve una renovada discusión sobre los vínculos que hay que establecer entre las políticas domésticas y las exteriores por lo que respecta a esa y a otras amenazas. Revela la necesidad de diseñar mecanismos más eficaces para la ejecución en relación con los compromisos internacionales existentes.

En vista de lo anterior, se ofrecen a los ministros de Relaciones Exteriores las siguientes sugerencias que hicieron los participantes en la reunión de expertos, para su consideración en la Primera Reunión del Grupo de Diálogo de Ministros de Relaciones Exteriores sobre Drogas.

Ejecución de compromisos existentes

Algunos países del continente han adquirido en realidad compromisos muy claros en relación con las estrategias de reducción de la oferta y la demanda de drogas, la promoción de la democracia y de la gobernabilidad, el desarrollo humano y social, la integración económica y el desarrollo, la salud y la educación, la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada y en particular el tráfico de armas. Lo que quizás no esté tan claro, por lo menos en la opinión de varios de los expertos a los que se ha consultado el tema, es cómo estos objetivos y compromisos tan extremadamente complejos y estrechamente interrelacionados podrán traducirse efectivamente en realidades en un lapso en el que tengan relevancia para la vida de las poblaciones de la región.

Los ministros de Relaciones Exteriores podrían desear aprovechar la oportunidad que les ofrece la primera reunión del Grupo de Diálogo sobre las Drogas, para reflexionar sobre diversos rubros prácticos que se relacionan con la ejecución de los compromisos internacionales existentes.

Las iniciativas de control de drogas, en particular, han carecido a menudo de integración con otras iniciativas emprendidas en procura del desarrollo democrático, la seguridad humana, el desarrollo social y económico, la participación pública y la conformación de instituciones. En algunos casos la idea única de impulsar estrategias de reducción de la oferta de drogas ha impedido, realmente, alcanzar otros importantes objetivos sociales.

El renovado compromiso político de un enfoque equilibrado e integral del problema de las drogas exige que se corrija esa estrechez de criterio.

En segundo lugar, los ministros de Relaciones Exteriores podrían desear considerar cómo ciertos acontecimientos recientes, particularmente la globalización del comercio y las comunicaciones, así como la transnacionalización del derecho, han introducido en el ámbito de la política exterior diversos campos que solían pertenecer al ámbito exclusivo de los intereses nacionales.

Los ministros de Relaciones Exteriores están hoy involucrados activamente en campos que, hasta fecha reciente, eran del ámbito exclusivo de otros centros de responsabilidad en el plano nacional. Los ministros podrían considerar cómo podrían usar la fuerza de su propia tradición de cooperación mutua y diplomacia para facilitar y apoyar el diálogo internacional que debe mantenerse entre otros centros de responsabilidad nacional.

Finalmente, el desarrollo de la política exterior, en un momento que tendía a preocuparse más exclusivamente de temas de seguridad nacional, no era particularmente abierto a la participación de la sociedad civil. Ahora, que tantos asuntos de política exterior tienen que ver con los temas más amplios de la seguridad humana, los ministros podrían querer prestar atención especial a la manera en la que la sociedad civil podría involucrarse activamente en el desarrollo y ejecución de políticas.

La política exterior es el resultado de procesos políticos basados en la diplomacia, negociaciones y arreglos que con frecuencia dejan de explicarse claramente al público. Como resultado de ello, algunas políticas nacionales tienden a verse influidas por procesos de desarrollo de política exterior y compromisos internacionales en formas que no se prestan apropiadamente al pleno debate público que se requiere en un proceso democrático. La participación pública en el desarrollo de la política exterior es un elemento esencial de la gobernabilidad democrática.

Debido al enorme y directo impacto que tienen la política exterior y otras iniciativas sobre el problema de las drogas en la vida de los habitantes de la región, deberían ser objeto de información, debate y consulta públicos.

Los ministros de Relaciones Exteriores podrían querer compartir la experiencia que han adquirido en este campo e intercambiar información sobre métodos eficaces para involucrar a la sociedad civil en estas importantes decisiones y en su ejecución.

Ejecución del Programa para Combatir la Corrupción y de la Convención Contra la Corrupción

Algunos países del continente han convenido en alentar la aprobación de medidas eficaces y concretas para combatir todas las formas de corrupción, soborno y otras prácticas ilegales afines. Los expertos tomaron nota del lento avance que se ha logrado hasta la fecha en los esfuerzos por ejecutar el Programa Interamericano para Combatir la Corrupción y para lograr la expedita ratificación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, de 1996.

Los ministros de Relaciones Exteriores podrían querer examinar conjuntamente algunos de los obstáculos que se han encontrado en la ejecución del programa y considerar formas en las cuales podrían trabajar juntos para eliminarlos. También podrían querer examinar de la misma manera los avances logrados en el ámbito de Naciones Unidas en cuanto al desarrollo de un instrumento para combatir la corrupción, en el contexto de la nueva convención propuesta sobre la delincuencia transnacional organizada.

Los ministros de Relaciones Exteriores podrían también desear intercambiar información sobre medidas que se han adoptado en sus países para promover la transparencia en cuanto al origen de toda contribución a una campaña electoral y, en particular, para impedir que se hagan contribuciones financieras a campañas electorales provenientes de la delincuencia organizada o del tráfico de drogas. Podrían querer considerar qué acción podrían tomar colectivamente para ayudar a contrarrestar este fenómeno y garantizar que los grupos de delincuentes organizados no usen las ganancias de sus actividades criminales para minar el proceso democrático y neutralizar los esfuerzos nacionales que se hacen para confrontar el problema de las drogas. En ese sentido, podrían querer considerar si los actuales esfuerzos que se hacen para prevenir el lavado de las ganancias de la delincuencia están dando, o no, los resultados esperados.

Ejecución de la Convención Americana Contra la Producción y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego

El Plan de Acción de Santiago exigía la rápida ratificación y entrada en vigor de la Convención Americana Contra la Producción y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego. También promovía la aprobación y expedita aplicación del Reglamento Modelo Sobre el Control de Armas y Explosivos Vinculados con el Tráfico de Drogas.

El control y la regulación de transacciones sobre armas de fuego, y de la posesión y uso de tales armas tanto local como internacionalmente, es algo prioritario desde el punto de vista del control de la delincuencia, la salud pública, la paz social y la seguridad humana. El grupo de expertos se lamentó por el aparente estancamiento en que se encontraba lo referido a la aplicación de la Convención y adopción del Reglamento Modelo. Sugirió que los ministros de Relaciones Exteriores hicieran un esfuerzo concertado para identificar claramente los obstáculos encontrados en la ejecución de estas importantes medidas y que convinieran en una fecha y en una estrategia para garantizar su expedita ejecución.

En algunos casos es claro que los principales obstáculos han sido políticos. En otros, los instrumentos no han sido ejecutados debido a una falta de recursos y conocimientos técnicos. Se sugiere que los ministros de Relaciones Exteriores establezcan un mecanismo suficientemente financiado para la provisión de asistencia técnica y financiera a países que lo soliciten. Dada la urgencia de esta tarea, también se sugiere que debería establecerse la fecha de la Tercera Cumbre de las Américas como límite para la ejecución de estas medidas por todos los países del continente.

Puesto que ciertos países del continente están actualmente participando en el desarrollo de un instrumento internacional similar contra el tráfico de armas de fuego en el contexto de la propuesta Convención de Naciones Unidas Contra la Delincuencia Transnacional Organizada y que se espera que pronto ratificarán ese instrumento, se sugiere además que los ministros de Relaciones Exteriores creen un pequeño grupo de trabajo de representantes oficiales que examine los requisitos que se prevén de la nueva convención en cuanto al tráfico de armas de fuego y que integren tales requisitos con los planes actuales para la puesta en ejecución de la Convención Interamericana.

Finalmente, la concentración de la atención internacional en el aspecto transnacional de la amenaza que representan las armas de fuego para la seguridad humana, es decir, en la prevención de la producción y el tráfico ilícitos de armas de fuego, no debería opacar la necesidad que existe de otras acciones potencialmente más eficaces en el plano nacional. En cada país del continente hay, en estos momentos, un número suficiente de armas de fuego en circulación legal o ilegal como para constituir una verdadera amenaza contra la seguridad humana. Los expertos observaron que, en su mayoría, los países del continente tienen muy deficientes reglamentos locales sobre armas de fuego.

La ejecución de la Convención Interamericana representa una alta prioridad para la acción. Sin embargo, la cooperación internacional y la asistencia financiera y técnica en apoyo de iniciativas nacionales para ir más allá del combate contra el tráfico internacional de armas de fuego, pueden desempeñar también un papel importante en la promoción de la seguridad humana en el continente y en la prevención parcial del perjuicio que ocasionan las armas.

Hay pruebas claras de una estrecha interdependencia entre el éxito de los esfuerzos nacionales y el de los esfuerzos internacionales por regular las armas de fuego. Por lo tanto, los ministros de Relaciones Exteriores deberían extender, en la medida de lo posible, asistencia técnica y financiera a países que lo soliciten, no sólo para efectos de prevenir el tráfico de armas de fuego, sino también para apoyar el desarrollo y ejecución de estrategias nacionales eficaces de regulación y control de las mismas.

La lucha contra la Delincuencia Organizada

El fenómeno de la delincuencia organizada está evolucionando a gran velocidad. Las diferencias tradicionales entre tráfico de drogas y otras formas de actividad delictiva transnacional se están haciendo rápidamente obsoletas. Los esfuerzos internacionales para combatir el tráfico de drogas ilícitas deben

integrarse de mejor forma con otros esfuerzos que se hacen para combatir la delincuencia organizada transnacional y con un fuerte y amplio enfoque de diversas amenazas contra la seguridad humana. De otra manera, nuestra reacción colectiva a esta amenaza particularmente peligrosa para la seguridad humana estará en peligro de fragmentarse aún más y de ser más ineficaz de lo que es en la actualidad.

La promoción de una reacción comprensiva e integrada contra la delincuencia organizada puede exigir que eventualmente se haga una revisión de los actuales mecanismos administrativos de la ley y de asistencia mutua. Acciones eficaces contra el lavado de dinero en la línea adoptada por el Equipo de Acción Financiera del Caribe y otras iniciativas deben seguir teniendo una alta prioridad. Aunque se están tomando medidas para adoptar leyes que permiten levantar el secreto bancario en ciertos casos, tal secreto sigue siendo una barrera en muchas jurisdicciones, incluyendo las que se conocen como "refugios financieros". Hay varios asuntos que están pendientes con respecto a la promoción de investigaciones financieras eficaces sobre las ganancias de la delincuencia.

Muchos países del continente están participando activamente en el desarrollo de una nueva propuesta para una Convención de Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional. La aplicación de un instrumento tal, representará un duro desafío para muchos países del continente. Los ministros de Relaciones Exteriores podrían querer examinar juntos cómo apoyarán el desarrollo de la convención propuesta y prepararse activamente para su ejecución efectiva.

Participación de la sociedad civil

La promoción de la democracia participativa es parte de la promoción de la seguridad humana. El asunto de la participación de la sociedad civil y de la comunidad en el control de la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas tiene relación con el tema más amplio de la gobernabilidad democrática. Hasta ahora, el control de las drogas se ha dejado a una jerarquía compleja de cuerpos nacionales e internacionales y no ha comprendido la participación de la sociedad civil.

Hasta cierto punto, los gobiernos de la región, así como la comunidad internacional en general, están adquiriendo una nueva conciencia sobre las dificultades de este enfoque del control de las drogas y han expresado la voluntad de considerar nuevas formas de hacerle frente.

El Plan de Acción de Santiago considera de gran importancia promover la participación de la sociedad civil en el debate de asuntos públicos y en el desarrollo y aplicación de políticas públicas. De la misma manera, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Principios Orientadores de la Reducción de la Demanda de Drogas reconoce que lo que se necesita es un enfoque participativo y asociativo de toda la comunidad para que se pueda evaluar con exactitud el problema de las drogas, la identificación de soluciones viables y la formulación y ejecución de políticas y programas apropiados.

El grupo de expertos tomó nota de que la sociedad civil tiene diversas oportunidades de participar en lo que podría convertirse en una estrategia comprensiva para promover la seguridad humana y para hacer frente a los problemas que se relacionan con las drogas ilícitas. Algunas de estas oportunidades ya se están aprovechando activamente en varios países del continente y dando frutos, como en los "triángulos de solidaridad" establecidos por el Gobierno de Costa Rica. En la mayoría de los casos, no obstante, tales iniciativas están apenas saliendo a la luz. También chocan con la tendencia a una considerable resistencia por parte de las autoridades, que las perciben a menudo como inconsecuentes con la forma aún predominante de enfocar el problema. No hay duda, sin embargo, de que la experiencia que se ha acumulado hasta la fecha demuestra la importancia que tiene poner a disposición de grupos comunitarios y organizaciones de la sociedad civil los recursos necesarios, de manera que se desarrollen estrategias de prevención temprana y programas de rehabilitación, para promover la exitosa integración de los jóvenes y en particular de los que sufren de adicción a las drogas.

El propósito definitivo de una tal participación es dar a las comunidades y a miembros de organizaciones de la sociedad civil la oportunidad de participar activamente en la construcción de una sociedad pacífica y próspera, en la que estén a salvo la seguridad y los derechos de los individuos. Los ministros de Relaciones Exteriores deberían promover activamente intercambios internacionales de información sobre prácticas con las que se ha logrado el éxito y, en particular, sobre estrategias y modelos para aumentar la participación del público en el desarrollo y ejecución de políticas públicas, en esfuerzos en el plano municipal, en iniciativas locales de prevención de la delincuencia, en estrategias de prevención del consumo de drogas y de tratamiento y en iniciativas de educación pública.

Los ministros deberían permanecer conscientes del hecho de que, en ese sentido, las estrategias de mayor éxito son las que se desarrollan y aplican en el plano local, implicando una participación comunitaria óptima. Por esta razón, las estrategias esbozadas en el Plan de Acción de Santiago sobre el

fortalecimiento de las administraciones municipales y regionales son particularmente relevantes. Desde el punto de vista de la promoción de la seguridad humana, la prevención de la delincuencia y la reducción de la demanda de drogas ilícitas, quizás no siempre se haya entendido con suficiencia la significación de estas estrategias en particular.

El grupo de expertos también indicó que los ministros de Relaciones Exteriores deberían estimular a sus respectivos gobiernos a que promuevan una participación más activa de la sociedad civil en el desarrollo y puesta en práctica de estrategias nacionales antidrogas. Deberían tomarse medidas para facilitar la diseminación más amplia posible de información y para garantizar el acceso por parte de la sociedad civil al proceso de formulación y ejecución de políticas antidrogas. Atención particular debería prestarse a la promoción de una mayor participación por parte de la sociedad civil en el trabajo de la Comisión Interamericana sobre Control del Abuso de las Drogas (CICAD).

Gobernabilidad: el fortalecimiento de las capacidades institucionales

El fortalecimiento de las democracias y la promoción de la seguridad humana requieren de una acción política concertada destinada a restaurar la legitimidad de las instituciones políticas, incluyendo como de mayor importancia a las instituciones electorales, de justicia y de administración de la ley. En la misma forma, la promoción de la seguridad humana en el continente requiere de estrategias amplias para mejorar la capacidad que tienen los estados, independiente y colectivamente, de hacer frente a diversas amenazas concurrentes contra la seguridad humana.

Estas amenazas comprenden, aunque sin limitarse a ello, las que presenta el comercio de drogas ilegales y otras formas de delincuencia transnacional. Es importante identificar estrategias eficaces que, aún no estando tan afinadamente apuntadas al control del comercio de drogas ilícitas, puedan mantener una promesa de más largo plazo para reducir el perjuicio social y humano que ocasionan las drogas ilícitas.

El Plan de Acción de Santiago reconoce que el fortalecimiento del Estado y de sus instituciones es esencial para el desarrollo y consolidación de la democracia en el continente. Y que también es esencial para la promoción de la seguridad humana. Implica la reconstrucción de la capacidad que tiene el Estado de funcionar en campos que son fundamentalmente responsabilidad suya, como la seguridad pública, la educación y la salud.

El grupo de expertos opinó que la capacidad de las instituciones sociales, políticas y legales para promover la seguridad humana y lograr verdaderos avances en la lucha contra los efectos de las drogas ilícitas, continúa viéndose impedida en muchas partes de la región, por una corrupción extendida alimentada por la delincuencia organizada, la crónica falta de recursos y competencia y una cooperación internacional aún insuficiente.

Es iluso esperar que puedan alimentarse la paz, la democracia, el respeto por los derechos humanos y la seguridad humana, sin unas instituciones de justicia penal eficaces y justas. Siempre se paga un altísimo precio por hacer caso omiso de lo referente a derechos humanos y seguridad humana. El precio es la inseguridad, el conflicto y el miedo, que a la larga derriban cualquier logro de corto plazo que podría haberse alcanzado en términos de desarrollo económico, político o social. La existencia de sistemas judiciales justos, creíbles y eficientes es un requisito para el éxito definitivo de cualquier iniciativa sobre control de drogas y control o prevención de la delincuencia que pueda emprenderse.

La duda extendida que se tiene sobre la imparcialidad y objetividad de la administración de justicia representa una gran amenaza contra su legitimidad y eficiencia. Los expertos observaron que la alta frecuencia de incidentes de victimización por corrupción de los que se da cuenta en encuestas realizadas en países de la región, contrastaba fuertemente con el número de condenas que se consignan en las estadísticas oficiales de estos mismos países. La relativa impunidad de los culpables afecta también la credibilidad de las instituciones estatales.

No puede hacerse frente de manera adecuada al problema de la corrupción de funcionarios públicos con un enfoque limitado de los incidentes que tienen que ver con drogas. Las prácticas corruptas pueden prevenirse de muchas formas, incluyendo medidas para promover la transparencia y la responsabilización en todas las transacciones en las que intervengan funcionarios públicos. El desarrollo de códigos de conducta para funcionarios públicos también puede ser útil. Sin embargo, en muchos países se necesitan fuertes y prioritarias medidas para contrarrestar la impunidad a menudo escandalosa de la que gozan funcionarios corruptos y para establecer la credibilidad de las instituciones públicas.

Si bien los sentimientos de vulnerabilidad y temor a la victimización no tienen necesariamente una relación directa con el riesgo real de victimización, no hay duda de que tales sentimientos han llegado a proporciones alarmantes en muchos países. A menudo se traduce esta sensación de temor y de

impotencia en una mayor impaciencia del público con las instituciones de justicia y administración de la ley y en algunos casos con las instituciones democráticas en general.

Abundan los ejemplos de corrupción en los cuerpos de policía tanto como fenómeno organizado, como asunto de iniciativa individual. Esto contribuye a una sensación prevaleciente y creciente de inseguridad pública. Sin embargo, la corrupción es sólo una de las muchas razones por las cuales las instituciones de justicia y administración de la ley han perdido en muchos países su credibilidad pública. Tal credibilidad no puede recuperarse sin que se aborden algunos de los otros factores que en gran medida la han destruido.

Una flagrante incompetencia, la falta de profesionalismo, una discriminación institucionalizada y sistémica contra sectores enteros de la población, incidentes frecuentes de abuso en materia de derechos humanos a menudo sin castigo, una actitud frecuentemente demostrada de desafío al Estado de Derecho y a las instituciones democráticas y un aislamiento general de la comunidad a la que se prestan servicios, son las razones absolutamente obvias por las cuales dependencias administrativas de la ley han perdido en muchos países toda credibilidad ante el público.

La resistencia que ofrecen gran número de dependencias administrativas de la ley en el continente, particularmente aquellas cuyo actual grado de desmilitarización continúa siendo superficial, a los modelos comunitarios o de orientación comunitaria del trabajo policial, está bien documentada. En ese contexto, un enfoque hasta cierto punto estrecho de la administración de la ley sobre los problemas de drogas, tal como se da en muchos niveles o como lo exige a veces la comunidad internacional y los países donantes, puede ser fácilmente percibido por el público como algo que compite indebidamente con algunas de sus propias prioridades, quizás más parroquiales, en cuanto a administración de la ley.

Una capacidad insuficiente de administración pública de la ley ha llevado en muchos casos al establecimiento de fuerzas de seguridad privadas. Estas con frecuencia sobrepasan en número a las fuerzas oficiales de policía. Este anómalo fenómeno, que es un reflejo triste de la mera incapacidad de las autoridades públicas para cumplir con sus funciones normales, también representa un peligro potencial para las instituciones democráticas. El monopolio de la violencia, que ha sido el privilegio y una de las funciones más distintivas del Estado durante siglos, se ve erosionado por medio de la legalización de la acción policial privada. Además, algunas de estas fuerzas de seguridad privadas, que en ciertos casos son pequeños ejércitos, pueden con

la misma facilidad ponerse al servicio de los carteles de droga o de otras organizaciones criminales.

Al tiempo que se reconoce que las fuerzas militares y la policía pueden desempeñar papeles distintos en varias jurisdicciones, una de las consecuencias de tener una débil fuerza policial regular es el papel decisivo que están otorgando algunos gobiernos a las fuerzas armadas. En particular, vemos que los militares asumen un papel desusadamente importante en diversas operaciones destinadas a erradicar la producción de drogas y a dismantelar su transporte, distribución y venta. Hay peligros inherentes en esta utilización del aparato militar. Los métodos tradicionalmente empleados por las fuerzas armadas están mejor adaptados a la guerra que a la conducción normal de operaciones policiales.

Con frecuencia, esta manipulación militar del problema crea serios peligros para poblaciones civiles que no tienen nada que ver, lo que termina, en algunos casos, en serias violaciones de sus derechos humanos y hasta en la muerte. En este sentido, no debe olvidarse que en varios países de la región, la conversión de las fuerzas armadas para someterse al mando civil es muy reciente. Sólo se ha dado en parte y a menudo sólo bajo una enorme presión política reforzada por amenazas implícitas de suspensión de la ayuda extranjera. Parece, pues, justificada la sospecha de que tal conversión está sólo en la epidermis y más como palabrería que como un verdadero compromiso para con los valores democráticos. En cualquier caso, las fuerzas armadas parecen seguir exclusivamente una estrategia represiva y no es muy probable que se vean inclinadas a tomar otros factores en cuenta, tales como las estructuras sociales y culturales y las realidades económicas. Hasta el momento, y a pesar de su elevado costo, esos enfoques bélicos no han tenido mucho éxito. También conllevan un riesgo muy real en cuanto al gobierno civil y a las instituciones democráticas.

En el campo de la prevención de la delincuencia y de la justicia penal, la represión de formas particularmente amenazantes de delincuencia a menudo demanda nuestra atención con urgencia. De hecho, la agenda del control de la delincuencia y de la administración de la ley casi siempre parece ir acompañada de un elemento de urgencia. Sin embargo, al establecer nuestras prioridades para la acción en este campo debemos estar prevenidos contra la posibilidad de que, en efecto, pudiésemos estar confundiendo los medios con los fines, lo que es aparentemente urgente con lo que es de mayor importancia en el largo plazo.

Sería un grave error permitir que la aparente urgencia de la amenaza que nos presenta el tráfico de drogas y otras formas de delincuencia transnacional nos hiciera caer en la trampa de creer que podemos temporalmente abandonar el importante trabajo que aún se requiere para fortalecer las instituciones de justicia y de administración de la ley para mantenerlas dentro del Estado de Derecho, hacerlas más susceptibles a las preocupaciones públicas y garantizar su respeto a los derechos humanos.

Los esfuerzos que se hacen actualmente contra el tráfico de drogas y los mayores esfuerzos que se han propuesto para combatir otras formas peligrosas de delincuencia transnacional constituyen una enorme presión que continuará ejerciéndose sobre unos sistemas de justicia ya sobrecargados, carentes de recursos e infraequipados. Este es probablemente el peor momento de todos para aflojar los esfuerzos internacionales y colectivos que se realizan por hacer que estos sistemas funcionen según unos estándares mínimos de eficiencia y los estándares internacionales de derechos humanos ya afirmados por la comunidad internacional.

Se requieren en muchos países inversiones nuevas y muy cuantiosas para llevar a las instituciones de administración de la ley y de justicia a un nivel mínimo de eficiencia y para restaurar su credibilidad ante los ojos de la población. Sin embargo, es poco probable que tales altas inversiones en las instituciones de justicia gocen del apoyo público mientras las instituciones mismas sean percibidas como corruptas e ineficaces, lo cual resulta irónico. Además, en muchos países y ante los ojos de muchos, particularmente de los que pueden pagarla, la seguridad privada reemplazó a instituciones públicas como solución concreta a sus sentimientos de inseguridad. Las implicaciones que tiene una tal tendencia para la autoridad del Estado y sus instituciones, para la democracia y para la seguridad humana en general podrían ser devastadoras.

Las dependencias nacionales de administración de la ley y de justicia deben primero hacer una verdadera contribución a la seguridad humana en sus propias comunidades, antes de que puedan ser "probadas" con éxito en un campo más amplio. Si no tienen ya los medios para funcionar como instituciones creíbles, efectivas y públicamente respaldadas en el plano local, no es posible reclutar policías y ponerlos a trabajar estrechamente entre sí en una acción efectiva y concertada contra la delincuencia organizada transnacional o el tráfico de drogas.

La asistencia técnica y la ayuda financiera han seguido la tendencia de concentrarse en la consecución de resultados de corto plazo en control de la delincuencia y de hacer a un lado los elementos menos visibles del sistema de

justicia que no por ello están menos agobiados por unas iniciativas mejoradas de control de la delincuencia organizada. El hacinamiento y la violencia en las prisiones, la falta de instalaciones de tratamiento para delincuentes adictos a las drogas y la falta casi total de una reeducación efectiva y de programas de protección para niños y jóvenes a quienes se lanza al comercio de las drogas o a otras formas de delincuencia, son sólo unos pocos ejemplos de campos que burdamente se han dejado en abandono y que continuarán teniendo unas consecuencias significativas para la seguridad humana.

Obviamente, muchos países en este continente dependen de la asistencia extranjera para desarrollar sus instituciones, incluso las de administración de la ley y de justicia. En una cantidad de casos es mucho más probable que los países solicitantes reciban asistencia para aumentar sus esfuerzos contra el tráfico de drogas, el lavado de dinero u otras formas de delincuencia transnacional, que para aumentar la capacidad general que tienen sus instituciones para reaccionar ante las prioridades locales de prevención de la delincuencia. Muchos países que en el pasado se han beneficiado de la asistencia técnica o financiera extranjera en el campo de la administración de la ley y de la justicia penal, han sido a menudo instados, y no siempre por estar desprevenidos al respecto, a dejar de lado actividades de administración de la ley y de justicia penal que habrían reflejado mejor las necesidades y prioridades de sus ciudadanos. La brecha entre las instituciones de administración de la ley y de justicia de un país y la población a la que pretenden servir puede, entonces, ensancharse con repercusiones negativas para la credibilidad de éstas y de otras instituciones políticas domésticas y, en definitiva, para la seguridad humana.

Un compromiso para con la seguridad humana puede bien implicar una reconsideración por parte de todos los países del continente, de sus metas y estrategias de desarrollo o de sus prioridades en asistencia para el desarrollo, según sea el caso. Organizaciones involucradas en cooperación internacional y asistencia técnica en este campo de la justicia y de la administración de la ley podrían tener también que reconsiderar algunas de sus propias prioridades. Una concisa declaración política de estas prioridades en el plano continental podría ofrecer un enfoque más preciso para la cooperación internacional y la asistencia para el desarrollo en todo este campo.

Los ministros de Relaciones Exteriores deberían revisar las conclusiones a las que llegaron sus colegas, los ministros de Justicia, en su reciente reunión en Perú y convenir en desarrollar, en consulta con ellos, los parámetros de un programa continental comprensivo que asistiera a países de la región en el desarrollo de instituciones de justicia y de administración de la ley eficaces,

Desarrollo y comercio alternativos

El desarrollo alternativo, una medida política, aborda algunas de las principales causas y factores que contribuyen a la producción de drogas. El desarrollo alternativo es visto principalmente como una estrategia de reducción de la oferta en programas antidrogas. Su objetivo es promover condiciones que desestimularían la producción de cultivos ilícitos y alentarían la búsqueda de modos de vida alternativos entre la gente de la región afectada. En el largo plazo, unas estrategias sensatas de desarrollo alternativo pueden ayudar a restaurar la estabilidad social, económica y política en zonas que se han visto afectadas por las consecuencias perjudiciales de la producción de drogas.

Si se concibe la seguridad humana como satisfacción de la necesidad de seguridad del individuo, el desarrollo alternativo tendrá relación con las necesidades de seguridad económica, seguridad ambiental, seguridad personal y desarrollo humano en general. Mediante la promoción de estrategias concebidas para fomentar la producción de cultivos lícitos, las estrategias de desarrollo alternativo de largo plazo que logren desempeñarse con éxito podrán reducir la distorsión de las economías locales, reducir la amenaza de la violencia y la delincuencia, actuar como incentivos anticorrupción y promover un mejor uso de la tierra, mejores políticas agrícolas y mejor administración del medio ambiente.

El desarrollo alternativo ha sido reconocido como una reacción política sensata en dos documentos multilaterales recientes: el de la Estrategia Hemisférica Antidrogas de 1996 de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD) y el de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas de 1998. En las dos declaraciones correspondientes se compromete a los gobiernos del mundo a trabajar internacional y localmente para promover opciones económicas lícitas, viables y sostenibles que ocasionen una reducción en la oferta de drogas ilícitas.

El grupo de expertos observó que algunos de los obstáculos que pueden impedir el éxito de iniciativas de desarrollo alternativo son ya bien conocidos. En particular se observó que las estrategias de desarrollo alternativo no deberían ser percibidas como medidas simplemente paliativas, sino como medidas totalmente integradas en el plan general de desarrollo y en las estrategias nacionales de los países. Profundas limitaciones afectan a las estrategias de desarrollo que son impulsadas con mucha estrechez o que se percibe son así impulsadas por iniciativas de reducción de la oferta de drogas.

La coordinación intersectorial de las actividades de desarrollo continuará siendo un requisito para su eventual éxito.

El grupo de expertos recalcó que los ministros de Relaciones Exteriores deben continuar examinando las consecuencias de convenios comerciales negociados y de políticas de integración económica como los promovidos en el Plan de Acción de Santiago, desde el punto de vista de su impacto en los países pobres. Existe la necesidad de encontrar una forma de atraer inversiones económicas a países pobres, para que se pueda llegar a iniciativas realistas de desarrollo alternativo. De no contarse con el acceso a los mercados para productos legítimos que estos países pueden exportar, la producción de drogas continuará siendo un enfoque popular y persistente del desarrollo económico.

Debería alentarse a los ministros de Comercio a considerar la viabilidad de programas de desarrollo alternativo y el tema del acceso al mercado para bienes producidos mediante tales programas, en el contexto de las negociaciones comerciales internacionales para una Zona de Libre Comercio de las Américas, la Ronda del Milenio de la Organización Mundial del Comercio y arreglos comerciales subregionales. Debería ser objeto de especial consideración, concretamente, la posibilidad de incluir tratamientos potencialmente preferenciales y acceso al mercado para países que aún dependen de los cultivos ilícitos.

No son posibles los programas de desarrollo alternativo sin un apoyo financiero sustancial. Debe estimularse fuertemente a las instituciones financieras internacionales y a los países donantes a aumentar el financiamiento para tales programas. Los gobiernos nacionales también deben estar preparados para reorientar algunos de sus propios recursos, de manera que pueda desarrollarse la administración fiscal y la infraestructura física necesarias para el logro del éxito y la sustentabilidad con los programas de desarrollo alternativo. En este sentido, la experiencia reciente de la reunión en el Perú del Grupo Consultivo sobre Desarrollo Alternativo, que recibió asistencia del Banco Interamericano de Desarrollo y generó financiamiento para una estrategia de desarrollo alternativo en el Perú, podría proporcionar un modelo para los otros países.

Salud y Educación

El paradigma de la seguridad humana exige que adoptemos enfoques amplios y holísticos para hacer frente al problema de las drogas. Las estrategias de salud pública, la creación de servicios de salud accesibles y una

educación accesible y de alta calidad ocuparán un lugar predominante dentro de estos enfoques.

El grupo de expertos reconoció de inmediato que la ejecución de estrategias vigorosas para mejorar la salud y la educación públicas y, en particular, para mejorar el acceso a los servicios de salud y educación, es indispensable para garantizar la seguridad humana y reducir la demanda de drogas.

Si bien continuarán siendo importantes los programas de información y educación públicas como parte de la estrategia de reducción de la demanda de drogas, sus probabilidades de éxito seguirán siendo precarias mientras no estén integrados en estrategias más amplias de educación pública y de acceso a la educación. Es poco probable que los programas de educación pública diseñados concretamente para reducir la demanda de drogas tengan el impacto deseado, a menos que sean parte de una estrategia más amplia. Ciertos elementos de una tal estrategia de mayor amplitud pueden encontrarse ya en el Plan de Acción de Santiago, que promueve el acceso a la educación y una mejora de su calidad.

Desde el punto de vista de la seguridad humana, así como desde el punto de vista del control de las drogas, es esencial que los objetivos establecidos en el Plan de Acción de Santiago en los campos de la educación y la salud se cumplan y que se respeten las fechas límite para la consecución de esos objetivos.

Hay diversas formas en las que las drogas ilícitas, su producción, su consumo y hasta su erradicación pueden exacerbar varias de las amenazas que se ciernen sobre la salud pública y tener un impacto en el medio ambiente que podría durar durante varias generaciones. Sin embargo, ninguno de esos problemas que tienen relación con estos procesos y políticas puede abordarse con éxito sin la presencia de servicios de salud pública adecuados y accesibles.

Aun en los casos en que existen servicios de salud, debe recordarse que a menudo las actuales políticas de control de las drogas han resultado en la marginación de sectores enteros de la sociedad, entre los cuales hay una cantidad muy grande de mujeres y niños. El acceso a los servicios existentes y en particular el acceso sin temor a la represión y a otras consecuencias adversas debe garantizarse para todos, antes de que la demanda de drogas se vea eficazmente reducida y se cumpla con los objetivos importantes de la seguridad humana.

En casi todos los países de la región se necesitan mayores esfuerzos, e inversiones significativas, para establecer programas de base comunitaria y

ampliamente accesibles de prevención de la adicción y de tratamiento en materia de drogas.

Como resultado de estrategias actuales de prohibición de las drogas, una cantidad cada vez mayor de personas -jóvenes en particular- se encuentra recluida en las prisiones por largos períodos de tiempo. Los problemas de salud que existen en las instituciones carcelarias son particularmente significativos. También representan una amenaza contra la salud pública en general. Sin embargo, en la mayor parte de la región no hay servicios adecuados de tratamiento de la adicción ni otros servicios de salud que estén a disposición de los internos. La solución de este problema yace sólo en parte en el ofrecimiento de programas de tratamiento para presos. Hay varios temas mucho más profundos sobre la sentencia condenatoria y la reforma carcelaria que deberían atenderse de manera prioritaria. Entre ellos están: la dependencia excesiva de la cárcel, la falta de alternativas a la prisión que sean realmente significativas y la falta de programas de educación y rehabilitación que permita a los reclusos individualmente reintegrarse como miembros activos y productivos de la sociedad. Mientras se continúe marginando a las poblaciones carcelarias y mientras se les impida reintegrarse a la sociedad, habrá segmentos de población significativos y peligrosos que continuarán dependiendo de la delincuencia, del suministro de productos ilegales y de la violencia. Desafortunadamente, se continúan poniendo estos asuntos a un lado en la mayor parte del continente, ya que sigue sin entenderse bien su relevancia inmediata para la salud pública, el control de las drogas y la seguridad humana en general.

Obstáculos a la cooperación internacional

El grupo de expertos constató cuán frágil y compleja es realmente la cooperación internacional en la mayor parte de los casos. Cuando se trata de esfuerzos internacionales para promover la seguridad humana, los países se ven enfrentados a la obligación práctica de colaborar entre sí y de trabajar en estrecho contacto en campos que, hasta hace poco tiempo, correspondían a la jurisdicción exclusiva de los gobiernos nacionales. A menudo surgen asuntos que tienen relación con el ejercicio de las prerrogativas usuales de la soberanía nacional. Las políticas e iniciativas de una jurisdicción con frecuencia tienen consecuencias no intencionadas y perjudiciales para otros países, con todo lo sensatas que puedan ser en una perspectiva nacional.

El grupo de expertos opinó que el Grupo de Diálogo de los Ministros de Relaciones Exteriores estará en una buena posición para identificar y, si es posible, atender algunos temas que surgen en ocasiones y que debilitan el

espíritu prevaleciente de la cooperación internacional. Así, los ministros de Relaciones Exteriores pueden contribuir de manera práctica al fortalecimiento de la cooperación internacional que se necesita para hacer frente a los elementos que actualmente amenazan la seguridad humana.

Muchos de los expertos presentes en la reunión de San José fueron de la opinión de que los ministros de Relaciones Exteriores debían aprovechar la oportunidad que ofrecía la primera reunión del Grupo de Diálogo sobre Drogas, para examinar el asunto del impacto de ciertas prácticas de deportación. Los ministros de Relaciones Exteriores deberían hacer un esfuerzo por identificar una mejor forma en la que los países de la región pudieran manejar casos difíciles de deportación del ámbito penal, especialmente de los Estados Unidos, Canadá y Europa a países en vías de desarrollo. Es frecuente que estos últimos no tengan los medios para tratar a individuos potencialmente peligrosos y usualmente destructores. Aunque algunas prácticas de deportación son comprensibles desde el punto de vista del país que deporta, de todas maneras pueden tener un efecto devastador en el país que recibe. La seguridad humana se ve a menudo afectada por tales prácticas, como parece ser el caso en varios países del Caribe.

El grupo de expertos sugirió que los ministros de Relaciones Exteriores discutieran una agenda de investigación multilateral, cooperación y asistencia técnica, para examinar el impacto que tienen en los países que deportan y en los que reciben individuos deportados con antecedentes penales, como base para un plan de acción continental sobre clasificación de deportados, cooperación, información compartida y asistencia técnica.

Evaluación e investigación

La Declaración sobre los Principios Orientadores de la Reducción de la Demanda de Drogas expresa que los programas de reducción de la demanda deberían estar basados en una evaluación regular de la naturaleza y magnitud del uso y abuso de las drogas y de los problemas de drogas en la población. Esto, según la Declaración, es imperativo para la identificación de cualesquiera tendencias que podrían estar produciéndose. La Declaración también recalca la importancia que tiene hacer una evaluación exhaustiva del impacto que tienen las estrategias de reducción de la demanda para mejorar su eficacia. Los resultados de estas evaluaciones deberían compartirse con todos los interesados.

El grupo de expertos se vio alentado por avances recientes logrados en el contexto de la CICAD, para desarrollar un mecanismo único multilateral de

evaluación (MEM). En particular señalaron el gran potencial que este nuevo mecanismo tiene, para promover la confianza mutua y una mayor cooperación entre países.

Se recalcó, no obstante, que también se requieren otras diversas formas de evaluación e investigación para informar y para reorientar, si es necesario, iniciativas actuales de promoción de la seguridad humana y para contrarrestar los efectos del tráfico de drogas ilícitas. Se comentó que los ministros de Relaciones Exteriores podrían querer considerar la conveniencia de desarrollar una estrategia conjunta para respaldar la conducción de investigaciones comparativas en los campos de la seguridad humana, las iniciativas de reducción de la demanda de drogas y programas de desarrollo alternativos.

Lista de participantes

José Miguel Alfaro, ILANUD (Costa Rica), Elena Alvarez, State University of New York (USA), Oscar Arce, ILANUD (Costa Rica), Juan Arzani, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Argentina), Guillermo Aureano, Colegio de las Américas (Canadá), Stephen Baranyi, International Development Reseach Centre (Canadá), The Honourable Delano Bart, Hon. Attorney-General (Saint Kitts and Nevis), Vera Batista, Instituto Carioca de Criminología (Brasil), Fabiola Bazo, Canadian Foundation for the Americas (Canadá), David R. Beall, Inter-American Drug Abuse Control Commission (USA), Margaret Beare, Nathanson Centre for Organised Crime & Corruption (Canadá), Robert Brown, Office of National Drug Control Policy (USA), Ana María Careaga, Inter-American Institute of Human Rights (Costa Rica), Elías Carranza, ILANUD (Costa Rica), Jorge Alberto Carranza, Ministerio de Seguridad Pública (El Salvador), Elizabeth Carrol, US Department of State (USA), Angela Cavaliere, Embassy of Venezuela (Costa Rica), Paul Chaves, Universidad de Costa Rica (Costa Rica), Victor Chaves, ILANUD (Costa Rica), Didgenes Checo, National Drug Council (República Dominicana), Vivienne Chin, International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (Canadá), Julio Cotler, Instituto de Estudios Peruanos (Perú), Yvon Dandurand, International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (Canadá), Pedro David, Supreme Court Judge (Argentina), Pablo De Greiff, State University of New York at Buffalo (USA), Jose Antonio De Macedo-Soares, Ministerio de Relaciones Exteriores (Brasil), Vincent Del Buono, Consultant, International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (Canadá), Rosa Del Olmo, Universidad Central (Venezuela), Brian Dickson, Department of Foreign Affairs and International Trade (Canadá), Juan Carlos Domínguez, Universidad Nacional de La Plata

(Argentina), Ricardo Falconi, Ministerio de Relaciones Exteriores (Ecuador), María Inés Fernández, Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto (Argentina), Laura Fernández, Defensoría de los Habitantes (Costa Rica), Eduardo Gamarra, Centre for Latin America and the Caribbean, International University of Florida (USA), Fernando García, Ministerio del Interior (Chile), Ivelaw Griffith, Centre for Latin America and the Caribbean, International University of Florida (USA), Rafael Guardia, Ministerio de la Presidencia (Costa Rica), Eduardo Gutiérrez, Ministerio de Seguridad Pública (Costa Rica), Anthony Hamott, Ministry of National Security, University of the West Indies (Jamaica), Roberto Herrera, Centro Regional de Desarrollo y Cooperación Jurídicos en Centroamérica (Honduras), David Hicks, International Centre for the Prevention of Crime (Canadá), José Daniel Hidalgo, Centro Nacional de Prevención contra las Drogas (Costa Rica), Clara Hutt, ILANUD (Costa Rica), Hugo Ibarra, Secretaría Nacional Antidrogas (Paraguay), Odeen Ishmael, Government of Guyana (Guyana), Enrique Jara, Embassy of Paraguay (Costa Rica), Arturo Jarama, Embassy of Peru (Costa Rica), Francisco Jiménez, ILANUD (Costa Rica), Marlyn Jones, Consultant, International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (Canadá), Adriana Junqueira, Embassy of Brazil (Costa Rica), Alexander Kellman, Ministerio de Relaciones Exteriores (El Salvador), Hal Klepak, Royal Military College (Canadá), Roberto Laserna, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (Bolivia), Denise Ledgard, Comisión Andina de Juristas (Perú), Roberto Lerner (Perú), Matthew Loken, Department of Foreign Affairs and International Trade (Canadá), Marco Fidel López, Fundación Universitaria Luis Amigó (Colombia), Rene Magloire, Government of Haiti (Haití), Jaime Malamud, Universidad de Saint Andrews-INECIP (Argentina), Hector Maletta, International Consultant (Argentina), Greta Marchosky, Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación (Panamá), Guillermina Natera, Instituto Mexicano de Psiquiatría (México), Thomas Naylor, Nathanson Centre for Organised Crime & Corruption (Canadá), Octavio Nuñez, Ministerio de Relaciones Exteriores (Honduras), Klaus Nyholm, Programa de las Naciones Unidas para el Control de Drogas (Colombia), Nestor Ogilvie, Office of the Prime Minister (Grenada), Ekaterini Pallis, European Commission (Costa Rica), Manuel Parra, Centro de Orientación Virgilio Guerrero (Ecuador), Philip Pinnington, Department of Foreign Affairs and International Trade (Canadá), Felipe Piquero, Ministerio de Relaciones Exteriores (Colombia), The Hon. Mr Justice R. Carl Rattray OJ, Court of Appeal of Jamaica (Jamaica), Nobina Robinson, Canadian Foundation for the Americas (Canadá), Cristina Rojas, ILANUD (Costa Rica), Lilliana Romero, ILANUD (Costa Rica), Juan Gabriel Ronderos, Nathanson Centre for Organised Crime & Corruption (Canadá), Martin Roy, Canadian Foundation for the Americas (Canadá), Damian Santos, Programa de Prevención Uso Indebido Drogas (República Dominicana),

Jedeon Santos, Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores (República Dominicana), Lancelot Selman, Office of Strategic Services (Trinidad y Tobago), Michael Shelton, US Department of State (USA), H E Ms Missouri Sherman-Peter, High Commissioner of The Bahamas (Canadá), Michael Shifter, Inter-American Dialogue (USA), Wendy Singh, Penal Reform International Caribbean/Latin America Office (Puerto Rico), Michael Small, Department of Foreign Affairs and International Trade (Canadá), Allam Solano, Policía Control de Drogas (Costa Rica), Morris Tidball-Binz, Inter-American Institute of Human Rights (Costa Rica), Cristina Torres, Pan American Health Organization (USA), Francisco Thoumi, Independent Consultant (Colombia), José Octavio Tripp, Embassy of Mexico (Costa Rica), Alberto Varillas, Ambassador of Peru to Costa Rica, Myriam Vásquez, Ministerio de Relaciones Exteriores (Nicaragua), Aída Velasco, Secretaría Relaciones Exteriores (México), Jose Oswaldo Vieira, ILANUD (Brasil), Adelina Villacorta, Ministerio de Seguridad Pública (El Salvador), Ruth Villagrán, Comisión Antidrogas (Guatemala), Izben Williams, National Council for Prevention of Drug Abuse (St Kitts y Nevis), Stacey Wilson Forsberg, Canadian Foundation for the Americas (Canadá), Anthony Wiltshire, Ministry of External Affairs (Barbados), Ronald Woodbridge, ILANUD (Costa Rica).