

1° de marzo de 2009  
Español  
Original: inglés

---

**Comisión de Estupefacientes**

**52° período de sesiones**

Viena, 11 a 20 de marzo de 2009

Temas 4, 12 y 13 del programa provisional<sup>1</sup>

**Seguimiento del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General**

**Debate general de la serie de sesiones de alto nivel**

**Mesa redonda de la serie de sesiones de alto nivel**

**Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal**

**18° período de sesiones**

Viena, 16 a 24 de abril de 2009

Tema 4 del programa provisional\*\*

**Tendencias de la delincuencia a nivel mundial y reacciones ante ella: integración y coordinación de los esfuerzos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y de los Estados Miembros en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal**

**La delincuencia organizada y la amenaza que supone para la sociedad**

**Cómo hacer frente a una preocupante consecuencia de la fiscalización de drogas**

**Informe del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito**

---

<sup>1</sup> E/CN.7/2009/1.

\*\* E/CN.15/2009/1.





**UNODC**

Oficina de las Naciones Unidas  
contra la Droga y el Delito

**Comisión de Estupefacientes**

**52º período de sesiones**

Viena, 11 a 20 marzo de 2008

**Comisión de Prevención del Delito  
y Justicia Penal**

**18º período de sesiones**

Viena, 16 a 24 de abril de 2009

**La delincuencia organizada y la amenaza  
que supone para la sociedad**

**Cómo hacer frente a una preocupante consecuencia  
de la fiscalización de drogas**

# La delincuencia organizada y la amenaza que supone para la sociedad

## Cómo hacer frente a una preocupante consecuencia de la fiscalización

### *Resumen*

A lo largo del tiempo, los controles internacionales han limitado el número de personas que consumen drogas ilícitas a una pequeña fracción de la población adulta mundial, mucho menor que la de quienes consumen otras sustancias adictivas, como el tabaco y el alcohol. Ese innegable éxito ha tenido también una dramática consecuencia imprevista: un mercado ilegal de proporciones gigantescas. Si no se le hace frente, ese mercado delictivo dará al traste con los muchos beneficios obtenidos con la fiscalización de drogas. De hecho, la violencia y la corrupción asociadas con el tráfico de drogas han proporcionado pruebas a una ruidosa minoría de defensores de las drogas a afirmar que es peor el remedio que la enfermedad y que la legalización de las drogas es la solución.

Eso sería un error histórico, un error en el que los Estados Miembros de las Naciones Unidas no están dispuestos a caer. El motivo es simple: no es necesario elegir entre salud (fiscalización de drogas) y seguridad (prevención de la delincuencia). Son aspectos complementarios, no contradictorios. Con todo, el hecho de que el tráfico de drogas enriquezca a los delincuentes, destruya las comunidades e incluso amenace a las naciones hace que sea necesario hacerle frente con urgencia y con determinación. Es necesario un cambio en las políticas contra la delincuencia, no a favor de las drogas.

El presente documento se centra en tres requisitos, como forma de trazar el camino a seguir.

La necesidad de una estrategia integrada. En las medidas de lucha contra la delincuencia deben integrarse todos los elementos de la cadena de las drogas: abastecimiento, comercio y demanda. Hasta ahora en la mayoría de los casos los gobiernos han realizado intervenciones aisladas que han servido para desplazar el problema (de un país a otro o de una sustancia a otra); han abordado únicamente algunos aspectos (la lucha contra los cultivos ilícitos, en vez de contra la pobreza generalizada); o han utilizado un martillo donde hubiese sido más apropiado utilizar el bisturí (criminalizando la adicción, en vez de tratar a los adictos). Las medidas se han aplicado también de una forma incoherente en el tiempo (con un compromiso político desigual) y en el espacio (sin la coordinación que se promueve en los acuerdos internacionales). El instrumento jurídico de las Naciones Unidas de lucha contra la delincuencia organizada y su protocolo relativo a las armas de fuego, por ejemplo, ofrecen plataformas para una actuación conjunta de efecto rápido: sin embargo, no se han aplicado con suficiente firmeza como para repercutir en el comercio de las drogas. Como resultado, varios países se enfrentan a una *situación en materia de delincuencia causada en buena medida por las opciones que ha elegido*. Eso ya es de por sí bastante malo. Peor aún es que, a menudo, sus vecinos vulnerables han de pagar un precio aún mayor.

La necesidad de que la comunidad presente resistencia. Las drogas infectan especialmente determinados sectores de la sociedad. Hay guetos, incluso regiones enteras, controlados por los cárteles de la delincuencia que son terreno abonado

tanto para la oferta (tráfico) como para la demanda de drogas (adicción). La explotación, la inestabilidad e incluso el terrorismo son su causa directa y su consecuencia. No obstante, al igual que la adicción, la violencia puede curarse: es realmente posible recuperar el control de lugares que hoy solo pueden albergar comportamientos antisociales. El problema es cómo reinsertar a los segmentos marginados de la sociedad e integrarlos en la legalidad, en lugar de apartarlos de ella. De Asia sudoriental a los Andes eso es lo que se ha hecho con los cultivadores de drogas a los que se ha ayudado a cambiar los cultivos ilegales por otros legales –a pesar de las condiciones de guerra que los rodean. De Australia a Europa eso es lo que se ha hecho con los adictos a los que se ha ayudado a salir de su dependencia de las drogas .a pesar de un entorno social adverso. En todo el mundo, cultivadores y adictos a las drogas se han beneficiado de la asistencia dirigida: ¿Por qué no repetir ese modelo ganador en el corazón de los guetos y en las zonas fuera de control? ¿Por qué los Estados abandonan a las masas de jóvenes desempleados, a menudo analfabetos, que no tienen más alternativa que buscar *un día de riqueza, gloria y muerte* como soldados de a pie en los ejércitos de chusma de mafias y rebeldes?.

La necesidad de un compromiso compartido. El tráfico de drogas no sólo infecta a la población de muchos lugares. También corrompe los gobiernos y el mundo empresarial y financiero. Las naciones tienen que reforzar la integridad de su gobernanza (pública y privada) y su resistencia ante los cárteles de la droga, que atesoran cofres de guerra de miles de millones de dólares. Sin embargo, eso no es así. El blanqueo de dinero se generaliza prácticamente sin oposición: los ciudadanos honrados, que ven los cochazos, los yates y las mansiones de las mafias intocables y sus asociados se preguntan por qué no se confisca el producto del delito. La Internet proporciona drogas, armas e incluso personas y sus órganos en línea. Uno de los más importantes activos de la humanidad, la web, se convierte, cuando se utiliza de forma perversa, en un arma en manos de delincuentes y terroristas. Sorprendentemente, las voces que abogan por que se concierten acuerdos internacionales para luchar contra el cibercrimen y el ciberterrorismo son desoídas. Ni siquiera se aplican apropiadamente los instrumentos jurídicos internacionales existentes, cuyas normas de actuación aún no se han acordado años después de su entrada en vigor. De hecho, las conferencias de las partes para la aplicación de las convenciones de las Naciones Unidas contra la corrupción y contra la delincuencia organizada han fracasado reiteradamente –centradas más en los *procedimientos* que en el *fondo* de la lucha contra la delincuencia organizada.

Los convenios de fiscalización de drogas –que han sido tan eficaces en la reducción de los efectos de las sustancias ilícitas en la salud- se ven atacadas a causa de un daño colateral que sus fundadores no pudieron predecir: la aparición de cárteles con poder suficiente como para influir en la política y en los negocios. Tal vez sea una consecuencia imprevista de los instrumentos sobre las drogas: por encima de todo, es el resultado inevitable de la aplicación inadecuada de los acuerdos existentes de lucha contra la delincuencia y la falta de voluntad para elaborar otros nuevos, pese al sacrificio –a veces el más alto sacrificio- de los miembros de las fuerzas del orden.

El contexto general ha debilitado aún más el respeto de los derechos humanos. *Aunque las drogas y la delincuencia matan, las sociedades no deben matar por ellas.* No puede haber desacuerdo sobre ese punto. No obstante, bajo la presión (sin duda emocional) de una opinión pública preocupada, las medidas para preservar la salud

pública (mediante la fiscalización de drogas) y mantener el orden público (mediante la prevención de la delincuencia) no siempre se llevan a cabo con el debido respeto de los derechos del prójimo. Aún peor, cuando no se respeta la legalidad, cuando las mafias de las drogas desafían al Estado, cuando hay enormes diferencias en la riqueza que son resultado del delito y no del trabajo honrado, el grito es inevitable: *ojo por ojo*. Los gobiernos deben oponerse a ese nefando ciclo.

# Índice

	<i>Página</i>
La delincuencia organizada y la amenaza que supone para la sociedad . . . . .	1
Un mercado delictivo de proporciones macroeconómicas . . . . .	4
Una amenaza para la seguridad . . . . .	4
Un enfoque de tres vías para luchar a la vez contra las drogas y contra la delincuencia . . . . .	5
1) Una estrategia de control para cada mercado . . . . .	6
i) Trabajar en regiones enteras . . . . .	6
ii) Trabajar en diferentes sectores . . . . .	8
iii) Respuestas específicas para distintas drogas . . . . .	10
iv) Intervenciones en el momento oportuno . . . . .	10
2) Una plataforma de resistencia para cada comunidad . . . . .	12
i) Aplicar la experiencia adquirida sobre el terreno . . . . .	13
ii) Aplicar la experiencia adquirida con el tabaco . . . . .	15
3) Mecanismos de resistencia compartidos por las naciones . . . . .	15
No debe perderse terreno en el avance hacia los derechos humanos . . . . .	18
Conclusión . . . . .	18
 Gráficos	
Consumo de drogas ilícitas a nivel mundial (2006/20007) . . . . .	1
Gráfico 1: Consumo anual de drogas ilícitas comparado con el consumo de tabaco, proporción de la población mundial de edad comprendida entre los 15 y los 64 años . . . . .	2
Gráfico 2: Proporción de la oferta total de drogas que resultó confiscada, 1994-2005 . . . . .	2
Gráfico 3: Confiscaciones anuales de cocaína en África occidental, 2000-2007 . . . . .	5
Gráfico 4: Prevalencia anual del consumo de drogas entre la población de edad comprendida entre los 15 y los 24 años en Suecia y Europa . . . . .	9
Gráfico 5: Cifras anuales de consumidores de cannabis y toneladas de cannabis consumido en todo el mundo desglosadas por frecuencia de uso en 2006 . . . . .	11
Gráfico 6: Aglomeraciones urbanas con más de diez millones de habitantes en 1975 . . . . .	14
Gráfico 7: Aglomeraciones urbanas con más de diez millones de habitantes en 2025 . . . . .	14

# La delincuencia organizada y la amenaza que supone para la sociedad

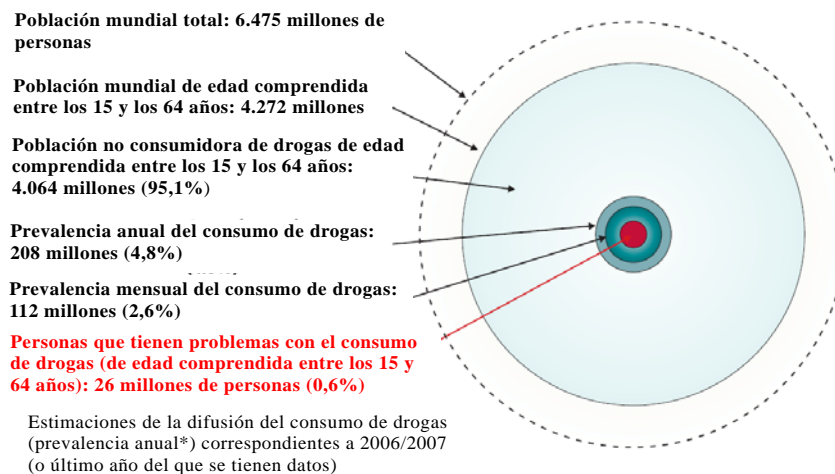
## Cómo hacer frente a una preocupante consecuencia de la fiscalización de drogas

El sistema internacional de fiscalización de drogas ha hecho todo lo posible por restringir la utilización de las drogas peligrosas a los fines médicos e impedir su difusión por toda la sociedad. Los programas de salud, junto con las fuerzas del orden, han desempeñado un papel fundamental en la puesta en práctica de ese régimen de fiscalización.

Aunque los países no pueden hacer una exposición con todos aquéllos que no llegaron a convertirse en adictos gracias a la prevención y la prohibición, los progresos han sido innegables.

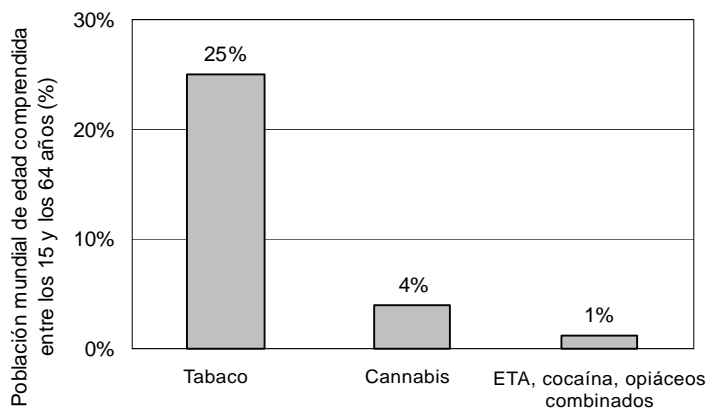
La proporción de la población mundial (de edad comprendida entre los 14 y los 64 años) que *no* consume drogas ilícitas es mucho mayor (95%) que la parte de la humanidad que las consume, aunque sea ocasionalmente (5%). Se calcula que los consumidores que tienen problemas con las drogas no superan los 26 millones de personas –un muy modesto 0,6% de la población adulta mundial. Además, el número de personas que consumen drogas ilícitas en todo el mundo se ha mantenido relativamente estable durante los últimos años. Se trata de un cambio bienvenido en comparación con los rápidos aumentos del consumo de drogas ilícitas que se registraron a principios y a fines del siglo XX.

### Consumo de drogas ilícitas a nivel mundial (2006/2007)



Cabe destacar también el hecho de que son muchas menos las personas que consumen drogas ilícitas que las que consumen sustancias lícitas adictivas, y a menudo mortales, como el tabaco y el alcohol. Y son muchas menos las que mueren como resultado del consumo de drogas ilícitas (una décima parte o menos).

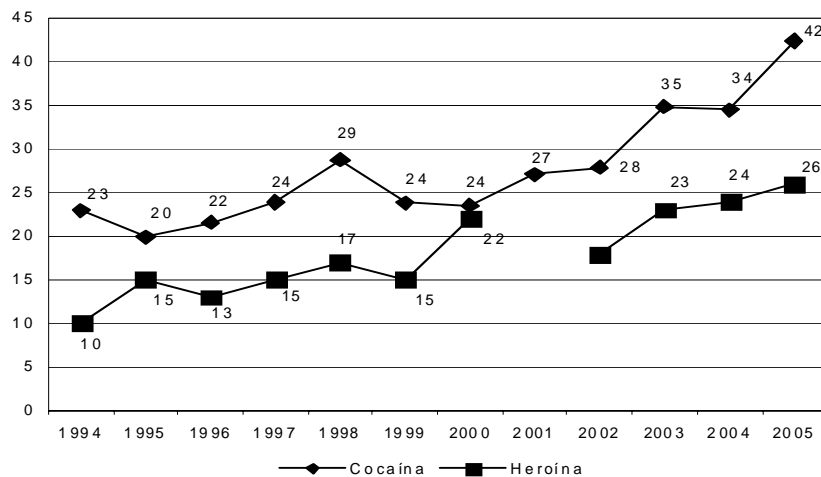
**Gráfico 1: Consumo anual de drogas ilícitas comparado con el consumo de tabaco, proporción de la población mundial de edad comprendida entre los 15 y los 64 años**



Fuente: WDR 2008

La actuación de las fuerzas del orden ha sido destacada y en gran medida acertada en el marco de esos esfuerzos. Anualmente se confiscan casi la mitad de toda la cocaína y cerca de una cuarta parte de todos los opiáceos que se producen en el mundo (es más difícil evaluar la situación en el caso de las drogas sintéticas y el cannabis). Se trata de resultados respetables.

**Gráfico 2: Proporción de la oferta total de drogas que resultó confiscada, 1994-2005**



Fuente: WDR 2007

Sin embargo, el sistema de fiscalización de drogas ha tenido sus costos, y no se limitan al gasto público destinado a reducir la oferta y la demanda. La fiscalización de drogas en el plano internacional ha traído consigo varias

consecuencias no deseadas, y muy costosas, que se examinaron en un documento anterior, que se presentó a la Comisión de Estupefacientes en marzo de 2008, titulado *Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas para adecuarla a la finalidad para la que fue creada: aprovechando la experiencia de diez años de acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas*. La más importante de esas consecuencias ha sido la aparición de un lucrativo mercado negro de sustancias controladas dominado por poderosos cárteles delictivos y que ha dado lugar a una violencia y una corrupción sin precedentes.

El origen y los mecanismos de ese fenómeno delictivo derivado de las drogas son fáciles de comprender. Las drogas son una materia prima. Su escasez –debida a la fiscalización– dispara los precios a un nivel que no guarda proporción con los costos de producción. El respeto de la ley y el alto precio mantienen alejado de las drogas a un número incalculable de adictos potenciales. Al mismo tiempo, eso permite a las mafias internacionales obtener enormes beneficios, de dimensiones casi macroeconómicas, satisfaciendo las necesidades de los consumidores de drogas.

La pugna entre los delincuentes por los mercados de drogas es feroz y da lugar a auténticas guerras en las calles de muchas ciudades de todo el mundo. Los beneficios se reinvierten para aumentar la capacidad de ejercer la violencia y de corromper a los servidores públicos. Actuando conjuntamente, la violencia y la corrupción ahuyentan la inversión y erosionan la gobernanza hasta el punto de que se llega a dudar de la existencia del estado de derecho. De esa manera se pone en marcha un círculo vicioso en el que la anarquía facilita aún más el tráfico de drogas, con lo que se obtienen aún más beneficios que se utilizan para socavar el pacto que existe entre la sociedad y sus dirigentes electos.

La cuestión de cómo evaluar el equilibrio entre los considerables costos que conlleva la fiscalización de drogas y los innegables beneficios para la salud pública que de ella se derivan se plantearon durante el examen realizado con ocasión del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas. ¿Son las consecuencias tan graves que hacen que la respuesta sea peor que el problema que se pretendía resolver? Ese análisis coste/beneficio es difícil de llevar a cabo, pero ciertamente es necesario abordar la cuestión sin ambages.

El argumento no debe construirse como un falso dilema, forzándonos a elegir entre la fiscalización de drogas y la prevención de la delincuencia. El hecho de que algunas transacciones repugnantes sean difíciles de controlar no quiere decir que no deban controlarse. ¿Debe la humanidad aceptar la pedofilia, la trata de personas o el contrabando de armas por una sensación infantil de que es inevitable que exista ese mercado o por la dificultad de su eliminación? El levantamiento de los controles sobre el uso de las drogas sería una cínica abdicación de la responsabilidad que tiene el Estado de proteger la salud de sus ciudadanos y equivaldría a aceptar que una parte de cada generación ha de perderse por la adicción a las drogas.

En lugar de aceptar una dicotomía del sí o el no, compete a la comunidad internacional perseguir ambos objetivos: proteger un bien público (la salud) y contener uno de los principales males públicos del mundo (la delincuencia).

## **Un mercado delictivo de proporciones macroeconómicas**

El control simultáneo de las drogas y la delincuencia es una tarea hercúlea. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) estimó recientemente el volumen del mercado mundial de las drogas en 320.000 millones de dólares al año. Aunque parece que se ha mantenido estable en los últimos tiempos, ha alcanzado ya una magnitud prácticamente macroeconómica. Si se tratara de un país, ocuparía el vigésimo primer lugar entre las economías del mundo, justo después de Suecia, con un PIB de 358.000 millones de dólares. Dicho de otra manera, su volumen supera al del mercado mundial de tabaco, vino, cerveza, chocolate, café y té juntos, aunque aún no alcanza al del mercado al por mayor de petróleo.

En el caso de la heroína, la droga más peligrosa, la UNODC estimó su comercio mundial en 57.000 millones de dólares. De esa suma, menos de 2.000 millones van a parar a los cultivadores, la mayor parte del resto (dos tercios) se queda en las manos de delincuentes, insurgentes y terroristas profesionales (una quinta parte va a parar a los vendedores callejeros). Esa suma de dinero en manos tan siniestras genera un peligroso poder económico, político e incluso paramilitar que permite disponer de las armas, el acceso y la influencia que se precisan para hacer que las drogas lleguen al mercado. El comercio es tan lucrativo que quienes están involucrados en él están dispuestos a utilizar tácticas letales con tal de que las dosis sigan fluyendo.

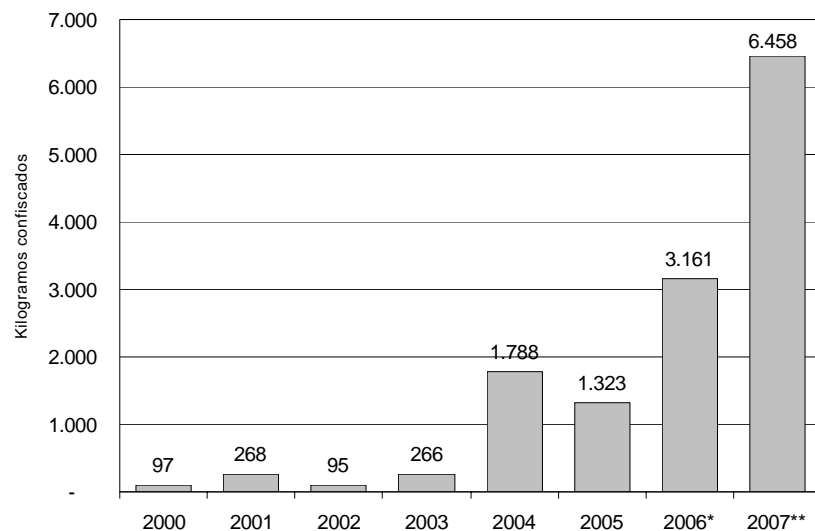
El comercio al por mayor de cocaína representa más de una cuarta parte del total. No es raro que se confisquen alijos de varias toneladas de cocaína –en los últimos años se ha producido docenas de esas confiscaciones. Una tonelada de cocaína tiene un valor de entre 50 y 70 millones de dólares en el mercado mayorista. Aunque cada envío fluye por diversos canales de distribución hasta llegar a los usuarios finales, el número de personas que se dedican al comercio de la cocaína a ese nivel es limitado. Muchas de ellas pertenecen a familias mafiosas cuyas identidades, e incluso su jerarquía, son bien conocidas.

## **Una amenaza para la seguridad**

El mercado de las drogas es algo más que unos cuantos personajes deleznable que ganan un montón de dinero. Esas personas pueden realmente destruir la ciudad. Como ha quedado demostrado recientemente en África occidental, los efectos del tráfico de drogas en la seguridad son devastadores. Los traficantes de drogas utilizan sus cofres de guerra para atacar países vulnerables a través de la adquisición de empresas, la corrupción y la violencia. La convergencia de esos procesos es inevitable, puesto que lo que está en juego es algo más que el blanqueo de dinero y la intimidación: los cárteles de las drogas no sólo compran propiedades, bancos y empresas. Compran elecciones, candidatos y partidos. En una palabra, compran poder. Es ahí donde el negocio de las drogas se convierte en una amenaza para la seguridad. Es también ahí donde las medidas de lucha contra los narcóticos se ensamblan con las iniciativas en materia de seguridad, como se subrayó durante los recientes debates del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la amenaza para la estabilidad en África que supone el tráfico de drogas.

No es sólo que las drogas procedan de regiones de Asia y América Latina assoladas por conflictos: también financian, y con ello perpetúan, la insurgencia y los desastres humanitarios que conlleva. Los traficantes cuentan con muchos más recursos que los Estados situados en zonas de tránsito pobres y vulnerables como los Andes, Centroamérica, el Caribe, África occidental, los Balcanes y Asia central. Esas regiones se ven atrapadas en un fuego cruzado que ahuyenta por igual a turistas, empresarios e inversores, exacerbando aún más sus problemas socioeconómicos. O se hace más para ayudar a esas regiones a enfrentarse a los problemas que plantea el tráfico de drogas o el sistema de fiscalización de drogas se verá aún más criticado por haber creado enormes problemas en países que ya tienen sus propias dificultades graves en materia de pobreza y salud.

**Gráfico 3: Confiscaciones anuales de cocaína en África occidental, 2000-2007**



Fuente: UNODC, "Drug trafficking as a security threat in West Africa", 2008

### **Un enfoque de tres vías para luchar a la vez contra las drogas y contra la delincuencia**

Entonces ¿Qué hacer? Los recursos de que disponen las autoridades nacionales son finitos y, especialmente en el período de dificultades económicas por el que atravesamos, no cabe confiar en un aumento de los presupuestos destinados a salud y seguridad. En realidad, no es dinero lo que falta. La puesta en práctica de las propuestas contenidas en el presente documento dependen menos de la disponibilidad de capital económico que de la aportación de capital político, quizás el recurso más escaso estos días.

Podemos comenzar organizando nuestro esfuerzo colectivo contra las drogas menos como una guerra y más como una campaña para curar una enfermedad social. Digamos metafóricamente que el mundo padece adicción a las drogas (la enfermedad) y el sistema de fiscalización de drogas (la cura) ha tenido un efecto secundario imprevisto: un enorme mercado delictivo. Para corregir la situación

tenemos que perfeccionar tanto el diagnóstico como la terapia. En el presente documento se propone un enfoque de tres vías que consiste en:

Primera vía: una estrategia de control para cada mercado

Segunda vía: una plataforma de resistencia para cada comunidad

Tercera vía: un compromiso compartido por las naciones

Todo ello debe enmarcarse, primera y principalmente, dentro del respeto de los derechos humanos. Los beneficios que puedan conseguirse en materia de salud y seguridad se perderán si olvidamos que el bienestar de la comunidad sólo puede avanzar cuando se protege la dignidad de las personas.

## 1) Una estrategia de control para cada mercado

Las medidas de fiscalización de drogas deben concebirse como parte de una estrategia integrada, orientada y ejecutada en el momento idóneo para tratar las causas del problema, no los síntomas, y lograr el mayor impacto posible con unos efectos secundarios mínimos. Cada mercado de la droga –entendido como la cadena de la que forman parte productores, traficantes y consumidores– necesita intervenciones específicas. De otro modo, lo que se tiene es un cajón de sastre de actuaciones inconexas que desplazan el problema (de un país a otro o de una sustancia a otra), abordan sólo algunos de sus aspectos (el delito de cultivar drogas, en lugar de la pobreza de los agricultores) o utilizan un martillo donde sería más apropiado utilizar el bisturí (criminalizando la adicción, en lugar de tratar a cada adicto).

En la economía de las drogas ilícitas participan muchos actores, cada uno de los cuales responde a sus propios incentivos. Al diseñar las medidas para combatirla, tenemos que entender cada uno de los eslabones de la cadena, sin olvidar que se trata, en realidad, de una cadena que une a los actores a lo largo de distintas: i) *regiones* y ii) *mercados*, y la respuesta debe ser iii) *específica para cada droga* y iv) *aplicada en el momento idóneo*.

### i) *Trabajar en regiones enteras*

Las estrategias de lucha contra las drogas se diseñan normalmente a nivel nacional, pero ése no es siempre el marco de trabajo más útil. Las manifestaciones más visibles del problema son, por supuesto, de carácter local, pero están profundamente relacionadas con lo que sucede en el plano internacional. Como se expone más adelante, las intervenciones sólo pueden ser eficaces si, desde el momento de su concepción, se diseñan para actuar más allá de las fronteras. Si no se hace así, se reduce el efecto y se desplaza el problema: un resultado que ha sido habitual en la lucha contra las drogas a nivel mundial, como cuando el cultivo a gran escala del opio se trasladó de Myanmar al Afganistán o las plantaciones de coca lo hicieron del Perú a Colombia.

La percepción de que los problemas relacionados con las drogas son una responsabilidad compartida de productores y consumidores no es nueva. Esa conciencia inspiró la creación del sistema internacional de fiscalización de drogas, que celebró recientemente en Shanghai su centésimo aniversario. Se confirmó de nuevo en la Declaración Política formulada en 1998 con ocasión del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Sin embargo, resulta

sorprendente el pequeño número de intentos que se han hecho para traducir esa percepción en estrategias de magnitud similar a la escala del problema. Hablando en general, las actividades de fiscalización de drogas a nivel mundial han sido un cajón de sastre de medidas nacionales adoptadas de forma aislada. La cooperación internacional ha consistido principalmente en el intercambio de información entre miembros de las fuerzas del orden (en el caso de las entregas controladas) y en la facilitación de asistencia técnica (para fomentar la capacidad de lucha a nivel nacional).

De forma similar, mientras se han concluido acuerdos multilaterales para impedir el blanqueo del dinero procedente de las drogas, la delincuencia organizada -favorecida por la falta de coherencia entre las legislaciones de los distintos países, la persistencia de los centros financieros que se niegan a cooperar y las circunstancias financieras sin precedentes por las que actualmente atravesamos- se ha mantenido varios pasos por delante de lo que las fuerzas del orden pueden hacer en el marco de la legislación financiera. A ese respecto, vale la pena recordar la historia reciente. Tras un período en el que acumularon grandes cantidades de efectivo (durante los decenios de 1960 y 1970), los grupos de la delincuencia organizada pasaron (en el decenio de 1980) a blanquear su dinero a través de las instituciones bancarias. Cuando se adoptaron medidas firmes para impedir esa utilización fraudulenta del sector financiero (durante el decenio de 1990 y, a raíz del 11 de septiembre, por parte del Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales (GAFI)), la delincuencia organizada volvió a cambiar de táctica (en el presente decenio) acumulando grandes cantidades de efectivo y practicando el trueque (cambiando drogas por inmuebles, etc.). La actual crisis financiera, y especialmente la falta de liquidez del sector bancario, ofrece a los cárteles de la droga una oportunidad extraordinaria para volver a acceder al sector financiero -que mantiene un principio de *conoce a tu cliente* del que se sabe más por su infracción que por su observancia, que ciertamente no es la misma en todos los países.

Tampoco debe subestimarse la suma total de esos esfuerzos individuales. Han ayudado a que el consumo de drogas de mantenga en niveles muy inferiores a los que han alcanzado el tabaco y el alcohol. Sin embargo, jugar a la defensiva no es suficiente para ganar un partido. Para desestabilizar el comercio delictivo de drogas es necesario adoptar medidas ofensivas a una escala adecuada al terreno de juego, y ese terreno abarca naciones y continentes. Hay nuevos ejemplos de cooperación que merece la pena tener en cuenta.

En mayo de 2003, los Ministros de Relaciones Exteriores del G8 se unieron a los de otros países para poner en marcha una iniciativa de control de fronteras, propuesta por la UNODC, cuyo fin era detener la corriente de heroína que, desde el Afganistán, se dirigía a Europa. El Pacto de París, como se dio en conocer a esa iniciativa, se basa en el reconocimiento de que la enorme dimensión del comercio de la heroína afgana hace necesaria una respuesta multilateral de la misma escala. Con el tiempo, el Pacto ha proporcionado el marco estratégico para contrarrestar la amenaza. Mientras el Pacto de París sigue siendo una actividad en marcha, que pronto se verá complementada por un plan de acción de lucha contra la delincuencia dirigido a los Balcanes, se necesitan más iniciativas como ésta para armonizar las operaciones de lucha contra otras corrientes de drogas. Es cierto que algo se está moviendo: se está introduciendo un enfoque más sistemático de la lucha contra el comercio de cocaína en África occidental, el Caribe y, pronto, en Centroamérica.

Aunque esos esfuerzos son válidos, sus probabilidades de éxito aumentarían si se integrasen de manera que adoptasen la misma escala que el comercio de droga que se pretende combatir. Otros mercados de drogas (en Asia sudoriental), donde el comercio de estimulantes de tipo anfetaminico (EFA) sigue creciendo, requerirían sin duda la aplicación, si no del mismo instrumento, al menos del mismo concepto.

En otros lugares, deberían obtenerse algunos resultados cuando se pongan en práctica las actividades de fiscalización de drogas coordinadas a nivel regional, de nuevo inspiradas y apoyadas por la UNODC. Los países de Asia central y Rusia, por ejemplo, se encuentran inmersos en el proceso de establecimiento de una oficina regional de información sobre la delincuencia (el Centro de información y coordinación en la región de Asia central, con sede en Almaty (Kazajstán)) con el fin de aprovechar lo mejor del intercambio de información de inteligencia de la Interpol y la Europol. Los seis países del Golfo están desarrollando una institución de ese mismo tipo (el Centro de inteligencia criminal en el Golfo, con sede en Doha (Qatar)). Teniendo en cuenta que esas actuaciones requieren sólo unos recursos limitados, podría estudiarse la posibilidad de adoptar ese modelo en otros lugares, especialmente en las regiones más expuestas al tráfico de drogas. De nuevo vienen a la cabeza Asia sudoriental y los Andes. Lo que más se necesita no es capital financiero, sino compromiso político –un recurso sumamente escaso. Esas instituciones podrían convertirse en piedras angulares de las redes de intercambio de información de inteligencia que se necesitan para hacer frente a mercados de drogas de la escala de los de la heroína del Afganistán, la cocaína de Colombia o las anfetaminas de Myanmar.

Los instrumentos jurídicos necesarios para dotar a esas instituciones regionales, y al mudo en general, de la capacidad necesaria para obtener resultados en la lucha contra la delincuencia ya existe. No es necesario volver a inventar la rueda. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y especialmente su Protocolo relativo a la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, ofrecen una plataforma para la acción conjunta. Sin embargo, los Estados Miembros no han conseguido hasta ahora aplicarlos de manera que tengan un efecto importante en el comercio de drogas. El Protocolo relativo a las armas de fuego es un huérfano en la comunidad de naciones. Ha entrado en vigor, sí, pero, boicoteado por los grandes países fabricantes de armas, no ha satisfecho las expectativas que generó cuando se negoció en Viena a principios de 2000. Como resultado, *varios países se enfrentan ahora a una situación de delincuencia que ellos mismos han provocado*. Eso ya es bastante malo de por sí. Aunque peor aún es el hecho de que, a menudo, *los vecinos vulnerables – atrapados en el fuego cruzado – han de pagar un precio aún mayor*.

## ii) Trabajar en diferentes sectores

El enfoque equilibrado entre las intervenciones del lado de la oferta y del lado de la demanda ha sido un principio fundamental de la lucha contra las drogas. Sin embargo, es poco lo que ha contribuido a averiguar cómo deben distribuirse los recursos entre los distintos sectores de las políticas relacionadas con las drogas y cómo coordinar los esfuerzos en la lucha contra los diferentes segmentos del mercado de las drogas.

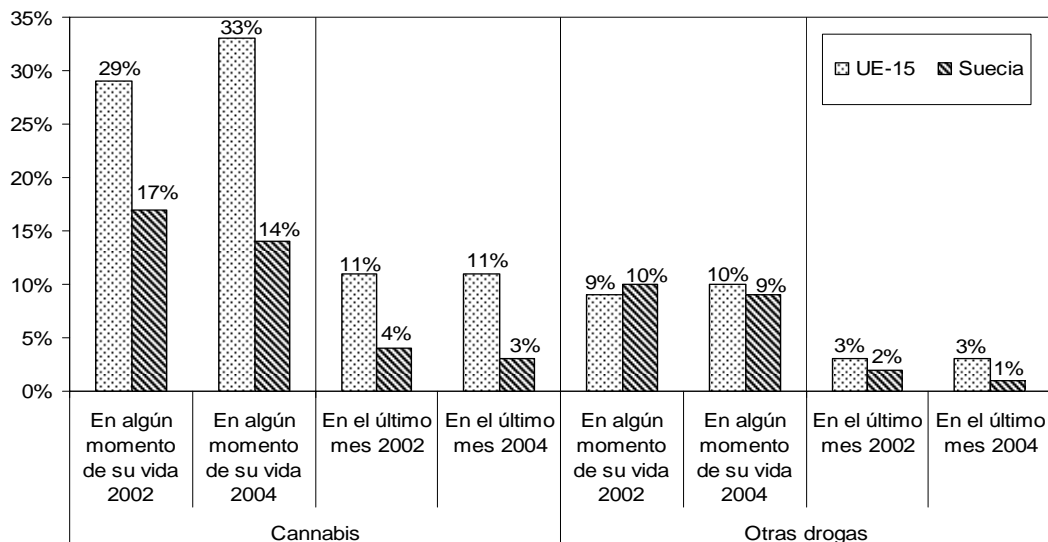
Cada segmento de un mercado de droga está unido a otros y no puede funcionar de forma independiente. Sin embargo, tanto desde el punto de vista

estratégico como desde el operacional, nuestras respuestas han estado hasta ahora generalmente divididas en compartimentos estancos. En una palabra, los expertos en la reducción de la demanda trabajan duro para reducirla, los especialistas en el campo del desarrollo intentan limitar la oferta y las fuerzas del orden persiguen a traficantes y vendedores callejeros. Aunque esos actores interactúan a veces, es raro que sus respectivos trabajos se articulen en una estrategia conjunta diseñada para acabar con la economía de las drogas ilícitas y ocuparse de las vulnerabilidades subyacentes.

Suecia es un buen ejemplo para estudiar un enfoque nacional de reducción de la demanda y de la oferta y la coordinación de la prevención, el tratamiento y la imposición de la ley. El presupuesto que Suecia dedica a la lucha contra las drogas es tres veces mayor y sus componentes están mucho más vinculados entre sí que el promedio de la UE. Los resultados son claramente positivos: un alto precio y una baja disponibilidad de las drogas, una fuerte concienciación acerca de los riesgos que conlleva el consumo de drogas y unas tasas de consumo bajas y en descenso. Los niveles de prevalencia del VIH son muy bajos. Las prisiones no se utilizan para encarcelar a los consumidores, sino para combatir el tráfico y los delitos relacionados con el mercado negro. La simplificación del procedimiento penal ha mejorado en gran medida el funcionamiento de la justicia y ha reducido el costo que entraña poner a los traficantes fuera de circulación. Gracias a esos esfuerzos, y al clima económico positivo del que el país ha gozado durante el último decenio, Suecia puede presumir de unas tasas anuales de consumo de drogas que son menos de la mitad del promedio de Europa occidental y central.

El enfoque integrado que ha elaborado Suecia constituye un ejemplo de buena práctica que puede inspirar a otros países y que podría reproducirse a mayor escala al diseñar las nuevas estrategias transnacionales que necesitamos para combatir el mercado de la droga.

**Gráfico 4: Prevalencia anual del consumo de drogas entre la población de edad comprendida entre los 15 y los 24 años en Suecia y Europa**



Fuente: Comisión Europea, Eurobarómetro, Young People and Drugs, junio de 2004

Para aumentar el impacto al máximo y reducir el costo de las políticas económicas, gobiernos y economistas hacen todo lo posible para encontrar la combinación adecuada de intervenciones en los diferentes segmentos y a los diferentes niveles de los mercados lícitos. Ha llegado el momento de que los especialistas en la fiscalización de drogas hagan lo mismo con las políticas de lucha contra las drogas y los mercados ilícitos.

iii) *Respuestas específicas para distintas drogas*

Las diferentes sustancias están asociadas con mercados negros de características distintas. Comenzando con a) *el cultivo de las drogas*, los cultivos como, por ejemplo, el opio son intensivos en mano de obra y desplazan a otras formas de agricultura. Por el contrario, el cannabis requiere muy poca atención y puede crecer prácticamente en cualquier parte, junto con otros cultivos donde hay terreno abundante. Como resultado, tal vez sea difícil disuadir a los cultivadores de cannabis porque invierten muy poco para obtener su cosecha.

También pueden encontrarse diferencias en todo el proceso de b) el comercio al por mayor. Mientras que el suministro de cannabis representa una importante fuente de ingresos para la delincuencia organizada en el Canadá, México, Marruecos, el Paraguay y el Afganistán, en otra parte del mundo la producción nacional de cannabis está demasiado descentralizada y el producto es demasiado barato como para interesar a los delincuentes de alto nivel. La producción de éxtasis es más complicada, por lo que habitualmente existe un tráfico transnacional. También está generalmente más estructurada en el extremo de la distribución de la cadena comercial, puesto que a menudo está asociado con una subcultura concreta, al contrario de lo que sucede con el atractivo de carácter más general del cannabis.

Los estimulantes producen diferentes tipos de c) *mercados de menudeo* que los estupefacientes (opiáceos). Las drogas que fomentan la violencia en sus consumidores generan mercados especialmente violentos. No sucede eso en el caso de la heroína. Se trata de un narcótico de acción prolongada que los adictos consumen a intervalos bastante predecibles. Los consumidores de crack, por el contrario, consumen en arrebatos y quieren más drogas inmediatamente. ¡Son sumamente violentos! Las drogas como el éxtasis y, en cierta medida, la cocaína se consumen a menudo en un ámbito espacial específico como un salón, una discoteca o un acontecimiento: quienes controlan esas situaciones controlan el mercado de la droga y su comercialización suele ser un asunto organizado.

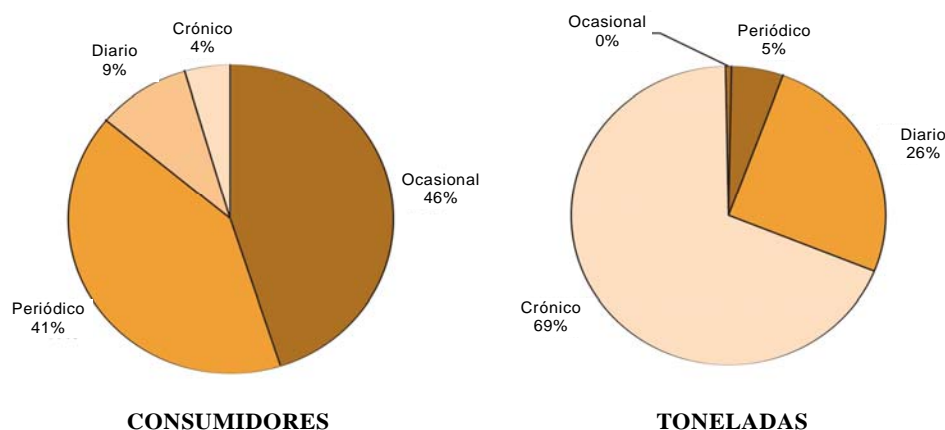
Esas diferencias influyen en las intervenciones. Es importante comprenderlas y utilizar ese conocimiento para elaborar contramedidas que se ajusten a cada mercado delictivo de droga. Hasta ahora, ese no ha sido el caso: una oportunidad perdida a un alto precio.

iv) *Intervenciones en el momento oportuno*

Los problemas relacionados con las drogas no son estáticos. En diferentes etapas de una epidemia de consumo de drogas conviene recurrir a diferentes tipos de intervenciones. Generalmente nos centramos en el seguimiento de la tasa nacional de prevalencia del consumo de una droga, o el número de personas que la han utilizado en el último año. Sin embargo, desde el punto de vista del mercado, la ubicación de los adictos es un dato que reviste una importancia parecida a la de su

número. De la investigación parece desprenderse que la mayoría de las drogas van a parar a personas que las consumen de forma cotidiana. Más de dos terceras partes de la oferta mundial de cannabis, por ejemplo, las consumen personas que están continuamente intoxicadas. Centrarse en el volumen de la corriente, más que en el número de usuarios, puede ser un modo más eficaz de hacer frente al tráfico de drogas.

**Gráfico 5: Cifras anuales de consumidores de cannabis y toneladas de cannabis consumido en todo el mundo desglosadas por frecuencia de uso en 2006**



Fuente: Boletín de Estupefacientes, “Review of the world cannabis situation”, 2006

La relación entre el número total de consumidores de drogas y el número de adictos (personas que tienen problemas) varía en función de la etapa en que un mercado determinado se encuentre dentro del ciclo epidemiológico de la droga. Una vez que una epidemia de consumo de drogas alcanza la madurez, la proporción de consumidores fijos tiende a aumentar en relación con el número de consumidores ocasionales. En esa situación, si los gobiernos quieren desestabilizar el mercado negro de esa droga, deben dar prioridad a las intervenciones dirigidas contra los mercados de menudeo que abastecen a los adictos, y no a los consumidores ocasionales.

En los primeros momentos de una epidemia de consumo de drogas, una actuación firme de las fuerzas del orden puede tener éxito. Más adelante, cuando ya hay un gran número de adictos recalcitrantes, el planteamiento que ofrece mayor rentabilidad es el tratamiento. Centrándonos en las corrientes de mayor volumen – las que abastecen a los adictos– mejoramos nuestras probabilidades de mermar la recaudación de los traficantes.

Una vez más, la cuestión reside en abordar la lucha contra las drogas como una concatenación de factores interrelacionados en que cada intervención repercute en las demás. Los indicadores de la eficacia deben ser de naturaleza generalista y a largo plazo –y no limitarse a seguir las oscilaciones anuales de las hectáreas y toneladas de cosechas ilícitas, las alzas y bajas de los precios de las drogas, o las variaciones, políticamente afectadas, de las tasas de prevalencia. La fiscalización de drogas ha demostrado que puede tener éxito cuando las políticas están basadas en las pruebas, son de carácter intersectorial, se establecen a largo plazo y se dotan de los recursos necesarios.

## 2) Una plataforma de resistencia para cada comunidad

El tráfico de drogas tiende a infectar las sociedades a través de heridas abiertas: barrios que se desmoronan y regiones incontroladas dominadas por señores de la guerra o de las drogas. Los instrumentos dedicados a la *prevención de la delincuencia situacional* pueden cerrar esas heridas y convertir esos lugares en poco propicios para los señores de las drogas. Se trata, en cada caso, de volver a tomar el control de las zonas marginadas, asimilarlas en lugar de expulsarlas de la sociedad.

Las detenciones y las confiscaciones son necesarias, pero no suficientes. El principio en el que se basan es el de incapacitar a los delincuentes y disuadir a quienes pudieran serlo. Sin embargo, ese principio no puede dar fruto cuando las condiciones sociales siguen generando nuevas oleadas de personas con fuertes incentivos para delinquir. A quien está dispuesto (por unos pocos miles de dólares) a arriesgar la vida tragándose un kilogramo de bolas de cocaína envueltas en condones, no le asusta la cárcel. Aunque la amenaza de la detención debe mantenerse para disuadir a quienes valoran su futuro, hay que reconocer que no asusta a quienes han perdido la esperanza.

Todo esto tiene un corolario en relación con el cumplimiento de la ley. Mientras las familias mafiosas capaces de movilizar cientos de millones de dólares están bien protegidas por espesos muros, sistemas de vigilancia electrónica y malhechores fuertemente armados, son capaces de movilizar legiones de reclutas para hacer el trabajo sucio de transportar las drogas a través de las fronteras, almacenarlas en lugares seguros, recaudar los beneficios de los vendedores callejeros y actuar como asesinos para evitar la competencia. Tal vez la esperanza de vida de esos reclutas, en su mayoría jóvenes, sea corta, pero “¿*Cuál es la alternativa?*” responden, sin olvidar su vida miserable en guetos urbanos o pueblos empobrecidos, esos jóvenes –a menudo huérfanos, analfabetos y, por supuesto, desempleados.

Tanto en los países pobres como en los países ricos (piénsese en la vibrante descripción de la delincuencia reinante en la campiña napolitana que hace Roberto Saviano en su novela *Gomorra*), en las políticas de fiscalización de drogas debe reconocerse que la degradación, el subdesarrollo y el desempleo favorecen la vulnerabilidad tanto ante el consumo como ante el tráfico de drogas y, por tanto, requieren una atención permanente –en otro caso, las fuerzas del orden se pasarán la vida persiguiendo su propia sombra alrededor del mundo. Los miembros de las bandas, cuya vida gira en torno al conflicto con la policía, consideran la prisión como una etapa más de su ciclo vital y ven la muerte como el precio que deben pagar por el respeto póstumo. Ni las detenciones ni las confiscaciones tienen en ellos un efecto duradero: como diría un economista, la oferta de esos soldados de a pie es totalmente elástica. Así pues, los gobiernos tienen que intentar algo distinto – y nuevo.

En la teoría de la prevención de la delincuencia, a menudo se presenta una falsa dicotomía entre las soluciones que entrañan la actuación de las fuerzas del orden, que se consideran correctivos a corto plazo, y la prevención de la delincuencia, que se retrata como un proyecto a largo plazo. En un mundo de horizontes políticos cortos, es frecuente que el segundo planteamiento se abandone en favor del primero. Sin embargo, hay una tercera vía, al menos en el terreno específico de la fiscalización de drogas: las intervenciones encaminadas a modificar

las condiciones sociales, a cambiar el contexto en el que los mercados de la droga prosperan.

i) *Aplicar la experiencia adquirida sobre el terreno*

Las intervenciones sociales –como apoyo a la actuación de las fuerzas del orden– han demostrado ser especialmente eficaces al principio del ciclo de las drogas, es decir cerca de los cultivadores, y al final de ese ciclo, cerca de los adictos.

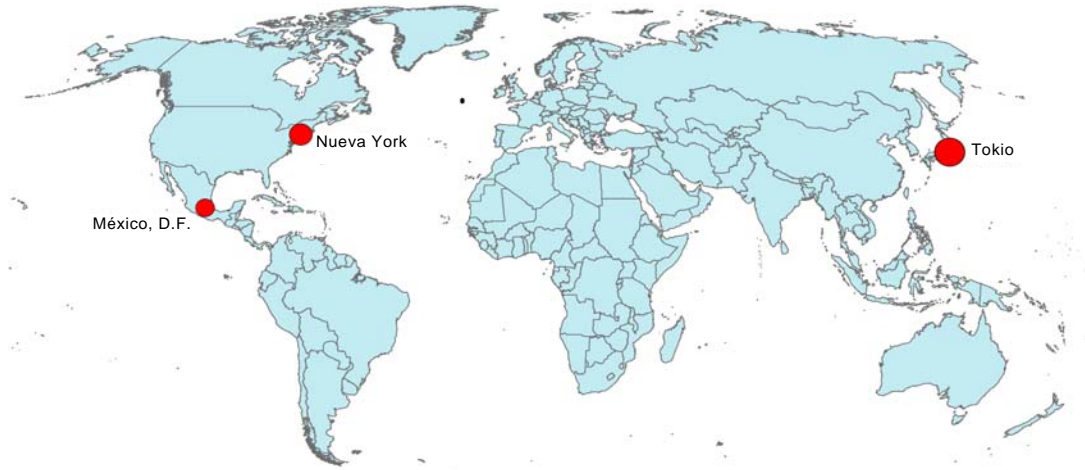
Por lo que se refiere al lado de la oferta, la mayor parte de las drogas proviene de unos pocos países y, dentro de ellos, de un puñado de regiones. La modificación del entorno que ha permitido el arraigo de la producción de drogas ha conseguido el máximo efecto de las intervenciones directas de la policía contra los laboratorios, los mercados o el transporte de drogas. También ha ayudado a evitar la reaparición del problema. La actuación de las fuerzas del orden sólo puede tener éxito si sigue unas tendencias fundamentales, no si se aplica a contrapelo del contexto socioeconómico. De Asia sudoriental a los Andes, eso es lo que se ha hecho con los cultivadores de drogas, que sólo se han decidido a pasarse a la actividad económica lícita cuando las condiciones de desarrollo (y no sólo la actuación de las fuerzas del orden) han sido las adecuadas.

Lo mismo puede decirse en cuanto a la demandas de drogas. El seguimiento de gran parte del consumo de drogas en el mundo nos lleva a algunos grandes centros urbanos, algunos barrios dentro de esas ciudades y algunas manzanas dentro de esos barrios. En esas zonas, la actuación de las fuerzas del orden puede tener éxito si va de la mano con la reinserción social. De Europa a Australia, pasando por América del Norte, eso es lo que se ha hecho con los adictos, a los que se ha ayudado a elegir las alternativas que ellos consideran viables. Debe ofrecerse la posibilidad de vivir otra vida a quienes viven en el corazón de los guetos y en las ciudades que se encuentran fuera de control para rescatar a los jóvenes desempleados, a menudo analfabetos, que suministran y consumen las drogas, a los jóvenes que no tienen otra alternativa que vivir *un día de riqueza, gloria y muerte* como soldados de a pie –que a menudo luchan intoxicados– en los ejércitos de delincuentes desarrapados de mafias y rebeldes.

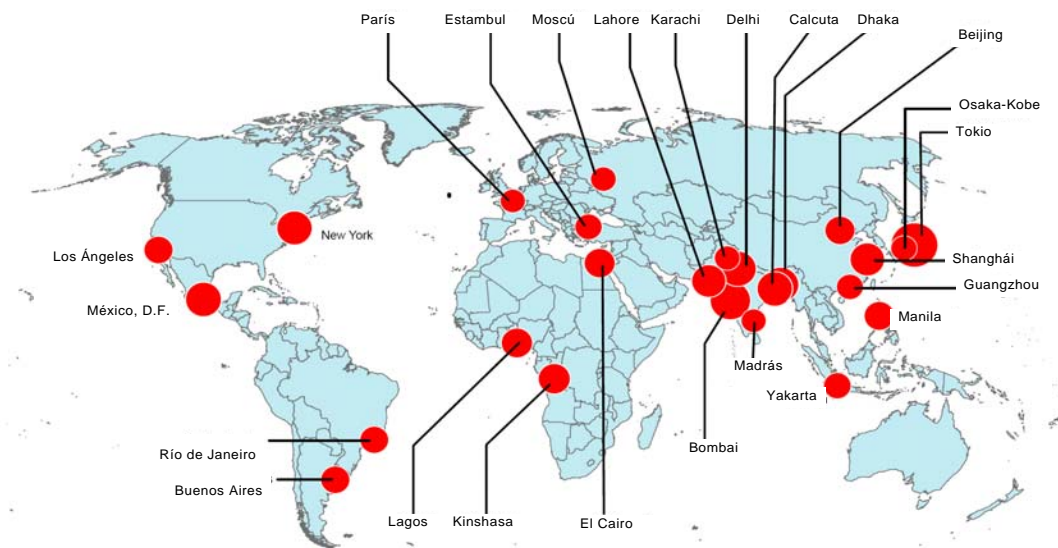
¿Qué decir del comercio de las drogas? Muchos mercados de menudeo de drogas se encuentran en espacios urbanos olvidados y abandonados, zonas abiertas que pueden acoger también a prófugos de la justicia, esclavos sexuales, jóvenes que huyen de sus familias e inmigrantes ilegales. Esas zonas florecen en un mundo que se encuentra en un rápido proceso de urbanización, especialmente en los países en desarrollo (que acogen a cerca de mil millones de personas). Incapaces de asimilar el caudal de personas que llegan a ellas, esas zonas urbanas van dando lugar a barrios marginales que las autoridades no pueden controlar. La desesperanza es terreno abonado para las drogas y el delito. En algunas partes del mundo hay regiones enteras en que las drogas y el contrabando prosperan aprovechando el establecimiento del libre comercio, la condición de regiones separatistas y las zonas en conflicto.

### Gráfico 6: Aglomeraciones urbanas con más de diez millones de habitantes en 1975

(Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas: *Urban agglomerations 2007*)



### Gráfico 7: Aglomeraciones urbanas con más de diez millones de habitantes en 2025



Los mercados callejeros de drogas no subsisten en la nada. Los inmuebles de esas zonas pertenecen a personas que permiten que continúe la actividad ilícita. Sorprendentemente, los edificios destartalados de los barrios marginales tienen a menudo un alto valor para sus propietarios por los ingresos que generan, porque las personas marginadas están dispuestas a pagar más para mantener el anonimato o porque no tienen elección. Una legislación que exija a los propietarios responsabilizarse de lo que sucede en sus edificios, incluso a riesgo de perderlos,

podría hacer mucho por restaurar el orden. Ha llegado el momento de recuperar los yermos urbanos: La lucha contra las drogas se ganará, o se perderá, en las ciudades.

ii) *Aplicar la experiencia adquirida con el tabaco*

Las intervenciones a las que nos referimos no siempre exigen la inversión de un gran volumen de recursos. La observancia de algunas formas de regulación se impone esencialmente por sí sola. Las leyes que limitan el consumo de tabaco en lugares públicos, por ejemplo, fracasarían si dependieran de la vigilancia del Estado para su cumplimiento –simplemente hay demasiados fumadores que controlar. En vez de eso, el cumplimiento de las leyes contra el tabaco se basa en dos agentes no estatales. El primero son los propietarios de los establecimientos públicos, que están motivados para obedecer la ley. El segundo son los ciudadanos no fumadores, quienes, como personas preocupadas por su salud, se oponen a que se fume en lugares públicos.

El cambio del paradigma en la campaña de lucha contra el tabaco llegó cuando dejó de considerarse el problema como una cuestión de elección personal y comenzó a percibirse como una cuestión de salud pública. Los peligros del mercado de la droga no son menos: piénsese en los accidentes de tráfico (verdaderas carnicerías) provocados los fines de semana por conductores intoxicados. Son el equivalente al humo que han de inhalar los fumadores pasivos. Es necesario diseñar mecanismos similares para conferir autoridad a la gran mayoría de las personas (el 95%) que no quieren tener nada que ver con el consumo de drogas.

Por supuesto, el cierre de un mercado de menudeo de droga no significa que el problema haya quedado resuelto. Los adictos necesitan sus drogas y seguirán buscándolas a través de sus redes. Sin embargo, ese tipo de perturbación puede tener varias ventajas. En primer lugar, elimina el elemento territorial que da pie a gran parte de la violencia relacionada con las drogas. De hecho, podría desestabilizar las bandas callejeras, para las que el control territorial es clave. También podría poner fin a la corriente de nuevos adictos: los fugitivos y los esclavos sexuales que buscan refugio en esas zonas apartadas del control del Estado. En general, haría que obtener drogas fuese más difícil que simplemente ir a comprarlas a cualquier esquina e impediría a los traficantes ampliar sus mercados.

Podría parecer que ese tipo de planteamiento local se aparta un poco de los intereses de la comunidad internacional, pero hay que tener en cuenta que, en un mundo globalizado, los problemas internacionales son a menudo la suma de muchos problemas locales interrelacionados. Si esos microproblemas se abordan de una forma coordinada, se podría dificultar a los traficantes de alto nivel la instalación de puntos de venta.

**3) Mecanismos de resistencia compartidos por las naciones**

Del mismo modo que tenemos que fomentar la resistencia de las comunidades, tenemos que ayudar a los Estados a participar en la lucha contra la incursión de los traficantes de drogas a nivel institucional. Hemos conseguido grandes progresos en la reducción del número de refugios para los delincuentes transnacionales, pero es necesario hacer más, especialmente en lo que se refiere a prestar apoyo a los Estados frágiles.

Con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional se estableció el marco legislativo para hacer frente al negocio de la delincuencia y establecer los mecanismos de cooperación internacional. No obstante, aún hay grandes lagunas en su ratificación y en la aplicación de sus disposiciones. La comunidad internacional no parece estar tomándose en serio su propio instrumento. Muchos países han promulgado legislación al respecto, pero raramente recurren a ella. Ésa puede ser una de las razones por las que varias conferencias de las partes en la Convención no pudieron acordar un sistema de supervisión por homólogos. Los países ni siquiera pueden llegar a un acuerdo sobre la facilitación (e intercambio) de datos básicos sobre esas cuestiones, hasta ese punto llega el temor a quedar en evidencia. Cuando los delegados de los Estados Miembros se reúnen para examinar la situación mundial en lo que se refiere a la delincuencia, poco saben acerca de si el problema está mejorando o empeorando, dónde y por qué. Es un caso de adopción de decisiones en un clima de espesa niebla permanente. Entretanto, por supuesto, la fiscalización de drogas carga con una mala reputación por haber tenido una consecuencia no deseada –la delincuencia transnacional– de la que pocos países parecen estar dispuestos a responsabilizarse.

La incapacidad colectiva para avanzar en esa esfera y la ineptitud para promover la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional amenazan, por supuesto, con socavar la eficacia de los convenios sobre las drogas, pero también restan valor al más alto sacrificio que han hecho tantos valientes miembros de las fuerzas del orden y a las contribuciones humanitarias de la sociedad civil. La Convención se creó en parte para combatir el mercado negro delictivo que surgió como una de las consecuencias imprevistas de la fiscalización de drogas. Sin embargo, mientras los guetos arden, la anarquía amenaza a África occidental, los cárteles desafían a Centroamérica y el dinero de la droga se infiltra en los (que fueron) principales bancos, los negociadores que acuden a las conferencias de las partes siguen discutiendo sobre procesos y procedimientos.

La inexistencia de una acción concertada en relación con el blanqueo de dinero representa otra oportunidad perdida. La crisis financiera mundial nos ha hecho perder gran parte del terreno conquistado durante el decenio de 1990. ¿Por qué? porque los bancos necesitan liquidez y hacen menos preguntas acerca del origen de los fondos. Una vez más, disponemos de muchos instrumentos. También es cierto que se necesitan urgentemente otros, diseñados para prevenir el blanqueo de dinero que se realiza en la economía real. Pero, por encima de todo, lo que se necesita es la voluntad política y la responsabilidad empresarial para utilizarlos. La magnitud de la economía delictiva es tanto un producto de nuestra impasibilidad colectiva para encontrar y confiscar los activos de los señores de las drogas como un efecto secundario de la fiscalización de drogas. El resultado final es una creciente frustración entre los ciudadanos honrados, que ven los cochazos, yates y mansiones de las mafias intocables y sus asociados y se preguntan por qué no se confiscan esos beneficios ilícitos –en un momento en que la creciente depresión económica hace desaparecer empleos honrados y ahorros que tanto ha costado ganar.

Lo mismo sucede con la corrupción. Al proporcionar a los delincuentes una práctica inmunidad procesal, la corrupción puede anular el efecto disuasorio de la actuación de la justicia contra las drogas. Al adoptar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, los Estados Miembros se han dotado de un poderoso

instrumento para eliminar un lubricante esencial para los mercados delictivos. Sin embargo, a pesar de que la Convención entró en vigor hace cuatro años y ya ha sido ratificada por más de 120 países, la realidad ha quedado lejos de las expectativas en cuanto a la adopción de medidas concretas. Tras mucha controversia, en 2006 se puso en marcha un modesto proceso (experimental) de vigilancia. Hasta ahora, las conferencias de los Estados Partes han sido, al igual que las de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, decepcionantes –los negociadores se pierden una vez más en el debate sobre los procedimientos, en un momento en que los delincuentes prosperan gracias a la corrupción de los centros públicos y el sistema financiero se ve infiltrado por mafias (burguesas) de guante blanco. Aún así, es mucho lo que podría conseguirse haciendo obligatoria la revelación del patrimonio y los ingresos de los ministros, legisladores, altos cargos de la administración y personal de las fuerzas del orden para detectar la existencia de beneficios ilícitos. La utilización de operaciones de señuelos contra la corrupción debería ser habitual y conocida, especialmente en los países en los que el estilo de vida de tantos funcionarios no se corresponde con sus magros salarios.

Un eslabón perdido en todo lo anterior es la falta de regulación del ciberespacio: otra situación de la que la delincuencia organizada y los traficantes de drogas se están aprovechando. La Internet es, desde luego, uno de los mayores activos de la humanidad: la comunicación se ha transformado, el aprendizaje y la investigación han alcanzado una dimensión mundial, la forma de hacer negocios no ha vuelto a ser la misma desde la aparición de la web. No obstante, como sucede con otros inventos, la web puede también utilizarse, y así se está haciendo, con fines siniestros. A través de la Internet los proveedores suministran drogas, armas e incluso personas en línea. Reclutan a través de la web a elementos vulnerables al comportamiento radical, los entrenan en el mortífero arte de la manipulación de explosivos y los convierten en bombas suicidas. A pesar de todo ello, las voces que piden que se concierten acuerdos internacionales para regular la Internet y reducir las posibilidades de que pueda convertirse en un arma en manos de delincuentes y terroristas son desoídas.

Al mismo tiempo, y como consecuencia, hay partes del mundo en las que el estado de derecho ha sucumbido. La gran delincuencia llega en olas periódicas, de manera que las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz deben planificarse en consecuencia. Su propósito es el mismo: proporcionar seguridad hasta que las zonas o los países afectados puedan hacer frente a los problemas que tienen ante sí, sea la insurgencia armada o la delincuencia organizada. África occidental está siendo atacada: en los últimos años se ha convertido en un centro del tráfico de drogas. Dada la inestabilidad política de la región y la creciente demanda de drogas en Europa, esa transformación no puede sorprendernos, y ciertamente es necesario abordarla. El restablecimiento del estado de derecho debe ser una prioridad en los países afectados (Guinea-Bissau), junto con la electrificación y la democracia. La labor que la UNODC realiza actualmente en colaboración con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas ha comenzado a dar resultados en los escenarios en los que el tráfico de drogas y la delincuencia organizada son el origen o la consecuencia de convulsiones civiles.

## **No debe perderse terreno en el avance hacia los derechos humanos**

La lucha contra las drogas y la delincuencia debe basarse en el respeto de los derechos humanos. En realidad, debe contribuir a su promoción. No hay mejor protección contra el comportamiento incívico que el respeto a los seres humanos. Y no hay mejor forma de promover la sociedad civil que la defensa de esa causa.

No debe criminalizarse a los consumidores de drogas, que ya se encuentran en los márgenes de la sociedad. Por su estado de salud, deben ir a centros de rehabilitación, no a la cárcel. Si se les aparta de los servicios sociales y de salud que pueden salvarles la vida, causarán daño, a sí mismos y a la sociedad, a través de la delincuencia y las enfermedades transmitidas por la sangre.

El caso de los delincuentes relacionados con las drogas es diferente. Han de ser llevados ante la justicia. Sin embargo, la ejecución extrajudicial de quienes se sospecha que son traficantes y la imposición de la pena de muerte a los delincuentes relacionados con las drogas no son aceptables. *Aunque las drogas y la delincuencia matan, los gobiernos no deben matar por su causa.* Sin embargo, la sociedad moderna sigue dos tendencias diferentes, aunque convergentes.

En primer lugar, el esfuerzo realizado en la lucha contra las drogas y la violencia que engendran se ha utilizado erróneamente para hacer retroceder los derechos civiles. En segundo lugar, los ciudadanos, desesperados por conseguir seguridad, han aceptado renunciar a una parcela cada vez mayor de sus derechos: el refrán de moda parece ser *ojo por ojo*. Corresponde a los Estados actuar con moderación, encontrar formas alternativas de combatir los problemas de las drogas y la delincuencia. La incompetencia política y administrativa no puede utilizarse para justificar la violación de los derechos humanos: sobre todo, los gobiernos deben oponerse a ese ciclo terrible.

## **Conclusión**

El régimen internacional de fiscalización de drogas ha restringido la difusión de las drogas ilícitas. Las detenciones y las confiscaciones, combinadas con el control de los precursores y de los movimientos de dinero, han dificultado la actividad de los traficantes, aún cuando la escasez generada ha hecho crecer sus beneficios. No obstante, los gobiernos tienen el deber de dificultar aún más la vida de las mafias de las drogas desestabilizando el mercado mismo.

El enfoque que se adoptó con ocasión del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (1998) se basaba en una serie de planes mundiales de fiscalización de drogas en los que establecían principios y objetivos generales. Hoy, en 2009, las estadísticas hablan alto y claro: la situación mundial en lo que se refiere a las drogas se ha estabilizado en los últimos diez años. Denominamos a ese fenómeno *contención*, y no es, evidentemente, satisfactorio, si se tiene en cuenta que el objetivo del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General era reducir el problema. Aun así, como los Estados tienen que avanzar aún más en la lucha contra los mercados de narcóticos y delictivos y, de manera más general, promover unas sociedades seguras y saludables, los esfuerzos multilaterales que se realicen en el futuro deberán estar más integrados desde el punto de vista estratégico y ser más específicos desde el punto de vista operacional.

El mundo está infectado con la enfermedad de la adicción y el régimen de fiscalización de drogas ha generado mercados delictivos violentos y corruptos. Para hacer frente a esos problemas, se propone lo siguiente:

Una estrategia para cada mercado. Las medidas de lucha contra el problema de las drogas deben concebirse como parte de un conjunto integrado, orientado y aplicado en el momento idóneo para tratar las causas, no los síntomas, y conseguir el mayor impacto posible con los menores efectos secundarios.

La resistencia de la comunidad. El comercio de drogas tiende a infectar las sociedades a través de heridas abiertas. La prevención de la delincuencia situacional puede curar esas heridas (principalmente urbanas) y hacer que dejen de ser lugares propicios para el comercio de drogas. Debe hacerse hincapié en la integración de las zonas marginadas, en la reinserción de las personas afectadas (ya sean adictos o vendedores callejeros) en lugar de abandonarlas o expulsarlas.

Una resistencia coordinada. Los Estados deben impedir la infiltración de los delincuentes a nivel institucional empleando para ello las convenciones de las Naciones Unidas contra la delincuencia y la corrupción. Debe prestarse atención urgente a los Estados frágiles donde ha dejado de reinar la ley.

Además, por supuesto, aunque las drogas y el delito matan, las intervenciones de los gobiernos deben basarse en el pleno respeto de los derechos humanos. No hay mejor protección contra el comportamiento incívico que el imperio de la ley, en sí mismo una forma de promover los derechos humanos.

El proceso del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General fue encomiable por cuanto sirvió para establecer unos objetivos mundiales de la reducción de las drogas, pero se quedó corto a la hora de concretar la forma de alcanzar esos objetivos. Sobre todo, no consiguió apreciar la gravedad del problema asociado, aunque imprevisto, de la delincuencia. Los Estados Miembros deben mantener el rumbo para conservar los avances recientemente conseguidos en la esfera de la salud mediante la fiscalización de drogas. En particular, deben aplicarse a la tarea de contener sus dramáticas consecuencias relacionadas con la delincuencia. Es necesario modificar las políticas para combatir la delincuencia, no para dejar paso a las drogas.

Viena, 1 de marzo de 2009