
II.2.DROGAS Y SEGURIDAD HUMANA EN LAS AMÉRICAS

por Stephen Baranyi*

Sumario: Resumen I. Introducción. 1. Perspectivas sobre el problema de la droga. Retos múltiples. 2. El uso indebido de las drogas y el individuo. 3. Seguridad de las comunidades y de las sociedades. 4. Seguridad de los Estados. 5. Producción y procesamiento. 6. Narcotráfico, lavado de dinero y armas de fuego ilícitas. II. Respuestas. 1. Reducción de la demanda: Salud; Educación; Análisis. 2. Reducción de la oferta: Erradicación de cultivos y desarrollo alternativo; Medidas contra la elaboración ilícita de drogas sintéticas y el desvío de precursores químicos; Análisis. 3. Medidas de control. Interdicción; Medidas contra el lavado de dinero; Análisis. 4. Medidas complementarias: Armas pequeñas; Corrupción; Ejercicio de la autoridad; Análisis. III. Conclusiones.

Resumen

Las drogas ilícitas imponen retos mayores a todos los países de América. El consumo de drogas sintéticas y de origen natural es particularmente alarmante en América del Norte, pero también está aumentando la demanda de narcóticos en el resto del hemisferio. El abuso de drogas tiene efectos mortíferos sobre consumidores individuales y familias. El consumo y la producción ilícitos se nutren de la pobreza rural, de la criminalidad y de la decadencia urbana y contribuyen a su vez a agravar estos problemas sociales. Se desvían los escasos fondos públicos de sus finalidades productivas. Se distorsionan las economías, se amenaza la democracia, y las frustraciones que se producen en el manejo de este problema transnacional ponen en peligro las relaciones entre los Estados.

Se ha establecido una red de instrumentos internacionales, a nivel hemisférico y mundial, para enfrentar los desafíos impuestos por el

*Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional del Canadá

narcotráfico. Muchos gobiernos están invirtiendo recursos para prevenir el consumo indebido de las drogas a través de programas de educación, tratamiento y rehabilitación de los toxicómanos mediante asistencia médica, erradicación de cultivos ilícitos y promoción del desarrollo alternativo. Los gobiernos también están interviniendo para controlar la producción de drogas sintéticas y el desvío de precursores químicos, impedir el narcotráfico dentro y a través de sus fronteras, y reducir el lavado de dinero, la corrupción y el tráfico de armas pequeñas que apoyan la industria de las drogas ilícitas.

El sector privado, los centros de investigación y las organizaciones no gubernamentales son aliados importantes en muchas de estas áreas, especialmente en las de educación, salud, desarrollo y ejercicio de la autoridad. Las instituciones multilaterales, particularmente la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y el Programa de Control de Drogas de la ONU, han aportado una contribución enorme facilitando el diálogo, promoviendo nuevas normas y proveyendo asistencia técnica y apoyo financiero. El establecimiento de un Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), bajo los auspicios de la CICAD, contribuirá sin duda a mejorar la evaluación de los esfuerzos que se realizan a nivel nacional para luchar contra las drogas, promover el aprendizaje a partir de la experiencia y facilitar la gestión de las relaciones intergubernamentales en este importante pero delicado problema.

Sin embargo, desde el punto de vista de la seguridad humana, se puede hacer mucho más. La perspectiva propia de la "seguridad humana" consiste en dar al bienestar de los individuos y de las comunidades un lugar central en los esfuerzos mancomunados que se realizan en pro de la seguridad. Propugna respuestas globales a problemas complejos como el de las drogas ilícitas. Promueve el establecimiento de asociaciones dinámicas entre gobiernos, organizaciones internacionales y entidades de la sociedad civil. Como resultado de ello, el análisis fundado en esta perspectiva permite concluir que existen cinco áreas que merecen una mayor atención:

1. Ejercicio de la autoridad: ¿Cómo se podría mejorar la capacidad de las instituciones policiales y judiciales para la aplicación de la ley garantizando al mismo tiempo la justicia y los derechos humanos? ¿Cómo continuar los esfuerzos para minimizar la corrupción y reducir la influencia política de las organizaciones criminales relacionadas con el narcotráfico?

2. Armas pequeñas y armas de fuego: ¿Cómo podríamos trabajar mancomunadamente para promover la ratificación de la Convención Interamericana sobre Armas de Fuego, el establecimiento de instrumentos

mundiales complementarios y el fortalecimiento de las instituciones nacionales encargadas de aplicar estas medidas?

3. Desarrollo y comercio: ¿Cómo podríamos dar mayor asistencia al desarrollo de actividades productivas legales que ofrezcan una alternativa a la cosecha de drogas ilícitas? ¿Cómo puede mejorarse el acceso al mercado de tales productos alternativos?

4. Educación y salud: ¿Cómo podríamos lograr una mayor cooperación internacional en la promoción de medidas preventivas y curativas en materia de consumo abusivo de drogas? ¿Cómo podríamos promover la investigación sobre la eficacia de los programas de reducción de la demanda en diferentes contextos nacionales?

5. Participación pública: ¿Cómo podríamos alentar iniciativas del público o lograr que sectores del público participen en un diálogo sobre políticas alternativas, según los casos?

Esta lista no pretende ser exhaustiva: sólo es un punto de partida para un diálogo con otros gobiernos del hemisferio. La propuesta tampoco despoja a CICAD u otros organismos multilaterales del papel central que les corresponde, por el contrario, apunta a generar un mayor apoyo a todas las iniciativas ya existentes en áreas como la salud y la educación y a consolidar la voluntad política de innovación en temas tales como la participación pública, que son de una importancia fundamental para la seguridad humana en el continente americano.

Los señores ministros de Relaciones Exteriores notarán que hay coincidencias significativas entre esta lista y el Plan de Acción de la Cumbre de Santiago. Estamos convencidos de que la perspectiva basada en la seguridad humana es un puente útil entre la agenda hemisférica de lucha contra las drogas y el proceso más amplio iniciado a nivel de las cumbres. Por eso, Canadá propone que estos temas sean considerados por los ministros de Relaciones Exteriores a mediados de 1999, en ocasión de la Asamblea General de la OEA que se realizará en Guatemala, y que se profundice la discusión de los mismos durante las tratativas conducentes a la próxima Cumbre de las Américas.

Etapas a incluir en el Diálogo de los ministros de Relaciones Exteriores:

Marzo de 1999: Conferencia para presentar más investigaciones profundas sobre la relación entre drogas y ejercicio de la autoridad, armas

pequeñas, desarrollo alternativo y comercio internacional, educación y salud, y posibilidades de participación del público en los esfuerzos antidroga.

Junio de 1999: Primer Diálogo de los ministros de Relaciones Exteriores, en ocasión de la Asamblea General de la OEA en Guatemala, para revisar las conclusiones de la conferencia y disponer nuevas investigaciones, diálogo y acción.

Mediados de 1999 a mediados de 2000: Posibles reuniones con un mayor número de interesados para preparar las condiciones para un diálogo más profundo entre los ministros de Relaciones Exteriores.

Junio del año 2000: Segundo Diálogo de ministros de Relaciones Exteriores, en ocasión de la Asamblea General de la OEA. El objetivo podría ser revisar las medidas tomadas en cuestiones claves relativas a la conjunción entre drogas y seguridad humana en el hemisferio con el fin de identificar prioridades de control antes y después de la próxima Cumbre de las Américas.

2000: Informe de los ministros de Relaciones Exteriores sobre los resultados de su diálogo en la Cumbre de las Américas, en Canadá. El objetivo de este informe debería ser obtener el mandato para continuar la acción y el diálogo posibles, sobre las prioridades en materia de drogas y seguridad humana.

A través de este proceso, el Grupo de Revisión e Implementación de la Cumbre (GRIC) debería ser informado minuciosamente sobre los resultados del Diálogo de los Ministros de Relaciones Exteriores.

I. Introducción

“Los presidentes reunidos en Santiago hicieron un llamado para que nos aproximemos al tema de la alianza multilateral contra las drogas a partir de una perspectiva integral, en la que por mirar la parte no olvidemos la existencia del todo. Junto con ellos, pienso que la mejor forma de fortalecer nuestros esfuerzos multilaterales de lucha contra las drogas, es integrándolos de manera amplia con aquellos objetivos sociales también delineados en la misma cumbre. De hecho, nuestra estrategia de reducción de la demanda y la oferta de drogas debe ser llevada a la práctica a partir de programas realizados en todos los niveles de la sociedad. Porque los efectos nocivos del abuso y el tráfico de drogas no sólo inciden sobre un grupo de países o unos sectores de la sociedad, sino que afectan a todas las naciones y sociedades. Fenómenos como la violencia, el terrorismo o la corrupción, avivados todos por el

narcotráfico, conducen a la descomposición de las sociedades. Por ello, se requiere un firme y constante compromiso de parte de la CICAD, de la OEA, de los gobiernos, de las comunidades y aun de los actores individuales." (César Gaviria Trujillo, Secretario General de la OEA)

Basta hojear los periódicos del hemisferio para confirmar nuestros temores sobre la amenaza que constituyen las drogas ilícitas. Hemos conocido recientemente la historia de un grupo de niños de una gran ciudad sudamericana que por haber osado pasar del mero uso de inhalantes al tráfico de cigarrillos que contenían derivados de la cocaína fueron "limpiados" (eliminados) de las calles por narcotraficantes mayores. Hemos leído también acerca de un fiscal de estado de una pequeña isla del Caribe que sobrevivió a un atentado contra su vida perpetrado evidentemente por gente cuyos intereses relacionados con el narcotráfico se veían amenazados por las investigaciones que él realizaba. En América del Norte hemos visto informes sobre empresas farmacéuticas respetables acusadas de desviar productos químicos para la producción ilícita de drogas sintéticas, que son las que la juventud consume cada vez más.

Estas noticias periodísticas cuestionan la división estereotipada entre "países productores" y "países consumidores". Nos advierten que las drogas ilícitas se producen también en América del Norte y que las sociedades del sur del continente sufren también los efectos devastadores del consumo indebido de drogas. Y nos permiten ver que el "problema de la droga" nos afecta a todos, pues se trata de un fenómeno transnacional. Ponen en evidencia el carácter multifacético de este flagelo, sus lazos complejos con la violencia criminal y el lavado de dinero, su impacto sobre la salud y el futuro de la juventud, sus implicaciones para la soberanía de los estados y su impacto corrosivo sobre las relaciones entre gobiernos. Sobre todo, estas noticias nos obligan a pensar seriamente sobre lo que puede hacerse para reducir los efectos nocivos de las drogas en los individuos, las sociedades y los Estados.

Sin embargo, si queremos identificar las opciones realistas que existen en esta materia, es necesario comprender las dimensiones exactas del problema y la naturaleza de los esfuerzos que se realizan actualmente en el hemisferio para combatir a las drogas. Este documento de trabajo trata de responder a tres preguntas:

¿Qué dimensiones tiene el problema de las drogas en las Américas?

¿Cómo están respondiendo los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y otras a los desafíos planteados por las drogas?

¿Cómo pueden contribuir los gobiernos, y en particular los ministros de Relaciones Exteriores, a estos esfuerzos?

La última pregunta es fundamental para este ejercicio. El objetivo del presente documento es aportar información al Diálogo entre los Ministros de Relaciones Exteriores del hemisferio sobre cómo podemos trabajar mancomunadamente para complementar las iniciativas ya existentes. Su propósito es identificar opciones que las refuercen, sin remplazar el papel central que corresponde a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) en este campo. El documento no hace una evaluación formal de la lucha contra las drogas en ningún país en particular. Esta evaluación es responsabilidad del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) que se está montando bajo los auspicios de la CICAD.

Durante la Cumbre de Santiago, Canadá se ofreció para convocar a un Diálogo entre Ministros de Relaciones Exteriores donde se discutirían los temas que afectan simultáneamente al problema de las drogas y la seguridad humana. En este documento se tratan cinco de estos temas: ejercicio de la autoridad, armas pequeñas y armas de fuego, desarrollo y comercio alternativos, educación y salud, compromiso público. Todos ellos en estrecha relación con los desafíos planteados por las drogas ilícitas en el hemisferio. Cada uno de estos temas es vasto. En su conjunto, constituyen una prueba formidable tanto a nivel intelectual, como político y operativo. Esta comunicación sólo ofrece respuestas preliminares y plantea nuevas preguntas acerca de cada uno de los temas. También identifica proyectos de investigación que los expertos podrían realizar para alimentar el diálogo que los ministros de Relaciones Exteriores sostendrán en ocasión de la Asamblea General de la OEA en junio de 1999.

Hay muchos puntos de convergencia entre estos temas y los compromisos asumidos en el Plan de Acción de Santiago. Estos temas, y la perspectiva de seguridad humana de donde derivan, pueden ser vistos como puentes entre el programa hemisférico de lucha contra las drogas y el proceso más amplio que tiene lugar a nivel de las cumbres. Como tales pueden ser un punto de partida útil para el diálogo en marcha entre ministros de Relaciones Exteriores y otras partes interesadas, durante las tratativas conducentes a la próxima Cumbre de las Américas.

I.1 Perspectivas sobre el problema de las drogas

Los problemas planteados por las drogas ilícitas, así como las respuestas

que se han dado a estos desafíos, pueden estudiarse utilizando distintos enfoques analíticos. Durante décadas los países adoptaron el enfoque "prohibicionista" o "punitivo", sobre la base de que, como en principio se trataba de un problema de control de actividades criminales, se intentaba proscribir las drogas ilícitas esencialmente mediante medidas de aplicación de la ley¹.

Durante los años 90 se logró el consenso sobre la necesidad de adoptar un enfoque más comprensivo, basado en el principio de la responsabilidad compartida. Este punto de vista distingue entre los esfuerzos que se realizan por reducir la demanda, reducir la oferta, y controlar el narcotráfico y el movimiento ilícito de productos relacionados con el mismo a través de las fronteras:

La reducción de la demanda incluye medidas tales como programas educativos destinados a disuadir usuarios potenciales y programas de salud destinados a tratar a los toxicómanos.

La reducción de la oferta abarca medidas tales como erradicación de plantaciones y programas de desarrollo alternativo, destinadas a refrenar el cultivo y el procesamiento de drogas ilícitas, así como también las medidas de aplicación de la ley orientadas a combatir la fabricación de drogas ilícitas o el desvío de sustancias lícitas.

El control incluye medidas tales como la prohibición del narcotráfico por vía terrestre, marítima o aérea, y los esfuerzos que se realizan para detener el lavado de dinero, la corrupción y el tráfico de armas pequeñas asociado con la industria ilícita de la droga.

Estas tres categorías constituyen los materiales básicos de las estrategias de lucha contra las drogas en muchos estados. También las aplican organismos multilaterales como la Comisión sobre Narcóticos de la ONU y la CICAD. A través de estos foros, los gobiernos han concordado gradualmente en que hay necesidad de que exista un enfoque balanceado que integre una reducción en la demanda, una reducción del suministro y medidas de control². Además son, y probablemente continuarán siendo, los fundamentos para comprender todos los esfuerzos que se realizan en la lucha contra las drogas.

No obstante, también es posible contemplar el problema de las drogas a

1. On the evolution of this approach in the USA, see Eva Bertram et al, "*Drug War Politics. The Price of Denial*" (Berkeley' University of California Press, 1996). The legalization perspective is not discussed in this paper. For a thorough treatment of that view see Erich Goode, "*Between Politics and Reason. The Drug Legalization Debate*" (New York: St. Martin's Press, 1997).

2. The Political Declaration adopted at the June 1998 UN General Assembly Special Session on the World Drug Problem enshrined this global commitment to a balanced approach. In the Americas, this approach was codified in the Anti-Drug Strategy for the Hemisphere adopted by CICAD in 1996.

través del prisma de la seguridad humana. Este marco supone que, aunque las amenazas tradicionales a la seguridad (tales como la guerra entre estados) persisten, muchas de las amenazas a la seguridad más apremiantes provienen de otras fuentes. Entre ellas cabe mencionar los conflictos armados dentro de los estados, la pobreza extrema, las enfermedades, las violaciones de los derechos humanos, la violencia sexual, la debilidad de las instituciones, la decadencia urbana, las catástrofes ambientales, el terrorismo, la proliferación de armas pequeñas y de drogas. Muchas de estas amenazas se alimentan unas de otras y se propagan sin la menor consideración por las fronteras. Aunque estos problemas no son nuevos, su importancia como problemas de política exterior ha aumentado durante los últimos años.

La perspectiva de la seguridad humana postula también que el análisis de la seguridad ya no debe seguir limitándose al Estado como unidad básica de estudio, sino que necesita ampliarse para incluir sociedades, comunidades e individuos. Las políticas deben ser evaluadas no sólo por su impacto sobre los intereses de los gobiernos sino, sobre todo, por su impacto en el bienestar de esas otras entidades mencionadas. Sostiene que la búsqueda de soluciones debe ser colectiva, basada en una asociación entre las esferas intergubernamentales y no gubernamentales. Por último, el enfoque centrado en la seguridad humana acuerda primacía a la prevención y favorece estrategias comprensivas de largo alcance, capaces de tratar las raíces de la falta de seguridad humana. Este concepto tiene amplios antecedentes científicos, pero sólo al final de la Guerra Fría salió de los círculos académicos para entrar en el lenguaje oficial. Se reconoce a menudo que el Programa de Desarrollo de la ONU es responsable de haber incorporado esta noción a las corrientes principales del pensamiento intergubernamental gracias al Informe sobre el Desarrollo Humano de 1994. Desde ese entonces, la idea fue adoptada por varios gobiernos. El gobierno de Canadá puso a la seguridad humana como uno de los objetivos de su política exterior en 1995 y el ministro de Relaciones Exteriores, Lloyd Axworthy, ha presentado esta orientación en numerosos foros realizados desde entonces³.

Aunque el uso de este concepto no se ha generalizado en América Latina y el Caribe, coincide con nociones que han surgido de las experiencias vividas en esas regiones. Por ejemplo, los conceptos de "paz firme y duradera" y de

3. Canada in the World (Ottawa: Government of Canada, 1995), Lloyd Axworthy, "Canada and human security: the need for leadership", *International Journal* 52:2 (spring 1997). See also recent speeches including "Notes for an address by the Honourable Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs, to the 53rd Session of the UN General Assembly", September 25, 1998. For a critical analysis of the emergence of this concept in Canada see Myriam Gervais and Stéphane Roussel, "De la sécurité de l'Etat à celle de l'individu: l'évolution du concepts de sécurité au Canada (1990-1996)" *Études internationales* 29:1 (mars 1998).

“seguridad democrática”, elaborados durante los procesos de paz de Contadora y Esquipulas, en América Central, presentan semejanzas notables con la noción de seguridad humana, particularmente por su énfasis en la necesidad de enfrentar el conflicto armado desde sus raíces (a través de reformas económicas, sociales y políticas, como así también de medidas que engendren confianza) como medio de prevenir la repetición de la violencia. De manera similar, la Declaración y Plan de Acción adoptados en la Cumbre de las Américas de 1998 han expresado con toda claridad la preocupación que existe en la región ante la variedad de amenazas contra el bienestar de las sociedades y los individuos del hemisferio. Los cuatro compromisos expresados en el Plan de Acción de Santiago -educación, consolidación democrática, integración hemisférica y reducción de la pobreza- concuerdan con los objetivos de un programa de seguridad humana amplio, centrado en las personas humanas.

Esta ponencia se inspira en la perspectiva de la seguridad humana para hacer el examen de los desafíos planteados por las drogas, así como de las respuestas actuales a tales desafíos. Pone en relieve las iniciativas que requieren mayor apoyo, por ejemplo en el campo de la educación y del desarrollo. También identifica nuevas fronteras que los ministros de Relaciones Exteriores podrían explorar durante los diálogos previos a la próxima Cumbre de las Américas, por ejemplo en el campo del ejercicio de la autoridad y de un compromiso público más profundo.

II. Retos múltiples

II.1 El uso indebido de las drogas y el individuo

El impacto del uso indebido de las drogas sobre el individuo que las consume, depende de la interacción de tres factores: el medio ambiente, las características de la droga consumida y las características del consumidor, entre las cuales se incluyen su personalidad, historia clínica, circunstancias sociales y económicas, etc. Con esta advertencia en mente, es posible concluir que:

- El consumo frecuente de opiáceos conduce a menudo a inestabilidad emocional, letargia, anorexia, reducción de la energía sexual y de la fertilidad, y crea también dependencia. Sin embargo, el mayor peligro lo constituye el uso de jeringas no higienizadas para inyectarse, que puede causar hepatitis, VIH y SIDA.
- El abuso frecuente de derivados de la coca puede ocasionar severas oscilaciones emocionales, psicosis, ataques al corazón, daño de los tejidos nasales y, en el caso del crack (cocaína para fumar), enfermedades

respiratorias.

- El consumo intensivo de derivados de la marihuana puede causar ansiedad o paranoia, y también enfermedades respiratorias y cardiovasculares similares a las producidas por el consumo de tabaco.
- El uso indebido de inhalantes, como los gases de cola sintética y aerosoles, puede ocasionar daños en el cerebro y en el aparato respiratorio, así como también sofocación e insuficiencia cardíaca cuando se usan bolsas plásticas para intensificar el efecto⁴.

El abuso de drogas está particularmente difundido entre los jóvenes. Aunque muchos jóvenes experimentan el uso de las drogas sin sufrir consecuencias físicas, psicológicas o sociales de largo alcance, algunos de ellos se vuelven usuarios crónicos, sufren graves consecuencias en su salud o se implican en actividades criminales relacionadas con la droga. Estos riesgos son particularmente elevados para los niños de la calle. Se calcula que hay alrededor de 40 millones de niños en las calles en América Latina. Muchos de ellos terminan haciendo uso indebido de drogas, incluyendo sustancias baratas, legales pero extremadamente dañinas, como la cola. Se calcula que al final de los años 80 el 36% de los niños sin hogar en México y el 78% de los niños sin hogar en Brasil hacían uso indebido de estas sustancias⁵.

Aunque la mayoría de los consumidores de drogas en el mundo son hombres, las mujeres toxicómanas sufren mayores estigmas sociales, violencia y explotación. Una tendencia particularmente inquietante es el aumento del uso indebido de sedativos y tranquilizantes entre mujeres de mediana y mayor edad en el mundo entero. Un estudio ha mostrado que los médicos en Estados Unidos prescriben drogas psicoactivas a las mujeres mayores de 60 años en una proporción 2.5 mayor que a los hombres del mismo grupo. Esta proporción es de 5.1 en Guatemala, 2.1 en Brasil y 2.1 en Jamaica⁶.

Las tendencias en el abuso de drogas varían considerablemente en distintas partes del hemisferio. Las drogas como la marihuana y la cocaína predominan en los países del norte. Por ejemplo, en 1989 aproximadamente el 4% de la población de 18 a 25 años de México reconoció consumir marihuana, en contraste con el 52% de los jóvenes en Estados Unidos. En ese mismo año, menos del 1% del grupo de 26 a 65 años de México reconoció consumir cocaína, en comparación con casi el 11% en EEUU⁷.

4. World Drug Report, pp.71-77.

5. María Elena Medina Mora and María del Carmen Mariño, "Drug abuse in Latin America", Drug Policy in the Americas

6. World Drug Report, pp. 81-82.

7. "Drug abuse In Latin America"

II.2 Seguridad de las comunidades y de las sociedades

El impacto del abuso de drogas se extiende mucho más allá de los individuos que la consumen. También afecta a las familias, las comunidades, las empresas, los sistemas políticos, las economías e incluso, las relaciones entre los estados. Las familias son a menudo las primeras instituciones sociales afectadas por el uso indebido de las drogas, dado que los drogadictos recurren a sus cónyuges, padres o hermanos cuando necesitan ayuda (física, psicológica, financiera o legal). Familias enteras pueden ser arrastradas a la pobreza por la toxicomanía del padre o la madre. Los hijos de toxicómanos sufren a menudo de abandono, vivienda inadecuada, malnutrición y violencia física. Las mujeres embarazadas que hacen uso indebido de drogas pueden causarle daño al feto. Las investigaciones realizadas en países del norte, sugieren que la relación de causalidad existe también en sentido inverso: una vida familiar trastornada es uno de los factores que con más frecuencia conduce al abuso de las drogas⁸. La marcada tendencia al abuso de las drogas que presentan los niños sin hogar en las calles de América Latina, pareciera confirmar esta conclusión, pero sería útil realizar estudios comparativos acerca de esta relación de causalidad en otras sociedades del hemisferio.

Las condiciones que engendran el uso indebido de drogas, conducen también a actividades criminales. Estas circunstancias están muy generalizadas, pero predominan en los guetos marginalizados, barrios miseria y favelas de las grandes ciudades a través de las Américas. Por eso, aunque las clases alta y media expresan más enfáticamente su preocupación por la seguridad pública, las áreas más afectadas por el uso indebido de drogas y por el crimen son la zonas urbanas pobres, puesto que es allí donde se abrigan los drogadictos y criminales que dejan desparramadas las agujas usadas, que atacan a los vecinos y que se lanzan a batallas violentas para asegurar su "territorio"⁹.

La aplicación de las leyes contra los delitos relacionados con las drogas cuesta sumas significativas al erario público, pues requiere vigilancia policial extra, procesamiento de los acusados y mantenimiento de instituciones penales. Los costos sociales van más allá de los de aplicación de la ley. Para calcularlos completamente hay que incluir los costos de los programas de

8. World Drug Report, p.178.

9. Ibid., and Paulo Sergio Pinheiro, "Violence, uncivil societies and the (un)rule of law in new democracies: the case of Latin America", paper presented at die Vienna Plus Five International NGO Conference, Ottawa, June 22-24, 1998.

salud destinados a los fármacodependientes y a las personas indirectamente afectadas por el uso indebido de las drogas. En estudios realizados en Canadá, se calcula que los costos relacionados con el abuso de drogas, tabaco y alcohol varían anualmente entre 1.400 y 4.000 millones de dólares canadienses. No parece haber todavía ningún estudio comparativo disponible que permita determinar el costo social del uso indebido de las drogas en los distintos países del hemisferio.

Calcular el impacto económico de las drogas es igualmente complicado. No cabe duda de que la producción de drogas ha generado empleos y rentas en ciertas localidades, pero estos beneficios son inestables en razón de las penalidades que podrían traer aparejadas. Además, las rentas generadas por las drogas se distribuyen de manera desigual, pues los beneficios aumentan a medida que se asciende en la estructura de procesamiento. A nivel macroeconómico, las drogas han ayudado a ciertos países andinos a moderar el impacto de la "década perdida" de los años 80. Pero la exportación de drogas tiene efectos inflacionarios sobre las monedas y hace difícil que los empresarios puedan importar insumos y mantener su capacidad de competir a nivel internacional.

Las drogas también tienen múltiples impactos sobre los sistemas políticos. Se sabe que los barones de la droga han financiado campañas políticas y contribuido al enriquecimiento de funcionarios a cambio de su activa colaboración o aquiescencia. Algunos de estos barones de la droga usan los excedentes de capital para financiar servicios sociales locales. Estas operaciones socavan directamente los fundamentos de la aplicación de la ley y corroen en sentido amplio la legitimidad del Estado. Esto es particularmente grave en las democracias frágiles, porque el debilitamiento de la confianza popular en las instituciones políticas puede abrir la puerta a soluciones autoritarias. Es interesante señalar que, aunque se han publicado algunos estudios, no parece disponerse todavía de ninguna investigación rigurosa sobre las relaciones entre la industria de la droga y la política en las Américas¹⁰.

Existen serias inquietudes acerca del impacto de ciertas medidas gubernamentales antidrogas sobre los derechos humanos y la consolidación de la democracia en el hemisferio. En algunos países se han restringido significativamente las libertades cívicas bajo el imperio de nuevas leyes antidroga. En otros, las fuerzas de seguridad han llevado a cabo ejecuciones

10. For example, see Peter Andreas, "The political economy of narco-corruption in Mexico", *Current History* 97:618 (april 1998).

extra-judiciales y efectuado detenciones arbitrarias o han utilizado fuerza excesiva en la conducción de operaciones antidroga¹¹. Se considera que la cooperación militar (por ejemplo, la venta de helicópteros de combate para realizar operaciones antidroga) con fuerzas armadas responsables de violaciones de derechos humanos no hace sino reforzar la capacidad represiva de éstas. Se considera también que apoyar la participación de los militares en programas antidrogas fortalece su poder a costa del de las autoridades civiles, debilitando así el imperio del poder civil en las frágiles democracias de la región¹².

II.3 Seguridad de los estados

Hay pocas relaciones significativas entre los retos impuestos por las drogas ilícitas y los persistentes conflictos territoriales entre los estados del hemisferio. No obstante, el consumo, producción y tráfico de drogas ilícitas se han convertido en cuestiones de seguridad, pues también afectan los intereses de los estados. En las Américas, esta conexión se manifiesta de dos maneras.

Primera, los diferentes puntos de vista en cuanto a las posibles respuestas al problema de la droga han complicado las relaciones entre Estados Unidos y algunos países del sur, particularmente en la década de los 80. Ambas partes planteaban inquietudes sobre la poca capacidad de los gobiernos para enfrentar distintos aspectos de los desafíos presentados por las drogas. La descertificación unilateral fue el aspecto más delicado de esta tensión.

Segunda, la violación del espacio aéreo y de las aguas costeras de los pequeños estados insulares por parte de los narcotraficantes, la corrupción de sus políticos y funcionarios, el descubrimiento de grandes cargamentos ilícitos de armas livianas en ruta hacia América del Sur, como así también la violencia ocasional desatada contra las autoridades que rehusaban cooperar, son todos hechos que han aumentado el sentimiento de vulnerabilidad en estos estados. Aunque esto ha afectado también las relaciones, su impacto principal ha sido el aumento de la sensación de inseguridad, especialmente en los países de habla inglesa del Caribe¹³.

11. Ivelaw Griffiths documents legislation introduced in Jamaica and Guyana that permits searches and detention of drug-crime suspects without warrant, and legislation adopted in those countries and in Trinidad and Tobago which, in cases of alleged drug crimes, places the burden of proof on the accused. See *"The quest for Security in the Caribbean"*, (New York: M. E. Sharpe, 1993). Human Rights Watch/Americas documents judicial extra/judicial executions, excessive use of force and arbitrary detention committed in the course of anti/drug operations in Bolivia, see *"Bolivia under Pressure: Human Rights Violations and Coca Eradication"* (Washington: HRW/A, May 1996). See also *"Americas Watch, The Drug Wars in Colombia: the Neglected Tragedy of Political Violence"*, (Washington: Americas Watch, 1990).

12. See Peter Zirnite, "The militarization of the drug war in Latin America", *Current History* 91:618 (April 1998) and Coletta Youngers, "The only war we've got: drug enforcement in Latin America", *NACLA Report on the Americas* 31:2 (september/october 1997).

13. *Quest for Security in the Caribbean*

II.4 Producción y procesamiento

Para entender el problema de la droga, es necesario abordar la cuestión del origen de estas sustancias. Es común leer, aun en revistas prestigiosas, afirmaciones como la siguiente: "En los últimos diez años la oferta de drogas ha crecido ininterrumpidamente"¹⁴. Sin embargo, un examen cuidadoso de la información disponible sobre el tema más digna de confianza sugiere que esto no es totalmente exacto. De hecho, los datos más recientes del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas (PNUFID) indican que aunque la producción de estimulantes tipo anfetamina está en expansión, la producción de cocaína y de opiáceos se ha estabilizado en los años 90, después de haber crecido durante los años 70 y 80¹⁵. El PNUFID calcula que:

- Se produjeron 302.523 toneladas de coca en 1997, lo cual significa una reducción respecto del máximo de 386.228 toneladas en 1991.
- Se produjeron 4.861 toneladas de opiáceos en 1997, lo cual significa una reducción respecto del máximo de 5.519 registrado en 1994.
- La producción clandestina de estimulantes tipo anfetamina (ETA) está creciendo, como lo manifiesta el hecho de que la detección de laboratorios ilícitos ha aumentado seis veces entre 1980 y 1994.

Las manifestaciones de estas tendencias en la Américas son irregulares. La mayor parte de la cocaína ilícita del mundo proviene de los países andinos. En contraste, cerca del 80% de los opiáceos se produce todavía en países asiáticos y Colombia y México, tomados en conjunto, producen sólo el 5% de la cosecha mundial de opio. Aunque es difícil calcular la distribución de las cosechas de marihuana, el PNUFID considera que México y Colombia son los mayores productores en el hemisferio, seguidos por Brasil, Jamaica y otros incluyendo Estados Unidos y Canadá¹⁶. Otros estudios sugieren que aproximadamente el 30% de la marihuana que se consume en Estados Unidos es de origen interno, clasificando a dicho país como uno de los más grandes productores de marihuana del mundo¹⁷. Un informe publicado en 1994 por la Real Policía Montada de Canadá concluyó que Canadá era autosuficiente en

14. Geopolitical Drug Watch, "A drug trade primer for the late 1980s.", *Current History*, 97:618 (april 1998), p. 151

15. UN Drug Control Program, "Key statistics: illicit drug production, trafficking and consumption", Information Sheet No. 2, tabled at the UN General Assembly Special Session on the World Drug Problem, New York, June 8-10, 1998.

16. *Ibid.*

17. Peter H. Smith, "The political economy of drugs: conceptual issues", Peter H. Smith, ed., *Drug Policy in the Americas* (Boulder: Westview Press, 1992), p.7.

materia de marihuana y que podía tener incluso una modesta capacidad de exportación¹⁸. La producción de drogas sintéticas tales como anfetamina, metanfetamina y MDMA, (conocida popularmente como "éxtasis") continúa siendo un fenómeno propio del norte.

La mayoría de las drogas de origen vegetal cultivadas, deben ser procesadas antes de ser puestas a la venta. En general la cocaína se procesa en los países andinos. Esto requiere precursores químicos como el éter o la acetona, fabricados generalmente en Europa o América del Norte. La marihuana requiere un procesamiento menor, el cual se realiza cerca del sitio de producción, tanto en América del Sur como en América Central o del Norte.

II.5 Narcotráfico, lavado de dinero y armas ilícitas

Es más difícil coleccionar datos dignos de confianza sobre el tráfico ilícito de drogas que sobre la producción. Lo que se sabe acerca de aquel aspecto de la industria ilícita de drogas se basa principalmente en datos relativos a capturas de cargamentos, es decir, en información proveniente de las actividades de los organismos encargados de aplicar las leyes que prohíben el narcotráfico. El cuadro que ofrecen estos datos es complejo. La pauta más notable que se manifiesta en el hemisferio occidental es el vasto tráfico de cocaína desde América del Sur hacia América del Norte. Actualmente la mayor parte de este tráfico parece provenir de los países andinos, remonta por la costa del Pacífico y pasa a través del Caribe, o cruza América del Sur y remonta el Atlántico hacia América del Norte, sea por tierra, mar o aire. Los opiáceos también utilizan esas rutas, aunque la mayor parte de los opiáceos que se venden en el continente proviene de Asia, vía Europa y África o a través del Pacífico. La marihuana y sus derivados también se transportan por estas vías, pero una gran parte de este tráfico tiene lugar al interior de las fronteras de América del Norte. Una porción creciente de las drogas producidas en América Latina se consumen en la región misma. El tráfico de ETA (estimulantes tipo anfetamina) es un fenómeno casi exclusivamente norteamericano. Por último, se nota un importante flujo contrario de precursores químicos que va de los productores en América del Norte a las plantas de procesamiento en América del Sur¹⁹.

Una parte considerable de la atención que se presta al problema de las drogas se concentra en las organizaciones criminales que proveen sustancias ilícitas. Éstas tienen una importancia decisiva: sus redes son

18. Cited in Denis Berthiaume, et. al, "*Hemispheric addiction: Canada and drug trafficking in the Americas*", FOCAL Papers (Ottawa: FOCAL, 1997), p. 8.

19. UNDCP, World Drug Report (Oxford: Oxford University, 1997), pp. 19-29.

vastas, técnicamente sofisticadas, adaptables, a veces muy bien relacionadas con autoridades gubernamentales y, a menudo, brutalmente efectivas. Pero ni la producción ni la compra o la venta podrían realizarse sin la colaboración de entidades legales del sector privado, entre las que se incluyen compañías de transporte, de seguros, bancos, sociedades inmobiliarias, contadores y abogados. El lavado de dinero es un aspecto prominente de este problema. El Grupo de Acción Financiera calcula que cada año se lavan en el mundo entre 300 y 500 mil millones de dólares estadounidenses derivados del narcotráfico. Un estudio canadiense calcula que los fondos relacionados con las drogas que se lavan anualmente en Canadá varían entre 5.000 y 14.000 millones de dólares canadienses²⁰.

El tráfico ilegal de armas pequeñas ha dado a quienes están implicados en la industria de la droga una amplia provisión de armamentos con los que pueden luchar entre sí y con los que pueden tomar medidas de disuasión, resistencia y represalia contra quienes se esfuerzan por aplicar las leyes. Muchas de estas armas, que circulan ilegalmente en el hemisferio, terminan en las manos de asesinos a sueldo empleados por los barones de la droga en el sur, de las fuerzas guerrilleras que a veces colaboran con los barones de la droga en Colombia y Perú, así como también de organizaciones que trafican drogas al interior y al exterior de las fronteras. La mayoría de estas armas son de pequeño calibre, pero algunas de ellas son armas automáticas, morteros, lanzagranadas y otros tipos de armas livianas altamente destructivas.

III. Respuestas

Muchos gobiernos, organizaciones multilaterales y organizaciones civiles han respondido al reto de las drogas con energía, creatividad y coraje. Pocos de esos esfuerzos han aparecido en primera plana, pero son verdaderamente vastos en cuanto a su alcance e impresionantes en cuanto a su complejidad. Es necesario proceder a una revisión sistemática de los esfuerzos que se están realizando para poder comprender sus puntos fuertes e identificar las áreas donde podrían elaborarse políticas y programas complementarios. Tal es el objetivo de esta sección del documento.

La sección está dividida en cuatro partes: reducción de la demanda, reducción de la oferta, medidas de control y medidas complementarias. Cada parte ofrece una visión de conjunto de las intervenciones que han tenido lugar en cada área. Termina con algunas observaciones sobre opciones para el futuro.

20. Samuel D. Porteous, "Organized Crime Impact Study. Final Report", (Ottawa: Solicitor General 1998).

La mayoría de los casos estudiados se han obtenido de las estrategias nacionales de control de drogas que aparecen en el sitio de la CICAD en Internet. Se seleccionaron como objeto de atención particular las estrategias de Canadá, Jamaica y Perú porque dan una idea de los enfoques aplicados en diferentes sub-regiones del hemisferio. Es importante subrayar que estas presentaciones tienen valor ilustrativo, están basadas en la evaluación que cada país ha hecho de sí mismo y no pretenden de ningún modo tomar a ningún país en particular como objeto de examen. En verdad, la franca auto-evaluación que algunos países han dado a conocer en el sitio de la CICAD debería ser un motivo de inspiración para otros países y el uso que podemos hacer de sus informes debería servir para recordarnos la utilidad de compartir datos en este campo.

Por último, es importante recordar que este análisis es preliminar y que se requieren otras investigaciones adicionales para preparar adecuadamente el terreno para el Diálogo de los Ministros de Relaciones Exteriores sobre estos problemas.

III.1 Reducción de la demanda

"En última instancia quisiera sugerir que esta no es una guerra que pueda ser ganada por algún ejército. En última instancia las tropas de vanguardia son los fiscales, los agentes de aplicación de la ley, los maestros, los directores de escuela, los líderes religiosos." (General Barry McCaffrey, Director de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de los Estados Unidos)

La necesidad de programas de reducción de la demanda ha sido reconocida desde hace tiempo, pero la primera norma mundial en esta materia, la Declaración sobre los Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de Drogas, fue adoptada recién en 1998 en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (SEAGNU) sobre el Problema Mundial de las Drogas²¹. Este texto instó a intensificar los esfuerzos para reducir la demanda de drogas y a proveer los fondos necesarios para lograr este objetivo. También contenía elementos nuevos, incluyendo el llamado a establecer asociaciones entre los gobiernos, las ONGs y las organizaciones de base comunitaria; a concentrar la atención en grupos con necesidades especiales, como el de los jóvenes y a hacer participar a las partes interesadas en los procesos de programación; a concebir medidas de intervención que sean respetuosas de culturales y sexuales; y a aprender de la experiencia ganada en este campo. La declaración política de la SEAGNU propuso como objetivo establecer mejores

21. The need for adequate health programs to treat and rehabilitate drug abusers was recognized multilaterally as a necessary element of anti-drug strategies in the 1972 Protocol to the Single Convention on Narcotic Drugs.

las diferencias culturales y sexuales; y a aprender de la experiencia ganada en este campo. La declaración política de la SEAGNU propuso como objetivo establecer mejores estrategias en materia de reducción de la demanda de drogas a nivel nacional para el año 2008; también incluyó el compromiso firme de "lograr resultados significativos y cuantificables en el campo de la reducción de la demanda para el año 2003". Se ha conformado un grupo de expertos para que propongan medidas capaces de implementar la declaración, incluyendo propuestas sobre cómo podría facilitar todo este proceso el Programa Internacional de las Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas.

Muchos de estos principios y compromisos se habían incluido ya en la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio de 1996. En abril de 1997 se estableció un Grupo de Expertos en Reducción de la Demanda que, bajo el patrocinio de la CICAD, debía coordinar el seguimiento de las medidas relacionadas con este aspecto de la estrategia.

Esta parte analiza los esfuerzos que se realizan para reducir la demanda en el hemisferio, tanto a nivel nacional como a nivel de CICAD. Está dividida en tres puntos: salud, educación y análisis de estos enfoques. Aunque algunos esfuerzos a nivel de la aplicación de la ley también apuntan a reducir la demanda, la naturaleza punitiva más bien que preventiva o curativa de los mismos los diferencia del enfoque centrado en la salud y la educación. Como tales, los esfuerzos realizados a nivel de aplicación de la ley se tratan como parte de las medidas de reducción de la oferta y de control.

Salud

Hay dos líneas de acción en el campo de la salud, a saber: el tratamiento y la rehabilitación. Pero cada una se presta a enfoques diferentes. Estos enfoques pueden clasificarse por:

- el alcance: a corto o a largo plazo;
- la perspectiva filosófica: reducir el uso vs. reducir el daño;
- el tipo de tratamiento: farmacoterapia, psicoterapia, orientación individual, profesional, grupos de auto-ayuda, medicina tradicional, etc.

En Canadá, el gobierno considera que el abuso de las drogas es más un problema de salud, que un problema de aplicación de la ley. El objetivo fundamental de la estrategia nacional antidrogas es la reducción del daño. Las principales iniciativas canadienses tales como las de salud y aplicación de la Ley en Colaboración a menudo se basan en la cooperación entre los gobiernos federal, provinciales y territoriales, las ONGs, el sector privado y los grupos

comunitarios. Hay una gran variedad de servicios de tratamiento y de rehabilitación disponibles, desde los de desintoxicación hasta los de intervención terapéutica y los programas de seguimiento clínico. Se han establecido programas especiales para determinados grupos tales como los jóvenes, los pueblos aborígenes, las mujeres y los presidiarios. Existen programas de intercambio de agujas para drogadictos que se inyectan; estos programas no han causado aumentos en el abuso de drogas, sino que han reducido la proporción de agujas que se comparten y han creado lazos entre toxicómanos y servicios de salud. También se dispone de tratamientos de mantenimiento a base de metadona, que han contribuido a reducir la proporción de agujas que se comparten. La Red Epidemiológica Comunitaria Canadiense sobre el Abuso de Drogas recoge información local sobre la naturaleza y las consecuencias del abuso de estupefacientes y facilita el uso de la información precisa a este nivel y, al mismo tiempo, ofrece datos comparativos que son utilizados a nivel federal y provincial²².

En Perú se han establecido a lo largo de los años una serie de servicios destinados al tratamiento, rehabilitación y reinserción social de toxicómanos. Hay cinco hospitales que poseen departamentos o centros residenciales especializados en el tratamiento de drogadictos. Estas clínicas no ofrecen servicios especializados a mujeres toxicómanas. Hay pocos programas que ayuden a ex-drogadictos en la búsqueda de trabajo. El sector privado ha intervenido para llenar algunas de estas lagunas: en 1996 existían 124 grupos de auto-ayuda. El aumento del uso indebido de drogas que se ha producido a nivel nacional durante los últimos años ha llevado al gobierno a establecer planes para la reducción de la demanda y a asignar el 5% del presupuesto total de antidrogas a estos programas. En lo relacionado con la salud, esta decisión incluye la creación de redes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para trabajar en el tratamiento y la rehabilitación, el fortalecimiento de centros que trabajan con toxicómanos y la creación de centros móviles más pequeños. También incluirá proyectos de ayuda a ex-drogadictos para su reincorporación al mercado de trabajo, y a sus familias y comunidades²³.

CICAD ofrece una ayuda considerable a los estados miembros en el campo de la salud. Por ejemplo, ha ofrecido capacitación a profesionales, técnicos y trabajadores sociales implicados en el tratamiento y rehabilitación de

22. Government of Canada, *Canada's Drug Strategy* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 1998). Unless indicated otherwise, all future references to canadian approaches are taken from this document.

23. Comisión de Lucha Contra las Drogas. *Plan nacional de lucha contra las drogas 1998-2002* (Lima, Perú: CONTRADROGAS, 1998). Unless indicated otherwise, all future references to peruvian approaches are taken from this document.

toxicómanos en los estados de habla inglesa del Caribe y en los países de la costa atlántica de América Central. La Secretaría está patrocinando el establecimiento de un Sistema Interamericano de Datos Uniformes sobre Consumo de Drogas (IADIS/SIDUC), que es un sistema empleado en recopilar y diseminar información sobre las tendencias en el uso indebido de drogas y sobre los esfuerzos que se hacen para reducir la demanda a nivel hemisférico. El Grupo de Expertos en Reducción de la Demanda de la CICAD está estableciendo las normas de atención en los centros de tratamientos de drogadicción a fin de asegurar la calidad de la atención y el respeto por los derechos humanos de los pacientes. En 1998, CICAD y la Organización Panamericana de la Salud ayudaron a los gobiernos de Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay a establecer normas a nivel nacional.

Educación

Los programas que tienen por objetivo prevenir el abuso de drogas por parte de no-consumidores o consumidores moderados varían según:

- el grupo al cual se dirigen: jóvenes, mujeres, presidiarios, pueblos indígenas, público en general;
- el contenido del mensaje: antidrogas vs. estilo de vida positivo;
- el canal de comunicación: medios de comunicación masiva, anuncios, concursos, ejemplos de los compañeros;
- el escenario: las escuelas, la comunidad, las prisiones.

Por ejemplo: más de 500 personas, pertenecientes a 22 comunidades, recibieron capacitación en Jamaica para concientizar a la población en materia de drogas mediante la educación pública, los deportes y las actividades culturales. Se han incorporado módulos de concientización sobre el problema de la droga en los planes de estudio de los grados 7mo a 9no, y se han preparado instrumentos adecuados para que sean utilizados en las escuelas por maestros y educadores. Se ha dado a estos planes un alcance mayor a través de los lugares de trabajo. La Policía de Jamaica da charlas para que se tome conciencia sobre el problema de las drogas en las escuelas y otras instituciones. Se ha podido alcanzar un público más amplio a través de anuncios televisivos del servicio público. La estrategia educativa de Jamaica incluye también medidas económicas, a saber: programas que ayudan a la rehabilitación de drogadictos y ayudan a la capacitación, búsqueda de trabajo y al establecimiento de microempresas legales de otros grupos que presentan altos riesgos. Las primeras evaluaciones sugieren que estas medidas han producido resultados variados. Sobre esta base, los funcionarios han decidido dar prioridad al afianzamiento de los programas antidrogas comunitarios y a la

extensión de este modelo a otras comunidades de la isla. También se proponen como objetivo la expansión de los programas de concientización antidrogas en las escuelas (principalmente a nivel primario), el mejoramiento de los programas que ayudan a los drogadictos en vías de rehabilitación y a la juventud en el lanzamiento de actividades rentables, la difusión más agresiva de los programas en los lugares de trabajo y la evaluación sistemática del impacto final de estos esfuerzos educativos²⁴.

Desde 1987 CICAD ha financiado cerca de 45 Encuentros de Jóvenes y Padres en 21 estados miembros. También ha organizado seminarios de capacitación de instructores para cerca de 500 profesionales. Los instructores de CICAD adoptaron el año pasado una metodología participativa elaborada por el Instituto Interamericano del Niño (IIN) con el fin de ayudar a los líderes juveniles y comunitarios a organizar actividades de prevención a nivel de la población. La Secretaría apoya también proyectos destinados a prevenir el uso indebido de las drogas por parte de los niños de la calle en los países andinos, entre los cuales se incluyen el Programa del Niño Trabajador en Quito (Ecuador) y el proyecto QUARURU en La Paz (Bolivia), iniciativas que ofrecen información sobre posibilidades de empleo y orientación para encontrar trabajo y ayudan a jóvenes de grupos de alto riesgo a establecer micro empresas.

Análisis

Aunque breve, esta visión panorámica de los esfuerzos antidrogas permite apreciar la cantidad de iniciativas promisorias ya emprendidas en el hemisferio. Se ha logrado consenso en cuanto a la necesidad de adoptar un enfoque balanceado que incluya intervenciones en el campo de la salud y de la educación. Este consenso se refleja en el establecimiento de modelos hemisféricos, como la Estrategia Antidrogas de 1996, y de instrumentos mundiales, como la Declaración sobre los Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de Drogas de 1998.

Varios gobiernos han incluido planes nacionales de reducción de la demanda en sus estrategias antidroga. La experiencia ha alentado el aprendizaje y ha conducido al establecimiento de nuevas asociaciones entre organizaciones internacionales, gubernamentales, no gubernamentales y comunitarias. Ha engendrado también enfoques participativos de largo

24. National Council on Drug Abuse, National/Master Drug Abuse Prevention and Control Plan 1997-2002 (Kingston, Jamaica: NCD, 1997). Over 20% of the resources budgeted for the 1997-2002 National Drug Plan are earmarked for health interventions, and a total of 60% are earmarked for demand reduction activities. Unless indicated otherwise, all future references to jamaican approaches are taken from this document.

alcance en materia de educación y de salud. Las intervenciones se orientan cada vez más a los grupos de alto riesgo, como los jóvenes y los pueblos aborígenes, y a veces las partes interesadas participan en el proceso de planificación. Se han hecho muchas experiencias en materia de programas generadores de actividades rentables que complementan las actividades en materia de educación y de salud. La experiencia ha permitido adaptar los programas a las realidades nacionales y locales. El compromiso de reunir, compartir y evaluar informaciones se ha consolidado a través de estos procesos. Muchos de estos resultados positivos han sido reforzados por la cooperación bilateral o mediante la CICAD.

Se podría argumentar que el nuevo consenso, especialmente en lo que concierne a la exigencia de incluir elementos relativos a la reducción de la demanda, refleja implícitamente un creciente interés en abordar el problema de las drogas desde la perspectiva de la seguridad humana. La atención creciente que se presta a la prevención, tratamiento y rehabilitación, a la participación de los individuos y comunidades en la búsqueda de soluciones, y al multilateralismo, son todas características propias del enfoque basado en la seguridad humana. Pero esta perspectiva cuestiona también los esfuerzos actuales para reducir la demanda, pues algunos de ellos merecen ser objeto de examen y discusión más extensos por parte de los ministros de Relaciones Exteriores.

En primer lugar, ¿son suficientes los esfuerzos que se hacen para reducir la demanda en relación con la magnitud del desafío? Algunos expertos en los Estados Unidos han subrayado el desequilibrio que existe entre los fondos reservados al problema de la droga que se consagran a la reducción de la demanda y el monto que se destina a la reducción de la oferta²⁵. Los casos documentados en esta sección sugieren que se podrían hacer planteamientos similares respecto de la distribución equilibrada de los fondos asignados a la reducción de la demanda y a la reducción de la oferta en otros países del hemisferio.

En segundo lugar, cabe plantearse la cuestión cualitativa, no menos importante, del uso eficaz de los fondos asignados. Los estudios realizados en Estados Unidos indican que las inversiones que se hacen en iniciativas a largo plazo en materia de salud y educación preventiva son altamente rentables en comparación con los gastos que se hacen en materia de aplicación de la ley²⁶. Las investigaciones realizadas en Canadá corroboran

25. "The only war we've got", p.15.

26. Mathea Falco, "America's drug problem and its policy of denial", *Current History* 97:618 (april 1998) and Ethan A. Nadleemann, "Commonsense drug policy", *Foreign Affairs* 77:1 (january/february 1998).

esta apreciación sobre la rentabilidad de las intervenciones en materia de salud y educación. Las investigaciones realizadas en otros países miembros de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED) permiten concluir que los programas de tratamiento con metadona ayudan a reducir las actividades criminales asociadas con el uso indebido de las drogas, como también los riesgos de morbosidad y mortalidad, y que los programas de intercambio de agujas ayudan a reducir la transmisión de VIH y SIDA. Encuestas realizadas por el PNUFID muestran que los grupos de auto-ayuda terapéutica y los tratamientos que no usan drogas han dado resultados positivos. En general pareciera que la intervención en las etapas iniciales y la continuidad del tratamiento son cruciales para prevenir las recaídas²⁷.

De igual modo, el PNUFID ha informado que los esfuerzos que combinan programas educativos con programas de salud y de capacitación para el trabajo son los más eficaces en el caso de la juventud. Las investigaciones indican también que es importante difundir información precisa, que exagerar el peligro de las drogas debilita la credibilidad, que puede ser útil presentar estilos de vida saludables como alternativa al uso indebido de drogas, que utilizar compañeros como mensajeros aumenta la eficacia del mensaje. Finalmente, los estudios indican que aunque las campañas de concientización pública pueden alcanzar a un gran número de personas, tal vez no sean las más adecuadas para los grupos de alto riesgo como los jóvenes y que los programas educativos deben adaptarse a las circunstancias locales²⁸.

Es posible, sin embargo, que estas generalizaciones no sean válidas para todo el hemisferio. Aunque las experiencias que se realizan -por ejemplo en materia de cuidados médicos a largo plazo, teniendo en cuenta grupos vulnerables de la población, como los jóvenes y las poblaciones aborígenes, o los enfoques participativos para favorecer la educación preventiva, o los programas que promueven actividades rentables en grupos de alto riesgo- suscitan entusiasmo, poco se sabe de su impacto en los diferentes escenarios. Un experto latinoamericano ha señalado que a pesar del creciente interés por la evaluación, "no existe prácticamente todavía ninguna evaluación seria de los resultados de las políticas aplicadas"²⁹. Se reconoce como un hecho que es necesario hacer más estudios para averiguar qué programas de reducción de la demanda son los más eficaces en diferentes contextos, a fin de que los responsables de las decisiones puedan orientar los escasos recursos hacia las áreas más promisorias.

27. World Drug Report, pp. 213?220.

28. Ibid.

29. Roberto Lerner, "Drug abuse prevention in Latin America", Drug Policy in the Americas. Some Latin American analysts are quite critical of preventive education programs in the region. See for example E. Massun, "L'education préventive servant à faire face aux problèmes de la drogue en Amérique Latine" Bulletin des stupéfiants 42:1 (1990).

En tercer lugar, cabe preguntarse cómo pueden ayudar los líderes del hemisferio a superar los desafíos todavía pendientes. ¿Se puede utilizar la próxima Cumbre de las Américas, de fines de 2000 o comienzos de 2001, para obtener un compromiso más firme en cuanto al aumento de las inversiones en el área de reducción de la demanda, dado que se ha señalado a la educación como una prioridad en la Cumbre de Santiago? ¿Es la próxima Cumbre la circunstancia adecuada para examinar los progresos realizados por las naciones del hemisferio en la implementación de los objetivos de reducción de la demanda establecidos por la SEAGNU de 1998 (en particular el compromiso de obtener resultados cuantificables en materia de reducción de la demanda para 2003)? ¿Qué contribución pueden hacer los ministros de Relaciones Exteriores a estos procesos a fin de complementar la tarea de los funcionarios que trabajan en los grupos de expertos en reducción de la demanda de CICAD y de la ONU?

III.2 Reducción de la oferta

Las iniciativas para reducir la oferta de drogas ilícitas, se basan principalmente en las convenciones sobre drogas de las Naciones Unidas de 1961, 1971 y 1988. En 1998 la SEAGNU adoptó el Programa de Acción para la Cooperación Internacional, la Erradicación de las Drogas Ilícitas y el Desarrollo Alternativo. Este programa establece los principios que orientan la programación del desarrollo alternativo, entre los que se incluyen el uso de enfoques participativos basados en la comunidad, el compromiso de dar apoyo a largo plazo, la adaptación de los programas a las condiciones locales, la selección de cultivos de sustitución económicamente rentables, la consideración de los factores genéricos y de la durabilidad del medio ambiente en la planificación de los programas, etc. En la Declaración Política de la SEAGNU, los estados se comprometieron a colaborar con el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas a fin de establecer estrategias para lograr la eliminación o la reducción significativa del cultivo de la coca para el año 2003, y de la marihuana y la amapola adormidera para el año 2008.

En la SEAGNU, los estados aprobaron también el Programa de Acción contra los Estimulantes Tipo Anfetamina y sus Precursores. En él, se estipula que se emprenderá una acción coordinada para elevar el grado de conciencia, reducir la demanda, reglamentar el suministro de información sobre los ETA, limitar la oferta y fortalecer los sistemas de control nacionales y multilaterales. También aprobaron el Programa de Acción para el Control de Precursores Químicos, que fortalece el marco de acción y de cooperación para el control del desvío de precursores químicos. La Declaración Política fijó como objetivos el

establecimiento o fortalecimiento de legislaciones y programas nacionales que hagan efectivo el Programa de Acción contra los ETA, y la implementación del Programa sobre Sustancias Sicotrópicas y Precursores para el año 2008.

La Estrategia Antidrogas en el Hemisferio de 1996 también establece principios para la reducción de la oferta y para la cooperación en este campo. Bajo el patrocinio de CICAD se ha establecido un Grupo de Expertos en Desarrollo Alternativo y un Grupo de Expertos en Precursores Químicos, cuyo fin es seguir de cerca la aplicación de este capítulo de la estrategia.

Esta parte reseña los esfuerzos que se realizan para reducir la oferta de drogas en el hemisferio. Está dividida en tres partes: una, describe la erradicación de cultivos y las medidas de desarrollo alternativo; otra, describe las medidas destinadas a reducir la oferta de drogas sintéticas y de precursores; y una tercera parte analiza los impactos de estas medidas y otras posibles opciones. Las intervenciones que apuntan a reducir la oferta de drogas sintéticas y precursores se consideran a veces como medidas de control, porque implican a menudo la aplicación de controles estrechos a la producción lícita. No obstante, hemos preferido analizarlas en esta sección puesto que su finalidad es reducir la oferta de ciertas sustancias ilícitas.

Erradicación de los cultivos y fomento del desarrollo alternativo

Una de las soluciones al cultivo de la coca y del opio es la erradicación, es decir la supresión de cultivos ilícitos mediante la corta, la quema o la erradicación de las plantas, o mediante la aplicación de herbicidas por fumigación aérea. La erradicación puede realizarse con o sin compensación. La erradicación forzada es utilizada especialmente contra cultivos no tradicionales, como el opio en América Latina. El PNUFID calculó en 1994 que la erradicación se aplicaba a sólo un 6% del cultivo mundial de opio y a sólo un 3% del cultivo de coca³⁰.

Los enfoques basados en la erradicación han sido criticados por confiar excesivamente en medidas coercitivas y, consecuentemente, por no ser sostenibles. Para responder a estas inquietudes, se emprendieron a comienzos de los años 70 distintas iniciativas para promover la sustitución de cultivos. En la década siguiente, esto se transformó en el enfoque conocido como "desarrollo alternativo". Lo que distingue al desarrollo alternativo de otros

30. World Drug Report, p. 221. Aerial fumigation is also used against coca crops, particularly in areas where these have not traditionally been grown. For an account of aerial eradication of coca crops in Colombia, see "The only war we've got", p. 13.

enfoques es que abarca una gama más amplia de medidas -desde la ayuda para adquirir tierras e insumos para el cultivo, hasta el apoyo técnico para el mercadeo de cosechas alternativas, la construcción de infraestructura y la erradicación de la pobreza, el desarrollo comunitario e incluso la diversificación hacia actividades productivas completamente nuevas, como la silvicultura sostenible. La participación de las ONGs y del sector privado es a menudo crucial para el éxito de los proyectos de desarrollo alternativo emprendidos por los gobiernos.

El gobierno de Jamaica ha llevado a cabo regularmente, desde 1985, la Operación Bucanero, que es una extensa campaña de erradicación. Dentro de este marco legal, la Fuerza Policial y la Fuerza de Defensa colaboran en la corta y la quema de plantaciones de marihuana. Como fuera notado en un informe reciente del Consejo Nacional sobre Uso Indebido de Drogas, estos esfuerzos han logrado reducir de 4.384 en 1985 a 2.479 en 1994 el número de acres dedicado al cultivo de marihuana. Pero esto ha hecho que algunos de los que se dedicaban anteriormente al cultivo de la marihuana se dedicaran luego al tráfico de cocaína, lo cual ha causado aumentos importantes en el tráfico y consumo de esa droga. Para contrarrestar este efecto inesperado, el gobierno propuso en 1992 un programa de sustitución de cultivos en toda la isla, basándose en el concepto de desarrollo alternativo. La propuesta no obtuvo de la comunidad internacional la financiación necesaria, pero un proyecto piloto fue lanzado en el municipio de Santa Ana con la ayuda de la Unión Europea. Este proyecto tuvo éxito, pero sirvió también para hacer ver la complejidad y el costo de las iniciativas del desarrollo alternativo. Con todo, el gobierno está revisando la propuesta de 1992 y proyecta solicitar la ayuda internacional necesaria para implementar la estrategia de cultivos alternativos. También está intensificando la campaña de erradicación.

En 1981, Perú lanzó su primer programa de erradicación a gran escala en el Valle del Alto Huallaga, el cual dio por resultado la erradicación de 18.000 hectáreas de coca, pero no logró detener el aumento del cultivo en Alto Huallaga ni su difusión a otras partes del país. En 1984 el gobierno comenzó a cooperar con el antecesor del PNUFID en la puesta en práctica de programas de desarrollo alternativo en la región. Estas actividades se expandieron en 1985 con la ayuda de la Agencia para el Desarrollo Internacional de EU. El Plan Nacional de Lucha contra las Drogas 1998-2002 establece una estrategia ambiciosa para incrementar estos programas y reducir, de ese modo, en un 50% la producción de coca en un plazo de cinco años. El plan ha asignado al desarrollo alternativo la suma de 950 millones de dólares estadounidenses durante dicho período, la mitad de los cuales provienen de fuentes internas y el resto de la comunidad internacional. Se han acordado recursos a una gran

variedad de proyectos -cartografía del uso de la tierra, infraestructura, capacitación del personal, establecimiento de títulos de propiedad, asistencia técnica para los sectores agrícolas y forestales, desarrollo de la acuicultura, ayuda para el mercadeo y promoción de las inversiones del sector privado- todos los cuales tienen como fin revitalizar las actividades lícitas de cultivo y de producción existentes, y el desarrollo de nuevas actividades productivas. El Plan Nacional fue presentado en la reunión de un grupo consultivo, realizada en noviembre de 1998. Distintas organizaciones se han comprometido a donar 277 millones de dólares estadounidenses para su implementación.

La CICAD es activa en este campo. Por ejemplo, está apoyando distintos proyectos en los países andinos, incluyendo la elaboración de un Instrumento Generalizado para la Evaluación y el Manejo del Uso de la Tierra que se está poniendo a prueba en el Valle del Alto Huallaga. PNUFID ha colaborado con los gobiernos de los países andinos en la elaboración de un plan regional para la reducción de la oferta y se propone destinar 164 millones de dólares a este fin durante el período 1999-2003. También está trabajando con México y los países centroamericanos sobre una base regional³¹.

Durante años se ha hecho presión para obtener tratos comerciales preferenciales que complementen los esquemas de desarrollo alternativo, porque estos últimos sólo son eficaces si se dispone de nuevos mercados para los bienes lícitos. En 1990, la Comunidad Europea acordó tratos comerciales de preferencias especiales a cuatro países andinos. Este arreglo se extendió a América Central en 1991 y a Venezuela en 1995. En 1991, Estados Unidos acordó también a los países andinos tratos preferenciales comerciales relacionados con drogas³².

Medidas contra la elaboración ilícita de drogas sintéticas y el desvío de precursores químicos

Este campo abarca una serie de programas, cuyo fin es vigilar la producción y el comercio de sustancias químicas lícitas y prevenir el desvío de las mismas hacia el consumo ilícito, así como también el desvío de precursores hacia la producción de drogas ilícitas. También incluye medidas para reducir la producción ilícita de las ETA y otras drogas sintéticas. Estos esfuerzos se

31. UNDCP, "Business plans for the elimination of illicit drug crops through alternative development. Executive summary", (october 1998). UNDCP is contributing almost US\$11 million to the Program in Mexico and Central America. See UNDCP, "Sub-regional programme for Mexico and Central America 1998-2002", (october 1998).

32. Marcia Alvarez, "Drugs?? Illegal crops and alternative development", The Courier 132 (march-april 1992) and Raphael F. Perl, "United States Andean drug policy: background and issues for decision-makers", Journal of Inter-American Studies and World Affairs 3:3 (1992).

fundan en las tres convenciones de las Naciones Unidas. La aprobación del Programa de Acción contra los Estimulantes Tipo Anfetamina y sus Precursores por la SEAGNU aumenta las posibilidades de coordinar la acción en este área sobre una base jurídica más amplia.

La Ley de Drogas y Sustancias Controladas de Canadá, que entró en vigencia en 1997, ha fortalecido las bases legales para acciones destinadas a suprimir la producción ilícita de drogas sintéticas y el desvío de precursores químicos. La Real Policía Montada tiene un programa de vigilancia voluntaria de la venta de productos químicos y equipos de laboratorio. El gobierno federal está trabajando actualmente en la redacción de nuevos reglamentos para mejorar el control obligatorio de las sustancias incluidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1988, incluyendo el permanganato de potasio, el anhídrido acético y las benzodiazepinas.

En Jamaica, los organismos del gobierno acuerdan permisos para la producción lícita de drogas y sustancias químicas asociadas. También realizan algunas inspecciones de las instalaciones de producción y almacenado. Cuando se detectan irregularidades, se da parte a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, aunque las fuerzas policiales tienen una capacidad de investigación limitada en este campo. Los marcos reglamentarios para el control de las sustancias químicas son fragmentarios. El gobierno está unificando la legislación que reglamenta la importación, exportación y utilización de sustancias químicas y precursores. Proyecta establecer, además, un organismo central de control para todas estas sustancias. Existen planes para mejorar la capacitación de los funcionarios responsables de la aplicación de la ley, cuya función es investigar las actividades de los laboratorios legales y clandestinos.

Hace varios años, el Grupo de Trabajo sobre el Control de Precursores Químicos de la CICAD preparó el Reglamento Modelo para el Control de Precursores Químicos, con el fin de ayudar a los estados en el establecimiento de leyes, instituciones y programas en esta área. El año pasado, dicho grupo (que ha recibido un nuevo nombre) completó una serie de enmiendas al Reglamento Modelo. Por su parte, la Secretaría colabora en el establecimiento de la Red Interamericana de Telecomunicaciones para el Control de Precursores Químicos (RETCOD/Precursores) en América del Sur, con el apoyo de los gobiernos de Francia y Estados Unidos. También ha elaborado un manual sobre el control de sustancias químicas, destinado al uso de funcionarios de primera línea.

Análisis

Las iniciativas de reducción de la oferta en curso en el hemisferio son numerosas y variadas. Ciertos países tienen programas de erradicación, otros han adoptado enfoques basados en el desarrollo alternativo. Algunos países han establecido medidas para controlar la producción de drogas sintéticas o el desvío de precursores químicos. La CICAD y el PNUFID ofrecen programas de ayuda a las campañas nacionales y regionales de reducción de la oferta. Varios instrumentos internacionales han sido concebidos para orientar los esfuerzos en este área.

¿Caen las iniciativas de reducción de la oferta bajo la rúbrica de seguridad humana? Ciertamente pareciera que la respuesta es afirmativa en el caso del desarrollo alternativo, dado que pone énfasis en medidas socio-económicas de largo alcance, centradas en la población, que enfrentan las causas ocultas de los cultivos ilícitos. Sin embargo, la perspectiva de la seguridad humana también pone en cuestión estas medidas.

La erradicación ha disminuido los cultivos ilícitos en ciertas regiones, sin embargo el ejemplo de Perú muestra cómo ese resultado se ha visto acompañado a veces por un aumento del mismo tipo de cultivo en otras. El ejemplo de Jamaica muestra cómo el éxito en la erradicación puede conducir también a un aumento del tráfico y consumo de otras drogas. La expansión de la marihuana y de las drogas sintéticas en América del Norte es también una ilustración de este efecto indirecto. Hasta que no se logre la reducción de la demanda, la erradicación seguirá enfrentando la paradoja del mercado: la tendencia al aumento de los precios cuando hay una disminución de la producción, dando así incentivos a la producción en otras regiones.

El desarrollo alternativo puede ser más sutil y durable que la erradicación, pero es más complejo y más caro. La experiencia de Jamaica muestra que los planes de desarrollo alternativo no se pueden implementar sin apoyo financiero importante de la comunidad internacional. Es difícil obtener tal ayuda de la CICAD y del PNUFID, en razón de sus limitados recursos financieros, pero también es difícil obtenerla de donantes bilaterales y de bancos multilaterales de desarrollo. No obstante, la reciente reunión del Grupo Consultivo de Perú hace ver que una preparación rigurosa de los planes, tanto a nivel técnico como político, puede favorecer la obtención de apoyo externo considerable para el desarrollo alternativo.

Además, aunque se reconoce generalmente que el desarrollo alternativo no puede tener éxito sin mercados para los nuevos productos, se considera también que los tratos de comercio preferencial acordados a los países andinos son limitados. Los tratos de comercio preferencial relacionados con las drogas acordados actualmente por Estados Unidos y la Unión Europea no abarcan tal vez una cantidad suficiente de productos como para ofrecer alternativas al cultivo de la coca y de la marihuana. Además, los programas de asistencia técnica, destinados a ayudar a los productores en la venta de sus bienes en dichos mercados, benefician tal vez a las grandes empresas, pero raramente a los pequeños productores³³.

La atención que prestan los países andinos, México y otros países al sur del Río Grande a la reducción de la oferta no debe eclipsar los desafíos que la reducción de la oferta presenta en el norte. El PNUFID ha señalado que es necesario reforzar la vigilancia de las compañías farmacéuticas legales, incluyendo las que operan en los países del norte³⁴. Los objetivos de la SEAGNU -en materia de legislación destinada a fortalecer el control de las ETA y de los precursores químicos a nivel nacional- ofrecen una oportunidad única para abordar esta inquietud. Se necesita también más información sobre el impacto de los programas que apuntan a reducir el cultivo de marihuana en América del Norte.

La perspectiva de la seguridad humana nos recuerda también que los esfuerzos destinados a reducir la oferta tienen consecuencias inesperadas. Tal como se dijo en la sección sobre el impacto social de las drogas, existen inquietudes acerca del impacto de ciertas medidas antidrogas sobre los derechos humanos y sobre la consolidación de la democracia en el hemisferio. En la última parte de esta sección, que trata sobre medidas complementarias, se examinarán qué opciones existen para superar estas inquietudes.

Finalmente, quedan algunas preguntas pendientes acerca de la mejor oportunidad para examinar esas cuestiones y controlar el cumplimiento de los objetivos en materia de reducción de la oferta. ¿Podrían los ministros de Relaciones Exteriores examinar, durante las tratativas conducentes a la próxima Cumbre de las Américas, la cuestión de la financiación de programas viables de desarrollo alternativo? ¿Podrían considerar otras opciones para articular estos esfuerzos en materia de desarrollo alternativo, con medidas de liberalización del comercio?

33. United States Andean drug policy and Catholic Institute for International Affairs, "Conflict and Consensus-European Responses to the International Drugs Trade" (CIIR: London, 1998).

34. World Drug Report, p.230.

III.3 Medidas de control

Aunque los esfuerzos de control están basados en las tres convenciones fundamentales de las Naciones Unidas sobre las drogas, existen también otros instrumentos más específicos que se han establecido para orientar las acciones a nivel nacional y la cooperación a nivel internacional, en materia de interdicción y lavado de dinero. En esta parte se analizan estos instrumentos y las medidas que derivan de ellos.

Interdicción

Los esfuerzos en materia de interdicción, destinados a desorganizar las estructuras de los narcotraficantes y sus operaciones, siguen uno u otro de estos dos enfoques básicos: de arriba hacia abajo, apuntando a los líderes de estas organizaciones y a sus respaldos financieros y de abajo hacia arriba, apuntando a los consumidores y a los traficantes minoristas. El Programa de Acción para Promover la Cooperación Judicial, adoptado en la SEAGNU de 1998, fortifica las bases para actuar y cooperar en el enjuiciamiento de narcotraficantes, estableciendo nuevas medidas en el campo de la extradición, de la asistencia jurídica mutua y de la interceptación del tráfico ilícito en el mar.

En Canadá, la Real Policía Montada coordina las actividades de interdicción marítima realizadas por la Guardia Costera, la vigilancia de la entrada de aviones y pasajeros en las aduanas, el rastreo y la selección de vehículos de alto riesgo y de contenedores realizados por funcionarios de aduana, y el apoyo limitado que las fuerzas armadas prestan a algunas de estas operaciones. El gobierno federal ha aumentado su capacidad para la recolección y análisis de datos de inteligencia, ha actualizado sus equipos de detección en los puestos aduaneros, ha establecido acuerdos de cooperación con compañías privadas de transporte aéreo y marítimo y ha mejorado el intercambio de información con los servicios aduaneros de otros países, particularmente de Estados Unidos.

Los más importantes desafíos que enfrenta Jamaica en materia de interdicción son la interceptación de cargamentos de marihuana exportados a partir de la isla y la denegación de facilidades de tránsito a los derivados de la coca en ruta hacia América del Norte. El gobierno ha fortalecido ininterrumpidamente la infraestructura legal e institucional que se necesita para responder a estos desafíos. Se han establecido unidades especializadas en la Fuerza Policial de Jamaica y en el Ministerio de Aduanas e Impuestos y se han creado también algunas unidades fuera de estos organismos, como por inteligencia sobre Drogas. Estos organismos colaboran con la Guardia Costera

en la patrulla de las aguas costeras y con la Fuerza de Defensa de Jamaica en la destrucción de las pistas de aterrizaje ilegales y en la vigilancia del espacio aéreo. También se colabora con los organismos responsables de la aplicación de la ley en otros países y con la Organización Mundial de Aduanas. Esto ha permitido aumentar el número de embargos, de interceptaciones de aviones y barcos, y de arrestos. Con el objeto de mejorar estos esfuerzos, el gobierno ha establecido estas prioridades: dar capacitación especializada al personal selecto de estos organismos, combatir la corrupción, y mejorar el rendimiento del resto del personal de seguridad.

La Estrategia Antidrogas en el Hemisferio de 1996 contiene un largo capítulo sobre medidas de control, incluyendo disposiciones relativas a la acción nacional y a la cooperación internacional en materia de interdicción, en un marco de respeto por la soberanía y la integridad territorial de los estados miembros. La Secretaría Ejecutiva de la CICAD ha realizado actividades para dar cumplimiento a estos compromisos. Por ejemplo, a través de la RETCOD/Precusores se está promoviendo la coordinación y la cooperación entre aduanas, guardias costeras, fuerzas policiales y otros organismos encargados del control ribereño del narcotráfico y del desvío de sustancias químicas en América del Sur.

El PNUFID provee asistencia técnica a los estados para ayudarlos a implementar la Convención de la ONU de 1988. También convoca a reuniones anuales a los directivos de organismos nacionales responsables de la aplicación de la ley. El PNUFID, con la colaboración de Interpol y de la Organización Mundial de Aduanas, ha contribuido a la creación de oficinas regionales de enlace e inteligencia en América del Sur y una en América Central. Estas oficinas facilitan el intercambio de información sobre las tendencias del narcotráfico, casos importantes, métodos de encubrimiento y cargamentos sospechosos. También ayudan en la vigilancia del flujo de precursores químicos y en el control de movimientos de dinero a través de las fronteras.

Medidas contra el lavado de dinero

Los esfuerzos multilaterales contra el lavado de dinero son relativamente recientes y comenzaron seriamente sólo después de la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas de 1988. Al año siguiente el G7 acordó establecer el Grupo de Acción Financiera (GAF), que fue extendido posteriormente a otros países de la OCED y a algunas economías emergentes. El GAF supervisa los progresos realizados por los países miembros en la

implementación de medidas para impedir el lavado de dinero, patrocina el intercambio de información sobre prácticas óptimas y alienta a otros estados a adoptar y aplicar medidas para detener el lavado de dinero. El Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFC) fue establecido en 1993, en parte como resultado de las actividades del GAF. Los esfuerzos del GAF se guían por 40 recomendaciones aprobadas en 1990 (actualizadas en 1996), en las cuales se urge a los estados a ratificar la Convención de 1988, a criminalizar el lavado de dinero, a fortalecer la cooperación internacional, a adoptar medidas para congelar, embargar o confiscar toda propiedad derivada del lavado de dinero, etc. El Programa de Acción para la Prevención, Control y Sanción de Lavado de Dinero, aprobado por la SEAGNU en 1988, prevé medidas conducentes al establecimiento de un marco legal nacional para criminalizar el lavado de dinero. La Declaración Política puso como objetivo lograr la adopción universal de legislaciones nacionales sobre el lavado de dinero para el año 2003.

La respuesta canadiense al problema del lavado de dinero está basada en fuertes medidas penales que aseguran el enjuiciamiento de quienes lavan dinero y la confiscación de los bienes provenientes del crimen. La legislación contra el crimen organizado, sancionada en 1997, dio bases más sólidas para investigaciones sobre lavado de dinero y enjuiciamiento de los responsables. Se han establecido trece unidades integradas, que se ocupan de los bienes provenientes del crimen con el fin de desorganizar el lavado de dinero a gran escala. Estas unidades facilitan la coordinación entre los funcionarios policiales a nivel nacional, provincial y municipal encargados de rastrear las actividades de lavado de dinero y procesar a los responsables. Hay también mucha cooperación en materia de intercambio de inteligencia y asistencia legal mutua con organismos responsables de la aplicación de la ley en otros países. Canadá ha participado activamente en el GAF. Los evaluadores de este grupo han concluido recientemente en que "el sistema canadiense contra el lavado de dinero responde sustancialmente a casi todas las 40 recomendaciones hechas por el GAF en 1990". Pero también señalaron áreas donde cabe introducir mejoras, incluyendo la sanción de leyes que permitan dar curso a pedidos de confiscación provenientes del extranjero, mediante el ajuste del régimen de transacciones sospechosas y el establecimiento de una unidad de inteligencia financiera. El gobierno introducirá en un futuro próximo nuevos proyectos de ley para responder a estas inquietudes.

Jamaica no es un gran centro financiero internacional, pero está adoptando medidas para ajustar los mecanismos de control y prevenir de ese modo el lavado de los bienes provenientes de actividades relacionadas con las drogas en el país. La Ley sobre Delitos Relacionados con la Droga, sancionada en 1994, autoriza la confiscación de los bienes provenientes de estos delitos. Se

discute actualmente en el Parlamento un proyecto de ley que criminaliza el lavado de dinero. El gobierno proyecta dar capacitación especializada al personal policial y judicial en materia de vigilancia y procesamiento de los delitos relacionados con el lavado de dinero, y espera establecer en el futuro una unidad de investigaciones financieras. Jamaica participa activamente en el Grupo de Acción Financiera del Caribe.

La Estrategia Antidrogas en el Hemisferio de 1996, prevé también disposiciones en materia de acciones a nivel nacional y de cooperación internacional contra el lavado de dinero. El Grupo de Expertos en Lavado de Dinero de la CICAD formuló y revisó el Reglamento Modelo sobre Lavado de Dinero y está actualmente analizando los progresos realizados desde La Conferencia Ministerial sobre Organizaciones y Bienes Provenientes del Crimen, realizada en Buenos Aires en 1995. El grupo supervisa las actividades de la Secretaría de la CICAD en este campo, entre las cuales se incluye un proyecto de capacitación para jueces, fiscales, funcionarios de inteligencia financiera y agentes de aplicación de la ley, que cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Análisis

Aunque breve, esta visión panorámica revela la existencia de una impresionante gama de iniciativas internacionales y nacionales orientadas a controlar el narcotráfico y el lavado de dinero en el hemisferio. Las tres convenciones antidrogas fundamentales de las Naciones Unidas y la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio proveen el marco de cooperación en el área de la interdicción. Otros instrumentos específicos han sido elaborados a fin de coordinar las operaciones contra el lavado de dinero. Los esfuerzos mancomunados de interdicción son realizados por los estados o son facilitados por organismos internacionales tales como la Organización Mundial de Aduanas, Interpol o PNUFID. El control del lavado de dinero se coordina a través de OCED y el Grupo de Acción Financiera del Caribe.

Sin embargo, es importante notar que, a pesar de estos esfuerzos, se calcula que la tasa global de éxito de las medidas de interdicción en cuanto a interceptaciones es de 10-15% en el caso de la heroína y de alrededor de 30% en el caso de la cocaína. Algunos analistas concluyen que los resultados de la interdicción no han sido tan impresionantes en relación con la magnitud de los recursos empleados³⁵.

35. "Crime, drugs and small arms in the Americas"

Otros sostienen que los gobiernos deberían mantener el curso adoptado y proseguir con los compromisos asumidos a nivel regional y mundial³⁶. Existen otras opciones en esta materia. En cuanto al lavado de dinero, hay que continuar haciendo presión para que se adopte a nivel mundial, antes del año 2003, una legislación satisfactoria contra el lavado de dinero, tal como se prevé en la Declaración Política de la SEAGNU. El Reglamento Modelo sobre Lavado de Dinero de la CICAD puede servir de guía para la elaboración de dicha legislación complementaria. ¿Cómo pueden contribuir los ministros de Relaciones Exteriores a lograr este objetivo durante las tratativas conducentes a la próxima Cumbre de las Américas?

III.4 Medidas complementarias

Hemos visto que la agenda formal antidrogas es amplia, profunda y compleja. Pero para apreciar toda la gama de instrumentos disponibles con los que se puede responder a los desafíos de la droga es conveniente pasar revista a los esfuerzos que se hacen en muchas otras áreas. En esta parte se examinan tres de tales conjuntos de actividades. Estas actividades constituyen medidas para: controlar el tráfico ilícito de pequeñas armas y armas de fuego, reducir la corrupción y mejorar el ejercicio de la autoridad.

Armas pequeñas

El tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos, ha sido reconocido desde hace tiempo como uno de los factores que agravan los problemas planteados por las drogas en el hemisferio. En la Cumbre de Miami, los jefes de estado se comprometieron a fortalecer el control de estos materiales a fin de evitar que terminen en manos de narcotraficantes y organizaciones criminales. La Estrategia Antidrogas de 1996 también señaló este problema como una de sus prioridades.

Sobre esta base, la CICAD estableció un grupo de expertos que redactó el Reglamento Modelo para el Control del Movimiento Internacional de Armas de Fuego, sus Partes, Componentes y Municiones. Se estableció también un Grupo de Trabajo en la OEA con el objeto de negociar una Convención Interamericana contra la Manufactura y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Explosivos y Materiales Conexos. Esta convención, aprobada por la OEA en noviembre de 1997, prevé la calificación obligatoria de las armas de fuego a nivel de la fabricación y también de la importación, a los efectos de fortalecer en los estados la capacidad de rastrear armas traficadas. También establece un

36. Barry R McCaffrey, "Needed: Tangible political will", United Nations Chronicle 35:2 (1998).

esquema de autorización recíproca en materia de importación y exportación, con el fin de dar mayor transparencia al comercio de armas de fuego. Por último, prevé una mayor cooperación internacional mediante el intercambio de información sobre prácticas óptimas, la capacitación, el acceso a equipos y tecnología, y otros tipos de asistencia destinada a fortalecer las instituciones nacionales responsables de poner en práctica esta convención.

Estas iniciativas hemisféricas complementan la promulgación de normas a nivel mundial. El Grupo de Expertos Gubernamentales en Armas Pequeñas, cuyo mandato proviene de la Asamblea General de la ONU, y la Comisión de Prevención del Delito y Derecho Penal de la ONU han presentado extensos informes sobre la reglamentación de las armas de fuego. En diciembre de 1997, la Asamblea General de la ONU aprobó una excelente resolución en esta materia. Se han comenzado los trabajos preparatorios de un protocolo sobre el tráfico ilícito de armas de fuego, que complementará la convención proyectada de la ONU sobre el crimen organizado transnacional.

Corrupción

Aunque la corrupción ha sido motivo de inquietud desde hace muchos años, sólo en los años 90 comenzaron a establecerse, mediante acción multilateral concertada, normas comunes en este campo. La mayoría de ellas conciernen el control de la corrupción asociada con adquisiciones de bienes y servicios por entes estatales y con el comercio internacional. En diciembre de 1996, la Asamblea General de la ONU aprobó, sin hacerla obligatoria, la Declaración contra la Corrupción y el Soborno en Transacciones Internacionales. En noviembre de 1997 la OCED aprobó la Convención contra la Corrupción y el Soborno de Funcionarios Públicos en Transacciones Internacionales, haciéndola obligatoria. El objetivo de este instrumento legal es criminalizar el soborno de funcionarios públicos encargados de transacciones internacionales y promover la cooperación internacional para lograr ese objetivo. En él se establecen los fundamentos legales internacionales para el procesamiento, por parte de los estados miembros de OCED, de individuos y empresas radicadas en alguno de estos estados que son acusados de sobornar funcionarios en cualquier parte del mundo. En la Cumbre del G8, realizada en mayo de 1998, sus líderes se comprometieron a hacer todos los esfuerzos posibles para ratificar la Convención de la OCED antes de fines de 1998.

En lo que respecta a las Américas, en 1994 se puso la corrupción tanto en el orden del día oficial de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores realizada en Belém do Pará, como en el de la Cumbre de Miami. El mandato obtenido en estas reuniones permitió al Comité Jurídico Interamericano

redactar el borrador de la Convención Interamericana contra la Corrupción, que fue aprobada por la Conferencia Especializada de la OEA en marzo de 1996. Este instrumento crea el marco legal que apoya las acciones nacionales y la cooperación internacional destinadas a fortalecer los mecanismos de prevención, detección, castigo y erradicación de la corrupción. Esta convención complementa la de la OCED, dando a los gobiernos del hemisferio occidental, el poder de procesar a los funcionarios públicos que aceptan sobornos en sus países. La convención entró en vigencia en marzo de 1997, aunque algunos estados deben todavía firmarla y ratificarla. En junio de ese mismo año, la Asamblea General de la OEA aprobó el Programa para la Cooperación en la Lucha contra la Corrupción.

En la Cumbre de Santiago, los jefes de estado se comprometieron nuevamente a ratificar la convención y a implementar el Programa de Cooperación. Este programa esboza una estrategia para promover la ratificación de la convención por parte de los estados miembros; la elaboración de modelos de leyes y códigos de conducta por parte del Comité Jurídico Interamericano, con el apoyo de la Secretaría de la OEA; la sanción de leyes y su implementación por parte de los estados miembros; la participación de organizaciones especializadas en estos procesos; la participación del público mediante campañas efectuadas a través de los medios masivos de comunicación y de las instituciones educativas; y la cooperación técnica necesaria para favorecer estos procesos. Los jefes de Estado se comprometieron también a intercambiar información sobre los medios para aumentar la transparencia de la financiación de campañas electorales, y a examinar las recomendaciones que sobre esta materia se hicieron en una reunión realizada en febrero de 1998, bajo los auspicios de la OEA.

Ejercicio de la autoridad

La protección de los derechos humanos y la preservación de la democracia no ocupan un lugar central en el orden del día de las organizaciones antidrogas regionales y mundiales, tal vez porque otras organizaciones tienen el mandato de ocuparse de estos asuntos. En el hemisferio occidental, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos investiga casos particulares de violación y a veces los refiere a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, documenta las situaciones en cada país y pide a los gobiernos que tomen medidas para reducir o corregir abusos. También colabora con otros organismos interamericanos en la promoción de los derechos humanos. Por ejemplo, está trabajando con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) en un programa de formación sobre derechos humanos destinado a militares y oficiales de la policía.

El IIDH es muy activo también en el área de promoción de la democracia: a través del Programa para la Consulta y la Promoción Electoral ofrece capacitación y asistencia técnica para fortalecer los sistemas electorales en el hemisferio. La Unidad de la OEA para la Promoción de la Democracia ofrece también asistencia técnica a instituciones electorales; ayuda además a fortalecer las legislaturas, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil. Estos programas pueden considerarse como el lado incentivo de un régimen de defensa de la democracia de doble aspecto, que ha evolucionado en los últimos años, especialmente desde que la OEA aprobó el Compromiso de Santiago con la Democracia en 1991.

La Comisión de Derechos Humanos de la ONU y sus organismos subsidiarios han intervenido también en casos particulares y en diversas situaciones nacionales en el hemisferio. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos desarrolla numerosas actividades de cooperación técnica en la región. Posee también una oficina local en Colombia, a la cual se ha dado el mandato de vigilar el respeto de los derechos humanos y de ofrecer cooperación técnica. La ONU ha establecido varias misiones de verificación en distintos lugares del hemisferio durante los últimos años, incluyendo ONUSAL en El Salvador, MINUGUA en Guatemala y, conjuntamente con la OEA, MICIVIH en Haití. Aunque estas operaciones tenían como objetivo ayudar a consolidar la paz y la democracia, incluían también otros importantes componentes relativos a los derechos humanos, tales como los programas de ayuda para el establecimiento de nuevas fuerzas públicas de seguridad y la reforma de las instituciones judiciales existentes.

Las organizaciones no gubernamentales e instituciones nacionales de derechos humanos complementan las actividades de los organismos multilaterales. Estas organizaciones van desde las coaliciones populares de víctimas de abusos de derechos humanos, hasta las asociaciones regionales de juristas, las ONGs internacionales y las comisiones nacionales de derechos humanos. Muchas de estas organizaciones han estado a la vanguardia en la lucha por los derechos humanos. Juntas han contribuido enormemente a documentar las violaciones, a entablar juicio en casos particulares y a promover los cambios de actitudes e institucionales requeridos para eliminar la impunidad y promover el imperio de la ley en el hemisferio.

Es posible que existan muchos puntos de convergencia entre el trabajo de estas instituciones y los esfuerzos que se realizan para contener el uso indebido, la producción y el tráfico de drogas en el hemisferio. No es mera coincidencia que los esfuerzos antidrogas estén incluidos en el capítulo II del Plan de Acción de la Cumbre de Santiago, bajo el título de "Medidas para

consolidar la democracia, la justicia y los derechos humanos". Este capítulo incluye también el compromiso de profundizar las iniciativas de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de 1993, reforzar las actividades de la OEA en el área de los derechos humanos y de la consolidación de la democracia, promover la educación para la democracia, fomentar la participación de la sociedad civil en estos procesos y promover entre los estados, la confianza y las medidas conducentes a la seguridad. Pero la sinergia entre estos compromisos podría incrementarse.

Actualmente, pareciera haber sólo tres puentes entre los esfuerzos antidrogas y las iniciativas en materia de ejercicio de la autoridad. Los dos primeros son negativos, a saber: las alegaciones sobre violación de derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad encargadas de las campañas antidrogas y las acusaciones de que ciertas campañas electorales habrían sido financiadas por intereses relacionados con las drogas. El tercero es más positivo, a saber: el esfuerzo que realiza el Grupo de Trabajo en Reducción de la Demanda de la CICAD para establecer normas comunes de protección de los derechos humanos de los toxicómanos en los centros de tratamiento. Si los dos primeros ponen de manifiesto el peligro de no prestar suficiente atención a la relación existente entre los esfuerzos antidrogas y los derechos humanos, el tercero nos hace pensar en lo que se podría lograr si estos dos objetivos fueran articulados sistemáticamente.

Análisis

Tanto a nivel hemisférico como mundial, están en marcha muchas iniciativas que podrían complementar los esfuerzos antidroga. La realización de una convención de la OECD y de la OEA contra la corrupción ayudaría sin duda a reducir los sobornos a funcionarios por parte de narcotraficantes, lavadores de dinero y contrabandistas de armas. La ratificación de la Convención Interamericana sobre Armas de Fuego debería ayudar a limitar el flujo de armas de fuego hacia la industria de la droga. Sería útil también contar con un protocolo sobre el tráfico ilícito de armas de fuego, para que sea examinado por la proyectada convención transnacional sobre el crimen organizado. Las numerosas medidas adoptadas para consolidar los derechos humanos y la democracia en el hemisferio, deberían ayudar a proteger los derechos de los ciudadanos y el imperio del poder civil cuando se lucha contra las drogas, creando al mismo tiempo un ambiente favorable para la reducción de la demanda y el enjuiciamiento de los elementos criminales.

Estas iniciativas requieren el apoyo activo de los gobiernos y del público en todo el hemisferio. Muchos estados deben todavía ratificar e implementar las

convenciones contra la corrupción de la OECD y de la OEA, así como la Convención Interamericana sobre Armas de Fuego de la OEA. Las arduas negociaciones sobre normas mundiales en materia de armas de fuego y pequeñas armas están recién empezando. Los ministros de Relaciones Exteriores pueden desempeñar un papel importante asegurando la continuidad de estos procesos tan promisorios. Pero sería útil explorar qué otras opciones existen para generar mayor sinergia entre los esfuerzos antidrogas y las iniciativas que les están asociadas.

Desde el punto de vista de la seguridad humana, hay cuatro campos que presentan oportunidades sobresalientes para lograr este objetivo. En primer lugar, la preocupación por la seguridad de los individuos hace ver que no deben escatimarse esfuerzos para dar curso a la Convención Interamericana sobre Armas de Fuego y a la elaboración del protocolo sobre el tráfico ilícito de armas de fuego, para la proyectada convención transnacional sobre el crimen organizado.

En segundo lugar, la perspectiva de la seguridad humana indica que los esfuerzos que se realizan para reformar las instituciones policiales y judiciales o para crear instituciones completamente nuevas, como ha ocurrido en el caso de las fuerzas públicas de seguridad en El Salvador, Guatemala y Haití -con el fin de garantizar el respeto por los derechos humanos- podrían también favorecer el imperio más amplio de la ley y ayudar a combatir a las drogas ilícitas con medios legales³⁷. El fortalecimiento de estas instituciones civiles permitiría relevar a las fuerzas militares de su misión antidrogas a debido tiempo. ¿Pueden lograr los estados el apoyo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o de la Oficina del alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU en esta materia?

En tercer lugar, el compromiso de lograr el imperio del poder civil y de la democracia (que es inherente a la noción de seguridad humana) indica que hay que tomar medidas para asegurar que la participación militar en las actividades antidrogas no amenace las instituciones democráticas. También indica que sería útil ayudar a los estados a establecer un mayor control de la financiación de las campañas electorales a fin de asegurar que los barones de la droga no encuentren por esa vía un modo de acceder al poder político. ¿Pueden los estados encargar a la Unidad de la OEA para la Promoción de la Democracia la elaboración de programas que permitan responder a estos desafíos en el área de la consolidación democrática?

37. Yvon Dandurand and Rodrigo Paris-Steffens, "Beyond wishful thinking: Canadian/Latin American cooperation in criminal law reform", The FOCAL Papers (1997).

Finalmente, hay que plantear la cuestión de la participación pública. La importancia de esta participación ha sido reconocida en las cumbres de las Américas, así como en algunos instrumentos interamericanos específicos, como las convenciones sobre la corrupción y las armas de fuego, y en documentos clave de la SEAGNU. Pero queda todavía camino por recorrer para acortar la distancia entre el compromiso y la acción que existe en esta materia. ¿Qué medidas pueden tomar los gobiernos para aumentar el apoyo a las actividades de la sociedad civil en este campo, a fin de lograr la participación del público en el combate contra las drogas y en la lucha por la seguridad humana?

IV. Conclusiones

Esta comunicación presenta una reseña de los retos que imponen las drogas ilícitas en el hemisferio. Muestra cómo la producción de coca y opiáceos se ha estabilizado en los últimos años, mientras que la producción de drogas sintéticas ha aumentado. Observa las tendencias del narcotráfico, así como también las operaciones de lavado de dinero y comercio ilegal de armas relacionadas con él. También documenta las desconcertantes consecuencias del abuso de drogas en la seguridad de los individuos, las comunidades, las sociedades y los estados. Señala las áreas donde se requiere mayor investigación, entre las que cabe mencionar la relación entre drogadicción y salud de la familia, los costos sociales de la drogadicción y el impacto de la industria de la droga en la política. En cada una de estas áreas es imperioso realizar investigaciones rigurosas y comparativas a nivel hemisférico.

Se consideran aquí, además, las posibles respuestas a estos retos. Sin pretender evaluar esos esfuerzos, mostramos la gran importancia de su alcance. En efecto, estos esfuerzos explícitos de lucha contra la droga incluyen una gran variedad de iniciativas en el campo de la salud y la educación, la erradicación de cultivos y el desarrollo alternativo, la aplicación de medidas legales para impedir la manufactura de drogas sintéticas y el desvío de precursores químicos, esquemas de interdicción internacional, una serie de medidas para combatir el lavado de dinero y esfuerzos para detener el tráfico ilegal de armas pequeñas.

A lo largo de la presentación hemos mencionado los resultados obtenidos en estos esfuerzos. No obstante, en general sentimos la tentación de compartir la conclusión del PNUFID en el sentido de que cuando se hacen estudios en términos de costos relativos, parece que las actividades de reducción de la demanda producen efectos más rentables en materia de reducción del uso de drogas ilícitas que las actividades de reducción de la oferta. En efecto, como lo hace notar el mismo organismo:

“La evaluación de las estrategias de reducción de la oferta es tan problemática como la de reducción de la demanda. En cierto sentido han habido progresos notables: (...) la obtención de consenso internacional sobre los principios (...) la confiscación de drogas que habrían alcanzado la calle (...) la redistribución de fondos confiscados (...). No obstante, en última instancia, las estrategias de reducción de la oferta deberán ser juzgadas por sus efectos sobre la demanda por parte del consumidor (...). En este aspecto, los resultados son indudablemente insatisfactorios...”³⁸

La iniciativa de establecer un Mecanismo de Evaluación Multilateral, podría hacer avanzar el debate sobre los resultados de los diferentes enfoques de la lucha contra la droga, dentro del marco de trabajo de la CICAD. El objetivo del MEM es establecer un sistema de indicadores y procedimientos comunes de bases nacionales, pero de alcance hemisférico, para evaluar el impacto de los esfuerzos antidroga. Si se obtienen buenos resultados, el sistema podría hacer redundante el procedimiento de descertificación de Estados Unidos y ayudaría, en consecuencia, a eliminar una fuente importante de tensión política en las Américas. También podría contribuir, metodológica y sustancialmente al debate global sobre la eficacia de diferentes medidas antidroga. El Grupo de Trabajo sobre MEM de la CICAD está haciendo progresos en estas cuestiones. Su mandato difiere de los objetivos del Diálogo de Ministros de Relaciones Exteriores. Sin interferir en este proceso, los ministros deberían mantenerse informados sobre la estado de la iniciativa MEM a fin de asegurar su éxito en la próxima Cumbre de las Américas.

Dada la falta de evaluaciones definitivas sobre cuáles son las intervenciones que producen mejores resultados en distintas circunstancias, lo más razonable es que los gobiernos continúen aplicando un enfoque de múltiples avenidas. En este sentido es esencial que los ministros de Relaciones Exteriores apoyen todos los tipos de esfuerzos en marcha relacionados con la reducción de la demanda y de la oferta y con las medidas de control. No obstante, hay tres grupos de actividades en el proceso que conduce a la Cumbre de las Américas que merecen especial atención.

Primero: nuestro análisis constata que los aspectos de salud y educación requieren mayor apoyo. Aunque los resultados que tenemos indican que los conocimientos en estas áreas han avanzado considerablemente, es necesario seguir haciendo investigaciones sobre la eficacia de la reducción de la demanda en diferentes contextos nacionales. La reducción de la demanda, dado el énfasis que pone en el bienestar de los

38. Both quotations are from the World Drug Report, p.237.

individuos, las comunidades y las sociedades, cuadra perfectamente en el campo de la seguridad humana. En la SEAGNU, los gobiernos hicieron una declaración sobre este tema y se comprometieron a lograr resultados mesurables para el año 2003. La Cumbre de Santiago hizo de la educación una prioridad. ¿Cómo pueden los ministros de Relaciones Exteriores fomentar sinergia sobre estos compromisos decisivos y los esfuerzos de reducción de la demanda a través de todo el hemisferio?

Segundo: el estudio sugiere que es el momento de enfocar el desarrollo alternativo concertadamente. Dado que el desarrollo alternativo se concentra en el problema del cultivo de la droga y está ligado a enfoques integrados y participativos de largo alcance, también se encuadra dentro de la agenda para la seguridad humana. La Estrategia Antidrogas en el Hemisferio y el Plan de Acción, aprobados por la SEAGNU, ofrecen orientaciones para tales iniciativas. Perú ha recibido un gran apoyo de la comunidad internacional por el énfasis puesto en el desarrollo alternativo. Es posible que otros países en breve presenten sus propios programas. ¿Qué pueden hacer los ministros de Relaciones Exteriores, antes de la próxima Cumbre, para asegurar que la comunidad internacional responda con el apoyo necesario para llevar a la práctica programas bien preparados? ¿Cómo pueden hacer para fomentar sinergia entre el desarrollo alternativo y los esfuerzos de liberalización del comercio?

Tercero: hay oportunidades sin precedentes para impedir que el flujo de armas pequeñas llegue a las manos de los barones de la droga y sus aliados. Es necesario ratificar e implementar la Convención Interamericana sobre Armas de Fuego aprobada en 1997 a través de todo el hemisferio. Para lograrlo hará falta control político y colaboración técnica. Los gobiernos del hemisferio también podrían contribuir, sobre la base de su experiencia en la Convención Interamericana, en la formulación de un protocolo sobre armas de fuego para la proyectada convención sobre crimen transnacional organizado. Sobre la base de la experiencia en el hemisferio, ¿podrían los ministros de Relaciones Exteriores explorar opciones para avanzar en esta área a partir de los instrumentos existentes y de los que se han propuesto?

El documento también destaca nuevas iniciativas en el área del ejercicio de la autoridad. Entre ellas se podría incluir la promoción de una mayor transparencia en las campañas de financiación electoral, reduciendo de esta manera las posibilidades de influencia política por parte de los barones de la droga y sus aliados. **También se podrían incluir reformas a las instituciones policiales y judiciales para aumentar su capacidad para combatir las drogas y salvaguardar los derechos humanos al mismo**

tiempo. El fortalecimiento de estas instituciones debería reducir las presiones sobre las fuerzas militares para que participen en operativos antidrogas y entonces ayudar a consolidar la autoridad civil en el hemisferio. Si bien estas medidas no están siempre incluidas en la agenda antidrogas oficial, la perspectiva de la seguridad humana nos revela que son vitales para nuestros esfuerzos en la lucha contra la droga y para el proyecto más amplio de construir sociedades genuinamente seguras en las Américas.

Finalmente, está la cuestión de la participación de la sociedad civil. En este estudio hemos mostrado cómo los profesionales de la salud tratan y rehabilitan a los adictos, cómo las organizaciones comunitarias ayudan a educar a la juventud sobre las alternativas al abuso de drogas y cómo el sector privado es fundamental para el éxito de los esfuerzos en materia de desarrollo alternativo. Hemos hecho notar el importante papel que juegan las ONGs en la protección de los derechos humanos y la consolidación de la democracia. Muchos de los instrumentos multilaterales aquí mencionados, tal como la Declaración y Plan de Acción de la Cumbre de Santiago, incluyen el compromiso de una mayor participación del público. ¿Qué pueden hacer los ministros de Relaciones Exteriores, antes de la próxima cumbre, para asegurar que estos compromisos se cumplan paso a paso según los procedimientos más adecuados (incluyendo un mayor apoyo a las iniciativas no gubernamentales que tengan posibilidades de éxito en este área y la participación de estas organizaciones en el diálogo político)?

Al comienzo de la presentación, citamos las palabras del Secretario General de la OEA, Cesar Gaviria, en la Tercera Reunión del Grupo Consultivo de la CICAD, en mayo de 1988. En esa intervención, el Sr. Gaviria nos recordaba que el problema de la droga es fundamentalmente un problema social y que en consecuencia es imperativo hacer participar a las instituciones de la sociedad civil -como aliadas de las organizaciones gubernamentales e intergubernamentales- en la búsqueda de las soluciones a dicho problema. Sería pues muy adecuado si, un año después, los ministros de Relaciones Exteriores iniciaran un diálogo para explorar diferentes maneras de colaborar en la puesta en práctica de esta visión.

En vistas a iniciar este proceso proponemos una serie de posibles etapas para el Diálogo entre los Ministros de Relaciones Exteriores:

Marzo de 1999: Conferencia para presentar más investigaciones profundas sobre la relación entre drogas y ejercicio de la autoridad, armas pequeñas, desarrollo alternativo y comercio internacional, educación y salud, y posibilidades de participación del público en los esfuerzos antidroga.

Junio de 1999: Primer Diálogo de los Ministros de Relaciones Exteriores, en ocasión de la Asamblea General de la OEA en Guatemala, para revisar las conclusiones de la conferencia y disponer nuevas investigaciones, diálogo y acción.

Mediados de 1999 a mediados de 2000: Posibles reuniones con un mayor número de interesados para preparar las condiciones para un diálogo más profundo entre los ministros de Relaciones Exteriores.

Junio del año 2000: Segundo Diálogo de Ministros de Relaciones Exteriores, en ocasión de la Asamblea General de la OEA. El objetivo podría ser revisar las medidas tomadas en cuestiones claves relativas a la conjunción entre drogas y seguridad humana en el hemisferio con el fin de identificar prioridades de control antes y después de la próxima Cumbre de las Américas.

2000: Informe de los Ministros de Relaciones Exteriores sobre los resultados de su Diálogo en la Cumbre de las Américas, en Canadá. El objetivo de este informe debería ser obtener el mandato para continuar la acción y el diálogo posible sobre las prioridades en materia de drogas y seguridad humana.

A través de este proceso, el Grupo de Revisión e Implementación de la Cumbre (GRIC) debería ser informado minuciosamente sobre los resultados del Diálogo de los Ministros de Relaciones Exteriores.