

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS



COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS

cicad

CUADRAGÉSIMO CUARTO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES
Del 19 al 21 de noviembre de 2008
Santiago, Chile

OEA/Ser.L/XIV.2.44
CICAD/doc.1702/08
20 noviembre 2008
Original: Español

PERSPECTIVA HEMISFERICA SOBRE LOS OBJETIVOS Y METAS UNGASS 1998 - 2008

**Documento de trabajo elaborado por el Grupo de Expertos Gubernamentales del
Mecanismo de Evaluación Multilateral de la Comisión Interamericana para el Control del
Abuso de Drogas**

(Versión Preliminar)



PERSPECTIVA HEMISFÉRICA SOBRE LOS OBJETIVOS Y METAS UNGASS 1998-2008

**UNA REVISIÓN A PARTIR DE LA INFORMACIÓN
DISPONIBLE POR EL MECANISMO DE EVALUACIÓN
MULTILATERAL**

Versión Preliminar

**Documento de trabajo elaborado por el Grupo de Expertos
Gubernamentales del Mecanismo de Evaluación Multilateral de la
Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas**

Noviembre 2008

Introducción

El Grupo de Expertos del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), siguiendo el mandato formulado en el 43º periodo ordinario de sesiones de la CICAD, asumió el compromiso de comenzar a trabajar en la elaboración de un documento técnico a los fines de proveer a la Comisión de un análisis del cumplimiento de las metas de la Sesión Especial de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS 1998) por parte del Hemisferio y de los problemas enfrentados para su cumplimiento sobre la base del material con el que cuenta el MEM a lo largo de sus cuatro rondas de evaluación.

Este documento fue pensado como un instrumento orientado a la evaluación de los progresos y las dificultades del Hemisferio en sus políticas de control de drogas en el último decenio, a la luz de todos y cada uno de los aspectos que aborda la Declaración Política de 1998 y los Planes de Acción aprobados en consecuencia.

De este modo, el documento que sigue aborda los siguientes temas:

- 1- Reducción de la Demanda
- 2- Fabricación Ilícita, Tráfico y Abuso de Estimulantes de Tipo Anfetamínico y sus precursores
- 3- Fiscalización de Precursores
- 4- Cooperación Internacional para la Erradicación de los Cultivos Ilícitos para la Producción de Drogas y Desarrollo Alternativo
- 5- Lavado de Dinero
- 6- Cooperación Judicial

Es necesario indicar que el contenido del presente documento debe considerarse como un aporte preliminar, habida cuenta está basado sólo en algunos Informes Hemisféricos elaborados en el marco del Mecanismo de Evaluación Multilateral a lo largo de sus cuatro rondas. Queda así pendiente el análisis de los restantes informes hemisféricos y de los 34 informes nacionales que se han elaborado en cada una de las rondas de evaluación.

Pese a ello, es posible advertir que las evaluaciones practicadas en el marco del Mecanismo arrojan luz sobre los avances que se han producido en el Hemisferio en todos los aspectos de sus políticas de prevención y control de drogas, y que permiten asimismo identificar las deficiencias que el Hemisferio debe abordar para un cabal cumplimiento de los objetivos que se fijaron los países en 1998.

Así como el MEM es reconocido internacionalmente como un ejemplo en términos de la evaluación de las políticas de control de drogas a nivel regional, entendemos que este documento, en su versión final, podría constituirse en un valioso aporte al proceso de revisión de las metas de UNGASS 1998 actualmente en marcha.

1. REDUCCIÓN DE LA DEMANDA

La Sesión Especial de Naciones Unidas sobre el problema de las Drogas (UNGASS 1998)¹, en su párrafo 17 señala: “Reconocemos que la reducción de la demanda es un pilar indispensable del enfoque global para luchar contra el problema mundial de la droga, nos comprometemos a introducir en nuestros programas y estrategias nacionales las disposiciones que se enumeran en la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas, a colaborar estrechamente con el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas para desarrollar estrategias orientadas a la acción con objeto de coadyuvar en la aplicación de la Declaración, y a señalar el año 2003 como objetivo para estrategias y programas nuevos o mejorados de reducción de la demanda de drogas formulados en estrecha colaboración con las autoridades sanitarias, de bienestar social y de aplicación de la ley, y nos comprometemos también a lograr resultados importantes y mensurables en la esfera de la reducción de la demanda para el año 2008”.

Por su parte, anexo a tal declaración, se emitió la “Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda”², mediante la cual los países se comprometieron a incorporar y desarrollar una serie de aspectos en sus estrategias y planes de drogas. A continuación se pasa revista a los avances y dificultades existentes en la instalación de tales principios en los países del hemisferio durante el decenio en evaluación.

1.1 Evaluación del problema³.

En el marco de la implementación de la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio, durante el decenio de evaluación UNGASS, los países de las Américas y el Caribe han desarrollado esfuerzos para fortalecer su capacidad para recabar información estadística acerca de la magnitud del consumo de drogas y, en algunos casos, la realización de estudios sobre el costo económico y social que representa el fenómeno de las drogas en sus realidades nacionales.

Así, durante la Primera Ronda de Evaluación del MEM (1999 – 2000) se constaba que la mayoría de los países no realizaba investigaciones epidemiológicas en la población general, que midieran indicadores de consumo tales como prevalencia, incidencia y la edad de inicio de consumo de sustancias ilícitas.

La Cuarta Ronda de Evaluación del MEM (2005-2006), y el seguimiento de recomendaciones de la Cuarta Ronda del MEM realizado durante el año 2008, ha evidenciado la instalación de observatorios de drogas en varios países del hemisferio. Como consecuencia de lo anterior, 25 países cuentan con estudios

¹ Resolución S-20/2

² Resolución S-20/3

³ Ver Declaración sobre los Principios Rectores de Reducción de la Demanda UNGASS 1998, párrafo 9

de consumo de drogas en escolares y 14 países han realizado estudios de consumo de drogas en la población general con similares estándares metodológicos.

Así, constituye un evidente progreso que los países en el hemisferio hayan avanzado en la instalación de capacidades que posibilitan la realización de estudios en población general, población escolar y en otros ámbitos. El desafío es mantener cierta periodicidad en la realización de los mismos para establecer comparabilidad en estudios sucesivos. Esta es la única forma de construir tendencias de consumo de drogas y factores asociados a tal consumo, lo cual posibilita evaluar el comportamiento del fenómeno de las drogas y hacer las correcciones en las políticas y estrategias a desarrollar sobre una base validada científica y técnicamente.

1.2 Tratamiento del problema⁴

La Primera Ronda de Evaluación del MEM (1999 – 2000) constataba que si bien algunos países contaban con programas de prevención, particularmente dirigidos a población escolar, resultaba prioritario desarrollar sistemas nacionales integrales de prevención del consumo de drogas que abarcaren distintos sectores de la población.

La Cuarta Ronda de Evaluación del MEM (2005-2006), y el seguimiento de recomendaciones de la Cuarta Ronda del MEM realizado durante el año 2008, ha constatado avances significativos en algunos países en la implementación de programas preventivos estandarizados con coberturas nacionales y con presupuestos adecuados. La experiencia desarrollada por tales países ha posibilitado la cooperación horizontal tanto en el diseño de programas, así como en el traspaso de competencias técnicas y asesoría.

En el ámbito del tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas con consumo problemático de drogas, la Primera Ronda 1999 – 2000 del MEM hacía presente las limitaciones existentes en la materia en el hemisferio, habida cuenta allí donde existían esos servicios, en la mayoría de los casos se trataba de organizaciones no gubernamentales. De lo anterior se desprendía que aquella era un área en la cual la mayoría de los países debía asignar mayores recursos para instalar capacidades que permitieran ofrecer oportunidades de asistencia a quienes lo requieran.

La Cuarta Ronda de Evaluación del MEM (2005-2006), y el seguimiento de recomendaciones de la Cuarta Ronda del MEM realizado durante el año 2008, ha permitido comprobar que en el hemisferio el 62% de los países han establecido normas mínimas de atención para pacientes en tratamiento para el abuso de

⁴ Ver Declaración sobre los Principios Rectores de Reducción de la Demanda UNGASS 1998, párrafo 10

drogas. Tales normas, en general, tienen cobertura nacional, contando algunos países con disposiciones específicas en el ámbito federal o estadual.

En más de dos tercios de los países existe un registro nacional de servicios y programas de tratamiento. Siendo, en la mayoría de los casos, el Ministerio de Salud la principal entidad responsable de mantener tales registros. La mitad de los países del hemisferio cuentan con instrumentos para acreditar los servicios y programas de tratamiento y tienen un mecanismo para evaluar la calidad de los servicios brindados.

Los centros de tratamiento en el hemisferio incluyen servicios tales como desintoxicación (47% de los países); detección temprana (53%); rehabilitación (47%); y, reintegración social (18%). Por su parte, más de la mitad de los países tienen centros de tratamiento o programas que son dirigidos específicamente a mujeres (56% de los países), población penal (56%) y jóvenes con problemas judiciales (50%).

Teniendo en consideración los avances relativos al establecimiento de normas mínimas de atención en 21 países de la región, se observa que sólo 17 de ellos poseen instrumentos para acreditar servicios y programas de tratamiento y un mecanismo para evaluar la calidad de los servicios brindados. Por tanto, de los 34 países del hemisferio, sólo la mitad cuentan con los requisitos mínimos para desarrollar programas de tratamiento con los estándares mínimos necesarios, lo cual marca los desafíos futuros que en este ámbito pasan a formar parte de la agenda hemisférica.

1.3 Forja de asociaciones⁵

La Cuarta Ronda de Evaluación del MEM (2005-2006), y el seguimiento de recomendaciones de la Cuarta Ronda del MEM realizado durante el año 2008, han dejado en evidencia pocos avances en la incorporación de la comunidad en la gestación y desarrollo de programas en el ámbito de reducción de la demanda.

Sólo algunos países cuentan con acciones que permitan capacitar y por tanto habilitar a la comunidad en la formulación de intervenciones preventivas. Asimismo, son pocos los países que facilitan la participación de la comunidad mediante la existencia de fondos de proyectos que posibiliten financiar las iniciativas que emergen desde el ámbito territorial, laboral, etc.

Asimismo, en general, las acciones preventivas solo tienen por objetivo las poblaciones de las ciudades capitales y otras ciudades populosas. No se facilitan los recursos económicos y humanos para la debida coordinación entre los organismos nacionales y los locales, y para la atención de la población en el ámbito comunitario urbano y rural.

⁵ Ver Declaración sobre los Principios Rectores de Reducción de la Demanda UNGASS 1998, párrafo 11

Por otra parte, en el ámbito del trabajo, cabe destacar el desarrollo en algunos países de intervenciones tanto de las instituciones públicas como de las empresas privadas, lo cual ha posibilitado acumular el conocimiento y la experiencia necesaria para elaborar y aprobar los “Lineamiento Hemisféricos para la prevención del consumo de drogas en el ámbito laboral” (2008) lo cual constituye un aporte a la forja de asociaciones que permitan abordar el consumo desde una perspectiva de colaboración.

La Cuarta Ronda de Evaluación del MEM (2005-2006), y el seguimiento de recomendaciones de la Cuarta Ronda del MEM realizado durante el año 2008, muestran retrasos en la articulación de las estrategias o planes nacionales de drogas con planes y estrategias sobre otros fenómenos complejos presentes en nuestras sociedades, tales como la pobreza y la exclusión social, los cuales impulsados por otros organismos del Estado resultan complementarios para el logro de impacto deseado⁶.

La necesidad de evitar y reducir el consumo de drogas supone el desarrollo de un conjunto de programas de prevención que constituyan un sistema integrado. Tal sistema, en general, requiere el concurso de distintas instituciones del Estado. En el hemisferio, son pocos los países que han integrado sus estrategias de drogas en el marco de un sistema nacional de políticas públicas que mejoren las coordinaciones necesarias para hacer más efectivas las políticas en tales materias. En otros casos, si bien se han constituido entidades coordinadoras nacionales de las políticas de drogas (Consejos), integrados por los máximos representantes de instituciones del Estado, en la mayoría de los casos tienen un funcionamiento irregular y no constituyen efectivas instancias de coordinación y articulación de las estrategias nacionales de drogas, lo cual obviamente no colabora en la búsqueda de la efectividad y el impacto de tales estrategias.

En adición, los presupuestos asignados para intervenciones en el ámbito de reducción de la demanda, en la mayoría de los casos, resultan insuficientes para el desarrollo de iniciativas en tal sentido. Un desafío pendiente para los países del hemisferio es realizar esfuerzos para incorporar, en sus presupuestos anuales o fiscales, los recursos necesarios para el desarrollo de intervenciones en reducción de la demanda de drogas y así no depender exclusivamente de la cooperación internacional para tales efectos.

1.4 Concentración en las necesidades especiales⁷

⁶ Ver Declaración sobre los Principios Rectores de Reducción de la Demanda UNGASS 1998, parágrafo 12

⁷ Ver Declaración sobre los Principios Rectores de Reducción de la Demanda UNGASS 1998, parágrafo 13

La Cuarta Ronda de evaluación del MEM (2005-2006), y el seguimiento de recomendaciones de la Cuarta Ronda del MEM realizado durante el año 2008, ha evidenciado que los mayores avances en el hemisferio están radicados en el ámbito de la prevención escolar. Asimismo, se pudo constatar que en la mayoría de los casos tales intervenciones son compatibles con los principios de los “Lineamientos Hemisféricos de la CICAD sobre Prevención Escolar”. Este hecho refuerza la construcción de intervenciones que incorporan a la comunidad educativa, a los padres de familia e inclusive a las autoridades locales, bajo la lógica de la responsabilidad compartida del esfuerzo preventivo.

Si embargo, aún existen diferencias en la cobertura y alcance de los programas escolares. En algunos países la cobertura alcanza a la casi totalidad de la población objetivo, esto es, educación preescolar, educación primaria y educación media o secundaria, mientras que en otros el alcance es limitado a algunos colegios o establecimientos educacionales de una determinada localidad. En otros casos, no ha sido posible establecer ni el número de participantes, ni la cobertura de tales programas por falta de información centralizada que dé cuenta de tales avances.

Por otra parte, son pocos los países que están desarrollando intervenciones orientadas hacia grupos específicos de la población tales como familias, jóvenes, ámbito laboral y ámbito comunitario. Lo anterior, continúa siendo un desafío en la mayoría de los países de nuestro hemisferio y constituye una limitante para la construcción de sistemas nacionales integrales de prevención.

La Cuarta Ronda de Evaluación del MEM (2005-2006), y el seguimiento de recomendaciones de la Cuarta Ronda del MEM realizado durante el año 2008, han posibilitado constatar que solo algunos países están desarrollando incipientes intervenciones de prevención del consumo de drogas de la población penal. Así, solamente 4 países han informado de la existencia de oportunidades de tratamiento y rehabilitación en el sistema penitenciario⁸.

Por otra parte, en tres países se están desarrollando programas conocidos como “cortes de drogas”, orientados hacia cierto tipo de infractores de ley, consumidores problemáticos de drogas, que permiten cambiar penas de reclusión por oportunidad de tratamiento y rehabilitación de tales consumos.

Asimismo, si bien el 50% de los países disponen de programas de tratamiento y rehabilitación para jóvenes con problemas judiciales, el número limitado de estos programas y su baja cobertura constituyen parte del esfuerzo que los países del hemisferio deben desarrollar para abordar la creciente asociación existente entre delito y drogas.

⁸ Ver Declaración sobre los Principios Rectores de Reducción de la Demanda UNGASS 1998, parágrafo 14

1.5 Difusión del mensaje correcto⁹

La Cuarta Ronda de Evaluación del MEM (2005-2006) y el seguimiento de recomendaciones de la Cuarta Ronda del MEM realizado durante el año 2008 ha puesto en evidencia que en la mayoría de los países se desarrollan campañas comunicacionales de prevención del consumo de drogas a través de medios de comunicación masivos y también utilizando otros medios de comunicación de alcance mas limitado y orientados hacia sectores específicos de la sociedad. Todas con el objetivo de aumentar la sensibilidad, el conocimiento y el compromiso de las sociedades para abordar el consumo de drogas.

Asimismo, varios países cuentan con un presupuesto para divulgar información (publicaciones y materiales) relacionada con el problema de las drogas, lo cual ha fortalecido las capacidades de divulgar información al público en general.

Sin embargo, respecto de la entrega de información sobre drogas basándose en campañas comunicacionales, surge como una limitante en nuestro hemisferio la existencia de pocas evaluaciones que permitan medir la efectividad de los mensajes entregados.

1.6 Aprovechamiento de la experiencia¹⁰

La Cuarta Ronda de Evaluación del MEM (2005-2006) y el seguimiento de recomendaciones de la Cuarta Ronda del MEM realizado durante el año 2008 ha evidenciado que 33 estados miembros han ofrecido capacitación especializada y cursos breves de actualización o de perfeccionamiento en el ámbito de prevención del consumo de drogas. Asimismo, los programas de prevención escolar han posibilitado a un mayor grupo de docentes acceder a espacios de capacitación basados en el enfoque de habilidades para la vida, reducción de factores de riesgo y promoción de factores de protección.

Asimismo, los países han realizado avances en la implementación de un sistema integrado de capacitación permanente para profesionales de tratamiento y rehabilitación del consumo problemático de drogas. Así, se ofrecen programas de entrenamiento dirigidos a tales profesionales y también cursos breves para el cuidado de drogodependientes al personal de centros de atención, entre otros. En algunos países también se ofrece capacitación para personal que trabaja con el público en general o población penal.

Durante la Primera Ronda de Evaluación 1999 – 2000 del MEM se señalaba que la mayor parte de los países no evaluaba como rutina sus programas de reducción de demanda.

⁹ Ver Declaración sobre los Principios Rectores de Reducción de la Demanda UNGASS 1998, parágrafo 15

¹⁰ Ver Declaración sobre los Principios Rectores de Reducción de la Demanda UNGASS 1998, parágrafo 16

La Cuarta Ronda de Evaluación del MEM (2005-2006), y el seguimiento de recomendaciones de la Cuarta Ronda del MEM realizado durante el año 2008, muestran que siete de diez países de Sur América informan haber realizado algún tipo de evaluaciones de resultados de programas de prevención. En Centro América, cuatro de seis países informan que han evaluado alguno de sus programas. En el Caribe, dos países han evaluado algunos de sus programas de prevención. Además, los tres países de Norte América han señalado haber realizado evaluaciones para medir la efectividad e impacto de algunos de sus programas preventivos¹¹.

2. FABRICACIÓN ILÍCITA Y TRÁFICO DE ESTIMULANTES DE TIPO ANFETAMÍNICO Y SUS PRECURSORES

La Declaración Política de la Sesión Especial de Naciones Unidas sobre el problema de las Drogas (UNGASS 1998) señala: “Decidimos prestar especial atención a las nuevas tendencias en la fabricación, el tráfico y el consumo ilícitos de drogas sintéticas, y pedimos que antes del año 2003 se promulgue legislación y se establezcan o refuercen programas nacionales para poner en vigor el Plan de Acción para combatir la fabricación ilícita, el tráfico y el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico y sus precursores...”¹²

Con miras al cumplimiento de este compromiso se aprobó el Documento “Medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas, que incluye en materia de reducción de la oferta, el Plan de Acción para combatir la fabricación ilícita, el tráfico y el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico y sus precursores”.

2.1 Sensibilización con respecto al problema de los estimulantes de tipo anfetamínico

Si bien la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio propone una mirada integral y equilibrada en materia de reducción de la oferta, orientada a hacer frente a todas las categorías de drogas, en las diferentes rondas de evaluación el Mecanismo no centro sus prioridades en términos de formulación de recomendaciones concretas a los Estados en esta materia de manera específica.

No obstante, en términos de la sensibilización frente al problema ya desde la Primera Ronda de Evaluación (1999-2000) el Informe Hemisférico indicaba en su mirada respecto del Panorama General de la Situación en el Hemisferio alertaba sobre las posibilidades de incremento en la producción y disponibilidad de drogas sintéticas en la región, así como la cada más frecuente utilización de internet para la oferta de este tipo de sustancias.

¹¹ Ver Declaración sobre los Principios Rectores de Reducción de la Demanda UNGASS 1998, parágrafo 17

¹² Resolución S-20/4 A

Desde la Tercera Ronda comienzan a estar cada vez más presentes las consideraciones respecto a la gravedad del problema, en especial, a partir de la creciente detección de laboratorios clandestinos utilizados para la fabricación de drogas sintéticas.

Finalmente, en la Cuarta Ronda de Evaluación (2005-2006) el Informe Hemisférico revela la creciente trascendencia del problema para la región, en especial para los países de América del Norte.

2.2 Suministro de información precisa sobre estimulantes de tipo anfetamínico

En el Informe de la Primera Ronda de Evaluación se indicaba que internet se había convertido en el medio más utilizado para la expansión de la producción de drogas sintéticas, pudiéndose encontrar con facilidad sitios en la red en los que es posible obtener información sobre su fabricación casera.

Ya en la Cuarta Ronda se señala como un tema que demanda una atención especial el de los problemas que plantea la venta ilegal vía Internet de preparados farmacéuticos que contienen sustancias sometidas a fiscalización internacional y el uso indebido de los servicios de correos y de mensajería para el contrabando de esos productos.

En el Informe Hemisférico de la Cuarta Ronda, se afirma que algunos países han reportado evidencias de desvíos con esta modalidad de tráfico, sin embargo la escasa información y la complejidad que reviste para las autoridades esta modalidad de tráfico no permitía delimitar sus alcances. Por tal motivo, en esa Ronda, 29 países han recibido una recomendación centrada en el desarrollo de acciones orientadas a la investigación y capacitación relacionada con el control del tráfico ilícito por Internet de productos farmacéuticos y otras drogas.

2.3 Limitación de la oferta de estimulantes de tipo anfetamínico

En la Primera Ronda se señalaba que la producción y disponibilidad de drogas sintéticas presentaba un incremento en el Hemisferio, indicando que los estimulantes de tipo anfetamínico como la MDA (*speed*) y el MDMA (éxtasis) eran producidos en pequeños laboratorios clandestinos que podían ser mudados o abandonados fácilmente, complicando sustantivamente las acciones de control.

El informe afirmaba que las principales sustancias químicas que se utilizan para la producción de las drogas sintéticas como la efedrina y la pseudoefedrina son legales en la mayoría de los países y, en muchos casos, de libre disposición en razón de sus diversos usos en la industria farmacéutica. Ello permitía un bajo costo de producción y alta rentabilidad de dichas drogas.

Posteriormente, en la Cuarta Ronda se afirmaba que si bien no existían estimaciones precisas (o confiables) sobre producción anual de drogas sintéticas en el hemisferio, se contaba con información sobre su producción en tres países: Canadá, Estados Unidos y México. De la información proporcionada, se desprendía que en el hemisferio se producen anfetaminas, metanfetaminas, fenciclidinas (PCP) y éxtasis (MDMA).

En efecto, el Informe indica que, entre los años 2004 y 2006, uno de los logros importantes de las autoridades operativas encargadas de la aplicación de la ley de los países miembros fue la destrucción de la infraestructura para la producción de drogas ilícitas. En el caso de las sustancias sintéticas se procedió al desmantelamiento de 19,729 laboratorios, destacándose los dedicados a la producción de metanfetaminas y éxtasis.

Ya en el Informe Hemisférico de la Tercera Ronda (2003–2004) se señalaba que, ante los controles internacionales aplicados a la materia prima, los laboratorios clandestinos de metanfetamina habían tratado de obtener grandes cantidades de preparados farmacéuticos que contienen efedrina o pseudoefedrina, desviados del comercio lícito nacional e internacional. Esta tendencia se mantuvo en la Cuarta Ronda y se reflejó en grandes decomisos registrados durante los años 2004–2006 en México (32,064,924 tabletas de pseudoefedrina) y en Panamá (99,126 tabletas de pseudoefedrina).

2.4 Fortalecimiento del sistema de fiscalización de los estimulantes de tipo anfetamínico y sus precursores

El Informe Hemisférico correspondiente a la Cuarta Ronda de Evaluación (2005-2006) señala que 26 países cuentan con leyes nacionales para la aplicación de controles a todos los productos farmacéuticos que contienen sustancias listadas en las convenciones internacionales. Sin embargo, el mismo informe indica que el marco normativo resulta insuficiente por sí solo y requiere de mecanismos complementarios para su plena aplicación en el nivel operativo.

La vulnerabilidad en el control de la oferta de este tipo de productos ha sido detectada en la Cuarta Ronda en temas relacionados con las estructuras administrativas, los recursos humanos y financieros, la falta de inspecciones periódicas a los establecimientos y profesionales involucrados, la medición de la efectividad de los controles aplicados y la implementación de sistemas de información que permitan realizar controles cruzados en toda la cadena de comercialización, además de la carencia de registros para las sanciones de tipo administrativo, civil y penal aplicadas.

3. FISCALIZACIÓN DE PRECURSORES

La Declaración Política de la Sesión Especial de Naciones Unidas sobre el problema de las Drogas (UNGASS 1998) señala: “Decidimos también prestar especial atención a las medidas para la fiscalización de precursores... y decidimos además fijar el año 2008 como objetivo para los estados con miras a eliminar o reducir considerablemente la fabricación, la comercialización y el tráfico ilícitos de sustancias psicotrópicas, comprendidas las drogas sintéticas y la desviación de precursores”¹³

Con miras al cumplimiento de estos compromisos se aprobó el Documento “Medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas”, que incluye el Plan de Acción para la Fiscalización de Precursores.

3.1 Legislación y sistemas nacionales de fiscalización

En la Primera Ronda se indicaba que el desvío y contrabando de sustancias químicas controladas continuaba representando un grave problema en el Hemisferio debido, en particular, a la debilidad de los controles ejercidos y a la insuficiente aplicación, tanto por los países exportadores como importadores, de los compromisos internacionales derivados de las convenciones vigentes.

Aunque 21 países del Hemisferio contaban con controles para prevenir el desvío de sustancias químicas controladas, así como la estructura institucional requerida (que comprende autoridades, legislación, capacidad para determinar las necesidades de sustancias químicas controladas ilícitas y coordinación nacional) el desvío de sustancias químicas controladas seguía siendo uno de los principales problemas que enfrentaba la región. Ya en ese Informe se alertaba sobre la urgente necesidad de fortalecer la aplicación de los mecanismos nacionales e internacionales de control, en particular, el de la notificación previa a la exportación de sustancias controladas.

Luego de la Cuarta Ronda son 25 los países que cuentan con leyes nacionales relacionadas de manera puntual con esta materia, aunque aún existen nueve países que todavía no han emitido este tipo de legislación necesaria.

No obstante, el informe correspondiente a esa Ronda señala que, aunque la mayoría de países cuentan en su normativa con algún tipo de sanción aplicable al desvío de sustancias químicas y que se reportan grandes cantidades de sustancias químicas incautadas, únicamente 6 países reportan la aplicación de sanciones de tipo penal y sólo en 13 países se aplicaron sanciones de tipo administrativo.

¹³ Resolución S-20/4 B

Así, resultaba evidente que en la Cuarta Ronda de evaluación, que el control y fiscalización de sustancias químicas en el hemisferio todavía presenta debilidades que facilitaban la disponibilidad de estas sustancias para la fabricación clandestina de grandes cantidades de drogas, tanto de origen natural como sintéticas. Las debilidades se presentan en las estructuras administrativas, en las investigaciones e interdicciones y en la aplicación de las leyes. Los mismos países han señalado la necesidad de fortalecer y ampliar la oferta de capacitación para lograr mayores niveles de efectividad en la prevención de los desvíos y en la lucha contra el tráfico de estas sustancias.

3.2 Intercambio de información

El informe Hemisférico de la Cuarta Ronda (2005-2006) señala que pese a que el sistema de notificaciones previas a la exportación es considerado como el medio más eficaz de verificar rápidamente la legitimidad de las distintas transacciones, participan actualmente en ese sistema solo 15 países del hemisferio.

No obstante, el sistema de notificaciones se había reforzado gracias a su complementación con el Sistema de Notificaciones Previas a la Exportación (PEN Online) de la Junta Internacional de Fiscalización de estupefacientes (JIFE), como así también por la ampliación de la nómina de países integrados en la Red Interamericana de Telecomunicaciones para el Control de Drogas (RETCOD), mecanismo ideado por la CICAD para facilitar el intercambio de información y coordinación entre los diversos organismos de control de los Estados miembros

3.3 Recopilación de datos

Los informes hemisféricos no han relevado información que permita determinar si los países cuentan con datos sobre las pautas normales del comercio lícito y sobre las necesidades y los usos lícitos de precursores a los fines de verificar si las distintas transacciones son lícitas.

Tal como lo expresa el propio Plan de Acción en la materia, es difícil que los estados estén en condiciones de recopilar este tipo de información si aún carecen de marcos normativos e institucionales adecuados para la fiscalización de precursores.

No obstante, la creación de Registros de operadores de sustancias químicas en numerosos países de la región, significa un avance en pos de contar con estas herramientas en un futuro.

3.4 Cooperación internacional

En la Primera Ronda se indicaba que se consideraba importante el esfuerzo por perfeccionar la coordinación y cooperación operativa a nivel internacional como la que 14 países de la región vienen adelantado a través del ejercicio Unidos Contradrogas auspiciado por la CICAD y el gobierno de los Estados Unidos, en el

cual participan diversas agencias nacionales de control. En el mismo sentido el Informe indicaba que, en desarrollo de una iniciativa propuesta en el marco de Naciones Unidas, desde abril de 1999 algunos países de la región venían participando en la “Operación Púrpura” cuyo objetivo es el control de las transacciones internacionales de permanganato de potasio para evitar su desvío.

4. COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS PARA LA PRODUCCIÓN DE DROGAS Y DESARROLLO ALTERNATIVO

La Declaración Política de la Sesión Especial de Naciones Unidas sobre el problema de las Drogas (UNGASS 1998) señaló: “Reafirmamos la necesidad de adoptar un enfoque global respecto de la eliminación de cultivos ilícitos para la producción de drogas de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de cultivos ilícitos para la producción de drogas y el desarrollo alternativo..., subrayamos la importancia especial que reviste la cooperación en el desarrollo alternativo, comprendida una mayor integración de los sectores más vulnerables que participan en el mercado de drogas ilícitas en actividades económicas legales y viables; insistimos en la necesidad de programas de erradicación y de medidas de represión para combatir el cultivo, la producción, la fabricación y el tráfico ilícitos, prestando especial atención a la protección del medioambiente...”¹⁴

Con miras al cumplimiento de estos compromisos se aprobó el Documento “Medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas”, que incluye el Plan de acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo.

4.1 Necesidad de un enfoque equilibrado para hacer frente al cultivo ilícito de gran magnitud

En la Primera Ronda se informaba, en lo que a la producción de drogas orgánicas se refiere, que si bien en Perú y Bolivia había disminuido considerablemente la superficie de los cultivos ilícitos de coca, éstos se habían incrementado proporcionalmente en Colombia, manteniendo así una tendencia generalmente estable en el área cultivada total de la región para el período 1990-2000, estimada en 200,000 hectáreas en promedio, aunque con una pequeña variación durante 1999.

Se informaba además que a los Estados miembros de la CICAD les preocupaba las actividades delictivas que se realizaban en el Hemisferio para producir cultivos ilícitos de coca fuera de las áreas tradicionales de cultivo. Con relación a los

¹⁴ Resolución S-20/4 E

cultivos de amapola y cannabis se señalaba que se había producido una expansión hacia otros países, y un aumento en los potenciales de producción, los volúmenes de drogas ilícitas disponibles y los niveles de pureza de las mismas.

El mismo informe indicaba que en el pasado los países de la región habían centrado sus esfuerzos nacionales principalmente en la interdicción o erradicación, con miras a limitar la oferta y reducir el consumo. El informe agregaba que la experiencia había demostrado, sin embargo, que este enfoque había sido insuficiente. Por ejemplo, las incautaciones de varias toneladas de droga no parecen afectar su precio o disponibilidad en el corto plazo. Se indicaba además que los países habían obtenido mejores resultados en el tratamiento de todos los aspectos del problema de las drogas aplicando estrategias integrales que incluyen tanto medidas de control e interdicción, como de reducción de la demanda y, cuando resulte necesario, de desarrollo alternativo.

4.2 Fortalecimiento de la cooperación internacional para el desarrollo alternativo

En el Informe de la Primera Ronda, se indicaba que la instrumentación de programas amplios e integrados de desarrollo alternativo constituía una de las principales herramientas en los países productores para reducir y eliminar los cultivos ilícitos en dichos países. Del análisis de la información proporcionada por los países, se desprendía que a pesar de los esfuerzos que realizan los países productores que aplican programas de desarrollo alternativo, estos se habían visto afectados en su ejecución por factores de diverso orden, incluyendo la carencia de recursos financieros que limitan su sostenibilidad. Asimismo, se ponía en evidencia que las políticas de desarrollo alternativo sólo podían tener éxito en la medida en que formen parte de una estrategia integral a largo plazo que se articule con las acciones de control y prevención.

En la Cuarta Ronda de Evaluación se informa que, al igual que en años anteriores, los proyectos más grandes de desarrollo alternativo se ejecutaron en los cuatro países andinos con la asistencia de la cooperación internacional, invirtiendo en conjunto más de 500 millones de dólares entre el 2004 al 2006. La intención de estos proyectos es elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural, mediante proyectos de fomento de la producción agropecuaria, forestal y agroindustrial, el mejoramiento de la infraestructura, la dotación de servicios de comercialización, crédito rural y el acompañamiento socio empresarial; y otras actividades no vinculadas directamente con la actividad agropecuaria tales como el ecoturismo y el apoyo para la creación de microempresas de artesanías.

A pesar de los desembolsos efectuados para la ejecución de proyectos de desarrollo alternativo, persisten dificultades vinculadas a problemas de infraestructura, equipo, entrenamiento, educación y mercadeo. Con excepción de Colombia y Perú, que tienen en operación mecanismos de evaluación y monitoreo de los proyectos, en los demás países aun no se han consolidado estos

mecanismos. La carencia de un sistema que homologue las mediciones del costo/beneficio de los recursos invertidos, así como el impacto de las intervenciones de desarrollo alternativo a través del tiempo continúa siendo un problema común.

4.3 Enfoques mejores e innovadores del desarrollo alternativo

En la Primera Ronda, varios países se habían visto afectados por la aparición de cultivos ilícitos en pequeña escala, en regiones que presentan condiciones socioeconómicas particularmente críticas. Allí se planteaba la necesidad de desarrollar programas que ofrezcan alternativas económicas lícitas destinadas a evitar la expansión de dichos cultivos. En algunos países se venían aplicando programas basados en un concepto amplio de desarrollo integral que buscan prevenir tanto la instalación de cultivos ilícitos como el desplazamiento de mano de obra desocupada hacia las zonas donde estos se presentan.

La Cuarta Ronda de Evaluación del MEM ha permitido comprobar que, además de los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), México y tres países caribeños (Barbados, Grenada y San Vicente y las Granadinas) han llevado a cabo actividades para mejorar las oportunidades económicas y las condiciones de vida de los habitantes de las zonas donde existen o donde podrán existir cultivos ilícitos para la producción de drogas, así como para reducir el potencial para que las personas se involucren en otras actividades ilícitas relacionadas con la producción o el tráfico ilícito de drogas.

Sin embargo, la tendencia a los desplazamientos de cultivos refuerza la necesidad de afianzar los mecanismos de cooperación internacional. En este sentido, la CICAD ha puesto en marcha la formación de un grupo de Expertos en Desarrollo Alternativo, con el fin de contribuir a la formulación y desarrollo de políticas en esta área. Asimismo, se continúa avanzando en la creación del Comité Andino de Desarrollo Alternativo (CADA), destinado a armonizar las políticas de desarrollo alternativo aplicadas por los diferentes países de la zona andina.

4.4 Intensificación de las actividades de vigilancia, evaluación e intercambio de información

En el Informe de la Primera Ronda, se indicaba que la producción de coca se concentraba en tres países andinos, Bolivia, Colombia y Perú. Para finales de 1999, el área cultivada se estimó en 152,000 hectáreas habiéndose erradicado 70,000 hectáreas.

El cannabis se cultivaba en 30 países del Hemisferio mientras que la amapola en cuatro, Colombia, Guatemala, México y Perú, pero no existían estimados consolidados en el ámbito hemisférico sobre áreas cultivadas y producción potencial durante el periodo de evaluación.

En la Cuarta Ronda, se informa que las superficies con cultivos de coca y amapola han tenido una tendencia a la baja, debido principalmente a los fuertes operativos de erradicación forzosa. Con respecto a los cultivos de cannabis, sigue existiendo desconocimiento del área total sembrada, a pesar que la mayoría de Estados informa incautaciones de esta sustancia.

Respecto al cultivo de plantas para la producción de drogas ilícitas, el informe indica que algunos países informaron que los cultivadores utilizan prácticas encaminadas a maximizar la productividad de hoja de coca por hectárea y al empleo de prácticas sofisticadas de extracción del alcaloide. En el período de 1998 a 2006, el área cultivada de coca en la zona andina registró tendencia hacia la baja. Así, el área disminuyó alrededor de 63,850 hectáreas, equivalente a 44%, entre la cantidad más alta registrada en 1999 que fue de 208,619 hectáreas y el valor más bajo ocurrido en el 2006 de 144,770 hectáreas

El informe agrega que no hay indicios sobre cultivos de coca en grandes extensiones fuera de los tres principales productores. Según lo han informado los países, el cultivo de coca en Ecuador y Venezuela es marginal.

La principal razón de reducción de cultivos de coca obedece a la erradicación forzosa (aérea y manual). Así, en materia de reducción de las superficies cultivadas, Colombia ha obtenido resultados significativos. Según informes de las autoridades locales, durante el 2006 la erradicación ascendió a 214,000 hectáreas, de las cuales 172,000 fueron por vía aérea y 42,000 por erradicación manual. En Bolivia, por la vía de la racionalización en base a la concertación, disminuyeron 5,100 hectáreas y en el Perú, mediante el Proyecto Especial CORAH, fueron erradicadas alrededor de 12,700 hectáreas.

No obstante lo anterior, el comportamiento observado de reducción del área de cultivos de coca en el hemisferio ha tenido un bajo impacto en la producción de cocaína. En efecto, los resultados de estudios aplicados en los tres países indican que la productividad de hoja de coca por unidad de superficie detectada es superior a la registrada en períodos anteriores. Así, las prácticas en la agricultura a partir de la utilización de abonos y plaguicidas, entre otros, influyen de manera directa en el rendimiento de la hoja de coca. Según los datos reportados, el potencial de producción de cocaína está por encima de las 1,000 toneladas anuales, entre el 2004 y 2006.

El Informe también indica que se han detectado cultivos de marihuana en casi todos los países del hemisferio, mientras que la de amapola está localizada en seis países (Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela, Guatemala y México). Pero en ambos casos, no existen estimados consolidados en el ámbito hemisférico sobre el total de aéreas cultivadas y producción. No obstante, los reportes de los países indican que la tendencia es hacia la baja, tanto en superficie sembrada de amapola como en el potencial de producción de heroína.

Cabe resaltar que los países donde han existido tradicionalmente cultivos ilícitos han realizado avances importantes para implementar sistemas de monitoreo, mediante la asistencia del Programa Mundial de Monitoreo de los Cultivos Ilícitos de las Naciones Unidas. Dependiendo de la problemática, topografía y costos, se utilizan en algunos casos imágenes de satélite acompañadas de verificación de campo. En otros casos, se utiliza la aerofotografía y, para cultivos como la amapola y marihuana, se utiliza únicamente la verificación de campo por los altos costos que genera el uso de tecnología satelital.

5. LAVADO DE ACTIVOS

En la Declaración Política de 1998 [*parágrafo 15*], los Estados se comprometieron a realizar especiales esfuerzos para combatir el blanqueo de dinero vinculado al tráfico de drogas y, en este contexto, subrayaron la importancia de fortalecer la cooperación internacional, regional y subregional, y recomendaron que los Estados que aún no lo hubieran hecho, antes del 2003, promulgaran legislación y establecieran programas nacionales contra el blanqueo de dinero de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1998 (en lo sucesivo la Convención de 1988). También, que pusieran en práctica las medidas para la lucha contra el blanqueo de dinero aprobadas en el XX Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas ¹⁵.

Así, los Estados asumieron cuatro compromisos de generales:

- 1°. Realizar especiales esfuerzos para combatir el blanqueo de dinero vinculado al tráfico de drogas, a través del fortalecimiento de la cooperación internacional, regional y subregional;
- 2°. Promulgar legislación nacional contra el lavado de dinero de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1998;
- 3°. Establecer programas nacionales contra el lavado de dinero de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1998, y
- 4°. Poner en práctica las medidas para la lucha contra el blanqueo de dinero incluidas en la Resolución S-20/4 D.

El carácter meramente declarativo del primer compromiso dificulta su verificación. Los Estados se comprometieron a realizar esfuerzos especiales para combatir el blanqueo de dinero vinculado al tráfico de drogas, y, en ese contexto, destacaron la importancia de fortalecer la cooperación internacional, regional y subregional;

¹⁵ Resolución S-20/4 D.

pero no identificaron cuales serían esos esfuerzos especiales, ni como habría de lograrse el fortalecimiento de la cooperación internacional. No se deriva de este compromiso una acción concreta que contribuya al ejercicio de mensuración, en términos de “logrado” o “no logrado”, con lo cual quizás podríamos interpretar que estos esfuerzos hacen referencia a alcanzar las metas que derivan de los compromisos 2º, 3º y 4º; después de todo, la sumatoria de los esfuerzos nacionales para lograr el cumplimiento de éstos deberían resultar [hipotéticamente hablando] en un marco institucional medianamente armonizado que facilitara el combate al blanqueo de dinero y, con ello, estar en un estado de mejoría con respecto a la situación *ex ante*.

Bajo estas premisas, la importancia de fortalecer la cooperación internacional habría de ser entendida, entonces, como una condición *ex post* a la realización de estos “esfuerzos especiales” para combatir el blanqueo de dinero vinculado al tráfico de drogas. Esto es: como una situación que deriva de la consecuente armonización del marco institucional para combatir el blanqueo de dinero en la cual la persecución de este delito no podría tropezar, por ejemplo, con la no tipificación del delito en ordenamiento jurídico interno de algún Estado. La consecución del 1º compromiso se hallaría así intrínsecamente relacionada y supeditada al logro de las metas que derivan de los compromisos 2º, 3º y 4º, pero siempre circunscrita a una evaluación cualitativa del antes y el después dada su naturaleza no mensurable.

Respecto al 2º compromiso, la Convención de 1988 prevé, en su artículo 3, que cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente, las siguientes actividades o conductas:

- 1 La conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del Artículo 3 de la Convención de 1988¹⁶, o de un acto de participación en tal delito o delitos, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones;
- 2 La ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad reales de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden

¹⁶ a) i) La producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia psicotrópica en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971; ii) El cultivo de la adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis con objeto de producir estupefacientes en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961 y en la Convención de 1961 en su forma enmendada; iii) La posesión o la adquisición de cualquier estupefaciente o sustancia psicotrópica con objeto de realizar cualquiera de las actividades enumeradas en el precedente apartado i); iv) La fabricación, el transporte o la distribución de equipos, materiales o de las sustancias enumeradas en el Cuadro I y el Cuadro II, a sabiendas de que van a utilizarse en el cultivo, la producción o la fabricación ilícitos de estupefacientes o sustancias psicotrópicas o para dichos fines; v) La organización, la gestión o la financiación de alguno de los delitos enumerados en los precedentes apartados i), ii), iii) o iv).

de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso *anterior* o de un acto de participación en tal delito o delitos;

- 3 A reserva de los principios constitucionales y de los conceptos fundamentales del ordenamiento jurídico de cada Estado:
 - i. La adquisición, la posesión o la utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de recibirlos, de que tales bienes proceden de la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia psicotrópica en la Convención de 1961 (enmendada por el protocolo de 1972) o el Convenio de 1971 o de un acto de participación en tal delito o delitos;
 - ii. Instigar o inducir públicamente a otros, por cualquier medio, a cometer alguno de los delitos tipificados de conformidad con los puntos 1 y 2 *ut supra*;
 - iii. La participación en la comisión de alguno de estos delitos, así como la asociación y la confabulación para cometerlos, la tentativa de cometerlos, y la asistencia, la incitación, la facilitación o el asesoramiento en relación con su comisión.

El indicador de cumplimiento (o elemento de verificación) es claro para este compromiso: la existencia de legislación penal que tipifique el blanqueo de dinero en los términos previstos en la Convención de 1988. A este respecto, la información disponible por el Mecanismo de Evaluación Multilateral de la CICAD permite dar cuenta del nivel de cumplimiento hemisférico de esta meta de UNGASS 1998. Desde su Primera Ronda de Evaluación, el MEM ha estado preocupado por indagar si los países del hemisferio cuentan con normas legales que tipifiquen el blanqueo de dinero, en los términos que es definido en el artículo 2 del Reglamento Modelo sobre delitos de lavado relacionado con el tráfico ilícito de drogas y otros delitos graves, el cual recoge todas las conductas y/o actividades explicitadas en el artículo 3 de la Convención de 1988. Al término de la Tercera Ronda de Evaluación del MEM, la cual cubría el período 2003-2004, todos los países del hemisferio contaban con legislación penal que tipificaba el delito de blanqueo de dinero. Esto equivale a decir, que el hemisferio cumplió en su conjunto con esta meta de UNGASS establecida para el año 2003. Otro tema de discusión, y que no corresponde a esta evaluación, es el referido a la autonomía del delito de blanqueo de dinero y sus delitos precedentes, en el que si se evidencian diferencias sustantivas.

Por lo que respecta al establecimiento de programas nacionales contra el blanqueo de dinero de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, el texto de la Convención *in comento* es clara al

indicar en el numeral 2 de su artículo 9 que estos programas debían estar orientados a iniciar, desarrollar o perfeccionar programas específicos de capacitación destinados al personal encargado de suprimir el delito de blanqueo de dinero, particularmente sobre los siguientes aspectos:

- 1 Los métodos utilizados en la detección y supresión de este delito.
- 2 La detección y vigilancia del movimiento del producto y los bienes derivados de la comisión de este delito.
- 3 Los métodos utilizados para la transferencia, la ocultación o el encubrimiento de dicho producto, y de dichos bienes e instrumentos.

Con base a la información disponible por el MEM, es claro que el 88%¹⁷ de los países del hemisferio han brindado programas de capacitación al personal encargado de suprimir el delito de blanqueo de dinero en sus respectivas jurisdicciones. No obstante, con base a la misma información no es posible determinar si la capacitación brindada abarca todos los aspectos recomendados en el texto de la Convención de 1988, con lo cual el porcentaje expresado anteriormente no puede ser asumido como un indicador de cumplimiento efectivo, sólo nos dice que hubo esfuerzos significativos, en la región, de brindar capacitación contra el blanqueo de dinero, pero no es sólido como para indicarnos si estuvimos cerca o lejos de cumplir la correspondiente meta de UNGASS 1998. Por último, sobre este eje temático de la Declaración Política, los Estados se comprometieron a adoptar las siguientes medidas contenidas en la Declaración S-20/4 D:

- 1 Crear un marco legislativo que penalice el blanqueo de dinero proveniente de delitos graves de modo que sea posible su prevención, detección e investigación, así como su procesamiento, mediante medidas como las de:
 - i. La identificación, la congelación, la incautación y el decomiso del producto del delito;
 - ii. La cooperación internacional, así como la asistencia judicial recíproca en supuestos de blanqueo de dinero;
 - iii. La inclusión del delito de blanqueo de dinero en los acuerdos de asistencia judicial recíproca con miras a la obtención de asistencia judicial para la investigación, el enjuiciamiento o toda otra actuación judicial contra ese delito.
- 2 Crear un régimen financiero y reglamentario eficaz que impida el acceso de los delincuentes y de sus fondos ilícitos a los sistemas financieros nacionales e internacionales, preservando así la honestidad del sistema financiero en todo el mundo y velando por la

¹⁷ Lo que es igual a 30 de los 34 Estados que conforma la CICAD.

observancia de la normativa legal y reglamentaria aplicable que esté en vigor contra el blanqueo de dinero, mediante:

- i. El cumplimiento de los requisitos de identificación y verificación del cliente dimanantes del principio de “conozca a su clientela”, a fin de poder dar a conocer a la autoridad competente los datos personales de sus clientes y de sus operaciones financieras;
- ii. La teneduría de cuentas financieras;
- iii. La denuncia obligatoria de toda actividad sospechosa;
- iv. La eliminación de todo impedimento dimanante del secreto bancario respecto de las actividades encaminadas a prevenir, indagar o castigar un delito de blanqueo de dinero;
- v. Otras medidas pertinentes.

3 Introducción de medidas legales que permitan entre otras cosas:

- i. Descubrir, investigar, procesar y sentenciar eficazmente a todo delincuente implicado en una operación de blanqueo de dinero;
- ii. Tramitar la extradición;
- iii. Compartir datos de inteligencia;

Sobre estas medidas, contenidas en el documento S-20/4 D, es importante puntualizar que el tema de la penalización del delito es una reiteración del 2º compromiso expresado por los Estados en el párrafo 15 de la Declaración Política y, por consiguiente, no lo volveremos sobre él. Ahora, sobre el tema de las medidas que posibiliten la prevención, la detección, la investigación y el procesamiento de este delito la información disponible por el MEM permite sólo una evaluación parcial. Desde la Primera Ronda de Evaluación, los cuestionarios del MEM han incorporado indicadores que permiten recoger alguna información sobre la existencia, en la región, de normas que permitan o faciliten la identificación, la congelación, la incautación y el decomiso del producto de este delito y de la cooperación internacional en esta materia. No así, sobre la inclusión del delito de blanqueo de dinero en los acuerdos de asistencia judicial recíproca ratificados por los países del hemisferio.

También, ha indagado, el MEM, desde su Primera Ronda de Evaluación sobre las medidas administrativas existentes o adoptadas para prevenir el blanqueo de dinero, incluida la posibilidad de levantar el secreto bancario con fines tanto de investigación financiera como de enjuiciamiento criminal. La Tercera Ronda de Evaluación del MEM dio cuenta de que el 94% de los países del hemisferio habían implementado medidas administrativas (reglamentarias) contra el blanqueo de dinero. No obstante, una vez más, este porcentaje está lejos de indicarnos cuán

cerca nos encontramos de haber cumplido otra meta de UNGASS. La información disponible en los respectivos Informes de Evaluación del Progreso de Control de Drogas nos indica el que las medidas administrativas adoptadas no han sido homogéneas, ni abarca (en muchos casos) todos los aspectos recomendados en el Documento S-20/4 D, par. 2. Por otra parte, el 79% de los países reportaron que en sus respectivas jurisdicciones es posible levantar el secreto bancario con fines de investigación judicial.

Por lo que respecta a las metas que derivan del acápite tres, la información disponible por el MEM permite sólo realizar un acercamiento de manera indirecta al cumplimiento de éstas por parte de los países de la región. Ello en términos de las respuestas proporcionadas por los países con respecto a la posibilidad de recurrir a técnicas especializadas de investigación, en casos de blanqueo de dinero; así como a la posibilidad de extradición en casos de delito de blanqueo de dinero.

6. COOPERACIÓN JUDICIAL

En materia de cooperación judicial [*parágrafo 16 de la Declaración Política*], los Estados se comprometieron a fomentar la cooperación multilateral, regional, subregional y multilateral entre las autoridades judiciales y las encargadas de hacer cumplir la ley para hacer frente a la delincuencia organizada que comete delitos relacionados con las drogas y realiza otras actividades delictivas conexas, de conformidad con las medidas para promover la cooperación judicial aprobadas en el XX Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas¹⁸. Así como a examinar, en el año 2003, la aplicación de esas medidas y, cuando proceda, hacerlas más estrictas.

En el texto de la Resolución S-20/4 C, contentiva de las medidas para promover la cooperación judicial referidas *ut supra*, se identificaron cinco áreas pilares en las que “era deseable” promover la cooperación de los Estados y se detallaron, por cada una de estas áreas, las acciones que debían desarrollar éstos para lograr tal fomento o promoción; y dos conjuntos de “medidas complementarias”. Una vez más, la cooperación internacional, así como en el eje temático de blanqueo de dinero, ha de ser entendida como una condición de mejoría *ex post* a los esfuerzos nacionales individuales. No como una situación progresiva, sino como una situación “mejorada” que deriva de una nueva institucionalidad.

1°. En el área de extradición [*Resolución S-20/4 C, I*], los Estados se comprometieron a:

- 1 Simplificar sus trámites de extradición, de conformidad con sus principios constitucionales y los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico interno;

¹⁸ Resolución S-20/4 C

- 2 Indicar a los demás Estados la autoridad competente que haya sido designada para recibir, responder y tramitar solicitudes de extradición;
- 3 Preparar una exposición resumida de su práctica interna en materia de extradición para facilitarla a otros Estados;
- 4 A reserva de las disposiciones constitucionales, los tratados internacionales de fiscalización de drogas y su derecho interno, consideren la posibilidad de extraditar a sus nacionales por delitos graves de droga (...);
- 5 Recurrir en lo posible a las tecnologías modernas para agilizar el curso de las comunicaciones, en la medida en que esas tecnologías sean seguras y compatibles con su derecho interno.

2°. En el área de asistencia judicial recíproca [*Resolución S-20/4 C, II*]:

1. Cerciorarse de que su derecho interno les faculte para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Convención de 1988, a saber:
 - a. Prestar asistencia judicial que pudiera ser solicitada para:
 - i. Recibir testimonio o tomar declaración a personas;
 - ii. Presentar documentos judiciales;
 - iii. Efectuar inspecciones e incautaciones;
 - iv. Examinar objetos y lugares;
 - v. Facilitar información y elementos de prueba;
 - vi. Entregar originales o copias auténticas de documentos y expedientes relacionados con el caso, e inclusive documentación bancaria, financiera, social y comercial;
 - vii. Identificar o detectar el producto, los bienes, los instrumentos u otros elementos con fines probatorios.
 - b. No invocar el secreto bancario para negarse a prestar asistencia judicial recíproca.
 - c. Designar una autoridad o, cuando sea necesario, varias autoridades, con facultades para dar cumplimiento a las solicitudes de asistencia judicial recíproca o para

transmitirla a las autoridades competentes para su ejecución.

- 2 Facilitar a otros Estados guías o manuales sobre la forma en que deben ser presentadas las solicitudes de asistencia judicial recíproca.
- 3 Preparar formularios modelo para la presentación de solicitudes de asistencia judicial recíproca.
- 4 Recurrir en lo posible a las tecnologías modernas para agilizar el curso de las comunicaciones, en la medida en que esas tecnologías sean seguras y compatibles con su derecho interno.

3° En el área de remisión de actuaciones penales [*Resolución S-20/4 C, III*]

- 1 Facilitar a otros Estados interesados información sobre la experiencia que posean en el traslado de las actuaciones penales.
- 2 Considerar la conveniencia de promulgar la normativa requerida para trasladar o recibir una causa penal.

4° Otras formas de cooperación y capacitación [*Resolución S-20/4 C, IV*]

- 1 Cuando así convenga, mejorar la utilización conjunta de datos de inteligencia y el desarrollo de estrategias de investigación compartidas.
- 2 Intercambiar datos procedentes de análisis forense, particularmente sobre el perfil químico de los estupefacientes, las sustancias psicotrópicas y los precursores incautados.
- 3 Otras.

5° En el área de entrega vigilada [*Resolución S-20/4 C, V*]

- 1 De permitirlo los principios básicos de su derecho interno, velen porque su derecho sustantivo y procesal y sus prácticas internas permitan el recurso a la técnica de la entrega vigilada en el ámbito tanto interno como internacional (*omissis*).
- 2 Considerar concertar acuerdos o arreglos con otros Estados, para facilitar el recurso de entrega vigilada.
- 3 Intercambiar experiencias.

6° En el área de tráfico ilícito por mar [*Resolución S-20/4 C, VI*]

- 1 Revisar su derecho interno para cerciorarse de que se cumple con lo estipulado en la Convención de 1988, particularmente:

- a. Designar autoridades competentes para atender y tramitar solicitudes de abordaje e inspección de naves.
 - b. Llevar registros de naves.
- 2 Promover una mayor cooperación regional en la labor de vigilancia marítima contra la droga.
 - 3 Negocien y pongan en práctica acuerdos bilaterales y multilaterales que promuevan una mayor cooperación en la lucha contra el tráfico ilícito por mar, de conformidad con el Artículo 17 de la Convención de 1988.
 - 4 Impartir capacitación al personal de vigilancia marítima contra las drogas.
 - 5 Cooperar con otros Estados a través de seminarios multilaterales de capacitación.
 - 6 Ajustándose a sus ordenamientos jurídicos, promover la adopción de prácticas comunes de vigilancia marítima mediante la utilización de la Guía de Capacitación en Operaciones de Vigilancia Marítima del Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas.

7° Medidas complementarias [*Resolución S-20/4 C, VII*]

- 1 Brindar protección a los jueces, fiscales, testigos y miembros de las entidades de control y vigilancia, siempre que las circunstancias lo justifiquen, en casos de delitos de tráfico de drogas;
- 2 Introducir nuevas técnicas de investigación;
- 3 Armonizar y simplificar trámites en aras de una mayor cooperación internacional;
- 4 Desarrollar o fortalecer las instituciones judiciales y sus medios de cooperación recíproca, especialmente respecto a los delitos de drogas;
- 5 Elevar el profesionalismo del personal de la justicia penal, mediante una labor más intensa de cooperación técnica, capacitación y desarrollo de recursos humanos.

Sobre este eje temático, la información disponible por el MEM permite dar cuenta parcialmente de las autoridades competentes designadas por los Estados para recibir, responder y tramitar solicitudes de extradición y de la posibilidad de extraditar nacionales por delitos graves de droga; en qué países es posible el empleo de la técnica especial de investigación “entregas vigiladas”. En materia de

asistencia judicial recíproca, los indicadores del MEM se han centrado básicamente en indagar sobre el número de solicitudes de asistencia, tanto activas como pasivas, realizadas por los países; así como sobre el número de respuestas atendiendo tales solicitudes. También, es posible consolidar alguna información sobre medidas de protección a jueces, fiscales, testigos y miembros de las entidades de control y vigilancia en casos de delitos de tráfico de drogas. Con respecto a los acápites 2, 3 y 5, no consta de la información disponible por el MEM datos o referencias que pudieran permitir una evaluación de esas medidas. No obstante, es importante aclarar que esta ausencia de información no desmerita el valor de nuestro instrumento hemisférico de evaluación, que se ajusta a los compromisos adoptados por los países de la región en el marco de la Estrategia Hemisférica Antidrogas. Lo que pudiera, sugerirnos es que esta estrategia podría ajustarse en el futuro para estar en mayor consonancia con la estrategia global antidrogas que finalmente se adopte en marzo de 2009 en el marco de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas.