



WOLA



Diálogo Informal sobre Políticas de Drogas en América Latina
Reunión del 10 de octubre de 2007
México, D.F.

RELATORÍA

Introducción

La segunda reunión del Diálogo Informal sobre Políticas de Drogas en América Latina, una iniciativa de la *Washington Office on Latin America* (WOLA) y el *Transnational Institute* (TNI) en coordinación con el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE), tuvo lugar en el Hotel Sheraton Centro Histórico, en la Ciudad de México el 10 de octubre del 2007. El encuentro contó con el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, quien ayudó en la conformación del grupo de invitados gubernamentales a la reunión. La parte logística de la organización estuvo a cargo del CASEDE. Participaron 40 personas de México, Europa y Estados Unidos, por ser expertos académicos, miembros de organizaciones no gubernamentales o responsables de políticas públicas.

El diálogo informal sobre políticas antidrogas es una reunión exploratoria para discutir propuestas y perspectivas sobre estrategias efectivas contra las drogas y la responsabilidad compartida respecto al control internacional de drogas. La reunión se rigió por la regla de *Chatham House* con el fin de fomentar el intercambio libre de ideas y la confidencialidad de la identidad y pertenencia institucional de los argumentos vertidos por los participantes, quienes se expresaron libremente bajo su condición de ciudadanos. Por lo tanto, este informe mantiene el anonimato de las opiniones expresadas. Además de ser informal, el formato de la reunión también fue lo más interactivo posible. Se pidió a una serie de personas que preparara unas palabras de introducción para cada una de las sesiones. Los participantes no pronunciaron un discurso completo, sino simplemente unos breves comentarios para animar el debate de la mesa redonda. La mayor parte del tiempo se dedicó a la discusión abierta entre todos los participantes. Este informe pretende brindar una visión general de las opiniones expresadas durante el encuentro que, en su conjunto, refleja el tono general de la jornada.

El diálogo se estructuró en dos sesiones, la primera relativa a las *Estrategias efectivas contra las drogas, con un énfasis en el problema de la seguridad pública, el crimen organizado y la*

violencia. Dado el aumento de la violencia relacionada con las drogas en México, su posición particular como un país de tránsito, productor y consumidor de drogas, la discusión se centró en el tema de qué pueden hacer los encargados de tomar las decisiones para enfrentar al crimen organizado y la violencia a corto plazo y cómo las políticas multilaterales podrían servir a este interés en el largo plazo.

La segunda sesión tuvo por tema la *Responsabilidad compartida en el control internacional de las drogas y la revisión del proceso de la UNGASS 2008-2009*. A diez años de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) de junio de 1998, que se propuso reducir de manera significativa y cuantificable los cultivos ilícitos de coca, marihuana y adormidera para opio (amapola) en 2008, la estrategia propuesta por UNGASS no ha dado los resultados esperados. En 2008, la Comisión de Estupefacientes de la ONU se reunirá en Viena para revisar los resultados de esta estrategia y es un momento clave para analizar cómo evaluar UNGASS.

Por esta razón, TNI y WOLA, en cooperación con agencias de los gobiernos, expertos de drogas en América Latina, y académicos e integrantes de la sociedad civil realizan tres diálogos informales en Uruguay¹, México y Ecuador entre septiembre de 2007 y marzo de 2008, en preparación para el debate de la revisión de UNGASS durante la sesión de la Comisión de Estupefacientes (CE), que se llevará a cabo en Viena en marzo de 2008. Estos diálogos se han iniciado en Europa, donde las propuestas sobre reformas a UNGASS 1998 se encuentran muy avanzadas, y en América Latina, donde ya se han iniciado. La serie de diálogos será una oportunidad para una evaluación latinoamericana de las tendencias desde 1998 y para desarrollar recomendaciones para la región.

La estrategia propuesta en 1998 resultó en importantes incautaciones de drogas, pero a la vez en un crecimiento en la producción y el consumo de drogas. La evaluación de los objetivos establecidos en UNGASS 1998 requiere entonces evidencia científica sobre lo que ha funcionado y lo que no, y la búsqueda de alternativas viables para mejorar en los próximos diez años, por ejemplo, el desarrollo económico de las regiones productoras y de las economías campesinas.

Dado el impacto de la producción y el consumo de drogas ilegales en América Latina y el Caribe, es importante que la región tenga una voz fuerte en estas discusiones, en la elaboración del proceso de evaluación y en la nueva declaración política que probablemente se emitirá en Viena en 2009. La próxima revisión de UNGASS podría ser una oportunidad para estimular un debate en América Latina y usar activamente el foro de la ONU para articular y encontrar apoyo para propuestas de América Latina del problema de las drogas. A pesar de las diferencias, los debates y el desarrollo de políticas en estos países podrían compartir el interés común de buscar políticas más eficaces para obtener más margen de maniobra en la implementación de políticas pragmáticas y políticas específicas de la región.

Sesión 1 Estrategias efectivas contra las drogas, con un énfasis en el problema de la seguridad pública, crimen organizado y violencia.

El aumento de la violencia relacionada con las drogas, la penetración del narcotráfico en la sociedad y las instituciones, las relaciones cívico-militares en el combate a las drogas, la relación existente entre la disponibilidad de armas y las drogas, son problemas urgentes en México. Por esta razón, la seguridad pública y el combate al crimen organizado y la violencia ahora dominan las políticas antidrogas del gobierno mexicano. El anuncio inminente durante el diálogo del

¹ Véase: Informe final de la reunión de Montevideo, 10-12 de septiembre de 2007 (<http://www.tni.org/acts/informaldialogomontevideo.pdf>)

paquete de cooperación en seguridad bilateral contra el narcotráfico y el crimen organizado entre Estados Unidos y México evidencia este enfoque en la seguridad pública y la insuficiencia de la estrategia de UNGASS 1998. Algunas de las consecuencias de estas insuficiencias han sido la falta de resultados cualitativos, la criminalización del consumo, la falta de información y de acciones en el tratamiento de las adicciones, violaciones a los derechos humanos, altos costos del combate al narcotráfico y la sofisticación en el funcionamiento de los cárteles.

Otro punto destacado en la introducción al diálogo informal es que en la evaluación del combate al narcotráfico en México hay una ausencia de metodología sistemática, problemas de conceptualización, falta de información y de rigor analítico, lo que refleja una debilidad institucional y académica. A pesar de las acciones de corto plazo que dominarán las acciones cotidianas en el terreno de la seguridad, el control de las drogas y el narcotráfico son parte de la reflexión institucional que debe hacerse frente a UNGASS.

Penetración del narcotráfico

El primer comentario se enfocó en la situación del narcotráfico en México. A pesar de que en las estadísticas los delitos relacionados con el narcotráfico (delitos contra la salud y delincuencia organizada) son poco impactantes, las implicaciones de su existencia son macro-sociales: el tráfico, el consumo y la adicción son fenómenos sociales que afectan todas las variables de la vida pública y privada de grandes regiones del país.

Hemos llegado, al igual que ha sucedido en Colombia, al empoderamiento mafioso de los dirigentes y líderes de células y grupos de narcotraficantes locales y regionales que, desde las ciudades importantes, tienen el control de tierras de cultivo, carreteras, aeropuertos, puertos, aduanas y otras áreas estratégicas, y ya forman parte de los grupos de interés políticos, económico y social de esas ciudades. Esa vasta red de redes de delincuencia organizada opera en los niveles rurales, rancherías, comunidades, ejidos, y tienen encadenamientos estatales, regionales, nacionales e internacionales (desde luego este negocio no sólo implica drogas, sino armas, protección, lavado de dinero, corrupción, etc.). Tal consolidación hace posible que estos narco-dirigentes puedan tener influencia en varias de las decisiones político administrativas como en la selección de policías, jefes de policía, mandos medios de las procuradurías de justicia, comandantes de policía ministerial, personal aduanal, selección de candidatos a puestos de elección popular municipal y estatal, etc.

En todos los niveles tienen más presencia como elites, acercándonos así a las modalidades de influencia mafiosa en la vida social y económica como se observa en Rusia, donde la situación se ha caracterizado como de “estado capturado” por las mafias. Además la actividad criminal convertida en un negocio ilícito muy lucrativo concede prestigio, poder e influencia en amplios círculos sociales.

Un tema muy crítico es que, en todo ello, el narco-menudeo no es solamente una fuente de ingresos, sino que se ha convertido en los recientes ocho años en un estilo de vida de adolescentes y jóvenes adultos, no sólo de las zonas marginales de muchas ciudades del país, sino de clase media en los que participa la familia de muchos de ellos. Ya no es un fenómeno aislado o del joven solitario y pobre que delinque por necesidad y a espaldas de su familia, sino que se ha convertido en una tendencia social. La vertiente del narcotráfico conocida como narco-menudeo hace realidad esa fea metáfora que afirma que el crimen organizado carcome parte de las estructuras de sociabilidad de nuestras jóvenes generaciones y áreas importantes del tejido institucional.

Relaciones cívico-militares en el combate a las drogas

Después hubo una presentación corta sobre relaciones cívico-militares en el combate a las drogas. En México, la militarización de la seguridad pública no es nueva, data de los años cuarenta, pero ésta se incrementó por presiones de Estados Unidos a partir de los años setenta. Esta militarización se orientó principalmente a la erradicación de cultivos de marihuana y amapola, aunque bajo el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006) esta militarización llegó también a la Procuraduría General de la República. Las operaciones militares se orientaron, recientemente, a re-establecer la seguridad pública donde la policía local ha fracasado, lo cual se expresa en:

1. El incremento del presupuesto militar, el cual por primera vez supera la tasa de inflación para situarse en el 0,5% del PIB.
2. El uso de símbolos militares de forma cotidiana y la aceptación por la sociedad civil sobre la participación de los militares en la seguridad pública. Una reciente encuesta del diario *Milenio*, encontró que más del 90% de los encuestados expresó su apoyo al uso de fuerzas militares para la seguridad pública, con menos de un 10% en contra.
3. Existe poco control civil democrático sobre las fuerzas armadas, no hay un proceso de rendición de cuentas, hay poco escrutinio parlamentario y civil sobre el presupuesto de defensa, los salarios y ascensos y la mayor parte del presupuesto militar está destinado a pensiones y salarios. La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) fue de las pocas secretarías de Estado que recibieron un incremento salarial mayor al 40%. No existe un adecuado sistema de rendición de cuentas y tampoco hay control civil democrático.
4. Existe corrupción tanto en la policía como en las fuerzas armadas, tanto de bajos como de altos mandos y la cuestión central es entonces cómo asegurar procesos justos donde la corrupción no desvirtúe la justicia. El narcotráfico no tiene límites. El problema de no poseer un sistema de rendición de cuentas surge cuando se cometen actos irregulares. ¿Qué hacer cuándo se cometan actos de corrupción? ¿De quién es la competencia y cómo asegurar un proceso justo por delitos que en sentido estricto son de orden civil y federal? El ejército cuenta con su propio sistema de justicia y aparece un conflicto de competencias de sistemas.
5. Uno de los retos es alcanzar a diferenciar a los narcotraficantes de los civiles, y cómo evitar las violaciones a los derechos humanos de ambos, lo cual es un riesgo inherente a la tarea; lo que hay que agregar es que estas violaciones se cometen sin una adecuada rendición de cuentas y debido proceso.
6. Como un impacto colateral, parece inevitable la politización de las fuerzas armadas y de la Secretaría de la Defensa Nacional, desde el momento en que tienen que operar frente a casos concretos de inseguridad.
7. Las misiones responsabilizadas a los militares no contribuyen a su profesionalización, ya que no deviene en un entrenamiento militar que mejore el rendimiento y capacitación. Por el contrario, el tipo de estrategias que suelen ser promovidas son las de contra-insurgencia para alcanzar objetivos de seguridad pública.
8. Finalmente, si las fuerzas armadas incrementan su participación en la seguridad interna, queda en el aire la pregunta de quién vela por la defensa externa.

Armas pequeñas y drogas

El enfoque del tercer comentarista era armas pequeñas y drogas. La Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos data de 1972 y fue creada como una forma de control después de los movimientos sociales de los años sesenta. En su momento, fue una Ley de vanguardia, que abordaba los problemas de las armas bajo un enfoque moderno. Sin embargo, 35 años después, esta ley parece estar rebasada: el registro de armas no conduce a su control, ya que la proporción de armas registradas desde la creación del registro hasta el año 2006 es de 1 a 10 (más de 2 millones de registradas contra 20 millones de no registradas). El mayor comercio de armas está concentrado en el narcotráfico y está directamente relacionado con él, no sólo como usuarios, sino como comerciantes, ya que las rutas del narcotráfico coinciden con las rutas de las armas; mientras la droga va hacia el norte, las armas pasan a México, ya sea bajo formas legales o ilegales; por una parte, a través del mercado primario, donde se encuentran más de 17.000 puntos de venta de armas en la frontera en el lado estadounidense; el mercado secundario de armas – ferias, exposiciones, venta bajo prestanombres aún siendo legal, permite la venta de armas sin controles.

El crecimiento de la posesión de armas en México está fuera de control, ya que sólo el 10% de las mercancías que atraviesan por las aduanas pueden ser verificadas. Por la frontera sur entran también numerosas armas provenientes de América Central – vestigios de la guerra civil – de América del Sur, Europa del Este, Israel y Asia.

La falta de control en el tráfico de armas es un factor central de la falta de control sobre el crecimiento del crimen organizado. La corrupción ha alcanzado a las fuerzas armadas, y los altos niveles de desertión en el ejército se explican en parte por su emigración a las filas del narcotráfico. La falta de transparencia de la Secretaría de la Defensa Nacional y la inoperancia del Registro Nacional de Armas son factores que coadyuvan al crecimiento del crimen organizado. Una medida importante y urgente a tomar es la creación de un nuevo registro universal de armas a cargo del poder civil, bajo mecanismos de transparencia, control, y participación ciudadana. Un enfoque de largo plazo no es contradictorio con políticas de control democrático de corto plazo.

El Plan Colombia y sus resultados

El Plan Colombia fue el tercer tema presentado al diálogo. Según el comentarista, el Plan Colombia no ha logrado contener la producción de drogas, a pesar de los altos niveles de aplicación de las aspersiones aéreas de amapola, marihuana y coca. La relativa estabilización de la demanda de drogas dentro de Estados Unidos desde 2000 y la inexistencia de una situación epidémica en el uso, deja por fuera una supuesta relación de causalidad entre la pretensión de hacer subir los precios para desestimular la demanda de drogas y las acciones de fuerza en la oferta. Esto sigue sucediendo a pesar de las 170.000 hectáreas fumigadas anualmente, las 127 toneladas incautadas en 2006, la extradición de 475 personas y la alta destrucción de laboratorios.

Por otra parte, durante las últimas décadas las drogas se han venido convirtiendo en fuente de financiación de los conflictos armados en diferentes regiones del mundo. En el caso colombiano, de un lado, los grupos insurgentes controlan el 60% de las áreas productoras. De otro, los grupos paramilitares han podido ampliar el control de zonas estratégicas, las cuales les ha permitido fortalecer el procesamiento, el tráfico y el lavado de activos a través de la concentración de la tierra. Este poder paramilitar emana de una decisión de las elites colombianas de privatizar la estrategia contrainsurgente, con lo cual se cedió el monopolio de la fuerza y una porción del territorio a poderosos grupos asociados de una u otra manera con la economía de las drogas. El control territorial de estos grupos se adelantó con el uso de masacres, desplazamientos forzosos y

en general una crisis humanitaria de grandes proporciones. Ese uso de la violencia como medio para adquirir poder y recursos se ha venido reconfigurando hoy hacia estructuras mafiosas de control local que inciden sobre los recursos, el poder político, y en general la vida de las municipalidades. Incluso ha afectado a una alta proporción de elites regionales, las cuales han venido siendo judicializadas e incluso condenadas por sus nexos con el narco paramilitarismo. En efecto, 45 parlamentarios colombianos están siendo procesados por el desarrollo de acciones en común con grupos paramilitares.

En el proceso contrainsurgente que asumió el Plan Colombia, en donde por ejemplo se acentuó la fumigación en zonas catalogadas bajo control de las guerrillas, generó a su vez y como efecto perverso, un incremento del poder del narcotráfico en zonas estratégicas, dinámica que se facilitó y legitimó, por el apoyo dado a la financiación de los grupos paramilitares. Con ello, se amplió el área bajo control de los narcotraficantes, se incrementaron las rutas y el potencial productivo y de trasiego de drogas desde Colombia. Este poder de control de territorios y del narcotráfico se ha puesto de presente incluso, a pesar de las detenciones de algunos líderes paramilitares que contempla el proceso de Justicia y Paz, marco legal del proceso de desmovilización y reinserción de estos grupos. No obstante el efecto positivo que ha tenido el proceso de paz con los paramilitares al disminuir las masacres, su poder político y de seguridad no ha desaparecido. Incluso, se ha comprobado el control de una porción importante del negocio ilegal desde las cárceles e inciden hoy en las elecciones locales y regionales, a la par que mantienen el control de rutas estratégicas en el negocio de las drogas.

La relación entre drogas y conflicto armado plantea hoy serias dificultades para que el país pueda rescatar su institucionalidad, por la autonomía en el uso de la fuerza que mantienen fuerzas asociadas al narcotráfico y la extensión del poder paramilitar. Agregado a lo anterior, es importante reconocer que el crimen organizado ya no es sólo tráfico de drogas, sino que incursiona con fuerza en otras actividades, como comercio de armas, personas, productos, en un proceso global y dinámicas que ponen en tela de juicio una visión reduccionista de la “responsabilidad compartida”, restringida a la oferta y la demanda de drogas, hecho que se planteó en 1998. Este fenómeno que se da en Colombia, también está presente en otros países de América Latina. Es el caso, por ejemplo, de Guatemala, en donde se observa un proceso profundo de crisis del Estado y gran influencia de las organizaciones del crimen organizado.

La estrategia del gobierno mexicano

El gobierno del Presidente Calderón ha realizado varias acciones para enfrentar la situación de inseguridad y violencia relacionada al narcotráfico en el país. Esto se ve en la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, que detalla los planes del gobierno federal en esta materia, como son esfuerzos para una mayor coordinación, un mejoramiento de sistemas de información, la evaluación y depuración de la policía y la profesionalización de la misma. Actualmente existe una colaboración inter-institucional entre las instancias encargadas de seguridad para enfrentar el crimen organizado y el narcotráfico. Con estos esfuerzos ha habido aseguramientos de drogas y del numerario, y la detención de personas muy importantes relacionadas al crimen organizado. Esto ha tenido consecuencias dentro del crimen organizado, ya que sus recursos se han visto mermados. Como resultado, estos grupos a veces optan por apoyarse en otras actividades como los secuestros; muchas veces esto ocurre entre los propios delincuentes. La Procuraduría General de Justicia (PGR) participa en las investigaciones de secuestros para la cuestión de rescate y también de investigación a los secuestradores.

Hay un esfuerzo combinado del gobierno sobre la cuestión de seguridad en un plano de confianza e intercambio de información. En todos estos esfuerzos también es necesario tener el apoyo de la ciudadanía.

Debate

El debate que siguió a las presentaciones iniciales se enfocó en varios temas. No intentamos incluir todos los puntos discutidos, sino resumir algunos de los más importantes. Es importante resaltar que lo siguiente representa el punto de vista de uno o más participantes en la reunión y no necesariamente un consenso del grupo. A veces, agrupamos comentarios por tema en vez de ser fieles a la sesión en la que fueron hechos.

Seguridad pública y narcotráfico

En México hay una pérdida de espacios saludables, la invasión de éstos por el narco y un cambio de la vida cotidiana por la inseguridad. Es necesario adoptar estrategias de rescate de espacios físicos y públicos. Los gobiernos locales deben contribuir a estos esfuerzos. La vinculación entre la justicia y la seguridad también es importante, ya que ambas presentan deficiencias que no permiten nuevas formas de convivencia social, por lo que es necesario reforzar las capacidades para enfrentar el delito.

Además, según un experto, en México existe una confusión entre seguridad pública y la guerra contra el narcotráfico y su consecuente militarización: 3,1% de los delitos corresponden al narco, 2,9% a otros delitos del fuero federal y 94% a delitos del orden común. No hay un sistema de información eficiente sobre las armas y la delincuencia. 73% de los delitos son robos, de los cuales 40% armados.

Uno de cada cuatro sentenciados por la justicia es del orden federal, el 85% de averiguaciones son por consumo de drogas, solo el 1% por producción, comercio o distribución. Entonces desde el enfoque de las autoridades, el problema es de consumo. De hecho hay una victimización de los adictos, los consumidores son vistos como delincuentes y los verdaderos delincuentes quedan impunes. Si se sigue la estrategia cuantitativa, el problema del crecimiento del consumo no aparece de forma significativa, como tampoco existe una verdadera evaluación de los avances para su control, ya que de acuerdo a las cifras oficiales ha habido un promedio 1.500 decomisos de cocaína anuales en los últimos 15 años. Se requiere un modelo de prevención y abordar el problema de las drogas como un asunto de salud pública. Hay una falta de información y una visión cuantitativa que es insuficiente e inadecuada para tener resultados de calidad, la cantidad de hectáreas fumigadas, o de armas decomisadas. La información disponible no representa la realidad del combate a las drogas. También existe un manejo de información diferenciado y con esto un problema de análisis de la problemática por la falta de información. Hay una tendencia en los medios de generalizar estos temas.

El consumo a pequeña escala – el narco-menudeo – es en realidad de gran escala, y esto ha avanzando en todo el país, principalmente en las ciudades, donde se registra hasta más de 500% de crecimiento en los últimos años. Abordar la lucha contra el narcotráfico sólo contra los grandes cárteles es una visión del pasado que no se ajusta a la realidad, pero criminalizar el consumo tampoco es la solución. UNGASS 2008 debe de abordar una visión de prevención, de salud pública, para limitar el crecimiento del consumo, y por otra parte abordar estrategias de reducción de daños. Por el lado de la oferta, se debe combatir la impunidad y la corrupción a través de una reforma de fondo al sistema de justicia. La transparencia, la rendición de cuentas y la participación social en la toma de decisiones y el monitoreo de los avances es un recurso indispensable para alcanzar un control democrático para este combate.

Adicciones y el problema del consumo

A pesar del consumo creciente de drogas en México, la atención a las adicciones no ha sido una política prioritaria, como tampoco se ha avanzado en el tratamiento desde un enfoque de salud pública. Una de las razones de ello ha sido que la demanda se abordó, desde la estrategia de UNGASS 1998, como un problema de delincuencia y la criminalización del consumo impidió abordar otros enfoques, como el de la rehabilitación y la inclusión del tema del consumo dentro de la agenda de la seguridad ciudadana.

Se han realizado diagnósticos que muestran que de 5 a 10% de población tiene adicciones. Además, por cada adicto se afecta a diez personas. Los más vulnerables son los jóvenes y niños. Encuestas recientes del Instituto Nacional de Nutrición señalan que hasta 40% de los jóvenes han probado alguna droga ilegal. Muchos de los participantes estuvieron de acuerdo en que la criminalización de los jóvenes no es una solución al problema.

A pesar de la existencia de estas estadísticas, hay una ausencia de metodologías para entenderlas y visiones distintas de cómo medir la adicción. No se sabe cuántos consumidores hay. Además, según un participante oficial, la sociedad ha dejado el tema del narcotráfico a la policía; no hay reclamo para tratarlo como un problema de salud pública. El problema del narcotráfico en México tiene una larga historia; no es justo culpar a los gobiernos, necesitamos como gobierno y como sociedad enfrentar los problemas sociales causados por las drogas y tratarlo dentro del contexto de la salud pública.

Sobre el consumo, las encuestas registran el hecho de haber consumido alguna droga como indicador de adicción. El consumo esporádico no es necesariamente una adicción, es necesario un cambio en la conceptualización. Un participante dijo que aunque una medida de la autoridad ha sido poner a disposición una línea telefónica para los adictos, no es posible la prevención a través de una línea telefónica. Es necesaria la disminución y prevención de la violencia.

La reducción de la demanda depende de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de la Secretaría de Salud (SS). En la actualidad, el Consejo Nacional Contra las Adicciones (CONADIC) de la SS, que es la principal instancia encargada de esta problemática, es una instancia administrativa débil y sin recursos, que no tiene el poder para enfrentar el problema. En el sector salud, es importante tener los recursos enfocados en la reducción del daño, como lo que ya se ha puesto en marcha en otros países. Según varios participantes, eso merece más atención en México. Un avance en esto es que en 2008 habrá una encuesta sobre adicciones comparable con representatividad de cada estado, y no una muestra nacional que no permite una comparación bajo bases científicas.

Las estructuras de seguridad del Estado mexicano enfrentan una dimensión global del narcotráfico sin tener las capacidades necesarias para combatirlo. Los márgenes de maniobra están entre dos límites: ni prohibicionismo, ni legalización. Se debe encontrar una estrategia intermedia eficaz y realista.

En México la reducción de la demanda no es negocio, los políticos ganan en el combate a la oferta, que es el enfoque de UNGASS 1998, y no hay un enfoque equilibrado entre el combate a la oferta y la atención al consumo. Por ello, hay que invertir más en la investigación para el tratamiento de las adicciones, y el gobierno debe investigar metodologías de tratamiento.

Algunos señalaron que existe también un problema derivado de la falta de información y transparencia gubernamental, tanto en lo tocante a la demanda como a la oferta, que impide alcanzar mejores estrategias y resultados.

También se señaló que las políticas anti-drogas de Estados Unidos repercuten en México. Las organizaciones criminales siempre buscan mercados y si hay menos mercado en Estados Unidos- si fortalece su frontera o tiene mayor éxito nacional para reducir la demanda de droga- México estaría en mayor riesgo por las organizaciones traficantes del país.

Estructura y funcionamiento de cárteles

Hay un cambio en la estructura y funcionamiento de los cárteles; las detenciones realizadas por las autoridades muestran que éstos ahora están conformados por profesionales que pasan desapercibidos entre la sociedad, no usan guardaespaldas, están encargados de operaciones financieras y de la logística de las organizaciones. La lógica del crimen transnacional es que el desplazamiento del producto depende de la logística, riesgo, utilidad, y cómo desplazan el producto. Además, a cada nueva acción de los gobiernos, los grandes cárteles muestran gran flexibilidad para ir cambiando sus métodos y eludir los sistemas de seguridad de los gobiernos.

Participación militar en el combate a las drogas y derechos humanos

Algunos riesgos de la participación militar en el combate a las drogas son la paramilitarización del fenómeno de las drogas – los Zetas dan idea de lo que puede suceder si se extiende esta paramilitarización. Podría haber un desplazamiento del centro regulador de la política hacia las Fuerzas Armadas, sin ningún contrapeso, sin rendición de cuentas, transparencia, respeto a los derechos humanos. ¿Qué correlación de fuerzas podría darse entre los traficantes y las fuerzas armadas? ¿Qué podemos aprender de la experiencia de Colombia?

Un participante notó que en la guerra contra las drogas el Estado no garantiza el derecho pleno a la información, ni el respeto a los derechos humanos. Por ejemplo, los periodistas no son fuerzas beligerantes. En México van 40 periodistas muertos, desaparecidos y/o torturados, y buena parte de estos crímenes son perpetrados por el narcotráfico. La represión de los periodistas se daba originalmente por parte de fuerzas políticas, ahora son los criminales los que atacan a los periodistas, a veces con la complicidad – incluso ayuda – del Estado, por parte de sus funcionarios corruptos. Por ello, se da una privatización de la violencia y algunos funcionarios del Estado participan de ella.

La criminalización del consumo que representa la estrategia de UNGASS 1998 implica permanentes violaciones a los derechos humanos, ya que un problema de adicción – y con frecuencia no se trata tampoco de adictos crónicos – es abordado como un problema de delincuencia en lugar de un problema de salud pública.

La participación del ejército en las tareas de combate al narco ha resultado también a veces en ataques armados en contra de ciudadanos que son confundidos con narcotraficantes. En la tarea de combate al narcotráfico, el ejército y la policía cometen violaciones a los derechos humanos en detenciones, tortura, represiones, lesiones y homicidios, tanto a ciudadanos inocentes, como a productores, distribuidores y consumidores de drogas. No hay capacitación ni un sistema eficaz de justicia que pueda castigar la violación a los derechos humanos, como tampoco un sistema de inteligencia que pueda dirimir las diferencias entre un narcotraficante y un ciudadano común.

Políticas alternativas

Según una de las organizadoras del dialogo informal, un motivo de esta reunión es buscar nuevas estrategias, ya que no hemos encontrado hasta hoy un buen modelo de cómo enfrentar el problema del narcotráfico. La estrategia de los Estados Unidos para combatir las fuentes de producción no ha funcionado y ha provocado efectos adversos: mientras Estados Unidos gasta más en el combate a la producción para aumentar el precio y por lo tanto disminuir la demanda, el precio de las drogas ilícitas en los EEUU sigue bajando. Hay un error en el enfoque que no solo no ha mostrado resultados, sino que crea consecuencias negativas en particular en América Latina. Tenemos que pensar más en las consecuencias negativas de las políticas actuales y del abuso de drogas ilícitas. El énfasis central debería ser enfrentar la demanda para las drogas desde una perspectiva de reducción de daños, como un problema de salud pública y no como un problema criminal. Hay evidencias científicas sobre lo que funciona y lo que no, que pueden servir como base para políticas más eficaces y más humanas.

Con respecto a la erradicación de cultivos destinados a mercados ilícitos, hasta ahora el enfoque de la erradicación forzada no ha funcionado. Una manera más eficaz sería enfrentar el cultivo como un problema de desarrollo económico, poniendo mucho más recursos en las zonas pobres y alejadas donde generalmente se produce la coca y la amapola.

Hay un peligro real de corrupción en la intervención de las fuerzas armadas en los programas de interdicción, riesgos de violaciones a los derechos humanos y confusión de la población civil con los delincuentes. El combate a la corrupción, la reforma judicial y policial de corto y largo plazo son necesarios para promover la gobernabilidad y el estado de derecho. Si Estados Unidos hubiera hecho más énfasis en apoyar a las fuerzas judiciales y policiales de México en lugar de las acciones militares, estaríamos en otro punto.

Lamentablemente, en la región no hay ejemplos exitosos de cómo reducir la oferta de drogas ilícitas. En la experiencia de América Latina en la última década no ha habido logros importantes de largo plazo, solo de corto plazo o locales; además, no hay una estrategia latinoamericana y más bien hay una perspectiva en muchos países de que ellos han tenido que adoptar políticas desarrolladas en el exterior. Por ello es necesario evaluar porqué las políticas no han tenido más éxito y dar más flexibilidad a cada país, ya que un modelo común para todos no funciona.

El resultado de UNGASS 1998 implicaba compartir responsabilidades en el rediseño, opinión y cambio de estrategia, pero esto no sucedió. En América Latina la declaración se orientó hacia el reparto del presupuesto y no a las estrategias, planes de largo plazo, políticas de prevención, atención al consumo y a la salud, coordinación de los esfuerzos institucionales e interinstitucionales, atención a los efectos sociales y a la seguridad de la sociedad.

Mientras nos acercamos a la revisión UNGASS y el esfuerzo de una cuantificación de sus resultados, hay tensión sobre cómo hacer la evaluación, es decir, cómo determinar el impacto que la estrategia de 1998 ha tenido. Un mundo sin drogas – como se declaraba en 1998 -- no es posible, porque es un objetivo inalcanzable. Eso tiene que ser reconocido, y para América Latina es importante que el debate en las Naciones Unidas esté basado en evidencia científica y en una evaluación honesta de los problemas de las políticas actuales, y en las políticas alternativas viables.

Sesión 2 Responsabilidad compartida en el control internacional de las drogas y la revisión del proceso de la UNGASS 2008-2009

México tuvo un papel clave en promover la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1998, que se enfocó en el problema mundial de las drogas. En las preparaciones para UNGASS 1998, México encabezó el grupo intergubernamental que elaboró la versión preliminar de los “Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de Drogas”, uno de los documentos clave de la agenda de UNGASS. Además, México entregó textos preliminares sobre el lavado de dinero y el control de precursores químicos. La meta de México, según Roberta Lajous, la entonces embajadora mexicana ante la ONU en Viena, fue ayudar a ajustar el régimen internacional de control de drogas para que la reducción de la demanda pudiera jugar un papel más importante en “lograr más balance en la estrategia que previamente ponía demasiado énfasis en solamente un aspecto del problema”.²

En 1998, México y Colombia destacaron que la dicotomía entre países productores y consumidores debe dar paso al principio de “responsabilidad compartida” como el fundamento del control internacional de drogas, reconociendo no sólo el desequilibrio del pasado, sino también el hecho de que las líneas divisorias tradicionales han sido mezcladas con el tiempo. La agenda debe reflejar un “enfoque equilibrado” que incluya todos los aspectos del problema de las drogas, como la reducción de la demanda, el lavado de dinero, los precursores químicos, las drogas sintéticas y el desarrollo alternativo.

La UNGASS 1998 contribuyó a aumentar la atención global en lo que podrían ser consideradas más como responsabilidades “del norte”. Sin embargo, la Declaración Política final siguió manteniendo el discurso dominante hasta ese momento sobre los esfuerzos para combatir la producción. Las metas de UNGASS 1998 fueron: “eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito de coca, cannabis, y adormidera (amapola) y también la fabricación y el tráfico ilícito de drogas sintéticas, y lograr resultados importantes y mensurables en cuanto a la reducción de la demanda de drogas para el año 2008.”³ Se realizará un diagnóstico de diez años del proceso de la UNGASS en 2008-2009 para examinar los mecanismos actuales de control de drogas y los avances logrados en el cumplimiento de esos objetivos.

Diez años después de la UNGASS, está claro que la gran mayoría de los objetivos propuestos en 1998 no han sido logrados. Tanto la producción como el consumo de drogas ilícitas siguen en aumento a nivel mundial, con consecuencias muy negativas para los países impactados. Ahora, en la mayor parte de Europa y en varios otros países como Canadá, Australia y Brasil, un enfoque pragmático ha ganado terreno en el diseño de políticas nacionales, alejándose de la represión indiscriminada y la tolerancia-cero. En estos países, hay una tendencia cada vez más fuerte hacia políticas basadas en evidencias científicas y orientadas hacia enfrentar las consecuencias negativas del consumo de drogas ilícitas para individuos, familias y comunidades. Hay una discusión entre éstos y otros países sobre cómo desarrollar este momento de reflexión internacional para llevar a cabo un proceso de evaluación seria y profunda sobre las políticas y los

² Jelsma, Martin, “*Las drogas en el sistema de la ONU: La historia no escrita de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas*”, en: *International Journal of Drug Policy*, Vol. 14, nr. 2, April 2003. (<http://www.tni.org/archives/jelsma/unwritten-s.pdf>)

³ Blickman, Tom and Dave Bewley-Taylor, “*El Proceso de Evaluación de la UNGASS, Evaluado*,” IDPC informe Nr. 1, mayo 2006; A/RES/S-20/ 2. *Political Declaration*, General Assembly 20th Special Session, 9th Plenary Meeting, June 10, 1998, par. 19. (http://www.tni.org/detail_page.phtml?act_id=16647)

programas anti-drogas llevados a cabo hasta ahora, la evidencia científica sobre lo que ha funcionado y lo que no, y alternativas viables para el futuro.

México y la Revisión UNGASS

Las presentaciones comenzaron con un representante del gobierno mexicano quien explicó que México ha suscrito las tres convenciones internacionales en materia de drogas y trabaja para el cumplimiento de estos compromisos internacionales, incluyendo la elaboración de informes sobre incautaciones y otros temas. En cuanto al UNGASS, el primer logro alcanzado fue que todos los países tuvieran planes de combate a las drogas y de cooperación internacional. Otro logro fue la constitución de un control sobre los productos precursores utilizados para la producción de las drogas naturales y sintéticas llevado a cabo por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).

El citado funcionario subrayó que en el marco de la Organización de Estados Americanos, México ha tenido un importante liderazgo en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), en la cual, y a iniciativa de México, se creó el Mecanismo de Evaluación Multilateral en materia de drogas, que tiene como propósito -a través de la información proporcionada por los países- llevar a cabo una evaluación objetiva y realista de las acciones y estrategias tomadas por los Gobiernos para combatir el fenómeno de las drogas, y emitir recomendaciones en las áreas que deben ser reforzadas.

Otros de los logros son el plan hemisférico contra las drogas para evaluar cuál es el impacto sobre la sociedad; en México es clave la eliminación de productos con pseudo efedrina (2007); la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) para realizar el seguimiento y las notificaciones sobre la entrada y salida de precursores. Sin embargo, el mayor control por parte de México, aunado a instituciones más débiles en otras regiones, ha resultado en un incremento y emigración del problema hacia América Central y el Caribe.

El Plan Nacional Contra las Drogas de México tiene un horizonte de acción hasta 2012 e incluye el control de las sustancias químicas, medicamentos, acciones mejoradas de erradicación de cultivos y tecnología de punta. Todas las dependencias del gobierno contribuyen tanto con recursos materiales como humanos en la lucha contra el narcotráfico, aunque este esfuerzo no está cuantificado debido a que en él participan numerosas instituciones y bajo formas y aportaciones de naturaleza distinta que dificultan la homogeneización para la cuantificación. Aunque el ejército ha visto incrementado su presupuesto, no hay ningún presupuesto para el combate al narcotráfico para la Marina en el Diario Oficial de la Federación, aún cuando ésta participa activamente en este combate.

En preparación para la próxima sesión de la Comisión de Estupefacientes y el comienzo del año de evaluación de las políticas anti-drogas internacionales, en el marco de la OEA y a iniciativa de México el tema de UNGASS se incluyó en la Agenda de la 42 Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), celebrada en noviembre de 2007, en Santa Marta, Colombia. Además, está convocando reuniones inter-sectoriales dentro del gobierno para coordinar un proceso de auto-reflexión y está desarrollando una matriz para cuantificar los avances que han tenido.

UNGASS y el medio internacional

El segundo comentarista opinó que la UNGASS en 1998 mejoró la capacidad de comprender cómo funciona el delito y promovió la coordinación, pero que la estrategia está agotada. El tema

de las drogas ha estado ausente en importantes cumbres internacionales, por ejemplo: ¿Cuál es la relación de las drogas con la ronda de Doha? El tema debe ser tomado en cuenta porque el comercio internacional está relacionado con acceso al mercado y productos, tanto de drogas como de químicos, precursores, productos farmacéuticos y contrabando de productos.

Las drogas y los derechos humanos también estuvieron ausentes en la cumbre. No ha habido una relación entre el combate a las drogas con los esquemas de desarme, control y no proliferación de armas pequeñas que podrían también ayudar para tener mayor transparencia y control.

Es necesaria una coordinación entre agencias internacionales, la Unión Europea y otras instancias para enfrentarlo de manera global y multilateral. La cuestión entonces es ¿Cómo articular los esfuerzos de cada parte? UNGASS 1998 no ofrece alternativas para esta articulación. En las futuras evaluaciones de UNGASS, organismos independientes y sociedad civil deben de contribuir a evaluar el impacto de las políticas actuales.

La evaluación multilateral.

La próxima presentación fue hecha por un ex oficial quien participó directamente en la reunión de la UNGASS en 1998. México tuvo un papel destacado a inicios de los años noventa cuando promovió al interior de la ONU y de otras agencias como CICAD/OEA conceptos como la “responsabilidad compartida” y el mantener un “enfoque equilibrado entre oferta y demanda”. Como reconocimiento a estas iniciativas se dio a México un papel relevante en la elaboración de los “Principios rectores de la reducción de la demanda”, documento que fue aprobado por la Asamblea General de 1998 pero que en la actualidad, raramente es invocado como una iniciativa que deben aplicar los países miembros. El objetivo central para México era que EEUU reconociera y asumiera su papel como principal país consumidor de drogas y, por lo tanto promotor de la oferta de las mismas.

Sin embargo, este “enfoque equilibrado” nunca se reflejó al interior de México: las dependencias responsables de las políticas de reducción de la demanda –como la Secretaría de Salud (SSA) y la de Educación Pública (SEP)– nunca tuvieron la fortaleza o el mandato necesario, y el peso de los recursos y la voluntad política siguió estando en las instancias de *law enforcement*. Especialmente la SEP ni siquiera asistía a las reuniones de Coordinación del Programa de Drogas. Como fue responsable del CONADIC (Consejo Nacional contra las Adicciones), pudo constatar que los recursos disponibles eran magros y que tenían un papel prácticamente decorativo en las reuniones. A pesar de que, en los discursos gubernamentales y de las agencias internacionales, las estrategias de control de la oferta y reducción de la demanda han sido consideradas igualmente importantes y complementarias, en la realidad de México (y muchos otros países) existe un desequilibrio entre los enormes recursos y esfuerzos destinados a la oferta comparados con la poca importancia que se le brinda a las acciones de prevención, educación y tratamiento hacia las drogas. Desde entonces los recursos con los que EEUU viene apoyando a México son millonarios para el combate a la oferta y unas migajas para Salud (lo suficiente para que se hiciera la Encuesta Nacional de 1998, o sea 500 mil dólares).

También señaló que el proceso del mecanismo de evaluación multilateral (MEM) dentro de CICAD reproduce una visión cuantitativa centrada en llenar datos pero no en realizar análisis cualitativos. Además, este proceso no tiene la intención de evaluar los mecanismos de la demanda, está centrado en la oferta, a través de encuestas, centros de tratamiento, y bajos resultados cuantitativos y no cualitativos, pero es imposible evaluar desde esa perspectiva. Por su parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) se dedica sólo al alcohol y tabaco, no a las drogas. Durante los noventa, el programa de la OMS trató de “recuperar el sentido común en el

tema de las drogas”, sirviéndose de sus investigaciones para desafiar algunos dogmas, pero desde la fusión y la reducción del personal, esas tentativas han quedado casi neutralizadas. Su mandato de observar el impacto de sustancias sobre la salud pública le ha llevado a dar más peso al abuso del alcohol y el tabaco.

Otro problema es que, precisamente por la tan sesgada atención a los Estados Unidos, México ha perdido liderazgo y contacto con los demás países de América Latina, donde no es bien visto en el tema de políticas de drogas. En México está comenzando lentamente el debate sobre las políticas pero falta mucho por hacer. Ni siquiera el concepto de “reducción de daño” ha logrado penetrar el discurso gubernamental en materia de salud pública porque es un término rechazado por Estados Unidos.

América Latina y UNGASS.

El próximo comentarista notó que América Latina tuvo un papel significativo en 1998, y ahora habría que preguntarse sobre las capacidades que tiene para volver a tener un peso importante en 2008, y cómo podría ejercer influencia en el debate. Algunos elementos comunes son que gran parte de la región tiene el mismo problema de morfología de las drogas en su vida cotidiana; todos los países latinoamericanos han sido receptores fieles de los consensos externos. La región ha tenido influencia de agentes o procesos externos que han ejercido presión en el devenir de las drogas. Por ello, es necesario retomar el espacio de 1998 para señalar esta vez las responsabilidades compartidas en el combate a las drogas, que no sólo sea responsabilidad de los productores. Igualmente, en las responsabilidades compartidas, se debe tener presente la consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Ahora estamos en la etapa de la revisión de las resoluciones de la UNGASS de hace diez años y surge la cuestión: reafirmamos los principios con que estamos trabajando o replanteamos el problema. De ahí que éste sea un momento histórico. Cada década está marcada por un cierto ritmo. La Convención Única de 1961 se dedicó básicamente al control de tres plantas y sus derivados. En 1971, diez años después, se incluyeron más sustancias farmacéuticas en el régimen de control con la Convención de 1971. En la de 1961 se propuso un plazo de 25 años para la desaparición de las tres plantas. Este plazo se cumplió a finales de los ochenta. En ese momento se produjo una resolución en el sentido que hacía falta un instrumento más fuerte. De ahí surgió la Convención de 1988 que contiene la obligación de criminalizar las actividades de producción, tráfico y posesión incluida.

En la UNGASS 1998 América Latina y Europa obtuvieron varios logros: surgió el principio de responsabilidad compartida, se puso más énfasis en la demanda, se reconoció el desarrollo alternativo y se prestó más atención al lavado de dinero y al tema de los precursores. Pero al mismo tiempo, la Declaración Política establece que dentro del plazo de diez años se debe eliminar o reducir significativamente todo cultivo de coca, cannabis y opio. Lo que en 1961 pensaban poder realizar en 25 años, en 1998 lo calcularon a sólo diez.

Si no aprovechamos el momento de 2008-2009, tendrá que transcurrir otra década para tener de nuevo la oportunidad de replantear el problema de las drogas. Se abre una ventana de oportunidades para ver qué funciona y qué no funciona, para evaluar de fondo los avances de los últimos diez años y para ver si en los próximos diez años habrá un cambio de fondo, o sólo cambios cosméticos y la permanencia de este modelo que ha probado ser inadecuado.

¿Cómo se organizó la revisión? No va a haber una Asamblea General de las Naciones Unidas de evaluación. La reunión anual de la Comisión de Estupefacientes (CE) en marzo de 2008 hará su

debate temático basándose en un informe preparado por la ONUDD. A partir de este primer balance, se dará el primer resultado, más el inicio de un periodo de reflexión de un año, que culminará durante la sesión de la CE en 2009 en una declaración política por una reunión ministerial, donde estarán representados todos los países. En esa reunión ministerial va a ser necesario sacar las conclusiones de todo el proceso de un año. Las conclusiones para el próximo periodo, se sacarán en este encuentro de 2009.

Para asegurar que haya en esto por lo menos un mínimo de base científica, la Unión Europea ha tomado dos iniciativas: establecer un grupo de expertos para acompañar a la ONUDD; y tratar que estos expertos aporten información más allá de los cuestionarios que todos los países tienen que llenar, y que es la fase principal de este proyecto. Estos expertos ya se reunieron una vez y lo harán una vez más. La Unión Europea también ha creado un fondo para una evaluación totalmente independiente cuyo informe final será presentado a fines de 2008, en medio del período de reflexión.

Es conveniente lograr alcanzar una convergencia. Los desafíos de América Latina son que el sistema no ha conseguido resultados sobre la base de los mecanismos de UNGASS, la criminalización no ha provocado escasez de la droga, también está presente el problema de la justicia penal – todos los problemas son penalizados. La criminalización del consumo es la parte más débil de la cadena, el productor no ha disminuido la oferta de droga como se esperaba.

El sistema de Naciones Unidas debe ponerse en orden al interior, ya que en otros ámbitos de la ONU se han impulsado enfoques interesantes, como reducción de daños en VIH, pero el sistema de control de drogas de la ONU no ha privilegiado estos aspectos y hay una evidente falta de comunicación entre los diversos sectores de la organización. Mientras que agencias como ONUSIDA apoyan estos proyectos de reducción de daños, oficinas clave del control de drogas, como la ONUDD, y la Comisión de Estupefacientes, solo los apoyan de forma implícita, sin poder nombrarlos como tal. La JIFE se opone abiertamente a algunas formas de reducción de daños. Sobre la ONUDD pende una amenaza de recorte de fondos desde los Estados Unidos, solamente por el hecho de utilizar el término “reducción de daños” en sus informes.

UNGASS 2008 es un desafío político: poder invocar y señalar al sistema si es posible cambiarlo de fondo para que sea más consecuente entre política, justicia y ciencia. ¿Podrá haber un cambio de enfoque de la JIFE? Hay problemas con países individuales sobre la forma en que éstos enfocan, disertan, etc. y sin embargo habrá que llegar a acercamientos, ya que la estrategia actual ya no es eficaz y está desbordada por la complejidad de la realidad. América Latina podría interpelar al sistema internacional de drogas por sus magros resultados, pero es necesario un consenso sobre la base de las experiencias.

Debate

El debate que siguió las presentaciones se enfocó en una discusión de los alcances y resultados de la reunión UNGASS en 1998, la evaluación de 2003 y los temas pendientes. Como en la primera sesión, no incluye todos los puntos discutidos, sino resume algunos de los más importantes. Representa el punto de vista de uno o más participantes en la reunión y no necesariamente un consenso del grupo.

Relaciones Internacionales

Según un funcionario presente en el diálogo, ha habido resultados desiguales en las políticas por la falta de una política integral. En México hubo una disminución del impulso de UNGASS 1998

por la ausencia del Estado en este tema en administraciones anteriores. Esto se refleja en contradicciones y en las diferentes políticas dentro de las diferentes oficinas. Antes México había decidido que la lucha contra el narcotráfico no iba a ser parte de su política internacional. Probablemente se creía que al no hablarse del tema, el problema no existía.

En lo que se refiere a la relación de México con Estados Unidos, en los últimos años la interacción y cooperación de Estados Unidos ha sido más asistencial. En mayo de 2007, Bush declaró que Estados Unidos era co-responsable del problema y que su país tenía que hacer su parte. Ahora el gobierno de Estados Unidos empieza a poner acciones y hechos en sus declaraciones. La cooperación es más para asuntos técnicos. México no puede quitar dinero designado a lo social para que camine el aparato de la seguridad (fuerzas armadas y elementos de seguridad pública). La cooperación con Estados Unidos será de carácter técnico y no implicará sujeción política de México hacia ese país.

No se pueden comparar los precios de las drogas en México, Estados Unidos y Europa, que tienen, en estos dos últimos, mayor valor agregado. El blindaje de la frontera entre México y Estados Unidos probablemente repercutiría en acciones de reorientación de los flujos de drogas como vías de exportaciones directas sin paso por México, a través del Caribe, del mar o de rutas directas desde Sudamérica. Hay una necesidad de mayor confluencia de dinámicas locales, regionales, nacionales e internacionales para atacar el problema. Se requieren recursos técnicos puntuales y orientados a necesidades propias, no al triángulo México, Colombia, Estados Unidos.

Perspectivas para el proceso de evaluación

En el debate durante el diálogo informal, hubo discusión sobre qué se puede lograr en el proceso de la revisión de las políticas anti-drogas internacionales que se van a lanzar en la reunión de la Comisión de Estupefacientes en marzo de 2008.

Según varias personas, es necesaria una mayor coherencia dentro del sistema de Naciones Unidas. Por ejemplo, no existe mucha discusión entre la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONNDD) y hay contradicciones entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la ONNDD. Un resultado positivo sería la flexibilización del sistema para que estos organismos se coordinen mejor.

El papel de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) es cuestionable; muchos países sienten que ha sobrepasado su mandato y con frecuencia sólo funciona en contra de los países miembros. Hay tensiones entre la JIFE y países individuales. Además, es la única unidad de las Naciones Unidas que hace todo en secreto. Se requiere transparentar su actuación, la información de la que dispone y los procesos de toma de decisión.

Para otros, es muy importante que cada país defina sus políticas anti-drogas a partir de su propia realidad. Debe de haber mayor flexibilidad.

Finalmente, se discutió sobre cómo las tecnologías de la información pueden ser utilizadas para la prevención, supervisión y control con respeto a los derechos humanos.

Puntos finales

Según el moderador de la última sesión, es necesario superar el enfoque reactivo por otro de planeación de largo plazo y proactivo. Además, es necesario basar las políticas en mejor información. Estados Unidos hace las mejores evaluaciones sobre la guerra a las drogas, por lo

que México presenta un déficit de información y evaluación propia. Sin embargo, México pasará por mayores requerimientos sobre evaluaciones de resultados tanto por parte de la nueva cooperación con Estados Unidos, como por el Instituto Federal de Acceso a la Información. Ahora hay más investigadores interesados y el Estado tendrá que tener una dotación cada vez mejor de información y análisis para la toma de decisiones.

En México existe dispersión institucional en la lucha contra el narcotráfico, contradicciones y una falta de cooperación interinstitucional. Uno de los problemas en el combate al narcotráfico es la falta de confianza, ya que hay desniveles de corrupción al interior del gobierno y la impunidad sigue siendo uno de los factores que crea mayor desconfianza en el sistema judicial. En otras palabras, en México hay instituciones que enfrentan con seriedad el problema, con funcionarios honestos, y hay otras dependencias del gobierno que tienen funcionarios corruptos. El propósito de una estrategia exitosa es impulsar las instituciones eficientes y honestas, y aislar las ineficaces y a los funcionarios corruptos.

Un elemento positivo en toda América Latina es que los gobiernos inician con mayor seriedad que hace diez años la consulta de la sociedad civil. Esto influye en la evaluación de UNGASS. Pero ¿quién tiene la voz de la sociedad civil y puede plantear con veracidad los niveles de la crítica? En América Latina hay oportunidad de tender puentes entre académicos y funcionarios para apoyar académicamente lo que políticamente se sabe que funciona y lo que no funciona. Hay indicadores y elementos para evaluar la magnitud de los compromisos de 1998 y los resultados alcanzados, y hacerlo de manera crítica, proponer nuevos enfoques que puedan aportar elementos más acordes a la realidad latinoamericana y a la complejidad del tema de las drogas y el crimen organizado.

Es preciso señalar que en América Latina algunos gobiernos han logrado avances y que no todo es negativo. Sin embargo, la flexibilidad y adaptabilidad de los grandes cárteles criminales a las estrategias gubernamentales, dificulta que la guerra se pueda ganar. Esto es claro en Colombia y México. Se ha dado un importante proceso de desmantelamiento de grandes carteles (como el de Medellín en los años noventa). Ahora en México el gobierno ha mostrado importantes éxitos de corto plazo en la captura de narcotraficantes notorios, pero aun con estos indudables avances, se necesita articular una estrategia que integre lo nacional con la cooperación internacional, y, de acuerdo a la práctica de la democracia, sea escuchada la voz de la sociedad civil. En este aspecto también ahora los gobiernos son más receptivos, pero se debe consolidar esto como mecanismo permanente de interacción. Ello incluye la forma cómo se deben integrar las delegaciones a las próximas conferencias de la revisión UNGASS.

Perspectivas para México y América Latina

En el horizonte de la revisión UNGASS en 2008-2009, y bajo el contexto de las insuficiencias que presenta hoy en día la estrategia de la UNGASS 1998, se abre una serie de preguntas a analizar y responder. Durante el curso del día, las siguientes cuestiones y afirmaciones fueron propuestas por uno o más participantes en el diálogo:

- ¿Cuáles son las mejores prácticas de México y América Latina en el combate al narcotráfico?
- Se requiere de una evaluación y una reflexión real y no solo burocrática del estado de las drogas en América Latina. ¿Qué indicadores cualitativos existen del éxito o fracaso de este combate? ¿Qué nuevos instrumentos de análisis y mediciones cualitativas permitirían avanzar en el proceso?

- Ningún país en América Latina ha impulsado una política integral contra las drogas.
- América Latina ha sido “receptor fiel” del sistema internacional de control de drogas, con poca capacidad de crítica y propuestas alternativas.
- El Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe en las Naciones Unidas (GRULAC) adolece de permanencia y consistencia en la forma de llegar a consensos necesarios. El reto es cómo lograr que el GRULAC sea más consistente. El GRULAC no puede seguir permitiendo que América Latina sea receptora de moldes que no son los de la región.
- ¿Que posibilidades de alianzas hay con América Latina y Europa?
- Los acuerdos internacionales adolecen de muchos elementos: no hay homogeneización de penas ni sistemas penales unificados. Hay desconfianza y falta de acuerdos básicos entre países sobre muchos temas, como el de la justicia o el lavado de dinero. Por ejemplo, hay el doble de mexicanos procesados en España que en México por tráfico de drogas.
- Las organizaciones de la sociedad civil no están estableciendo interlocuciones entre ellas, ni tampoco con las de Estados Unidos y Canadá.
- La participación de los expertos de la sociedad civil debe de ser reconocida. ¿Cómo se va a integrar a la sociedad civil en el proceso de consulta de las Naciones Unidas?
- La cohesión social debe de ser integrada –a nivel regional, hemisférico e internacional -- dentro de los programas de prevención de las drogas y la delincuencia, en la atención a las adicciones y en los programas de salud.
- Se ha fortalecido una cooperación importante en el eje México-Estados Unidos-Colombia, pero no existe coordinación con otros países ni con otros enfoques centrados en la prevención.
- La nueva estrategia mexicana debería centrarse en proponer problemas, discutirlos y proceder a planes nacionales, no esperar que las Naciones Unidas sea la que responda a esos problemas.
- Una consecuencia importante de la estrategia de UNGASS 1998 fue la falta de resultados cualitativos. Aún cuando las autoridades de procuración de justicia en México persiguen e investigan delitos y de esta manera miden éxitos o fracasos, la medición de éstos se limita a detener a líderes del narcotráfico para impactar a las organizaciones, pero frente a la evidencia de la falta de resultados en la oferta y en la demanda, los gobiernos comienzan a tomar la estrategia de UNGASS como dique de contención, y como forma de justificación del fracaso.
- ¿Cómo asegurar una mejor coordinación interinstitucional e internacional para enfrentar las nuevas amenazas globales?