



## INDICE

<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>iii</b>
<b>I. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL / ESTRATEGIA NACIONAL ANTIDROGAS .....</b>	<b>1</b>
A. Planes Nacionales Antidrogas y Comisiones Nacionales	
B. Convenciones Internacionales	
C. Sistemas de Información Nacional	
<b>II. REDUCCION DE LA DEMANDA .....</b>	<b>4</b>
A. Prevención, Tratamiento y Rehabilitación	
B. Tendencias en el Uso de Drogas	
<b>III. REDUCCION DE LA OFERTA .....</b>	<b>6</b>
A. Producción de Drogas y Desarrollo Alternativo	
B. Productos Farmacéuticos y Sustancias Químicas Controladas	
<b>IV. MEDIDAS DE CONTROL .....</b>	<b>9</b>
A. Tráfico Ilícito de Drogas	
B. Corrupción	
C. Armas de Fuego y Municiones	
D. Lavado de Activos	
E. Cooperación Internacional y Extradición	
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>15</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>17</b>





## INTRODUCCION

El Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) fue establecido por mandato Presidencial de la II Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago, Chile en abril de 1998. En esa ocasión, los Presidentes y Jefes de Estado y de Gobierno acordaron la creación de un Mecanismo de Evaluación Multilateral gubernamental, único y objetivo que diera cuenta del progreso individual y colectivo de los esfuerzos de los países del hemisferio para enfrentar el problema de las drogas. En este sentido, el MEM, fundamentado en los principios de respeto a la soberanía, la jurisdicción territorial y el orden jurídico interno de los Estados, surgió como fruto del reconocimiento, por parte de los países del hemisferio, de que la naturaleza transnacional y compleja del problema mundial de las drogas exige que los países lo enfrenten desde un enfoque integral y equilibrado, siendo la cooperación internacional, en el marco de la responsabilidad compartida, la única herramienta viable y efectiva para contrarrestarlo.

La primera ronda del MEM cubrió el período 1999-2000 y su producto, 34 informes nacionales y un informe hemisférico, aprobado en diciembre del 2000, constituye la línea base de diagnóstico de la situación del hemisferio en materia de drogas. A partir de ella, las sucesivas rondas de evaluación, medirán el progreso de cada uno de los países de manera individual y del hemisferio en general.

El proceso de evaluación multilateral supone la participación plena y oportuna de todos los Estados miembros de la CICAD, a través del Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG), del cual forman parte delegados de todos los países participantes. Adicionalmente, la metodología utilizada prevé el establecimiento de un diálogo con los países en el cual se decanta la información ofrecida por éstos y, en un proceso transparente, se alcanza un informe evaluativo que formula recomendaciones que buscan guiar a los gobiernos para que ajusten sus políticas antidrogas, de manera que puedan responder mejor a los retos que el problema mundial de las drogas impone.

El MEM es un proceso dinámico en construcción continua. Con base en la experiencia de la primera ronda se han venido incorporando modificaciones al instrumento y la metodología utilizada. Asimismo, como consecuencia del proceso de recopilación y procesamiento de datos, los países han venido fortaleciendo sus sistemas de información y mecanismos de coordinación interinstitucional. El compromiso y participación constantes de los Gobiernos son necesarios para que el MEM se posicione como instrumento de evaluación objetivo y efectivo.

Este informe se basa en la información aportada por cada uno de los 34 países Miembros de la OEA-CICAD y en los informes nacionales elaborados por el GEG. Sus capítulos responden a la estructura de la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio, que constituye la Carta que establece los lineamientos de una acción hemisférica integral, coordinada y cooperativa frente al problema de las drogas. El MEM abarca los siguientes aspectos:

- I. Fortalecimiento Institucional / Estrategia Nacional Antidrogas:**  
Planes Nacionales Antidrogas y Comisiones Nacionales, Convenciones Internacionales, Sistemas Nacionales de Información.
- II. Reducción de la Demanda:**  
Prevención, Tratamiento y Rehabilitación, tendencias en el uso de drogas.
- III. Reducción de la Oferta:**  
Producción de Drogas y Desarrollo Alternativo, Productos Farmacéuticos y Sustancias Químicas Controladas.
- IV. Medidas de Control:**  
Tráfico Ilícito de Drogas, Corrupción, Armas y Municiones, Lavado de Activos, Cooperación Internacional y Extradición.



A partir de los informes nacionales se han identificado las fortalezas y debilidades; los avances, retrocesos y carencias con el fin de ofrecer una imagen global y objetiva de la situación actual del problema en el hemisferio. De esta forma, se busca ampliar el conocimiento de la naturaleza de este problema que afecta a todos los países y orienta a los mismos respecto de la manera en que pueden reajustar sus políticas y acciones en los aspectos del problema que los afectan en mayor grado. Este conocimiento contribuye, además a la identificación de los aspectos de la cooperación internacional que deben ser reforzados.

Las condiciones políticas, económicas y de seguridad en que se estableció el Mecanismo de Evaluación Multilateral han variado y el MEM está llamado a reflejar esos cambios. Estas nuevas condiciones llevan a los países a replantear sus prioridades. No obstante, la naturaleza multidimensional del problema de las drogas exige que el tema se incorpore en las políticas integrales de largo plazo. En reconocimiento a la constante expansión y diversificación de este problema y de las condiciones internacionales cambiantes, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) forjó un instrumento flexible y un proceso dinámico. Y reconociendo la diversidad de las realidades y condiciones de los países del hemisferio, la segunda ronda de trabajo evalúa el progreso colectivo con respecto a la primera ronda.



## I. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL / ESTRATEGIA NACIONAL ANTIDROGAS

### A. Planes Nacionales Antidrogas y Comisiones Nacionales

Un Plan o Estrategia Nacional Antidrogas es un instrumento que presenta de una manera organizada las actividades que un país desarrolla a fin de dar cumplimiento a los objetivos planteados de acuerdo con su realidad nacional. Para ello es necesario definir sus estrategias y el presupuesto correspondiente, así como asignar responsabilidades a las instituciones encargadas de su ejecución.

Los países del hemisferio, casi en su totalidad cuentan con Planes o Estrategias Nacionales Antidrogas, hecho que constituye un avance significativo para afrontar de una manera integral la problemática en el hemisferio. Sin embargo, la mayoría de los planes carecen de un sistema de seguimiento para evaluar su cumplimiento.

También, se ha constatado que la mayoría de los planes o estrategias no incorporan criterios de descentralización, por lo que no reflejan ni representan las particularidades del problema de las drogas en las diferentes regiones de los países ni promueven la participación de los gobiernos municipales o locales para enfrentarlo lo cual denota una debilidad para abordar de manera integral el fenómeno de las drogas.

La mayoría de los países cuentan con una comisión nacional o autoridad central cuyo objetivo es asegurar que el conjunto de instituciones encargadas de la ejecución de la política antidrogas desarrolle, de una manera adecuada, las actividades que le son asignadas en los planes nacionales, además, de velar para que sea asignado el presupuesto necesario para su ejecución y que el mismo sea administrado correctamente.

Si bien los países cuentan con estas comisiones nacionales, algunas requieren ser fortalecidas tanto en su nivel político como en su capacidad técnica, institucional, tecnológica y de recursos humanos. Una dificultad comúnmente encontrada por las comisiones, es la escasez presupuestaria que se refleja en la ejecución parcial de sus funciones y de los planes nacionales.

Para superar algunas de las debilidades mencionadas los países señalan que se debe impulsar la cooperación técnica y financiera. Sin embargo, las autoridades nacionales podrían contribuir a motivar la participación de diversas fuentes de cooperación, nacionales e internacionales del sector público y privado, a través del diseño de proyectos viables.

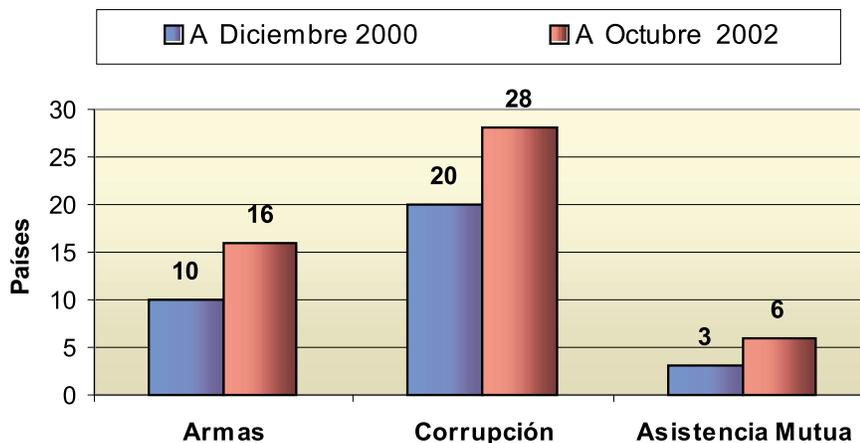
### B. Convenciones Internacionales

En lo que se refiere a las convenciones internacionales vigentes en materia de drogas, se debe destacar que los 34 países miembros de la CICAD son parte de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de Viena, 1988. Solo 3 países no han ratificado el Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y 1 de ellos no ha ratificado la Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes de 1961.

Con respecto a otras convenciones relacionadas con el tema de las drogas se observa que la mayor parte de los estados miembros firmó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada y sus Protocolos Complementarios, aunque sólo 4 estados han ratificado estos instrumentos, lo que permite apreciar que en el ámbito interamericano no ha habido avance significativo al respecto. La Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA), que había sido ratificada por 10 países en el año 2000, entre los años 2000 y 2002 fue ratificada por 6 países más. En cuanto a la Convención sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, de los 31 países que en el año 2000 restaban por ratificarla, lo hicieron 3 países durante el período precedentemente mencionado.



### NUMERO DE PAISES QUE RATIFICARON LAS CONVENCIONES



En relación con el tema de la corrupción es interesante destacar que 28 países del continente han ratificado la Convención Interamericana en la materia, lo cual supone un progreso importante con relación a los 20 países que la habían ratificado al concluir la Primera Ronda de Evaluación 1999-2000.

A pesar de haber sido reiteradas las recomendaciones formuladas durante la Primera Ronda de Evaluación 1999-2000, se observa que varios países en el hemisferio no han cumplido con la firma y ratificación de los convenios definidos por CICAD a través del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) bajo el supuesto de que su normativa interna dispone de instrumentos de superior alcance y cobertura que los previstos en los tratados internacionales. Esto sin duda, constituye una gran debilidad que coloca al hemisferio en una posición de vulnerabilidad al permitir que las organizaciones delictivas, cuyas decisiones son de carácter transnacional e inmediato, aprovechen los beneficios que de sus acciones se desprenden.

#### C. Sistemas de Información Nacional

Una de las mayores necesidades que se manifestó en el hemisferio durante la Primera Ronda de Evaluación 1999-2000 fue la de contar con sistemas nacionales que integraran y administraran la información relacionada con el problema de las drogas a nivel nacional. Durante el período de evaluación 2001-2002, se aprecia que 21 países de los 34 miembros de la CICAD han iniciado o fortalecido la creación de observatorios nacionales de drogas o sistemas que cumplen los mismos objetivos, lo cual evidencia un avance significativo.

Entre las dificultades comúnmente citadas por los países para el desarrollo de los observatorios se encuentran la escasez de recursos técnicos, profesionales y financieros, la insuficiente capacitación en recolección y manejo de información, la falta de experiencia en la aplicación de nuevas tecnologías; así como la ausencia de metodologías uniformes para recolectar información que permita efectuar análisis generales de tendencias.

Un paso hacia adelante en la armonización de metodologías lo constituye la utilización del Sistema Interamericano de Datos Uniformes sobre Consumo de Drogas (SIDUC) por 24 de los Estados Miembros y el Sistema Estadístico Uniforme sobre el Control del Área de la Oferta (CICDAT) por 22 de tales estados, en la tarea de recopilación, análisis y presentación de estadísticas sobre consumo y oferta de drogas. En la región del Caribe se aprecia un gran vacío en cuanto a la existencia de sistemas de información integrados, razón por la cual los esfuerzos de CICAD deberán continuar concentrándose en este aspecto.

Debe recordarse que entre las funciones de coordinación de las comisiones nacionales se encuentra



la integración y administración de la información producida por las diferentes instituciones involucradas en el desarrollo de la política nacional antidrogas. En este sentido, los observatorios de drogas deben contribuir a que los países cuenten con información actualizada, válida y confiable que les permita realizar análisis de las tendencias de la problemática de las drogas, efectuar ajustes a las políticas de Gobierno y profundizar en el conocimiento de los diversos aspectos del problema nacional en la materia.

Debe mencionarse que se han observado avances en la recopilación y distribución de información sobre programas de prevención, tratamiento y rehabilitación en materia de drogas. La difusión se realiza a través de la prensa, de publicaciones propias o de otras entidades, a través de páginas web, Gacetas Oficiales, mensajes por correo electrónico y también se utilizan a tal efecto las bibliotecas, las instituciones educativas, campañas y otros materiales y acciones sobre grupos e instituciones particulares.

Como se ha mencionado, es evidente la necesidad de asistencia técnica y equipamiento tecnológico. Los esfuerzos en este sentido deberían concentrarse en la capacitación de los funcionarios de los observatorios o los responsables de adelantar estos proyectos en los países miembros. En este sentido, el programa sobre observatorios que viene desarrollando la CICAD a nivel hemisférico es una herramienta imprescindible que ha mostrado avances, aunque sus resultados se verán en el mediano plazo. La consolidación de los observatorios contribuirá a ampliar el conocimiento objetivo sobre las tendencias del tema de las drogas en el hemisferio y a optimizar y agilizar el proceso de elaboración de informes presentados al Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) y, a otros organismos internacionales tales como la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y el Programa de las Naciones Unidas de Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID).



## II. REDUCCION DE LA DEMANDA

### A. Prevención, Tratamiento y Rehabilitación

La información disponible, en aquellos países en donde se han realizado estudios al respecto, evidencia que en el hemisferio se ha configurado una tendencia creciente del consumo de drogas en los diversos grupos sociales y especialmente en los jóvenes. Tal consumo es una poderosa fuerza que incentiva a la oferta de sustancias ilícitas y al negocio de las drogas.

Esta evaluación ha constatado que los países del hemisferio incorporan programas de reducción de demanda como un componente importante de sus estrategias de drogas. Sin embargo, esto que puede ser considerado un signo positivo, se ve debilitado en sus alcances debido a que la mayoría de los países no ha asumido en plenitud la importancia de fortalecer este crucial aspecto del abordaje del fenómeno de las drogas.

La falta de desarrollo en los diversos países de políticas de capacitación en prevención de adicciones de los educadores de todos los niveles (primario, secundario, universitario) hace depender esta tarea de un número reducido de especialistas lo que limita su eficacia.

Asimismo la mayoría de los países no cuenta con estudios epidemiológicos nacionales que permitan estimar la magnitud del consumo de drogas en población general. Esto constituye una debilidad que impide evaluar la tendencia del consumo de drogas a través del tiempo y el impacto de las políticas y programas desarrollados en la demanda de drogas. Además, los programas de prevención llevados a cabo en poblaciones claves, no son evaluados para determinar su efectividad, lo cual impide identificar buenas prácticas y desechar aquellas que no generan impacto.

Menos de un cuarto de las naciones del hemisferio reportan haber comenzado programas de prevención del abuso de drogas en escuelas primarias y solamente algunas de éstas informan que están investigando su efectividad.

Cabe destacar que en todos los países del hemisferio la educación primaria está institucionalizada lo cual facilita la implementación de programas de prevención del uso indebido de drogas. La educación infantil, entre los 5 y los 8 años de edad, ha sido repetidamente mostrada como la clave para el desarrollo de actitudes, destrezas y comportamientos que se evidencian más tarde. Se piensa que la educación infantil a nivel primario ayudará a prevenir la adicción a las drogas.

En aquellos países del hemisferio que han desarrollado encuestas nacionales y locales de consumo de drogas se evidencia que el alcohol y el tabaco parecen ser las drogas de inicio en una edad promedio entre los 12 y los 14 años. El objetivo prioritario de los programas de prevención, es evitar el primer uso y las investigaciones señalan que si una persona joven llega a los 18 o 19 años sin haber probado drogas, la posibilidad que lo haga después, es significativamente menor.

Las evaluaciones existentes en el hemisferio de programas de prevención dirigidos a niños de edades tempranas demuestran que son un camino idóneo a efectos de reducir la posibilidad y aun evitar que los niños a los que fueron dirigidos ingresen en su adolescencia en el consumo de drogas.

Es útil tener en cuenta el gráfico siguiente que revela la falta de adopción de normas mínimas de tratamiento por la mayoría de los países del hemisferio:



## PAISES QUE ADOPTARON NORMAS MINIMAS DE TRATAMIENTO



Para la mayoría de los países no ha sido posible planificar la dotación de servicios de tratamiento ya que en muchos casos no cuentan con estudios que permitan estimar el número de drogodependientes que necesitan y podrían beneficiarse con los mismos.

Los programas de tratamiento y rehabilitación de drogas actualmente existentes en el hemisferio, tanto de naturaleza pública como de privada, no son evaluados para determinar su eficacia.

### B. Tendencias en el Uso de Drogas

Los estudios realizados hasta ahora señalan que las drogas lícitas, alcohol y tabaco, son las sustancias más utilizadas en el hemisferio. Las drogas ilícitas más utilizadas siguen siendo la marihuana y las derivadas del clorhidrato de cocaína. Sin embargo se advierte una tendencia creciente del uso indebido de productos farmacéuticos, es decir, el uso sin prescripción médica de productos tales como tranquilizantes, sedantes y morfina sintética.

Las nuevas tendencias del uso de drogas que se reportan son las denominadas sintéticas, tales como el éxtasis, ketamina y metanfetaminas. Asimismo el uso de mezclas de Dietilamida del Acido Lisérgico (LSD) con formaldehído; cocaína con marihuana y heroína con cocaína se informan como fenómenos localizados en algunos países.

Se reporta la existencia de brotes localizados de abuso del consumo de drogas a través de la vía inyectable, método virtualmente desconocido hasta ahora en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Esta situación incrementa el riesgo de algunas infecciones por Hepatitis C y VIH/ SIDA (Virus Inmuno Deficiencia Humana/ Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida) las cuales están asociadas con el uso de este tipo de vía de administración.

Los países del hemisferio deben reconocer que la reducción de la demanda constituye un componente clave para abordar el problema de las drogas, dotando a los programas de prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción social, de la legislación adecuada y el presupuesto necesario para su realización.

Por lo precedentemente expuesto, el compromiso de reducción de la demanda - asumido por todos los países en las Cumbres de las Américas y el Plan de Acción sobre Reducción de la Demanda aprobado por el Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicado a la Acción Común de las Drogas de 1998 - debe reafirmarse con acciones tanto estratégicas como sustantivas que aborden el problema de abuso de sustancias a través de políticas y programas de reducción de la demanda.

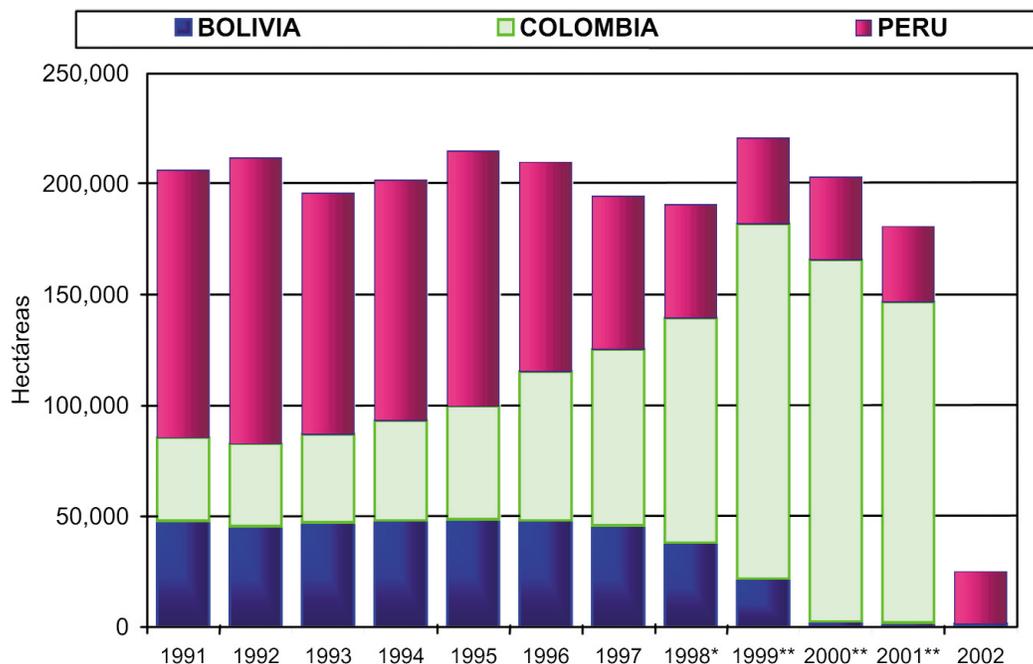


### III. REDUCCION DE LA OFERTA

#### A. Producción de Drogas y Desarrollo Alternativo

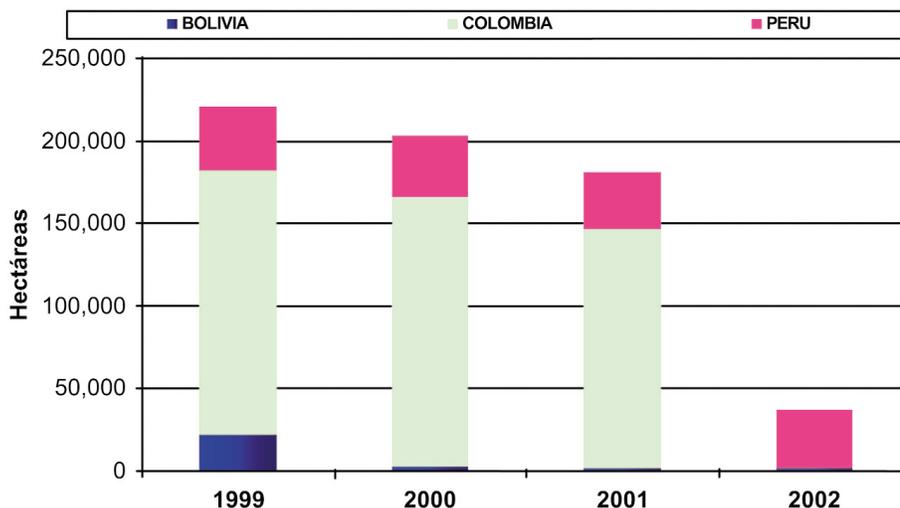
En el período 1999-2001 hubo una importante disminución de los cultivos ilícitos de coca en Bolivia y Perú. En contrapartida hubo un considerable aumento de esos cultivos en Colombia. En consecuencia, el total de los cultivos presentó una pequeña disminución al final del período evaluado.

**HECTAREAS CULTIVADAS DE COCA, 1991-2002**



\* El dato para 1998, corresponde a la cifra oficial del Gobierno Colombiano, con base en El Primer Censo Interinstitucional de Cultivos Ilícitos. No incluye la zona de distensión.  
 \*\* Los datos de Colombia para 1999 - 2001 se estimaron con una nueva metodología por lo que no son comparables con los años anteriores.  
 Nota: Los datos de Bolivia y Perú para 2000 a 2002 no incluyen las 12,000 hectáreas de áreas tradicionales en cada país. La cifra de Bolivia para 2002 corresponde a las hectáreas de la zona de Yungas hasta el mes de junio, y no representa un dato definitivo ya que no ha concluido la evaluación técnica.  
 Colombia informa que no es posible proporcionar las cifras del 2002 ya que el censo anual de cifras se realiza a principios de año. Dichas cifras aparecerán al inicio del año 2003.

**HECTAREAS CULTIVADAS DE COCA, 1999-2002**



Nota: Los datos de Bolivia y Perú para 1999 incluye las 12,000 hectáreas de áreas tradicionales de cada país. La cifra de Bolivia para 2002 corresponde a las hectáreas de la zona de Yungas hasta el mes de junio y no representan un dato definitivo ya que no ha concluido la evaluación técnica.  
 Colombia informa que no es posible proporcionar las cifras del año 2002 ya que el censo anual de cifras de coca se realiza a principios de año. Las cifras del 2002 aparecerán al inicio del año 2003.



Ha habido un incremento de dificultades en los esfuerzos de erradicación de los cultivos ilícitos de coca en Bolivia y Perú. Estos países afrontan preocupantes cuadros de protestas en importantes sectores de la población dedicada a la agricultura. Esta situación deriva del alto nivel de los precios de la hoja de coca, que produce una rentabilidad marcadamente superior a la de los cultivos lícitos. Las principales causas del alza de precios en Bolivia y Perú serían: la interrupción, a partir de 1999, de los vuelos de interdicción aérea en el Perú y el aumento en la erradicación e interdicción por parte de Colombia.

Una tendencia preocupante es el desplazamiento de cultivos de coca a países que no son productores tradicionales, como lo informan Ecuador y Venezuela.

Hace falta un análisis estadístico que permita una evaluación adecuada del alcance de los cultivos ilícitos de amapola en el hemisferio. Los datos disponibles indican la existencia de cultivos en escala importante en Colombia y México. Perú y Venezuela informan que habría una tendencia al desplazamiento de los cultivos a sus territorios. La tendencia ocasiona serios cambios en el comportamiento social y económico de aquellas comunidades afectadas por el cultivo, como consecuencia de estar involucradas voluntaria o involuntariamente. Igualmente, ocasiona una presión adicional en los recursos nacionales que ya se encuentran limitados.

La ausencia de herramientas de medición adecuadas impide un análisis estadístico que permita una evaluación apropiada de los cultivos de cannabis en el hemisferio. Esos cultivos existen, al menos en pequeña escala, en prácticamente todos los países de las Américas y en escala comercial en gran parte de ellos. Es preocupante que países que se estima son grandes productores, con base en los datos existentes de consumo e incautaciones, no hayan realizado esfuerzos para establecer sistemas para la evaluación de las áreas de cultivo de cannabis y la producción resultante. Hay que resaltar que las estadísticas disponibles demuestran que la principal droga ilícita de abuso en el hemisferio es la marihuana.

El desarrollo alternativo es un elemento esencial para la superación en la prevención y erradicación de los cultivos ilícitos. El mismo ha experimentado importantes progresos en los principales países productores, constituyéndose en una importante herramienta para combatir los cultivos ilícitos.

La reducción del precio de la hoja de coca en el mercado local desalienta su cultivo y hace más atractivas las actividades comerciales alternativas. La reducción del precio de la hoja de coca en el mercado local en 1997- 1998, hizo que los cocaleros abandonaran sus cultivos lográndose una considerable reducción del área sembrada en el Perú y Bolivia.

La pobreza, el desempleo, la falta de capacitación y las dificultades de mercado, así como la presión del crimen organizado, son factores por los cuales muchos pobladores rurales se dedican a los cultivos ilícitos en atención a la demanda de drogas. En ese sentido, para que los programas de desarrollo alternativo tengan éxito, es necesario estudiar el mercado, desarrollar programas educativos de capacitación, dar asistencia técnica y brindar apoyo financiero a los productores.

El desarrollo alternativo debe emplearse como acción proactiva contemplando el desarrollo social y económico. Es importante considerar la implementación de programas de desarrollo alternativo preventivo en áreas vulnerables al fenómeno del desplazamiento de los cultivos ilícitos en el hemisferio. El desarrollo alternativo debe considerarse y aplicarse a los demás cultivos ilícitos.

## **B. Productos Farmacéuticos y Sustancias Químicas Controladas**

Aun cuando los países han materializado avances con relación a la Primera Ronda de Evaluación 1999 – 2000 en lo que respecta a los mecanismos para prevenir el desvío de productos farmacéuticos y sustancias químicas controladas, desarrollando sus legislaciones así como sus capacidades para determinar sus necesidades, el 85% de los países del hemisferio (29 de 34) han merecido recomendaciones de la CICAD orientadas, en términos generales, al fortalecimiento



de sus sistemas de control. Los datos analizados exponen problemas en los controles existentes, tanto en la producción, distribución y consumo de productos farmacéuticos, como en las sustancias químicas utilizadas en la producción de drogas ilícitas.

Con relación al control de productos farmacéuticos, se observa que aun cuando la mayoría de países ha desarrollado normativa relativa a su regulación, en algunos casos ésta podría no estar implementándose o no estaría siendo aplicada de manera conveniente ya que existe evidencia, debido a la ascendente producción de drogas ilícitas, que importantes cantidades de sustancias controladas podrían estar siendo desviadas para uso indebido.

Los datos informados sobre el uso indebido de productos farmacéuticos son superiores a los correspondientes a otras drogas como la cocaína y la heroína. Ello indica que tales productos son susceptibles de desvío por canales ilícitos así como son posibles de una incorrecta indicación profesional. La situación carece de regulaciones idóneas y demuestra debilidad en los sistemas de control. Como resultado no se impide el desvío ilícito ni se alcanza a asegurar la permanencia de los medicamentos en su canal terapéutico.

Se destaca el hecho que la CICAD haya creado y convocado a una reunión del Grupo de Expertos Farmacéuticos; consideramos que ésta es una oportunidad para realizar una profunda revisión de los distintos aspectos vinculados a la regulación y control de productos farmacéuticos en el hemisferio.

Se observa que la regulación interna de los Estados, funciona acorde con las necesidades y circunstancias particulares de los mismos. No obstante, se estima que cada país debe tener una base legislativa sólida así como un marco regulatorio que apoye un mecanismo efectivo de monitoreo y acciones correctivas apropiadas.

La mayoría de los países (28 de 34), reportaron tener un sistema para el control de sustancias químicas controladas. Al mismo tiempo, 17 países hicieron referencia a la falta de un presupuesto adecuado, 8 de ellos cuentan con recomendaciones relativas a la fragilidad de sus legislaciones y 5 cuentan con sanciones mínimas.

Con relación a dichas sustancias químicas, existen diversos instrumentos que regulan internacionalmente este aspecto, incluso dentro del marco de las Naciones Unidas, sin embargo la progresión del desvío de precursores químicos viene acompañando la tendencia ascendente que se identifica en el proceso de producción de drogas ilícitas.

A pesar del régimen jurídico internacional vigente en la materia, los sistemas nacionales para el control de sustancias químicas varían de país en país, reflejando y respondiendo a sus propias necesidades. Si bien se trata de un aspecto de soberanía, estas variaciones en cuanto a control, representan oportunidades a las organizaciones delictivas para el desvío de sustancias químicas controladas con fines ilícitos. Se estima que la cooperación y coordinación entre las agencias de control es determinante para disminuir tal posibilidad.

En ese sentido se hace indispensable para los países la plena aplicación de las convenciones internacionales en referencia al establecimiento de mecanismos que garanticen la efectividad de los sistemas de control.

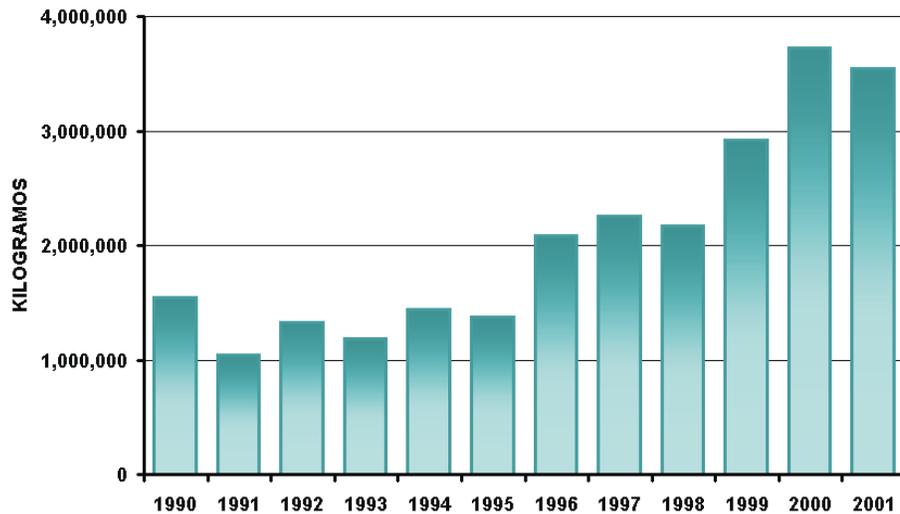


## IV. MEDIDAS DE CONTROL

### A. Tráfico Ilícito de Drogas

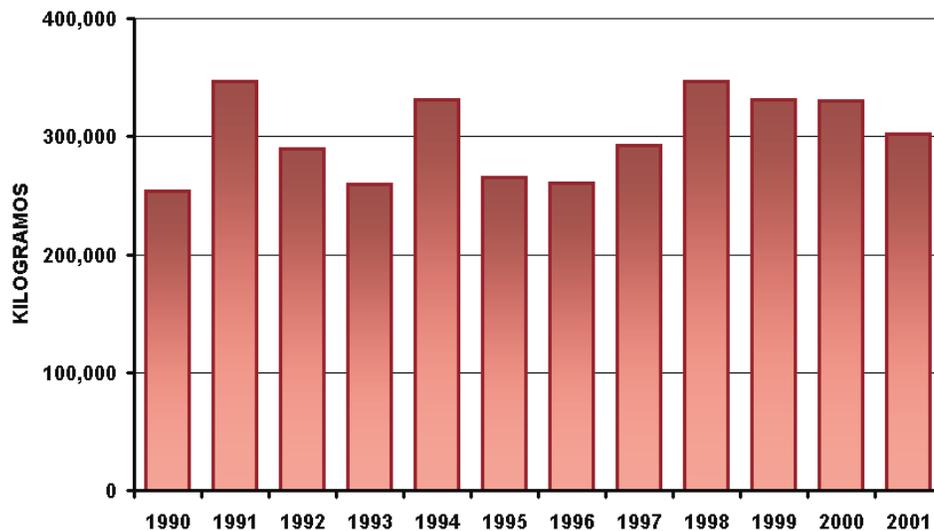
En el año 2001 se han verificado niveles de incautación de cannabis y cocaína menor que en el año 2000, aunque no de modo significativo.

#### INCAUTACIONES DE CANNABIS EN EL HEMISFERIO



Fuente: CICAD / CICDAT

#### INCAUTACIONES DE COCAINA EN EL HEMISFERIO

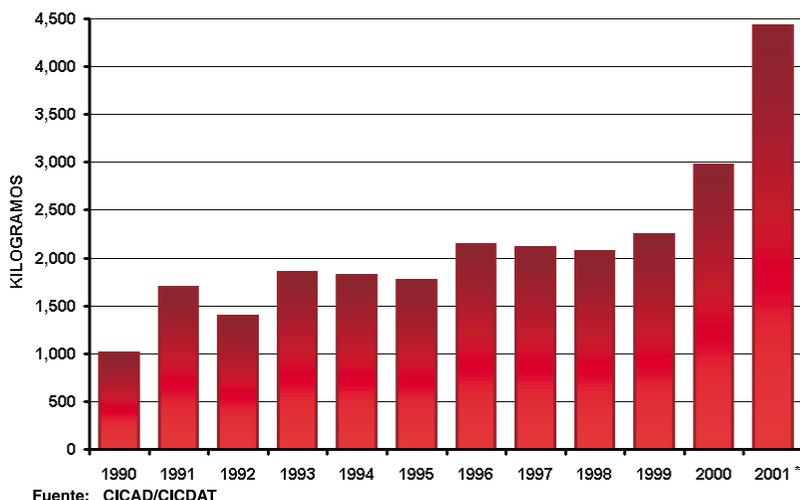


Fuente: CICAD / CICDAT

La situación difiere respecto del nivel de incautaciones de heroína registrados en la región que verifica aumentos importantes en los últimos años. Esto podría explicarse por la erradicación de importantes áreas de cultivo de amapola en otras regiones del mundo, situación que habría provocado un incremento significativo en la producción de tal cultivo en este Hemisferio.



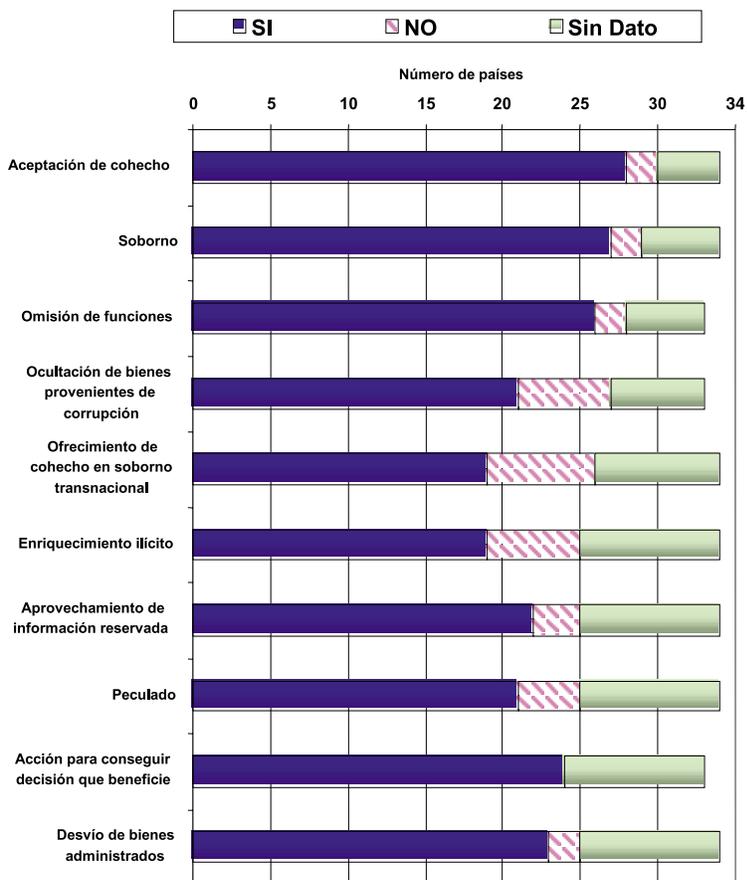
### INCAUTACIONES DE HEROINA EN EL HEMISFERIO



### B. Corrupción

Como se mencionó anteriormente, se ha notado un progreso importante en cuanto al número de países que han ratificado la Convención Interamericana contra la Corrupción. Este avance incuestionable supone que las conductas ilícitas en la materia han sido debidamente tipificadas como delitos en la legislación pertinente de la mayoría de los países del hemisferio, como lo consigna el siguiente cuadro:

### CONDUCTAS TIPIFICADAS COMO DELITOS DE CORRUPCION





Pese a lo expresado anteriormente, la información sobre el número de funcionarios públicos condenados por delitos de corrupción relacionados con el tráfico ilícito de drogas es escasa y poco detallada, lo que no permite tener un panorama completo de los progresos realmente logrados porque no se dispone de información sobre la aplicación efectiva de las normas en la materia.

Cabe destacar que de los 11 países que informaron sobre el número de funcionarios públicos condenados por delitos de corrupción relacionados con el tráfico ilícito de drogas, 8 personas fueron condenadas en los años 2000 – 2001, lo cual demuestra que el número de condenas es muy bajo.

En el caso de funcionarios públicos condenados directamente por tráfico ilícito de drogas, tomando los datos proporcionados por 21 países durante los años 2000 – 2002, en total 150 funcionarios públicos resultaron condenados. Este dato se refiere a aquellos funcionarios públicos que cometen un delito en virtud de lo previsto por la legislación penal, por ejemplo quienes formen parte de una organización criminal dedicada al tráfico ilícito de drogas.

Finalmente los datos e información suministrados, en algunos aspectos insuficientes, en atención a la gravedad de las conductas descritas no posibilitan la adecuada evaluación del hemisferio en este aspecto.

### C. Armas de Fuego y Municiones

Aunque la mayoría de los países del hemisferio cuentan con medidas de control de armas de fuego y municiones que incluyen en la mayoría de los casos leyes que incriminan penalmente su producción y tráfico ilícito, su aplicación no es adecuada o existen lagunas de legislación en algunos aspectos. Por tanto los sistemas legales resultan inapropiados para controlar y prevenir el desvío ilícito.

Se ha reportado falta de coordinación entre algunas de las agencias responsables del control a nivel nacional e internacional. La inadecuada coordinación en los niveles nacionales se adjudica a falta de operatividad resultante de la limitación de los datos registrados y la forma en que son llevados los registros. En tal sentido se advierte que no siempre la información se conserva en forma electrónica y si bien el mantenimiento de la información en forma manual no es óbice para contar con un sistema operativo, sí se informa como un problema al momento de brindar la información requerida. Es pertinente señalar que mientras 25 países conservan los registros de las operaciones de importación de armas de fuego, sólo 11 de ellos cuentan con los registros de embarques para exportación y tránsito. Todo lo anterior va en detrimento evidente de una cooperación efectiva de los países tanto a nivel regional como internacional.

Es evidente la carencia de información sobre número de arrestos por delitos de posesión y tráfico de armas de fuego u otros delitos, en particular delitos relacionados a las drogas en los que se involucren armas de fuego. Asimismo, el número de solicitudes de cooperación internacional sobre problemas vinculados con armas de fuego es reducido.

Similar escasez surge con relación a los decomisos en esta materia, sin embargo más de la mitad de los países invocaron contar con mecanismos eficaces para evitar que vuelvan al mercado ilícito las armas y municiones que hubieran sido decomisadas. El destino que se otorga a las armas y municiones decomisadas comúnmente son la destrucción, la donación a un organismo gubernamental o la venta a una institución gubernamental.

La Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos, y otros Materiales Relacionados (CIFTA) ha sido ratificada por 16 países del hemisferio, lo cual refleja, desde la Primera Ronda de Evaluación 1999-2000, progreso en la lucha contra el desvío de armas de fuego y municiones. La CICAD considera que en la medida en que los Estados apliquen efectivamente las disposiciones de la Convención, tanto en lo que se



refiere a la normativa nacional como en lo que respecta a acciones de cooperación internacional, la mayor parte de las deficiencias que han sido identificadas por el MEM podrían ser solucionadas.

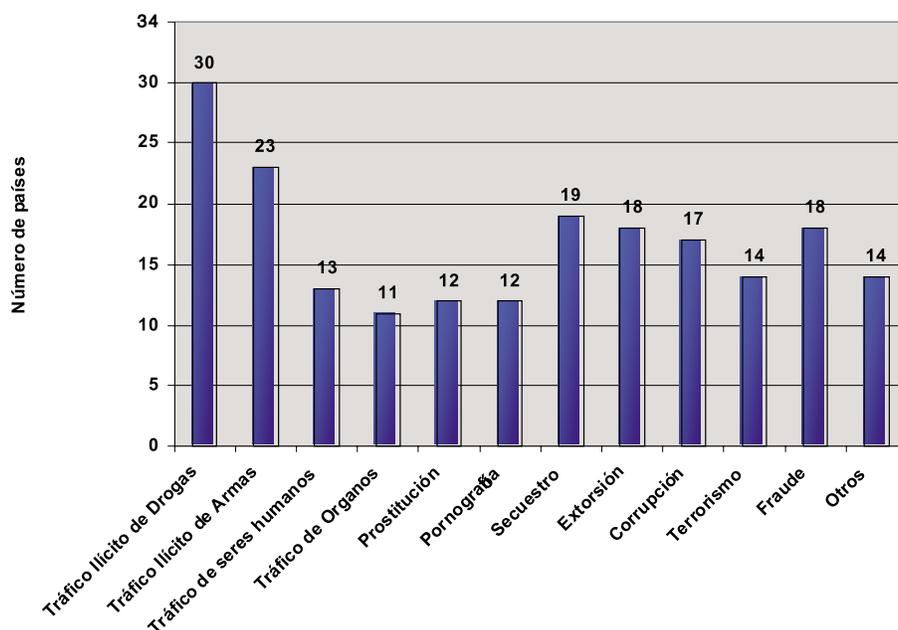
Las diferencias que se advierten en las penas establecidas en los distintos países, así como en las causales del delito, impiden la aplicación eficaz de un sistema hemisférico de prevención y control en la materia.

#### D. Lavado de Activos

De acuerdo con la información proporcionada por los Estados se nota progreso en la materia. Entre otros, la tipificación del delito de lavado de activos en forma autónoma que ha sido adoptado por la mayoría de los países. El Reglamento Modelo de Lavado de Dinero (CICAD) ha permitido mantener una coherencia con las normas sancionadas, en tanto éstas se apegan a dicha disposición.

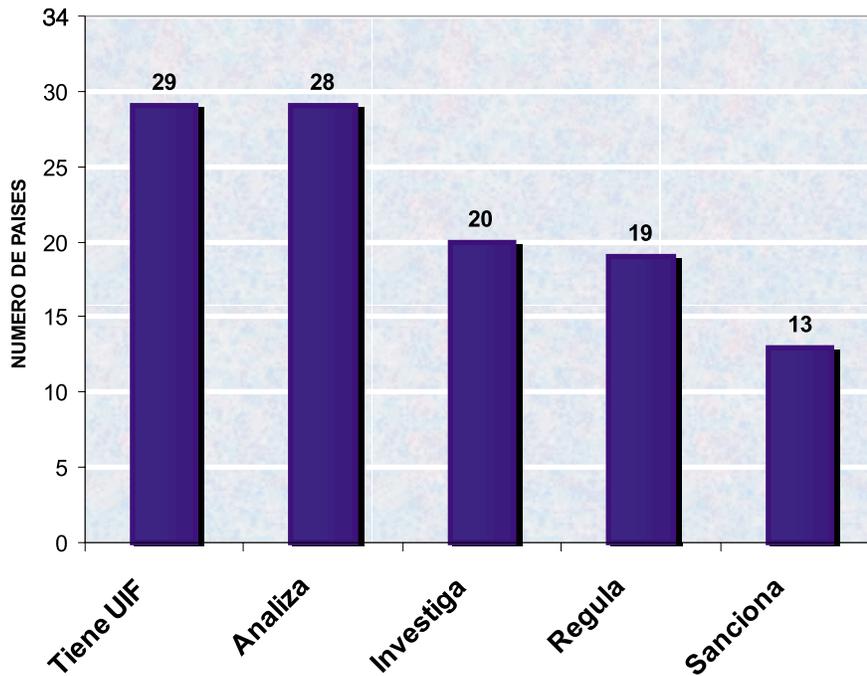
De acuerdo al consenso actual internacional, derivado entre otros del Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado de la CICAD y de la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, además del tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos, varios países del hemisferio han determinado que los siguientes crímenes sean "delitos graves" cuyo producto da lugar al lavado de activos: tráfico ilícito de armas, tráfico de seres humanos (incluyendo inmigrantes ilegales) y tráfico de órganos, prostitución, pornografía, secuestro, extorsión, delitos contra la Administración (corrupción), terrorismo y su financiamiento y fraude. La tipificación de los mismos como delitos predicados del lavado de activos es fundamental para contar con un sistema legal antilavado completo y eficiente.

#### PAISES QUE TIPIFICAN EL LAVADO DE ACTIVOS PROVENIENTES DE DELITOS GRAVES



También se han logrado avances con la creación, en la mayoría de los países del hemisferio, de las Unidades de Inteligencia/ Investigación/ Información Financieras (UIFs). Tales unidades propuestas por el Reglamento Modelo referido son organismos centrales, cuyo cometido es recibir, solicitar, analizar y elevar a las autoridades competentes los informes referidos a las transacciones financieras, cuando las mismas involucren activos sobre cuya procedencia existan sospechas de ilicitud.

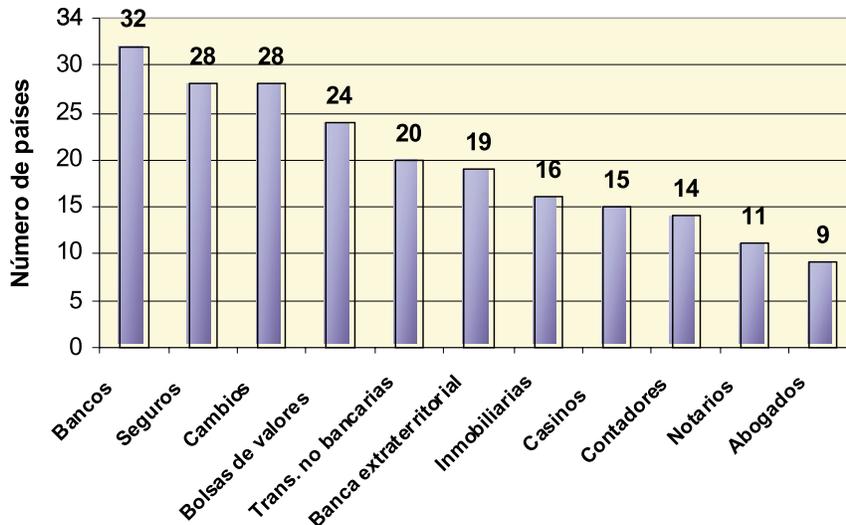
### EXISTENCIA DE LA UIF Y SUS FUNCIONES



Lamentablemente, la existencia de una referencia normativa e institucional no se ha traducido en los resultados esperados. Es evidente que los datos suministrados revelan debilidad y disparidad en lo operativo. En este sentido teniendo en cuenta que al ser los sistemas antilavado de reciente creación en un número importante de países, existen aún deficiencias en la tarea de control, análisis, investigación y juzgamiento en algunas áreas del hemisferio.

Una debilidad manifiesta en muchos casos es la ausencia de regulación de actividades que constituyen sectores de riesgo de lavado de activos, como son los casinos y algunas profesiones debidamente identificadas, así como el ámbito inmobiliario. Es en el sector financiero, donde se han aplicado reglamentaciones más severas, que se pueden observar avances sensibles que contrastan con las áreas aludidas en la que también es frecuente la comisión del delito.

### ACTIVIDADES CONTROLADAS PARA LAVADO DE ACTIVOS POR SECTOR REGULADO





La mayoría de los países del hemisferio forma parte de grupos internacionales en materia de prevención y control de lavado de activos. La participación de los países de la región en grupos como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), Grupo de Acción Financiera Internacional de Sudamérica (GAFISUD) y el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC) y la participación de las UIF's en el Grupo Egmont revelan el compromiso asumido por el hemisferio. Cabe mencionar, que aún se notan deficiencias en la implementación de lo operativo debido a la falta de aplicación de un marco jurídico adecuado, capacitación de funcionarios y financiamiento suficiente.

Debe señalarse que las debilidades y carencias existentes en la implementación de lo operativo, representan obstáculos para la cooperación internacional, como el que supone la inexistencia de Memorandos de Entendimiento en materia de intercambio de información administrativa por parte de las UIFs, de la cual informan veinte países. Por otra parte, la respuesta de aquellos que reportan contar con dichos Memorandos no ha podido ser verificado al comparar la información, lo cual refleja falta de consistencia.

La realidad que surge es el peligro de que estas normas internacionales se transformen en "letra muerta", circunstancia negativa en sí misma. Por otra parte, la debilidad en la implementación de los decomisos, que es una medida judicial, implica como resultado la posibilidad del reciclaje de los activos, la multiplicación de los mismos y el incremento de la capacidad del delincuente para corromper.

#### **E. Cooperación Internacional y Extradición**

Un problema que se identifica dentro de todas las medidas de control es en cuanto al cumplimiento de los países en materia de extradición y cooperación internacional. Se refleja una laxitud en la aplicación de la ley y de las disposiciones internacionales en materia de cooperación jurídica, que beneficia de manera directa al crimen organizado nacional y transnacional.

Existen fallas en el compromiso contra la corrupción que requieren un cambio de cultura que no permita prohijar la impunidad y no justifique excusas para eludir la cooperación internacional y el cumplimiento de la extradición siempre que se acredite la existencia del delito de corrupción.

Aunque encontramos algunas formas de cooperación hemisférica, ciertas respuestas revelan contradicciones que no permiten conocer la realidad de la cooperación jurídica internacional y de la extradición. Más de la mitad de los países no proporcionaron la información requerida en esta materia y los que así lo hicieron reflejaron datos confusos.



## CONCLUSIONES

El Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) ha permitido establecer un proceso objetivo de Evaluación Multilateral para dar seguimiento al progreso individual y colectivo de los esfuerzos hemisféricos en el tratamiento del problema de las drogas. Esto es en sí mismo un éxito considerable que no tiene precedente en la comunidad internacional.

El informe surgido de la Segunda Ronda de Evaluación del MEM demuestra que el problema de las drogas en el hemisferio ha podido ser enfrentado con políticas multidisciplinarias. En este sentido, se ha constatado que la forma idónea de abordar el problema mundial de las drogas se da a través de la coordinación multilateral, en la que cada país asuma su responsabilidad en los diferentes aspectos en que se ve afectado por el problema de las drogas, con acciones coherentes y sostenidas.

La efectividad de la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio dependerá del conjunto armónico de las acciones nacionales, las cuales deben incluir de manera esencial, un componente de cooperación internacional enmarcado en el principio de responsabilidad compartida.

Dentro de los avances que deben destacarse, se cuenta el fortalecimiento institucional y la puesta en vigor de un marco jurídico internacional común. Convenciones internacionales relacionadas con el tema recibieron un importante número de firmas y ratificaciones por los Estados miembros. Prácticamente todos los Estados Miembros han desarrollado Planes Nacionales que contemplan todos los aspectos del problema de las drogas; han creado o fortalecido a sus autoridades coordinadoras centrales y han comenzado a poner en marcha observatorios nacionales de drogas con el apoyo de la cooperación internacional.

En el ámbito de reducción de demanda se han formulado estrategias nacionales en la totalidad de los países y se han empezado a ejecutar programas nacionales de prevención en poblaciones específicas tales como escolares, niños de la calle y población carcelaria. Se ha constatado la existencia de normas mínimas de atención a farmacodependientes en la mayoría de los países, aun cuando estas, en varios casos, no son aún obligatorias en todos los centros de tratamiento.

Uno de los principales problemas en el Hemisferio es la falta de conocimiento respecto de la dimensión del consumo de sustancias ilícitas en su población. La escasez de estudios epidemiológicos comparables y la falta de conservación de registros, dificultan el diseño de políticas de prevención y reducción del consumo enfocadas de manera eficaz y eficiente. Un resultado positivo del proceso del MEM ha sido la adopción de una metodología uniforme por la mayoría de los países para la recolección de datos uniformes sobre el consumo de drogas (SIDUC).

La información disponible en el ámbito de reducción de la oferta indica que se ha logrado una disminución de cultivos ilícitos de coca, respecto de la evaluación anterior. Esto se ha logrado gracias a la aplicación de estrategias integradas de erradicación y desarrollo alternativo. El cultivo de marihuana se ha extendido en el hemisferio, y la mayoría de los estados aún no cuentan con mecanismos para estimar la dimensión de estos cultivos ilícitos.

Se han materializado algunos avances en la construcción de mecanismos efectivos para prevenir el desvío de productos farmacéuticos y sustancias químicas controladas a canales ilícitos, sin embargo, muchos estados no aplican de forma eficaz las convenciones internacionales vigentes, ni su legislación en la materia. Por otra parte se ha detectado un incremento en la elaboración, tráfico y consumo de las drogas sintéticas en el Hemisferio.

En el ámbito de medidas de control, la evaluación ha demostrado avances en la puesta en práctica del marco jurídico e institucional responsable de la ejecución de políticas contra la corrupción, contra el tráfico de armas y contra el lavado de activos. Sin embargo, la ausencia de registros y controles estadísticos en muchos países en estas áreas, no permite evaluar el desarrollo de las políticas públicas adoptadas.



De la información suministrada por los países para sus informes nacionales, se desprende que en materia de extradición y asistencia judicial internacional es necesaria una mayor cooperación de los Estados a través de la aplicación efectiva de los convenios multilaterales y bilaterales para impedir la impunidad de los delitos.

La realidad del avance de las estrategias de drogas de los países es muy diversa en cuanto a grados de desarrollo, observando debilidades que lesionan la eficacia de la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio. En ese sentido se ha procurado realizar recomendaciones específicas y constructivas a los países de modo que puedan traducirse en decisiones de política nacional, que redunden en fortalecer el esfuerzo del Hemisferio para contener los problemas asociados al consumo y tráfico de drogas ilícitas y sus delitos conexos.

Para concluir, el MEM constituye un esfuerzo ejemplar de transparencia y cooperación. El apoyo técnico y financiero aportado por organismos internacionales y países donantes, ha sido clave para su desarrollo. Su implementación y perfeccionamiento depende de la voluntad política de los Estados miembros y del cumplimiento que éstos den a las recomendaciones que se les han formulado.



## RECOMENDACIONES

Además de las recomendaciones formuladas de forma individual, los países deben desarrollar las siguientes recomendaciones en coordinación con la Secretaría Ejecutiva de la CICAD:

1. **DESARROLLAR EN EL CORTO PLAZO PROGRAMAS DE CAPACITACION Y PREVENCION EN ESCUELAS PRIMARIAS (DOCENTES Y ALUMNOS) A FIN DE EVITAR LA INICIACION DEL USO INDEBIDO DE ALCOHOL Y TABACO Y OTRAS SUSTANCIAS SICOACTIVAS.**
2. **EVALUAR LOS PROGRAMAS DE PREVENCION Y TRATAMIENTO PARA DETERMINAR LOS MAS EFECTIVOS Y QUE GENERAN MAYOR IMPACTO EN LA POBLACION BENEFICIARIA.**
3. **REALIZAR ESTUDIOS EPIDEMIOLOGICOS NACIONALES DE MANERA SISTEMATICA QUE PERMITAN ESTIMAR LA MAGNITUD DEL CONSUMO DE DROGAS EN LA POBLACION GENERAL.**
4. **DESARROLLAR METODOLOGIAS QUE PERMITAN ESTIMAR LA EXTENSION DE LOS CULTIVOS DE AMAPOLA Y CANNABIS EN EL HEMISFERIO.**
5. **IMPLEMENTAR PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO QUE NO SEAN DAÑINOS AL MEDIO AMBIENTE Y COMERCIALMENTE VIABLES, EN AREAS SUSCEPTIBLES A LA INTRODUCCION DE CULTIVOS ILICITOS.**
6. **PROMOVER LA APERTURA DE MERCADOS, CUANDO SEA APROPIADO, PARA LOS PRODUCTOS DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO CON EL OBJETO DE MEJORAR LA SOSTENIBILIDAD DE ESTOS PROGRAMAS.**
7. **PROMOVER EL INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS EN MATERIA DE DESARROLLO ALTERNATIVO ENTRE LOS PAISES DEL HEMISFERIO INCLUYENDO LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA PRESERVAR EL MEDIO AMBIENTE.**
8. **REALIZAR UNA PROFUNDA REVISION DE LA NORMATIVA INTERNA RELATIVA AL CONTROL DE PRODUCTOS FARMACEUTICOS CON EL FIN DE FORTALECER LOS MECANISMOS DE COORDINACION ENTRE LOS SECTORES INVOLUCRADOS.**
9. **DETERMINAR EL MECANISMO MAS ADECUADO PARA OPTIMIZAR EL USO DE LA "NOTIFICACION PREVIA" Y OTRAS ACCIONES TENDIENTES A PROMOVER LA COOPERACION INTERNACIONAL ASI COMO EL FORTALECIMIENTO DE LA FISCALIZACION DE LAS SUSTANCIAS QUIMICAS CONTROLADAS.**
10. **IMPLEMENTAR UN SISTEMA DE COMUNICACION Y COORDINACION HEMISFERICA CON LA FINALIDAD DE MEJORAR Y FACILITAR LA COOPERACION Y COORDINACION ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LO RELACIONADO AL CONTROL DE PRODUCTOS FARMACEUTICOS COMO AL DE SUSTANCIAS QUIMICAS CONTROLADAS EN LOS AMBITOS NACIONAL E INTERNACIONAL.**
11. **PROMOVER EL ESTABLECIMIENTO DE SISTEMAS GUBERNAMENTALES DE COORDINACION Y CONTROL DE LA IMPORTACION, EXPORTACION Y TRANSITO DE ARMAS DE FUEGO Y LA CONSERVACION DE LOS REGISTROS SIGUIENDO EL REGLAMENTO MODELO DE LA CICAD, CON EL PROPOSITO DE MEJORAR EL INTERCAMBIO DE INFORMACION ENTRE LOS ESTADOS EN ESTA MATERIA.**



12. FORTALECER LA COOPERACION JUDICIAL INTERNACIONAL Y LOS MECANISMOS DE EXTRADICION ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS, CON EL PROPOSITO DE ENFRENTAR DE MODO MAS EFICIENTE LOS DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS, LA CORRUPCION, Y OTRAS MANIFESTACIONES DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL Y COMBATIR LA IMPUNIDAD.
13. ADOPTAR LA REGLAMENTACION APROPIADA PARA REGULAR ACTIVIDADES EN SECTORES DE ALTO RIESGO DE LAVADO DE ACTIVOS DISTINTOS DE LOS FINANCIEROS.
14. FORTALECER LOS PROGRAMAS DE CAPACITACION EN MATERIA DE LAVADO DE ACTIVOS DIRIGIDOS A AUTORIDADES COMPETENTES Y SUJETOS OBLIGADOS.
15. FORTALECER LA COOPERACION TECNICA Y FINANCIERA ACTUAL PARA ABORDAR LOS PUNTOS DEBILES DE LOS PAISES EN MATERIA INSTITUCIONAL Y DE CAPACIDAD DE RECURSOS HUMANOS ASI COMO EN LAS AREAS CRUCIALES, PARA LA ADOPCION DE UN ENFOQUE INTEGRAL PARA SUS PROGRAMAS ANTIDROGAS, CON BASE EN EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD COMPARTIDA.



