

Serie de publicaciones: Modernizar la aplicación de las leyes sobre drogas

Resumen

Marzo de 2014

El proyecto “Modernizar la aplicación de las leyes sobre drogas” está encabezado por el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) en colaboración con el Departamento de Investigación de Seguridad Internacional de Chatham House y el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS).

Tradicionalmente, la aplicación de las leyes sobre drogas se ha centrado en reducir las dimensiones de los mercados ilícitos, intentando erradicar la producción de drogas y las redes de suministro y distribución, o al menos reprimiendo estas actividades hasta el punto de que los consumidores potenciales no puedan acceder a ciertas sustancias.

Estas estrategias no han logrado reducir de forma significativa el suministro o la demanda ilícitos de drogas en los mercados de consumo. Dada esta realidad, y un contexto normativo en el que algunos gobiernos están alejándose del enfoque de “guerra contra las drogas”, es necesario revisar las estrategias de aplicación de las leyes para adecuarlas al nuevo reto: gestionar los mercados de drogas de manera que se minimicen los daños a las comunidades. En estos momentos, muchos debates giran en torno a cómo usar los poderes de aplicación de la ley para configurar positivamente los mercados de drogas, en lugar de erradicarlos por completo.

El proyecto “Modernizar la aplicación de las leyes sobre drogas” persigue proporcionar material teórico y ejemplos prácticos de nuevos enfoques en el ámbito de la aplicación de la ley con el objetivo de alimentar el debate sobre futuras estrategias entre las autoridades en este ámbito.

Este resumen se basa en seis informes que se publicaron en el marco del proyecto en 2013.¹ Los informes presentan un análisis de las políticas y las prácticas en el ámbito de la aplicación de la ley que se han seguido hasta la fecha para abordar la producción, la demanda y el tráfico de drogas, además de la delincuencia relacionada con estas, destacando las ventajas e inconvenientes de dichas estrategias en distintos lugares del mundo. Los informes ofrecen pruebas de la ineficacia del enfoque tradicional de “guerra contra las drogas” a la hora de reducir la oferta o la demanda en los mercados de consumo, y aportan modelos y ejemplos de buenas prácticas en materia de nuevas estrategias normativas. La serie de publicaciones se centra en los temas siguientes:

- 1 El papel de los cuerpos policiales en el apoyo de las políticas y prácticas de reducción de daños entre los usuarios de drogas
- 2 Ejemplos de estrategias de disuasión focalizada y acción selectiva para luchar contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada
- 3 La aplicación de los principios de reducción de daños a la actuación policial en los mercados minoristas de drogas
- 4 Las implicaciones prácticas de las actividades policiales en los mercados regulados de cannabis
- 5 Buenas prácticas en el ámbito de las estrategias de investigación financiera y la aplicación de las leyes de drogas
- 6 El papel de la ayuda externa en las estrategias de aplicación de las leyes sobre drogas.

Estos seis informes, en su conjunto, proporcionan un análisis y una guía para los administradores del campo de aplicación de la ley que están replanteando las estrategias y la asignación de los recursos en un entorno normativo en constante cambio. El proyecto Modernizar la aplicación de las leyes sobre drogas seguirá trabajando con sus socios y con gobiernos para explorar estos conceptos con mayor detalle.

Apoyo de cuerpos policiales a políticas y prácticas para la reducción de daños entre usuarios de drogas inyectables

Geoffrey Monaghan y Dave Bewley-Taylor

Febrero de 2013

Enlace del informe completo:

<http://idpc.net/es/publications/2013/02/apoyo-de-la-policia-para-politicas-y-practicas-de-reduccion-de-danos-en-cuanto-a-usuarios-de-drogas-inyectables>

La función primordial de los funcionarios policiales es proteger la *vida* y la *propiedad*. Como la policía está habitualmente en contacto con usuarios de drogas, su papel en la protección de la salud es muy importante. Por tanto, además de investigar delitos, los organismos de aplicación de la ley deben trabajar en colaboración con las agencias de salud y atención social para apoyar los programas de reducción de daños y de tratamiento de la dependencia de sustancias. Las pruebas en todo el mundo demuestran que las intervenciones de reducción de daños presentan una buena relación entre coste y eficacia, tienen un efecto positivo en la salud pública y reducen la actividad delictiva relacionada con las drogas –un resultado importante para los esfuerzos policiales–. En la práctica, en algunos países la policía ha empezado a participar en actividades que apoyan toda una serie de intervenciones de reducción de daños.

Los **programas de agujas y jeringuillas** (PAJ) han logrado resultados significativos en la reducción de las infecciones de VIH y hepatitis C entre los usuarios de drogas inyectables. Sin embargo, varios factores siguen obstaculizando la eficacia de estos programas en algunos países (por ejemplo, en Rusia y Malasia). Entre ellos están las prácticas represivas por las que los funcionarios policiales detienen a personas sorprendidas con jeringuillas como prueba del uso de drogas o perturban la labor cotidiana de los PAJ y de sus trabajadores de proximidad. Por ese motivo, en algunos países se han desarrollado una serie de prácticas policiales para responder a estos problemas. Por ejemplo, los servicios policiales británicos se niegan a considerar la posesión de una jeringuilla como prueba del uso de drogas (y por tanto, de delito penal) e incluso permiten a sus agentes suministrar material de inyección esterilizado a usuarios de drogas inyectables cuando ellos salen de la comisaría.

Las dos sustancias más utilizadas en el **tratamiento de sustitución de opiáceos** (TSO) son la metadona y la buprenorfina. El TSO ha demostrado ser un tratamiento eficiente y con buena relación entre coste y resultados para tratar la dependencia de los opiáceos. También ha tenido un gran éxito a la hora de reducir la propagación del VIH, la hepatitis B y C y las muertes por sobredosis de opiáceos. La evidencia demuestra también que el TSO reduce de forma notable los niveles de delitos contra la propiedad y el consumo ilícito de opiáceos. Sin embargo, en algunos países, agentes policiales han tratado de impedir el trabajo de los programas de TSO organizando redadas en clínicas, interrogando, tomando huellas dactilares y fotografiando a pacientes, y deteniendo al personal médico (por ejemplo, en Ucrania). En otros países, en cambio, el TSO es una práctica aceptada por las autoridades encargadas de aplicar la ley, y en Australia y algunas zonas de la India se proporciona tratamiento en las comisarías.

En ocasiones, también se ofrecen a las personas detenidas e incluso encarceladas otros servicios de reducción de daños –como **pruebas del VIH y servicios de asesoramiento, terapia antirretroviral e intervenciones para prevenir y tratar las infecciones de transmisión sexual**– con apoyo de la policía. Por otro lado, las prácticas policiales que persiguen detener a personas en posesión de **condones** como prueba de que practican el trabajo sexual –como sucede actualmente en Rusia– han tenido importantes consecuencias negativas sobre los usuarios de drogas que se dedican al trabajo sexual. En algunas regiones del mundo, esta práctica se ha interrumpido.

Otras intervenciones han demostrado resultados positivos en términos de salud para las personas usuarias de drogas. Entre estas, cabe mencionar las **salas de consumo de drogas** y los programas de **prevención de muertes por sobredosis**. Durante mucho tiempo, las salas de consumo de drogas han sido objeto de acalorados debates legales y éticos, tanto en el plano nacional como internacional. No obstante, las pruebas disponibles a escala global demuestran la eficacia de esta intervención en la reducción de las muertes y los daños relacionados con drogas (tanto para las personas usuarias como para la comunidad), la inyección y el desecho de agujas en lugares públicos, y los delitos locales.

En varios países se han establecido **programas de derivación de usuarios de drogas** mediante la colaboración de cuerpos policiales y servicios locales,

utilizando el punto de detención en las comisarías como oportunidad para que se ofrezca ayuda a los usuarios de drogas que cometieron delitos, y se los pueda derivar a los servicios pertinentes de reducción de daños y tratamiento. Esta ha sido una medida eficaz para reducir los delitos relacionados con drogas y mejorar los resultados de salud.

Hoy en día, a pesar de muchos casos de prácticas policiales que todavía son inaceptables, es claro que varios servicios de policía de todo el mundo han dado pasos concretos durante los últimos 25 años para apoyar una serie de programas de reducción de daños destinados a los usuarios de drogas inyectables. Las siguientes recomendaciones tienen por objetivo mejorar el apoyo policial a este tipo de intervenciones:

- Los PAJ deben operar libremente, sin injerencia injustificada de patrullas policiales
- Las autoridades policiales deben usar su influencia para abogar por la introducción del TSO y respaldar esta intervención una vez esté establecida
- Los pacientes de TSO detenidos por delitos relacionados con drogas se les debe dar la oportunidad de seguir el tratamiento mientras se encuentren bajo custodia
- Las autoridades policiales deben desarrollar y aplicar políticas específicas que ofrezcan a los detenidos que viven con el VIH acceso gratuito a tratamiento antirretroviral mientras se encuentran bajo arresto
- Los agentes policiales deben dejar de usar la posesión de condones como prueba de que se practica el trabajo sexual, y la posesión de agujas como prueba del uso de drogas
- La policía debe colaborar estrechamente con los proveedores de servicios de reducción de daños para respaldar su labor
- Los organismos de aplicación de la ley deben ofrecer programas de formación sobre las intervenciones de reducción de daños, y en particular sobre la prevención y el tratamiento de sobredosis.

Disuasión focalizada, acción selectiva, tráfico de drogas y delincuencia organizada: conceptos y prácticas

Vanda Felbab-Brown

Febrero de 2013

Enlace del informe completo: <http://idpc.net/es/publications/2013/02/disuasion-dirigida-senalamiento-selectivo-trafico-de-drogas-y-crimen-organizado-conceptos-y-practicidades>

La delincuencia organizada y las actividades económicas ilícitas generan múltiples amenazas para los estados y las sociedades, como por ejemplo altos niveles de criminalidad y de violencia. Los gobiernos han intentado responder a estos problemas con un enfoque de “mano dura” y tolerancia cero, que consiste en reaccionar agresivamente ante todos los delitos, incluidas las actividades delictivas menores (por ejemplo, en los Estados Unidos y América Latina). Estas prácticas han producido resultados muy desiguales sobre la represión de la delincuencia organizada, así como graves consecuencias negativas, como el hacinamiento en las cárceles, la sobrecarga del sistema de justicia penal, las violaciones de derechos humanos y los abusos policiales. Así, el objetivo de eliminar totalmente la delincuencia organizada generalmente resulta inalcanzable, sobre todo en el contexto de instituciones estatales débiles. Por ese motivo, algunos países han recurrido a estrategias alternativas de aplicación de la ley.

Las autoridades policiales están adoptando cada vez más estrategias de disuasión focalizada y acción selectiva, que, en lugar de centrarse en reducir los flujos de drogas, buscan **minimizar las conductas más perjudiciales y nocivas de los grupos delictivos**. Estas estrategias también permiten a las instituciones de aplicación de la ley que se encuentran saturadas utilizar los recursos con mayor eficacia, ya que los agentes policiales dejan de participar en ataques no estratégicos –y en ocasiones incluso aleatorios– que tienen un impacto escaso sobre la reducción de la delincuencia.

Estas estrategias se centran en **castigar e incapacitar a un grupo delictivo o tipo de delincuente determinado** en un lugar concreto o en todo el país, con el objetivo de disuadir a otros grupos delictivos de incurrir en la conducta perjudicial designada.

Esta táctica se ha hecho muy popular en los Estados Unidos y Europa Occidental. La idea es que las intervenciones represivas contra un grupo específico pueden **alterar el comportamiento nocivo** del propio grupo o de otros grupos delictivos. La forma de definir el grupo o la actividad “más perjudicial” puede variar. En los Estados Unidos, las acciones policiales se han centrado en las pandillas más violentas o en los delincuentes reincidentes, con el objetivo último de reducir la violencia. En otros países, puede que se prioricen los grupos delictivos que tengan más probabilidades de asociarse con organizaciones terroristas o aquellos con mayor capacidad para corromper las instituciones del estado.

En zonas geográficas extensas afectadas por una violencia delictiva intensa, la disuasión focalizada puede consistir en elegir las **zonas más violentas** en que las fuerzas policiales pueden establecer un control firme y después, poco a poco, ir aumentando las áreas de delincuencia reducida (por ejemplo, las Unidades de Policía Pacificadora en Río de Janeiro).

Una de las últimas novedades en el campo pasa por **internacionalizar las estrategias de disuasión focalizada**. Esto significa que los países con una mayor capacidad represiva ayudan a desarticular las redes de delincuencia transnacional más violentas con el fin de ayudar a rebajar la violencia delictiva en otros países donde la capacidad de aplicación de la ley es frágil y carece de poder de disuasión.

Sin embargo, a pesar de los efectos positivos que han tenido estas estrategias en algunas zonas de los Estados Unidos (por ejemplo en Boston) y Europa Occidental, en ocasiones es difícil diseñar operaciones parecidas en otros lugares del mundo. En México, por ejemplo, la estrategia aplicada por el expresidente Calderón, basada en actuar contra dos grupos muy violentos (la Familia Michoacana y los Zetas), no logró efectos sistémicos de disuasión ni una reducción general de la violencia. El éxito de las estrategias de disuasión focalizada también depende en gran medida de la credibilidad y la capacidad real de las fuerzas policiales para desplegar tales actividades. Por otro lado, los enfoques represivos mal gestionados a veces pueden generar resentimiento si la mayor presencia de agentes policiales desencadena y perpetúa situaciones de violencia y de violación de derechos humanos.

A la luz de estos problemas y teniendo en cuenta la diversidad de entornos socio-políticos en que operan los servicios policiales, se pueden formular una serie de recomendaciones:

- Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben adoptar estrategias de disuasión focalizada y enfoques de interdicción selectiva en lugar de un enfoque indiscriminado de tolerancia cero
- El acento de la aplicación de la ley debe situarse sobre la reducción de la violencia y la capacidad de los grupos delictivos para corromper las instituciones estatales, en lugar de considerar que el objetivo más importante es acabar con el tráfico de drogas
- Las políticas que distancian aún más del estado a poblaciones marginadas y que fortalecen su dependencia de las economías ilícitas deben evitarse
- Las actividades de aplicación de la ley deben combinarse con políticas de desarrollo socio-económico dirigidas a reducir la delincuencia y la dependencia de las poblaciones de las economías ilícitas
- Los organismos policiales deben considerar las circunstancias locales para identificar claramente cuál es “la conducta perjudicial” de los grupos delictivos que será objeto de disuasión, así como los objetivos en los que se basarán las medidas de disuasión focalizada e interdicción selectiva
- Una vez seleccionados los objetivos, los administradores policiales deben analizar detenidamente el contexto político, el nivel de la inteligencia preexistente, la capacidad represiva y la concentración de recursos, el tamaño y la escala de la delincuencia, la complejidad y la distribución del poder en la organización delictiva y la estructura de los grupos delictivos
- Allí donde la escala y el área geográfica de la delincuencia violenta es extensa, los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben adoptar enfoques de “propagación de la mancha de tinta”
- Si la violencia remite como consecuencia de la creación nuevos equilibrios de poder en el mercado delictivo, los administradores deben resistirse a la tentación de declarar una victoria y poner fin a las medidas represivas. La calma relativa debe aprovecharse para profundizar la reforma policial, desarrollar la capacidad de inteligencia, mejorar la policía comunitaria o de proximidad, y fortalecer las políticas socio-económicas centradas en la prevención de la delincuencia con el fin de abordar las causas fundamentales de la delincuencia y la violencia.

Aplicación de los principios de reducción de daños a la actuación policial en los mercados minoristas de drogas

Alex Stevens

Marzo de 2013

Enlace del informe completo: <http://idpc.net/es/publications/2013/03/aplicando-principios-de-reduccion-de-danos-a-la-vigilancia-de-mercados-minoristas-de-drogas>

La vigilancia policial de los mercados de drogas se suele considerar como un asunto de aplicación de la ley: los usuarios o traficantes de drogas están infringiendo la ley y el papel de la policía consiste en reducir dicha infracción. Sin embargo, la actuación policial tiene un objetivo más amplio: **garantizar la seguridad de la comunidad**, rebajando los daños a sus integrantes. La reducción de daños es un principio generalmente aceptado como un pilar importante de la respuesta al uso de drogas en el marco de políticas de salud pública. Al aplicarse a los mercados minoristas de drogas, una estrategia de reducción de daños no perseguirá el objetivo imposible de erradicar todo el mercado, sino más bien de **reducir una serie de daños**, como actividades delictivas, desórdenes públicos, violencia, delitos contra la propiedad, corrupción, etcétera.

La vigilancia policial de los mercados de drogas también desempeña un papel importante en cuanto a **promover la legitimidad de la policía** de cara a la comunidad. En efecto, para que las intervenciones represivas tengan un impacto positivo en reducir los daños relacionados con el mercado, la policía debe trabajar **en cooperación con las comunidades** a las que sirve para recabar información y garantizar el cumplimiento de la ley sin necesidad de castigar a los miembros de la comunidad. La legitimidad policial se basa en tres grandes elementos: la equidad procesal (es decir, la imparcialidad y el trato digno y respetuoso), la legalidad (la propia policía debe actuar de acuerdo con la ley) y la eficacia (las personas se deberían sentir más seguras gracias a las intervenciones policiales). En este contexto, es pertinente analizar la aplicación perjudicial de las leyes de drogas, las posibilidades de aplicar la reducción de daños a la actuación policial en los mercados minoristas de drogas y, por último, los problemas relacionados con la puesta en práctica y la evaluación de estas prácticas.

Existen tres formas principales de daños que pueden hacer que las tácticas policiales resulten contraproducentes. Las actividades policiales pueden **incrementar la violencia asociada con los mercados de drogas**. Las pruebas empíricas sugieren que los mercados ilícitos de drogas no son violentos de manera inherente. Esto significa que la policía puede mejorar la seguridad de la comunidad fomentando que los mercados adopten formas menos violentas. En ocasiones, una acción represiva puede en práctica incrementar los niveles de violencia, en lugar de reducirlos.

La vigilancia policial en el marco de una política de drogas de carácter prohibicionista también puede tener **graves consecuencias para la salud**. Las acciones policiales pueden generar un incremento de los precios al detalle y obligar a los usuarios a inyectarse en lugar de fumar para maximizar su ingesta de un suministro limitado. La persecución de los usuarios de drogas también puede llevarlos a inyectarse de forma apresurada, en entornos inseguros, incrementando así los riesgos de contagio de virus de transmisión sanguínea. Otro de los riesgos importantes en materia de salud es el de la muerte por sobredosis, que puede ser más frecuente cuando el temor a ser arrestadas hace que muchas personas que son testigo de una sobredosis sean menos propensas a buscar ayuda médica. Los Países Bajos han adoptado un eficaz enfoque de reducción de daños rebajando el nivel de represión asociado con el control policial de los mercados de drogas, y han conseguido disminuir los índices de uso de drogas inyectadas y los daños asociados a este.

Finalmente, las tácticas policiales también pueden influir en los niveles de **legitimidad de la policía**. El uso discriminatorio de la discreción policial al aplicar las leyes de drogas se traduce en abusos generalizados por parte de las autoridades policiales, en especial con respecto a la discriminación por motivos de origen étnico. Otra amenaza a la legitimidad policial es la presencia de corrupción, que puede adoptar diversas formas (por ejemplo, agentes que cobran a cambio de proporcionar inteligencia a traficantes de drogas, agentes que colocan drogas en los bolsillos de una persona para justificar su detención, etcétera). Por tanto, limitar las oportunidades para que se desarrolle la corrupción policial puede contribuir a minimizar la delincuencia y los daños.

La manera más directa en que la policía puede reducir los daños es modificar las prácticas relacionadas con el registro de antecedentes penales. En la gran mayoría

de delitos menores de drogas que se cometen (por ejemplo, la simple posesión de pequeñas cantidades de cannabis), es probable que los antecedentes penales causen más daño a la persona que el propio uso de drogas. La teoría es que el riesgo de detención disuade a la persona de usar drogas, pero las pruebas de que se dispone a escala internacional demuestran claramente que no existe una correlación entre los niveles de castigo y los niveles de uso de sustancias. Muchos países, como el Reino Unido, los Países Bajos, Australia, Portugal, España, Alemania y otros han desarrollado diversos métodos para que la policía evite criminalizar a las personas a quienes se encuentra en posesión ilícita de pequeñas cantidades de drogas para uso personal (mediante sistemas de avisos, mecanismos de derivación, sistemas de *coffee shops*, etcétera).

En lo que respecta a la oferta de drogas, la evidencia demuestra que las actividades policiales pueden influir en la forma que adopta el mercado y en su grado de violencia (por ejemplo, en Boston, o más recientemente en Nueva York y en High Point, en los Estados Unidos). Estos enfoques también tuvieron su papel en el desarrollo de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en Río de Janeiro, aunque esta estrategia es actualmente criticada.

Así pues, existe la posibilidad de dejar de desplegar actividades represivas que son caras y potencialmente contraproducentes (como las patrullas sin un objetivo definido, las operaciones a gran escala de identificación y registro, la detención generalizada de usuarios de drogas y las medidas contundentes a corto plazo contra los traficantes), y centrarse en actividades que logren reducir daños efectivamente (como invertir en operaciones que obligan al mercado de drogas a adoptar formas menos visibles y perjudiciales, colaborando con otros socios clave para configurar el contexto social de los mercados locales de drogas, y creando mecanismos para ayudar a orientar a las personas dependientes hacia

programas de tratamiento que se basen en pruebas empíricas. Por este motivo, se plantean las siguientes recomendaciones:

- La policía debe reconocer que reducir los niveles de daño (por ejemplo, la corrupción y la violencia) es más importante que limitar el tamaño del mercado
- Los servicios de policía y los responsables políticos deben usar tácticas que sean percibidas por la comunidad como justas, legítimas y eficaces
- Las fuerzas policiales deben evitar usar enfoques basados en la aplicación de la ley como las medidas represoras a corto plazo y las operaciones de identificación y registro, ya que es poco probable que reduzcan las dimensiones del mercado de drogas y pueden tener consecuencias negativas para la salud, la seguridad y la legitimidad policial
- Los mercados de drogas visibles y al aire libre tienden a ser más nocivos que los que están cerrados y escondidos. Por tanto, las tácticas policiales deben centrarse en propiciar que el mercado de drogas adopte formas menos perjudiciales. Entre estas se pueden contar la descriminalización/despenalización, las acciones contra mercados de drogas visibles y la disuasión focalizada. Por otro lado, se priorizará la tolerancia relativa de formas de mercados minoristas que tienen un impacto escaso o nulo sobre la comunidad
- En un contexto de austeridad económica, la policía debe concentrar los recursos en tácticas que generen seguridad para las comunidades y valor para los contribuyentes
- Se necesitan más estudios para determinar qué tácticas tienen mayor probabilidad de resultar más eficaces según los contextos locales y nacionales.

Implicaciones prácticas para la policía de las alternativas a la detención y el procesamiento por delitos menores de cannabis

Geoffrey Monaghan y Dave Bewley-Taylor

Septiembre de 2013

Enlace del informe completo (solo disponible en inglés): <http://idpc.net/publications/2013/09/practical-implications-of-policing-alternatives-to-arrest-and-prosecution-for-minor-cannabis-offences>

El cannabis ha dominado las estadísticas globales sobre confiscaciones, detenciones y casos procesados durante décadas. En los últimos años, varios Gobiernos nacionales y locales han adoptado medidas para moderar las leyes y/o políticas relativas al uso, la posesión y el cultivo de cannabis. Entre estas, se pueden contar las medidas de despenalización en el Reino Unido, los programas de descriminalización en Portugal y varios estados y territorios australianos, la aparición de los *coffee shops* en los Países Bajos y de los clubes sociales de cannabis en España, y más recientemente la regulación legal del cannabis con fines recreativos en los estados estadounidenses de Washington y Colorado, y en Uruguay. Cada uno de estos enfoques tiene implicaciones prácticas para el control policial de los mercados de cannabis.

Los servicios policiales pueden recibir **una serie de beneficios** de los enfoques alternativos frente a la actuación policial en casos de delitos menores de cannabis. Por ejemplo, sistemas de derivación fuera de la justicia penal tiende a reducir la reincidencia, especialmente entre los jóvenes y los delincuentes sin antecedentes. Además, la realidad es que los servicios de policía y fiscalía no cuentan con los recursos para procesar a todos los delincuentes de los que tienen conocimiento, por lo que necesitan priorizar las actividades de aplicación de la ley para hacer frente a los diversos desafíos de las comunidades. A esto se añade la necesidad de abordar las constantes tensiones raciales entre agentes de policía y comunidades minoritarias, ya que la mayor parte de las detenciones por posesión de cannabis se centran en grupos pobres y minoritarios. Si se analizan los beneficios más generales de las alternativas, estas prácticas policiales también pueden generar mejores resultados en materia de salud, y una reducción de la marginación social y del hacinamiento en las cárceles.

Sin embargo, estos enfoques alternativos tienen también costes asociados, como la necesidad de mejorar la formación policial, de elaborar directrices y guías, y de diseñar sistemas de recopilación de datos y mecanismos de evaluación. En algunos países, las políticas alternativas a la detención o el procesamiento también han tenido un efecto de “expansión de la red” (*net widening*), es decir que los procedimientos simplificados han proporcionado a los agentes de policía un medio rápido y eficaz de tratar los delitos menores de cannabis que quizá antes habían ignorado, lo que supone un aumento del número de personas expuestas al sistema de justicia penal. En otros países donde los responsables políticos han promovido alternativas a la detención en los casos de delitos menores de cannabis, algunos agentes policiales han mantenido sus actividades contra estos delitos para cumplir con cupos de detención y/o recibir pago por horas extra.

En **Australia**, las sanciones que se imponen a una persona sorprendida en posesión de pequeñas cantidades de cannabis varían según la región. Aunque se ha informado del efecto de expansión de la red en el país, algunas jurisdicciones han dado pasos para abordar el fenómeno: en Australia Occidental, donde a quien se sorprende en posesión de cannabis se le pide que pague una multa (y se le encarcela en caso de no hacerlo), la amenaza de retener la renovación de la licencia de conducir en caso de no pagar la multa ha llevado a que aumenten las tasas de pago de las multas y, por lo tanto, a que disminuyan los índices de encarcelamiento.

En **Inglaterra y Gales**, las sanciones por la tenencia de cannabis se encuentran entre las más duras de los países occidentales. Sin embargo, a principios de la década de 1990, algunos servicios policiales introdujeron “advertencias formales” como forma de hacer frente a los delitos menores, entre los cuales la tenencia de cannabis para uso personal. Esto supone la imposición de advertencias a los autores de delitos en lugar de la detención si la persona admite su culpa; de ser así, no incurrirá en antecedentes penales. En la práctica, esto supuso que los agentes policiales necesitaran más formación y que tuvieran que seguir rellenando una serie de formularios por motivos procesales y probatorios. Por tanto, el impacto para la labor policial fue mínimo. No obstante, el proceso ha tenido beneficios a largo plazo en cuanto a reducir la carga de la justicia penal y la sobrepoblación penitenciaria, y mejorar la inclusión social.

En **Portugal**, la posesión ilícita de hasta diez dosis de drogas para uso personal (hasta 25 gramos de hierba de cannabis) se descriminalizó en 2001. Aunque el consumo de drogas todavía es prohibido, se trata como un delito administrativo. Cuando se sorprende a una persona con cantidades por debajo del umbral fijado, la policía la deriva a una autoridad administrativa: la Comisión para la Disuasión del Uso de Drogas, integrada por abogados, trabajadores sociales y profesionales médicos. Una de las dificultades para la policía es determinar si la cantidad de drogas incautadas está por encima o por debajo del umbral establecido, lo cual puede llevar a errores en la práctica. A pesar de esta y de otras dificultades en materia de procedimiento, el sistema ha conseguido reducir de forma significativa los costes sociales y sanitarios relacionados con el uso de drogas, un mayor acceso a los tratamientos de dependencia de sustancias y una disminución de la reincidencia en los delitos de drogas.

En **Suiza**, donde la posesión y el uso de cannabis siguen siendo ilegales, los 26 cantones del país han puesto en marcha unas políticas de aplicación de la ley menos restrictivas y un sistema de multas “in situ” como castigos habituales para los autores adultos de delitos (aunque existen diferencias marcadas según los cantones). En octubre de 2013, entró en vigor una nueva ley federal para imponer multas a los usuarios de cannabis en lugar de abrir un procedimiento penal. En la práctica, la mayor parte de los problemas ha tenido que ver con el hecho de que el autor del delito debe contar con un documento de identidad válido para demostrar quién es y poder beneficiarse de la multa. Si no puede presentar este documento, la persona es detenida, lo cual lleva al arresto de muchos turistas y expatriados.

Tras aprobar en noviembre de 2012 unas iniciativas de voto popular para autorizar la creación de mercados regulados de cannabis, los estados estadounidenses de **Washington y Colorado** están ahora desarrollando los marcos mediante los que se aplicará esta novedad normativa, basándose en los contextos y realidades locales. Esta tendencia ha culminado con la adopción en **Uruguay** de la primera ley para regular legalmente los mercados de cannabis a escala nacional, en un

intento por reducir la violencia relacionada con los mercados de drogas, así como los daños sociales y de salud. Es probable que estas leyes generen muchas más dificultades jurídicas y administrativas a los servicios policiales.

La aplicación de sistemas alternativos ha supuesto una serie de dilemas y complejidades prácticas para los agentes policiales. Por ese motivo, ofrecemos las recomendaciones siguientes:

- Los países que deseen introducir sistemas alternativos para abordar los delitos menores de cannabis deben garantizar la orientación y formación adecuadas de los agentes policiales en cuanto a los aspectos prácticos de su aplicación
- Las jurisdicciones que introducen sistemas concebidos para reducir las detenciones y los procesamientos por delitos menores de cannabis deben abordar el riesgo de “expansión de la red”
- Los gobiernos y los servicios policiales deben garantizar que el ejercicio de la discreción policial se utilice de forma razonable, esté bien definido y entendido
- Los gobiernos, los servicios policiales y los defensores de la reforma normativa no deben sobrestimar los beneficios de estos sistemas en cuanto a su ahorro de costes, al menos en el corto plazo
- Los jefes de policía deben garantizar que sus agentes estén bien informados y formados sobre los cambios en la normativa, y de que el cumplimiento de esta se controle de forma rutinaria
- Para reducir las probabilidades de detención, los gobiernos que trabajan en colaboración con los servicios policiales y las organizaciones de la sociedad civil deben publicar directrices sobre qué documentos (de identidad, licencias de conducir, etcétera) pueden entregar los autores de delitos de cannabis a la policía para demostrar su identidad y/o lugar de residencia y así beneficiarse del sistema de “advertencia formal” o de multa “in situ”.

Aplicación de las leyes de drogas y estrategias de investigación financiera

Michael Levi

Septiembre de 2013

Enlace del informe completo (solo disponible en inglés): <http://idpc.net/publications/2013/09/drug-law-enforcement-and-financial-investigation-strategies>

Desde la década de 1980, se ha dado un gran impulso a la retórica y la creación de instituciones que hacen hincapié en la importancia de atacar el alma financiera de las redes de tráfico de drogas y la delincuencia económica organizada, y se ha producido un gran avance en la legislación y el establecimiento de unidades de inteligencia financiera.

Los controles contra el blanqueo de capitales se basan en cinco pilares: **prevención individual** (evitar que los delincuentes “fundamenten” su actividad delictiva o blanqueen fondos porque no podrán abrir cuentas o corren un riesgo demasiado elevado de identificación), **incapacitación individual** (congelar y confiscar los bienes de autores de delitos), **disuasión individual** (los delincuentes temen un alto riesgo de exposición y por tanto limitan sus actividades delictivas), **disuasión grupal** (las sanciones punitivas contra el blanqueo de capitales reprimen la delincuencia organizada porque se disuade a un número suficiente de personas que podrían actuar como facilitadoras) y **apoyo comunitario al estado de derecho** (las actividades despojan a los autores de delitos de sus ganancias, con lo que se rebaja el atractivo de ciertos delitos y se limita la preocupación del público por la impunidad de los delincuentes, incrementando su sentido de la justicia).

Aunque actualmente se sabe poco sobre los efectos de estas medidas contra el blanqueo de capitales, el **Grupo de Acción Financiera** (FAFT, por su sigla en inglés) ofrece a los países asesoramiento para: 1- identificar el dinero procedente del delito, rastrear activos y poner en marcha medidas para la confiscación de bienes, 2- iniciar investigaciones sobre el lavado de dinero cuando proceda, y 3- destapar estructuras financieras y económicas para dismantelar redes transnacionales y recabar información sobre patrones delictivos.

Al diseñar una estrategia de aplicación de la ley, una de las cuestiones clave es identificar y analizar

el problema que se desea abordar, para evitar un enfoque de “solución universal”. Dos grandes factores influirán en el enfoque adoptado: 1) los arreglos financieros que se necesitan para mantener la labor de las personas y las actividades, y 2) las estrategias que pueden afectar a estas actividades y a las personas que las desempeñan. Los vínculos con la **corrupción** también son relevantes; en algunos países, los sobornos transnacionales, la corrupción en la aplicación de la ley y la delincuencia organizada a gran escala son temas interconectados y concentrados a nivel político. ONG como el Centro Internacional para la Recuperación de Activos (ICAR) de Basilea o la francófona SHERPA trabajan contra los cleptócratas corruptos. Sin embargo, estos grupos raramente actúan solo contra traficantes de drogas. Así, además de las costosas tareas de vigilancia, las medidas contra las finanzas de las drogas dependen en gran medida de información que posee el sector privado y que se pone a disposición de las fuerzas del orden mediante informes de actividad presentados a unidades de investigación financiera o por órdenes judiciales.

De conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2005, el Banco Mundial ha dedicado importantes esfuerzos a criminalizar el enriquecimiento ilícito y los procesos legislativos y de supervisión subyacentes, con el objetivo de arremeter contra la infraestructura de apoyo del tráfico de drogas e impedir los sobornos. No obstante, queda mucho por hacer para promover el compromiso interno y la asistencia jurídica mutua para la investigación financiera, la congelación de activos y la recuperación de bienes.

La delincuencia organizada y la aplicación de la ley se han dedicado tradicionalmente a **buscar traficantes de alto nivel**. Puede que estas estrategias ayuden a tranquilizar al público con detenciones espectaculares e incluso disuada a algunos delincuentes con talento de perseguir posiciones de liderazgo. No obstante, no reducen el nivel de las actividades delictivas, a no ser que el jefe en cuestión tenga unas habilidades técnicas y/o de negociación únicas o difíciles de reemplazar.

Algunos especialistas también han cuestionado el supuesto de que la confiscación de bienes siempre disuadirá e incapacitará a los delincuentes, señalando que a algunos les puede estimular el hecho de recuperar su situación financiera previa. Para contrarrestar esa conducta, los informes de notificación (por ejemplo, en el marco de la Ley de Policía y Delitos Organizados Graves de 2005) que obligan a los exdelincuentes

a informar detalladamente de sus finanzas, pueden tener un impacto negativo con respecto a los autores de delitos graves.

Sin embargo, al plantear la investigación financiera sería un error centrarse en los bienes confiscados como *el indicador clave* de los resultados. Teniendo en cuenta la capacidad de las transacciones financieras registradas para identificar la ubicación geográfica, la interacción con otros actores y las motivaciones, la investigación financiera también tiene un papel importante que desempeñar en el **control policial de delitos graves convencionales**.

Las **estrategias basadas en seguir la pista del dinero** también han sido criticadas por distorsionar las prioridades policiales, sobre todo cuando se convierten en un fin en sí mismas. En la década de 2000, el Reino Unido adoptó una estrategia de recuperación de activos. En el caso de las incautaciones en efectivo, la mitad de los fondos se destinaba al Ministerio de Interior y la otra mitad se entregaba al organismo encargado de la operación. Sin embargo, las investigaciones financieras tienden a ser mucho más caras que las cantidades que retornan a la policía. Esto podría definirse más como “acción policial por una pérdida financiera menor” que como “acción policial para garantizar beneficios”. Poner el acento en recuperar las ganancias procedentes de actividades delictivas como método de aplicación de la ley en materia financiera entraña también otros riesgos. En primer lugar, obtener dinero de un gran número de casos pequeños (por ejemplo, mensajeros que portan dinero) puede llevar a no comprender los métodos o sistemas sociales y financieros involucrados. El énfasis en la generación de ingresos también puede provocar una reticencia a procesar, o incluso usar como testigos, a buenas fuentes de incautaciones en efectivo. También puede llevar a no reconocer que mejores investigaciones y procesos son un requisito previo para presentar un cálculo realista de los bienes delictivos ante un tribunal. Finalmente, la creación de “la cultura de la recuperación de activos” ha tenido algunos efectos negativos en la valoración de los beneficios más generales de la investigación financiera.

Con la ayuda de la infraestructura de prevención del blanqueo de capitales, la investigación financiera genera tanto pistas como pruebas de hipótesis de investigación en diversos campos –como la corrupción policial y gubernamental–, algunos de los cuales están relacionados con el tráfico de drogas. A partir de estas conclusiones, se plantean las recomendaciones siguientes:

- Se debe estudiar la integración más rutinaria de la investigación y la confiscación financiera, así como su impacto en distintos niveles de la organización delictiva. Pero esto exige muchos cambios en las actitudes de supervisión y en la formación. Se debe establecer una supervisión independiente para evitar el desplazamiento de los objetivos
- El hecho de que muchos delincuentes “delinquen para gastar” se debe tener en cuenta a la hora de elaborar cálculos realistas del blanqueo de dinero a escala nacional y global, y de los *ahorros de la delincuencia* como indicadores de lo que pueden conseguir las medidas financieras contra el tráfico de drogas
- Se deben dedicar esfuerzos a comprender mejor la evolución de los patrones del blanqueo de capitales, cómo se despliegan las investigaciones financieras y la correcta elaboración y uso de informes de actividad sospechosa
- La investigación financiera y la confiscación de ganancias pueden influir en 1- la tranquilidad y la seguridad del público, 2- la conducta de intermediarios financieros, y 3- el comportamiento y la capacidad delictiva de los autores de delitos de drogas. Estos objetivos se deben fijar por separado
- Se deben utilizar evaluaciones de riesgos de lavado de capitales para reevaluar las estrategias y las prácticas concretas de la investigación financiera en el contexto del tráfico de drogas, los delitos económicos y la creciente tendencia a las actividades multi-delictivas.

Mercados de drogas, seguridad y ayuda externa

Virginia Comolli y Claudia Hofmann

Septiembre de 2013

Enlace del informe completo: <http://idpc.net/es/publications/2013/09/mercados-de-drogas-seguridad-y-ayuda-externa>

A través de la prestación de ayuda, algunos países han intentado exportar sus políticas preferidas en materia de control de drogas y han aprovechado la necesidad de ayuda de los receptores para influir en su enfoque normativo. Estos enfoques se han centrado fundamentalmente en la erradicación de cultivos, la interceptación de drogas y el fortalecimiento de las capacidades locales en el ámbito militar y de aplicación de la ley, en detrimento de iniciativas de desarrollo y de políticas basadas en la demanda o la reducción de daños. En algunos casos, este enfoque de “guerra contra las drogas” ha servido de tapadera a una intervención militar que iba más allá de lo que se necesitaba realmente sobre el terreno. Estos enfoques también han dado lugar a una serie de consecuencias negativas, como violaciones de derechos humanos, el aumento de la delincuencia y la violencia, y una falta de atención a la salud pública.

Uno de los aspectos controvertidos de la relación donante-receptor es el de las **prioridades enfrentadas**, entre los países desarrollados, a los que principalmente les preocupa detener la entrada de drogas por sus fronteras, y los países en desarrollo, cuya mayor preocupación es el impacto de la producción y el tráfico a escala nacional y en el consumo local de drogas. En ocasiones, el comportamiento de algunos donantes ha rozado el chantaje diplomático, al amenazar a los receptores con suspender préstamos y acuerdos comerciales en caso de no cumplir con las políticas antidrogas del donante. Otras veces, la ayuda para luchar contra las drogas se ha convertido en un instrumento para desviar la atención de estrategias nacionales ineficaces (como la reducción de las tasas de VIH entre las personas que se inyectan drogas), y centrar la mirada internacional en los desafíos que enfrentan los países productores y de tránsito.

El complejo vínculo entre política exterior, ayuda y lucha antidrogas se puede ilustrar con la relación entre los Estados Unidos y Colombia, que culminó con la

adopción del **Plan Colombia**, que destacaba el papel antinarcóticos del ejército colombiano. Otro ejemplo es el de la implicación de los Estados Unidos y la OTAN en **Afganistán**. La experiencia afgana arroja luz sobre las tensiones entre las prioridades normativas de los países donantes y las dificultades de llevar a cabo la lucha anti-drogas junto con la lucha contra la insurgencia. Ninguna de las iniciativas encabezadas por los Estados Unidos (y después por el Reino Unido) se tradujo en una reducción de la producción de opio ni evitó el uso de drogas entre la población y la Policía Nacional Afgana.

El enfoque ‘Arco Iris’ de Rusia ha tenido efectos parecidos en Afganistán, con un plan basado principalmente en la erradicación, el intercambio de inteligencia, la imposición de sanciones a los terratenientes en cuyas tierras se cultivaba adormidera, y la formación de la policía afgana especializada en drogas. Los críticos del enfoque arguyen que la decisión de situar el tema de la producción de drogas dentro de un marco de seguridad se hizo a costa de cualquier preocupación por otras cuestiones relacionadas con las drogas, como la salud pública y el desarrollo. Rusia adoptó una estrategia parecida en América Central con el plan ‘Arco Iris 3’.

África Occidental es otro claro ejemplo de un contexto en el que las prioridades de los donantes extranjeros chocan con las necesidades de los países en desarrollo. También es representativa de la tendencia a aplicar soluciones reactivas a corto plazo (por ejemplo, formación policial) en lugar de medidas preventivas a largo plazo, como desarrollo institucional, educación, programas sociales y medidas de salud pública que tienen más probabilidades de generar resultados duraderos porque abordan los problemas estructurales de base. Por otro lado, la avidez de los donantes por fortalecer los organismos policiales locales no suele tener en cuenta la falta de capacidad de absorción por parte de los entes receptores.

El verdadero efecto de la ayuda externa sobre el terreno también es objeto de cuestionamiento. El Plan Colombia no parece haber tenido ningún impacto sostenible en el mercado internacional de la cocaína y ha generado **importantes consecuencias negativas** en el nivel de pobreza y de salud de los campesinos de subsistencia en Colombia, así como en el medio ambiente, y abusos generalizados de los derechos humanos. En Afganistán, a pesar de las grandes sumas de dinero destinadas a actividades antidrogas, la seguridad sigue siendo precaria.

Estas experiencias demuestran que la destrucción de cultivos mediante la erradicación, el desmantelamiento de laboratorios de procesamiento, la interrupción de rutas de suministro y la detención de traficantes mediante la interdicción son métodos en los que el éxito tiende a ser de corta duración y suelen provocar daños importantes. Los cultivos se pueden volver a plantar en otro lugar y los laboratorios de procesamiento se pueden reconstruir, las rutas de suministro se pueden desplazar y los traficantes, reemplazar. Para lograr un efecto de más largo plazo en los niveles de violencia y delincuencia en los países receptores, las organizaciones internacionales han abogado cada vez más por un **enfoque de reducción de daños** con el objetivo de limitar la violencia, la delincuencia y la corrupción. Estos enfoques pueden consistir en: 1- la formación, el equipamiento y el apoyo de las unidades de aplicación de la ley para que expulsen a las organizaciones de tráfico de drogas de un territorio concreto como una forma de disuasión focalizada, acompañada de programas socio-económicos y el desarrollo de policía comunitaria (por ejemplo, las Unidades de Policía Pacificadora en Río de Janeiro); 2- los países productores, de tráfico y consumidores inician una relación coordinada y estricta para luchar contra los niveles de violencia, seleccionando algunos objetivos específicos, como las organizaciones o regiones más violentas (por ejemplo, en los Estados Unidos).

La ayuda externa también está asociada con importantes dilemas políticos. Uno de ellos radica en el hecho de que el abandono de las medidas para reducir la oferta puede interferir en las prioridades nacionales, y en la responsabilidad del Gobierno frente a los contribuyentes. Aunque las medidas a largo plazo (como la reducción de daños y la gestión de los mercados en el ámbito de la oferta) tienden a ser más baratas y más eficientes a la hora de reducir daños, las medidas para la reducción de la oferta a corto plazo tienen un impacto más inmediato y fácil de cuantificar, aunque a menudo sean insostenibles. En función de estas conclusiones, se pueden formular las recomendaciones siguientes:

- Los donantes deben separar los proyectos de ayuda externa de sus objetivos nacionales en torno a la reducción de la demanda
- Las políticas de reducción de la oferta deben estar en consonancia con las circunstancias locales. La política de ayuda debe ajustarse a las necesidades individuales del país receptor para garantizar su eficacia
- Los responsables de la formulación de políticas deben ir más allá de su acento en la aplicación de las leyes de drogas y plantear enfoques equilibrados frente a las políticas de drogas en los países afectados
- Los donantes deben distinguir entre objetivos a corto plazo y a largo plazo. Para poder influir en la producción y el tráfico de drogas en los países receptores de manera sostenible, se deben financiar tanto medidas inmediatas para mejorar la seguridad como programas duraderos de tratamiento de la dependencia de drogas y programas de medios de vida alternativos
- Para aumentar la eficacia de la ayuda, los donantes deben mejorar la capacidad de absorción de fondos seleccionando cuidadosamente a los receptores adecuados y fortaleciendo las estructuras de distribución de la ayuda. Los programas de seguimiento y supervisión tras la prestación de capacitación son esenciales para asegurar la eficacia y la sostenibilidad
- Los donantes deben incrementar sus esfuerzos para identificar tendencias, trayectorias y evoluciones en los mercados de drogas y los patrones de consumo con el fin de evitar consecuencias negativas
- Los donantes deben tener en cuenta la evolución del mercado ilícito. La adaptación del mercado y el giro hacia nuevas drogas pueden anular, de lo contrario, los avances realizados con respecto a drogas más tradicionales.

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC, www.idpc.net/es) es una red mundial integrada por ONG y redes profesionales que promueve un debate objetivo y abierto sobre la eficacia, la dirección y el contenido de las políticas de drogas en el ámbito nacional e internacional, y apoya las políticas fundamentadas en evidencias científicas que reducen eficazmente los daños relacionados con las drogas. La red elabora informes periódicos, difunde los informes de sus organizaciones miembro sobre cuestiones específicas relacionadas con las drogas y ofrece servicios de asesoría a encargados de políticas y funcionarios de todo el mundo.

Este resumen se basa en seis informes que se publicaron en el marco del proyecto en 2013. Los informes presentan un análisis de las políticas y las prácticas en el ámbito de la aplicación de la ley que se han seguido hasta la fecha para abordar la producción, la demanda y el tráfico de drogas, además de la delincuencia relacionada con estas, destacando las ventajas e inconvenientes de dichas estrategias en distintos lugares del mundo. Los informes ofrecen pruebas de la ineficacia del enfoque tradicional de “guerra contra las drogas” a la hora de reducir la oferta o la demanda en los mercados de consumo, y aportan modelos y ejemplos de buenas prácticas en materia de nuevas estrategias normativas.

Financiado por:



International Drug Policy Consortium
Fifth floor, 124–128 City Road, London
EC1V 2NJ, United Kingdom

Teléfono: +44 (0)20 7324 2975
Correo electrónico: contact@idpc.net
Página web: www.idpc.net/es

Copyright (C) 2014 International Drug Policy Consortium All rights reserved