

19 de mayo de 2009
Español
Original: inglés

Octava Reunión de Jefes de los Organismos Nacionales encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas, Europa

Viena, 16 a 19 de junio de 2009

Tema 3 del programa provisional*

Situación actual en materia de cooperación regional y subregional

Situación actual en materia de cooperación regional y subregional: Europa sudoriental y Europa oriental

Reunión de Jefes de los Organismos Nacionales encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas (HONLEA), Europa**

I. Situación actual en materia de tráfico ilícito de drogas en Europa sudoriental y Europa oriental

1. De conformidad con el estudio de la UNODC sobre el delito y sus repercusiones en los Balcanes¹, publicado en mayo de 2008, Europa sudoriental ha pasado a ser una región con un bajo índice de delincuencia tras el decenio de convulsiones tras la desintegración de Yugoslavia, pese a los nexos entre las esferas empresariales y políticas y la delincuencia organizada, que siguieron obstaculizando el camino de la región hacia la estabilidad. En el informe de la UNODC se muestra que, en general, el índice de los delitos contra las personas y la propiedad (entre ellos, el homicidio, el robo, la violación, el robo con allanamiento de morada y la agresión) es inferior al registrado en Europa occidental, y el número de asesinatos está disminuyendo en toda la región. De hecho, el índice de homicidios regional se redujo a prácticamente la mitad, de 2.185 en 1998 a 1.130 en 2006. En 2002, el índice de homicidios en Albania, de 6 por cada 100.000, se aproximaba al de los Estados Unidos, en tanto que en Croacia ese índice era inferior al del Reino Unido. Rumania era un país más seguro que Suiza o Finlandia. Esta tendencia positiva se ha podido apreciar en particular en los últimos años. Simultáneamente ha disminuido, el número de ciudadanos de los países de los Balcanes recluidos en

* UNODC/HONEURO/8/1.

** El presente documento es traducción de un documento que no ha pasado por los servicios de edición.

¹ Véase https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan_study.pdf.



prisiones en Europa occidental. La delincuencia organizada está también dejando de ser una amenaza grave y está disminuyendo el contrabando de drogas, armas y la trata de personas en la región, aun cuando los países de los Balcanes siguen siendo la principal zona de tránsito de la heroína (unas 100 toneladas por año) con destino a Europa occidental.

2. Según el Informe Anual de la JIFE publicado en febrero de 2009, el cannabis es la principal droga objeto de uso indebido en Europa. Unos 71 millones de personas, de edades comprendidas entre los 15 y los 64 años, han probado el cannabis alguna vez en la vida y aproximadamente un 7% de las personas consumieron dicha droga durante el año anterior. Es más, Europa no sólo es el principal mercado ilícito de resina de cannabis sino que es, también, el segundo mercado mundial de cocaína.

3. Grandes remesas de cocaína proveniente de América del Sur, se introducen de contrabando en Europa por mar, a menudo a través de los países del África occidental. El contrabando de cocaína a través de los países de Europa oriental ha aumentado significativamente durante los últimos años. Ello refleja una nueva tendencia del tráfico de cocaína en el sentido de que cantidades cada vez mayores de cocaína se transportan a los mercados ilícitos de Europa occidental a través de la llamada ruta de los Balcanes, ruta ésta empleada tradicionalmente para el tráfico de opiáceos.

4. La heroína que circula en los mercados ilícitos de Europa procede del Afganistán y se introduce de contrabando principalmente por la ruta de los Balcanes o por la “ruta de la seda”, es decir, por el Asia central hacia la Federación de Rusia y de allí a los países de Europa. En enero de 2007, se puso en marcha, la segunda fase de la Iniciativa del Pacto de París² a manera de seguimiento de la Segunda Conferencia Ministerial sobre las rutas de la droga que acogió el Gobierno de la Federación de Rusia en Moscú, del 26 al 28 de junio de 2006, en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Se reiteraron en la reunión los principios en los que se sostiene el Pacto de París, así como la necesidad de intensificar las medidas de prevención y tratamiento del uso indebido de heroína y las medidas antidrogas y de lucha contra el tráfico de precursores.

5. Europa sigue teniendo el segundo mercado ilícito de opiáceos en orden de importancia y en Europa oriental, ese mercado ilícito se sigue expandiendo. Según estimaciones de la UNODC, hay alrededor de dos millones de consumidores de opiáceos en Europa oriental. El consumo de opiáceos aumentó también en la

² La Iniciativa del Pacto de París, alianza que tiene por objeto combatir el tráfico y el consumo de opiáceos provenientes del Afganistán, dimanó de la Conferencia Ministerial sobre las rutas de la droga de Asia central a Europa, celebrada en mayo de 2003 en París. Basándose en el principio de responsabilidad compartida, más de 50 países y organizaciones internacionales convinieron en “mancomunar su determinación y empeño a fin de aumentar la capacidad nacional y desarrollar alianzas regionales”. Se reiteró el apoyo al proceso del Pacto de París en la Segunda Conferencia Ministerial sobre las rutas de la droga del Afganistán, celebrada en Moscú en 2006. La UNODC encabeza el seguimiento tras dichas Conferencias Ministeriales a través de la presente Iniciativa, a saber, un proyecto de asistencia técnica que facilita, entre otras cosas, el fomento de las buenas prácticas en materia de lucha contra los estupefacientes, proporciona un foro para el intercambio de información sobre el tráfico de opiáceos y las tendencias del uso indebido de drogas así como la determinación de puntos débiles y medidas prioritarias en el ámbito geográfico y temático.

Federación de Rusia y en otros países de Europa oriental así como en los países de Europa sudoriental situados a lo largo de la ruta de los Balcanes. Al parecer, el consumo de heroína se ha extendido además entre los consumidores más jóvenes de drogas de Europa occidental. Actualmente es menos común el tratamiento en régimen residencial de la adicción a la heroína, que anteriormente predominaba en muchos países de Europa. En general, el tratamiento de la drogodependencia se administra en la actualidad en régimen ambulatorio. Alrededor del 53% de los pacientes sometidos a esa clase de tratamiento son consumidores de opiáceos y el resto consume otras drogas, en particular, cannabis (el 22%) y cocaína (el 16%). El número de personas que se someten a tratamiento de la drogodependencia, en particular de la de opiáceos, es mayor en Europa oriental que en Europa occidental.

6. Cantidades importantes de precursores que necesitan los laboratorios de fabricación ilícita de drogas en el Afganistán, en donde se emplean para la fabricación ilícita de heroína se introducen de contrabando, a través de los países de Europa sudoriental y Europa oriental. La Junta alienta a los Estados Miembros a que aumenten la cooperación para combatir la producción y el tráfico ilícitos de drogas en el Afganistán, incluso reforzando la vigilancia del comercio internacional de precursores.

7. La región sigue siendo la principal zona de tránsito de heroína con destino a Europa occidental, calculándose que por ella circulan unas 80 toneladas de heroína cada año. La distribución secundaria de drogas a lo largo de la ruta de los Balcanes y la desviación de drogas ilícitas a los mercados internos están impulsando una demanda creciente de drogas en una sociedad con recursos exiguos para hacer frente a tal amenaza. Como consecuencia, el uso indebido de drogas, especialmente entre los jóvenes, se ha convertido en un problema social y médico grave en la región y el consumo de drogas por inyección está creando un entorno propicio para una transmisión acelerada del VIH.

8. Entre las actividades delictivas que llevan a cabo grupos organizados vinculadas al tráfico ilícito, cabe mencionar el blanqueo de dinero, la corrupción y la posible financiación del terrorismo. Europa sudoriental es también una región de origen y tránsito de la trata de personas, pese a que el índice de trata ha comenzado a disminuir después de haber alcanzado un máximo sin precedentes a mediados del decenio de 1990. Análogamente, el tráfico ilícito de migrantes sigue siendo un problema aunque éste ha disminuido debido al ingreso de Bulgaria y Rumania a la Unión Europea y a respuestas policiales más eficaces.

9. El proceso de la integración de la Unión Europea y la necesidad de velar por la democracia y la estabilidad acentúan la urgencia de fortalecer la buena gobernanza y el estado de derecho. Las reformas y la cooperación entre los países en materia de justicia, asuntos internos y aplicación coercitiva de la ley son, por consiguiente, de gran importancia para los países de Europa sudoriental así como motivo de inquietud para la comunidad internacional.

10. La policía rumana, bajo la coordinación de la Dependencia contra la delincuencia organizada de la Oficina del Fiscal General y conjuntamente con el Servicio de aduanas de Rumania, efectuó una serie de incautaciones, que incluyeron 1.205 kilos en enero de 2009. El Organismo Nacional Antidrogas de Rumania (www.ana.gov.ro) es una oficina de la Inspección General de Policía a cuyo cargo está el Inspector Jefe.

11. El Servicio Federal de Fiscalización de Drogas de la Federación de Rusia propuso un enfoque nuevo para fiscalizar la situación de las drogas en ese país, que ha empeorado debido a un escaso control fronterizo. Se calcula que entre 10.000 y 30.000 personas fallecen anualmente víctimas del uso indebido de drogas. Gobierno y funcionarios de salud pública convinieron en que la epidemia de heroíomanía en la Federación de Rusia, ha alcanzado proporciones que podrían ser devastadoras a largo plazo.

12. En el ámbito de la aplicación coercitiva de la ley, según el Servicio Federal, el consumo de heroína en el país ha aumentado de forma espectacular durante los últimos años y en 2009, el Servicio Federal se ha incautado de más de 12 toneladas de estupefacientes, incluida una tonelada de heroína. Asimismo, el Servicio Federal recomendó que se instituyeran tribunales especiales para drogodependientes.

13. El Servicio Federal ha comenzado a desarrollar una nueva política estatal cuyo principio fundamental radica en la comprensión de la amenaza que supone la inestabilidad en el Afganistán y el tráfico a gran escala de opiáceos a la Federación de Rusia. Así pues, una de las principales prioridades de la nueva política de drogas en Rusia es la lucha contra los opiáceos provenientes del Afganistán. Además, se está configurando un enfoque equilibrado que permitiría la imposición de penas más leves a los drogodependientes, mejorando al mismo tiempo su acceso a servicios de tratamiento y rehabilitación, por un lado, y aumentando la responsabilidad penal de los traficantes de drogas, por el otro.

14. En los últimos años, las pautas de consumo de drogas ilícitas ha cambiado drásticamente debido a una disponibilidad cada vez mayor de heroína y otras drogas “duras”. La edad de la drogadicción ha descendido significativamente y el porcentaje de mujeres entre los adictos ha aumentado. Por primera vez en la Federación de Rusia, se ha propuesto la introducción de un sistema de tratamiento alternativo, aprobado por expertos médicos de ese país. El sistema ofrecerá a los delincuentes consumidores de drogas la posibilidad de elegir entre el tratamiento médico o el encarcelamiento.

15. El sistema unificado de prevención programado pasaría a ser un componente integral de la nueva política en materia de drogas. En el mismo contexto, se procurará fortalecer la base normativa jurídica en esa esfera. La competencia y responsabilidad jurídicas de cada estructura del nuevo del sistema unificado se tendrían que determinar posteriormente.

16. En el 52º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes celebrado en Viena se aprobó la resolución 52/2, titulada “Fortalecimiento de la capacidad de aplicación coercitiva de la ley de los principales Estados de tránsito vecinos del Afganistán, sobre la base del principio de responsabilidad compartida”. Entre las disposiciones principales se pedía a la comunidad internacional, en particular a los países de destino, que proporcionaran a los Estados de tránsito más afectados con carácter de urgencia un apoyo y una asistencia técnica suficientes a fin de fomentar

la capacidad de esos Estados para poner freno a la corriente de drogas ilícitas y a fortalecer la capacidad de esos organismos para hacer frente a las amenazas relacionadas con las drogas.

17. En marzo de 2009, se celebró en Moscú, bajo la presidencia del Servicio Federal Ruso de Fiscalización de Drogas, una Conferencia del Consejo de Coordinación para contrarrestar el tráfico de drogas de los Estados miembros de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva. La reunión giró en torno a cuestiones relacionadas con la fiscalización de drogas y la situación en el Afganistán. Uno de los temas principales del programa fue la propuesta de la Federación de Rusia a la comunidad internacional de fortalecer los cinturones de seguridad en torno al Afganistán.

II. Función y actividades de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Europa sudoriental y Europa oriental

18. La UNODC sigue manteniendo una presencia operacional en Europa sudoriental y Europa oriental. En la actualidad, la Oficina del Programa Regional de la UNODC para Europa sudoriental desempeña una función de coordinación, vigilancia y gestión de todas las actividades de la UNODC en la región y abarca en la actualidad siete oficinas de proyecto con sede en Albania, Bulgaria, la República de Moldova, Serbia y Turquía. En diciembre de 2008, la Oficina del Programa Regional ejecutaba 12 proyectos nacionales y regionales y ha ampliado sus intervenciones de lucha contra la droga y el delito, además de ejecutar los componentes de Europa sudoriental y Europa oriental del proyecto mundial de la Iniciativa del Pacto de París y la Iniciativa mundial de las Naciones Unidas para luchar contra la trata de personas.

19. La UNODC, mediante su presencia ininterrumpida en la región, está en condiciones de ofrecer la asistencia técnica necesaria a nivel regional, sin superposición con otras iniciativas emprendidas o previstas, especialmente en la esfera de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, en particular el Protocolo contra la trata que complementa la Convención, y el apoyo a la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y los tratados de fiscalización de drogas pertinentes.

20. Los días 30 y 31 de marzo de 2009, la UNODC convocó la Conferencia Regional de Alto Nivel sobre la promoción del estado de derecho y la seguridad humana en Europa sudoriental, acogida por el Gobierno de Serbia. Altos representantes de Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Montenegro, Serbia y la ex República Yugoslava de Macedonia firmaron una Declaración conjunta en la que reiteraron su compromiso con el fortalecimiento de las alianzas y la coordinación recíproca con miras a contribuir a la estabilidad regional, la justicia y la seguridad para los ciudadanos de la región y se comprometieron a intensificar la lucha contra el contrabando de drogas.

21. La Conferencia estuvo precedida por la presentación del programa durante visitas sobre el terreno a los países de la región, durante las cuales la UNODC informó a las entidades de contraparte pertinentes sobre las perspectivas recomendadas y analizó los pilares temáticos del Programa, con la finalidad general de recibir información y determinar las necesidades en las esferas del mandato de la UNODC. Se informó también acerca del Programa Regional a los donantes y organizaciones asociadas pertinentes y se analizaron las posibilidades de cooperación y apoyo. Las conclusiones dimanantes de las consultas basadas en los países se refundieron en un suplemento a la reseña del Programa Regional, y se elaboró un Componente de Cooperación Regional y Asistencia Técnica con miras a establecer un conjunto integrado de medidas orientado hacia los resultados para promover la cooperación regional en las esferas determinadas por los países participantes. El Componente presenta también una lista de resultados y productos a nivel nacional determinados por los Gobiernos de la región así como todas las consideraciones expuestas por los principales interesados en el plano nacional y regional, como los ministros de Justicia, los tribunales y las fiscalías, los ministerios de Interior y los organismos encargados de hacer cumplir la ley, los ministerios de Salud y Bienestar y otras instituciones nacionales, el Consejo de Cooperación Regional, la Iniciativa Anticorrupción Regional y la Comisión Europea. La UNODC pondrá en marcha en un futuro próximo la etapa práctica de la aplicación de su Programa Regional de Promoción del Estado de Derecho y la Seguridad Humana en Europa Sudoriental y promoverá un tipo de operaciones más coordinadas y coherentes en la región.

22. El desarrollo y la ulterior aplicación del Programa Regional se organizarán en consulta y cooperación con el Consejo de Cooperación Regional, una organización intergubernamental que sirve de plataforma operacional del Proceso de cooperación de Europa sudoriental (SEECp). El Consejo de Cooperación Regional, puesto en marcha en 2008 en calidad de sucesor del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental, debería ofrecer un nuevo marco asumido como propio en el plano regional para Europa sudoriental, la Unión Europea y la comunidad internacional de donantes a fin de emprender proyectos de interés recíproco con miras a promover el desarrollo ulterior de la región en pos de la integración europea y euro atlántica.

23. Al promover la cooperación entre países en esferas clave como las investigaciones en materia de justicia penal y delincuencia organizada transnacional, la UNODC colaborará también estrechamente con el Centro Regional de Lucha contra la Delincuencia Transfronteriza, organización regional establecida en 2000 para combatir la delincuencia transfronteriza en Europa sudoriental y servirá también de enlace con organizaciones que promueven la cooperación entre funcionarios de policía y fiscales, como la Asociación de Jefes de Policía de Europa Sudoriental y el Grupo Asesor de Fiscales de Europa Sudoriental. Además, la UNODC seguirá colaborando con la Iniciativa Anticorrupción Regional a la que se ha encomendado el mandato específico de hacer frente a la corrupción en tanto que es una de las más graves amenazas para la recuperación y el desarrollo de los países de Europa sudoriental y oriental.

24. Además, la UNODC, tiene previsto fortalecer la cooperación con el Centro Regional de Lucha contra la Delincuencia Transfronteriza realizando investigaciones conjuntas sobre el tráfico de opio y de heroína y el blanqueo de dinero conexas y sus vínculos con los grupos de la delincuencia organizada en Europa sudoriental. Ello contribuirá también a consolidar la capacidad de sistemas de reunión de datos relativos al tráfico ilícito de drogas. Los resultados de las investigaciones se publicarán en 2010 en el informe anual del “programa de vigilancia del comercio de opiáceos del Afganistán”.

25. A comienzos de 2008, la UNODC inició la ejecución del proyecto titulado “Fortalecimiento de la capacidad para la incautación de drogas en zonas rurales de Turquía”, financiado por la Comisión Europea en el marco del Plan Nacional de Aplicación de la Experiencia, de ese país. Desde el comienzo del proyecto el Comité Directivo del Proyecto ha celebrado cuatro reuniones en las que han participado representantes de cuatro instituciones de aplicación de la ley de Turquía, (la Guardia Civil, la Policía Nacional Turca, el Servicio de Aduanas y el Servicio de Guardacostas), la Dependencia Central de Finanzas y Contratación de la Subsecretaría del Tesoro, así como el Servicio de la Comisión Europea en Turquía, el Coordinador del Programa Regional de la UNODC para Europa Sudoriental y la Oficina del proyecto de la UNODC en Turquía. La Metropolitan Crime Academy, (Reino Unido), ha impartido un programa de capacitación amplio para el desarrollo de la capacidad de análisis de información de inteligencia penal y se han impartido también varios cursos de aplicación práctica de investigación de laboratorios clandestinos, capacitación de tramitantes y controladores de fuentes de inteligencia humana encubiertas y vigilancia. Se están elaborando varios módulos de capacitación informática nuevos. Un importante objetivo de ese proyecto es la formulación de un plan de acción de la lucha contra las drogas en zonas rurales de Turquía que sirva de apoyo al Documento nacional de política y estrategia para contrarrestar la adicción a sustancias adictivas y a sustancias (2006-2012), así como al Primer plan de acción para su ejecución (2007-2009). A tal fin, se ha formado un Grupo de Trabajo interinstitucional en el que participa una amplia gama de organismos interesados.

26. La UNODC sigue ejecutando tres grandes proyectos financiados por el Gobierno de los Países Bajos en la esfera de la prevención y la atención del VIH/SIDA entre los consumidores de drogas por inyección y en los entornos penitenciarios en Estonia, la Federación de Rusia, Letonia, Lituania y Rumania.

27. En el marco de la Iniciativa del Pacto de París, la UNODC ha puesto en funcionamiento un instrumento basado en la Internet para la coordinación de la asistencia técnica en la esfera de la lucha contra los estupefacientes titulado Mecanismo automatizado de asistencia de donantes (ADAM)³. Durante la primera fase de la Iniciativa del Pacto de París, entre 2004 y 2006, la Oficina del proyecto regional para Europa sudoriental en Sofía desarrolló y puso a prueba el Marco automatizado de asistencia de donantes. Para asegurar sostenibilidad del sistema a largo plazo y aumentar el número de usuarios, se trasladó durante 2007 a la sede de la UNODC en Viena el soporte técnico, la gestión y el mantenimiento continuo del sistema. Desde entonces, el Mecanismo se ha reformulado y actualizado para facilitar, aún más, su utilización. Se ha mejorado el mecanismo de carga de datos y

³ Véase www.paris-pact.net.

los asociados pueden incorporar información sobre el proyecto al ADAM utilizando una función electrónica segura mediante una función diseñada y puesta a prueba por la UNODC, así como manualmente. El Mecanismo, disponible en idiomas inglés y ruso, tiene en la actualidad más de 200 usuarios activos en la región del Pacto de París que ofrecen información acerca de más 500 proyectos relacionados con la lucha contra los estupefacientes en el Afganistán y países vecinos así como en Europa sudoriental.

28. Del 9 al 11 de julio de 2008 se celebró en Bucarest (Rumania) la mesa redonda de expertos del Pacto de París para la región del Mar Negro. Precedió la reunión una visita de un grupo de expertos a un puerto marítimo y a un aeropuerto preseleccionados, por cada país del Mar Negro. Dos equipos distintos, integrados por expertos de la UNODC y de asociados del Pacto de París, realizaron visitas a un puerto marítimo y a un aeropuerto preseleccionados de la región del Mar Negro entre el 21 de mayo y el 3 de junio de 2008. Ambos equipos lograron destacar buenas prácticas en materia de administración de fronteras en respecto de la lucha contra los estupefacientes en cada país visitado y en la región y elaboran conjuntamente propuestas para seguir fortaleciendo la administración de las fronteras y la cooperación regional en la esfera de la lucha contra los estupefacientes. Las conclusiones acordadas, así como una reseña del plan regional de medidas y cooperación, se presentaron en la mesa redonda de expertos del Pacto de París para la región del Mar Negro celebrada en Bucarest del 9 al 11 de julio de 2008.

29. En la mesa redonda de expertos para la región del Mar Negro se convocaron dos grupos de trabajo a fin de analizar la aplicación de la ley de lucha contra los estupefacientes y la reducción de la demanda de drogas. El grupo de trabajo sobre la aplicación de la ley de lucha contra los estupefacientes formuló recomendaciones entre las que figuraban el apoyo y la utilización de las redes de comunicación e información establecidas, una colaboración operacional más estrecha y el intercambio de información entre los países de la región, y mecanismos eficaces de cooperación transfronteriza a nivel de fiscalía y judicial. El grupo de trabajo sobre reducción de la demanda de drogas recomendó, entre otras cosas, la creación de un órgano rector cuya función principal consistiera en desarrollar políticas y leyes nacionales así como la promulgación de leyes y la ampliación y el desarrollo ulterior de los servicios de prevención, tratamiento y reducción de los daños en las cárceles.

30. Últimamente se ha puesto de manifiesto que el programa europeo, formulado para la región de Europa sudoriental y Europa oriental a fin de cumplir con las normas europeas conexas que se han fijado como condición indispensable para la adhesión, es altamente prioritario para los países de la región, en vista de lo cual todos los organismos de las Naciones Unidas han examinado nuevamente sus propias funciones con miras a lograr una comprensión más cabal del proceso de integración en la Unión Europea y adecuar sus programas de asistencia para el desarrollo.

31. Por consiguiente, el Programa Regional de Promoción del Estado de Derecho y la Seguridad Humana en Europa Sudoriental ha comenzado a evolucionar de una perspectiva nacional a una regional, centrándose en el desarrollo y la ejecución de proyectos con una dimensión regional más coherente. El Programa Regional se propone responder a las necesidades regionales en el marco del proceso de adhesión a la Unión Europea y en consonancia con el mandato de la UNODC relacionado con los principales instrumentos de las Naciones Unidas en las esferas de prevención del delito y justicia penal, y prevención, tratamiento del uso indebido de drogas y rehabilitación.

32. El nuevo Programa Regional de Promoción del Estado de Derecho y la Seguridad Humana en Europa Sudoriental aportará un enfoque más estratégico a las operaciones de la UNODC en la región.
