

# **Ley Marco Contra el Narcotráfico, Prevención y Tratamiento de las Adicciones, al Tenor de la Siguiete,**

## **EXPOSICION DE MOTIVOS.**

Esta propuesta normativa retoma datos y recomendaciones que se desprenden del Informe Mundial sobre las Drogas 2009, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), publicado a finales del mes de junio del mismo año.

### **Retos de la lucha contra el narcotráfico y el consumo de drogas**

La lucha contra el narcotráfico requiere desarrollar estrategias regionales enmarcadas en una estrategia internacional que permita superar las limitaciones de los enfoques locales.

En América Latina el narcotráfico es una amenaza a la seguridad de la región y se requiere un marco legal que armonice y facilite que su combate en cada país se haga bajo una estrategia compartida.

Es necesario que los países cuenten con un marco legislativo común que oriente la homologación en lo posible de las legislaciones nacionales, especialmente de aquellos aspectos e instrumentos que faciliten la cooperación regional y la operación conjunta de los agentes de seguridad en un contexto de pleno respeto a la soberanía de los estados.

Por tanto, se requiere una Ley Marco inscrita en la lógica de una reforma que permita a los países integrantes del Parlamento Latinoamericano (Parlatino), perfeccionar y consolidar las legislaciones nacionales, sus regulaciones y mecanismos de cooperación regionales, así como diseñar políticas y programas públicos acordes con la evolución del narcotráfico en el mundo.

### **La reforma hacia un modelo más preventivo que privilegie la seguridad humana**

**Las drogas** ilícitas representan un peligro para la salud y el narcotráfico una amenaza a la seguridad de las naciones de América Latina; por tanto, **deben seguir siendo combatidas por los gobiernos** de la región mediante el fortalecimiento de los **sistemas de prevención, salud, vigilancia, fiscalización y penalización, nacionales y regionales.**

De acuerdo al último informe sobre las drogas en el mundo, elaborado por las Naciones Unidas, la demanda en los grandes mercados de droga tiende a estabilizarse; sin embargo, su penalización, fiscalización y control no está dando los resultados deseados.

Al respecto se puede decir que el fenómeno del narcotráfico sigue una fase expansiva en América Latina, afectando a su población por el crecimiento en el consumo de droga en la región; por la violencia, asesinatos e inseguridad que acompañan al tráfico ilegal de drogas; por el involucramiento y control de los cárteles en las redes de la delincuencia organizada; y por la corrupción que origina entre las autoridades de distintos órdenes de gobierno.

El crimen organizado afecta la seguridad de los Estados, por lo que ya es uno de los temas a tratar por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El narcotráfico representa un problema de seguridad y otro de salud por lo que también es atendido por la Organización Mundial de la Salud, de ahí que es conveniente mantener esta distinción y **promover que los responsables de hacer cumplir la ley se fijen mucho más en los traficantes que en los farmacodependientes**, evitando la criminalización de los segundos, bajo el entendido de que estos más bien son víctimas de los primeros y necesitan ayuda médica. Por lo anterior, la Ley Marco en comento deberá, además de visualizar los problemas de seguridad y de persecución del delito, **enfocarse también a la universalización en la región del tratamiento de la toxicomanía.**

La estrategia para la región no debe circunscribirse a la persecución del narcotraficante, sino también **debe favorecer y destinar mayores recursos a la investigación (y extinción) patrimonial** de los delincuentes, **el combate a la corrupción** y, **sobre todo, a la prevención del delito y la rehabilitación de las víctimas.**

La Ley Marco deberá *promover la reforma de los modelos judiciales persecutorios y reactivos por otros que privilegien la prevención, erradicación y rehabilitación, sin menoscabo de lo primero.*

### **Sobre la persecución del narcotraficante**

El enfoque tradicional de persecución del narcotráfico que privilegia *estrategias locales se deberá modificar por otro que permita profundizar la investigación transnacional del delito y la diversidad de formas que adopta* al entremezclarse con otros fenómenos delincuenciales internacionales como el tráfico de armas, de personas, dinero y el contrabando, principalmente.

#### **a) Un sujeto transnacional**

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, es relativamente reciente (15 de diciembre de 2000) y no todas las legislaciones del mundo y programas nacionales han reparado en su importancia y, por tanto, en producir las reformas necesarias para **pasar de la cooperación en materia de información, a la instrumentación de estrategias internacionales, regionales y transnacionales.**

Es de gran utilidad la información que la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA) proporciona con relación a cómo los cárteles colombianos y los mexicanos se han transnacionalizado. El último reporte de esta agencia hace referencia a operaciones en África, desde hace dos años, mediante las cuales se provee de precursores químicos para la elaboración de drogas sintéticas.

La pregunta es si la DEA debe ser la única que diseñe la estrategia internacional de investigación y si la INTERPOL no dejó de ser hace mucho tiempo un modelo de policía internacional con serias limitaciones para lograr los propósitos en materia de persecución del narcotráfico.

Para no caer en lugares comunes será necesario que esta Comisión de Seguridad Ciudadana... pueda **evaluar estos mecanismos de persecución de la delincuencia transnacional y determinar a partir de ello cuáles son las medidas legales más recomendables para propiciar las reformas** necesarias para **que nuestros sistemas de investigación nacionales de la delincuencia organizada se constituyan como subsistemas de un sistema regional articulado al internacional** que se prefigura en la Convención contra la Delincuencia del 2000.

Se necesita generar legislación regional y nacional que permita **reconocer al narcotraficante como un sujeto transnacional** por lo que además de **revisar los tratados de extradición**, deberán **homologarse los criterios de penalización y los sistemas penitenciarios para este tipo de delitos.** Para ello será necesario **comparar las penas que en cada uno de nuestros países se aplican y determinar una tipología de las penas contra los narcotraficantes.**

Tenemos que partir del reconocimiento de un hecho: es mayor el proceso de transnacionalización de los cárteles de la droga que el observado por los estados que los combaten.

Una ventaja de la delincuencia organizada sobre las agencias encargadas de combatirla radica en que mientras aquella ha logrado llegar al nivel transnacional éstas se mantienen en el esquema del orden y seguridad interior. La corresponsabilidad y la cooperación multilateral deben proyectarse al nivel supranacional para dar una respuesta de la misma proporción al crimen que funciona como una unidad más allá de las fronteras.

Además la región debe rechazar y prescindir totalmente de cualquier mecanismo de certificación unilateral empleado y aplicado con fines de retaliación política.

### ***b) Producción***

América Latina continúa produciendo drogas que son demandadas en todo el mundo.

Colombia sigue como el país con más cultivos de arbusto de coca con 81 mil ha en 2008. Perú le sigue con 56 mil 100 ha y Bolivia 30 mil 500 ha. (La última información de ONU desplaza a Colombia al segundo lugar, después de Perú)

La producción estimada de cocaína a nivel mundial disminuyó en un 15%, de 994 toneladas métricas en 2007 a 845 toneladas métricas en 2008, según reporta la UNODC. Esta disminución obedece a una fuerte reducción de la producción de cocaína en Colombia (28%), que no se vio compensada por aumentos en Bolivia y el Perú. Disminuye su producción, pero incrementa su precio entre los consumidores finales que experimentan una disminución de la calidad de lo que consumen.

El hecho de que la droga sintética y el cannabis pueden producirse en cualquier parte ha dado lugar a que los países de la región experimenten un incremento en la producción ilegal de este tipo de drogas.

La UNODC reporta que es mucho más difícil el cálculo del cultivo del cannabis. La superficie total estimada de producción de cannabis a nivel mundial al aire libre en 2008 varía de 200.000 hectáreas a 642.000 hectáreas. La producción total de hierba de cannabis se estima entre 13.300 toneladas métricas y 66.100 toneladas métricas, en tanto que la producción estimada de resina de cannabis se sitúa entre 2.200 toneladas métricas y 9.900 toneladas métricas.

Con relación al cannabis ha crecido el debate en torno a si es conveniente o no su legalización. En México en el contexto de la reforma que se refiere no faltó quien intentara promover esta propuesta; sin embargo, no prosperó concluyéndose que es una droga de iniciación a la adicción y consumo de drogas más dañinas.

Será de importancia estratégica el **revisar las experiencias y los mecanismos** mediante los cuales campesinos y agricultores que en algún momento se vieron obligados a la realización de cultivos ilegales pudieron contar con los **apoyos necesarios para reconvertir sus actividades productivas**.

Sobre este punto es necesario que la Comisión analice este tipo de experiencias y determine una **disminución o anulación de penas en los casos en los que productores del campo que incurrieron en este ilícito opten por reorientar y reconvertir sus cultivos**.

Estas medidas deberán estar acompañadas de programas agropecuarios encaminados a *erradicar estructuralmente los cultivos ilegales*, para lo cual se requerirá la concurrencia de políticas públicas y el apoyo de organismos multilaterales como la FAO. Asimismo debe evitarse que se apliquen procedimientos científicos, técnicos, biogenéticos o cualquier investigación destinada a incrementar los efectos dañinos y capacidad de adicción. Ejemplo de esto es la creación de la marihuana transgénica o “Supermarihuana” que contiene cantidades superiores de tetrahidrocannabinol (THC), principio activo de la marihuana. Lo mismo cabe para todo tipo de sustancias ilícitas “sintéticas”.

### ***c) Tráfico***

Los territorios, mares y el espacio aéreo latinoamericano constituyen las principales rutas del tráfico de drogas del hemisferio sur al hemisferio norte.

Durante 2008, se observó una reducción significativa del tráfico de cocaína hacia América del Norte, donde Estados Unidos constituye el mercado de consumo más grande del mundo. Esto se reflejó en el

rápido aumento de los precios y la caída del nivel de pureza de la cocaína. En 2008 el Reino Unido también comunicó una caída de los niveles de pureza de la cocaína.

Por su parte, las incautaciones totales de hierba de cannabis ascendieron en 2007 a 5.557 toneladas métricas, un incremento de aproximadamente el 7% respecto del año anterior.

Al igual que en 2006, la mayor parte de las incautaciones de hierba de cannabis comunicadas en 2007 correspondieron a México (39% del total a nivel mundial) y a los Estados Unidos de América (26%).

Las incautaciones de estimulantes de tipo anfetamínico (ETA) a nivel mundial han seguido aumentando y en 2007 ascendieron a casi 52 toneladas métricas, superando su nivel máximo del año 2000 en más de 3 toneladas métricas. El grupo de las anfetaminas domina las incautaciones de ETA y representa el 84% de todas las incautaciones en cuanto al volumen, y la metanfetamina constituye la mayor parte de este grupo.

En 2007 también se produjo un aumento extraordinario de las incautaciones de sustancias del grupo del “éxtasis” (el 16% de todas las incautaciones de ETA); se observaron aumentos considerables en varios mercados grandes. En la mayoría de los casos el tráfico de ETA es intrarregional, de manera que se cruzan pocas fronteras internacionales, pero los precursores químicos con que se fabrican los materiales de los ETA siguen traficándose en todo el mundo. A menudo se desvían de la manufactura lícita en Asia meridional, oriental y sudoriental.

Con el fin de lograr que la Ley Marco pueda aportar elementos que contribuyan a la disminución del tráfico de drogas y los precursores químicos para la fabricación de las drogas sintéticas será necesario revisar los avances de las reformas de nuestros países de tal suerte que se recuperen las legislaciones más exitosas en materia de controles aduanales, combate a la corrupción, profesionalización de los agentes policiales y el desarrollo de sistemas tecnológicos de rastreo; asimismo, las restricciones o no sobre la industria de los fármacos que en otras latitudes son considerados ilegales (como la seudoefedrina).

#### ***d) Articulación de redes delincuenciales***

En lugar de disminuir las actividades del narcotráfico tienden a incrementarse y a diversificarse, involucrando a cada vez un mayor número de personas de diferentes sectores y medios rurales y urbanos.

Hoy los cárteles de la droga articulan y ejercen control sobre las bandas delincuenciales que operan el contrabando, el tráfico de armas, de personas, la prostitución, las pandillas juveniles, el robo de autos, la falsificación de billetes, el financiamiento de actividades en la economía informal, desdibujándose las fronteras entre la delincuencia organizada y la delincuencia común.

A mayor eficacia en el combate a los cárteles de la droga, mayor atomización de sus operaciones y mayor diversificación de sus actividades y articulación con las bandas de la delincuencia organizada y la común.

Sobre este tema resulta conveniente analizar estrategias encaminadas a que los cárteles no puedan reclutar y dominar a los demás grupos de la delincuencia organizada y común. Por ello se ha adoptado como política la construcción de cárceles especiales para recluir a los narcotraficantes y con ello evitar el contacto con el resto de la delincuencia.

#### ***e) Articulación de redes sociales***

Las recurrentes crisis económicas en la región han contribuido a que la delincuencia construya con mayor facilidad redes de apoyo entre diversos sectores sociales, especialmente en regiones donde el tejido social está quebrantado por efecto del desempleo, la emigración, la desintegración familiar y el debilitamiento de la presencia de las instituciones de los estados. Este proceso se acompaña de la expansión de la contracultura delincencial en todos los estratos sociales.

La Ley deberá poner especial énfasis en la determinación de marcos legales nacionales que permitan llevar a cabo una política preventiva del delito, en la que se enfoquen programas hacia los sectores de población por grupos de edad más susceptibles de ser involucrados en este tipo de actividades.

### **Sobre la investigación patrimonial y el lavado de dinero**

Deberán promoverse leyes para la extinción de dominio y el lavado de dinero. Es indispensable que estas leyes garanticen en todos los países la realización de investigaciones patrimoniales que permitan identificar formas de enriquecimiento inexplicable que pudieran estar vinculadas con el narcotráfico. Ello incluiría legislación que obligase a las autoridades tributarias y financieras de todos los países a formar grupos especializados de inteligencia tributaria y financiera.

Será necesario que en la Ley Marco se incluya la figura de la *policía especializada en investigaciones patrimoniales*, con capacidad para realizar investigaciones internacionales patrimoniales que abarquen a los países de la región y de otra partes del mundo, que sean de largo alcance, no limitadas a las coyunturas.

Deberá revisarse lo dispuesto en materia del secreto bancario en cada país, bajo la perspectiva de que el narcotráfico es una amenaza a la seguridad de los estados.

Prevenir y obstaculizar el narcotráfico, supone también convertir a esta actividad poco rentable y muy difícil. Para esto se debe ejercer un mayor control de los capitales y patrimonios.

### **Sobre la corrupción**

Su empoderamiento los ha convertido en mafias que logran penetrar y corromper a autoridades administrativas, judiciales y de seguridad de los distintos órdenes de gobierno. La corrupción se ha convertido en el principal medio que permite operar al crimen organizado. Los recursos económicos del narcotráfico la fomentan y la nutren.

Los carteles buscan tener una mayor influencia entre la clase política lo que se traduce en una amenaza para los gobiernos y los estados. Este proceso está cada vez más vinculado a su interés por contar con la cobertura política necesaria para el blanqueo o lavado de dinero y al proceso de una creciente transnacionalización de sus operaciones.

Por tal motivo, será necesario establecer un incremento de las penas a los funcionarios gubernamentales y agentes de las áreas de seguridad que incurran en actos de soborno y protección de la delincuencia organizada. No deberá circunscribirse a la pérdida de sus puestos de trabajo, sino deberán en todos los casos someterse a proceso penal. Este es un punto central que deberá universalizarse a través de la Ley Marco.

### **Sobre la prevención del delito**

Deberá ponerse especial atención en las áreas urbanas por ser estos los espacios en los que se producen el mayor número de transacciones. Asimismo, deberán atenderse los barrios marginales y pobres, mediante la renovación de la infraestructura y la inversión en las personas.

### **Sobre la atención a las adicciones**

A nivel mundial anualmente mueren 200 mil personas por enfermedades relacionadas con la dependencia a las drogas. Su consumo está aumentando en nuestros países, incrementando el número de personas con problemas de fármacodependencia y recrudeciendo los problemas de atención a las adicciones.

La UNODC estima que en 2007 entre 172 millones y 250 millones de personas consumieron drogas ilícitas por lo menos una vez el año anterior. Según las estimaciones de este organismo en 2007 había entre 18 y 38 millones de consumidores problemáticos de drogas de 15 a 64 años.

La cocaína fue más prominente en América del Norte (34%) y América del Sur (52%) que en las demás regiones. El número total de personas que consumieron cocaína por lo menos una vez en 2007 se estima entre 16 y 21 millones a nivel mundial. El mayor mercado sigue siendo América del Norte, seguido de Europa occidental y central y América del Sur.

La UNODC estima que entre 16 millones y 51 millones de personas de 15 a 64 años consumieron sustancias del grupo de las anfetaminas por lo menos una vez en 2007; el número que utilizó drogas del grupo del “éxtasis” por lo menos una vez se estima entre 12 millones y 24 millones a nivel mundial.

El cannabis sigue ocupando un lugar cada vez más importante en el tratamiento de la toxicomanía en Europa, América del Sur y Oceanía desde fines del decenio de 1990; y actualmente los ETA representan una mayor proporción de los tratamientos por consumo de drogas en América del Norte y del Sur que en el pasado.

Por las razones anteriores y con miras a salvaguardar a las niñas, niños y adolescentes de Latinoamérica de la esclavitud de las adicciones y a nuestros pueblos de la violencia extrema del tráfico de drogas, me permito poner a su Más Alta Consideración, la siguiente,