

ESPECIALIZACIÓN ALTA GERENCIA



TRABAJO DE GRADO

“EVOLUCIÓN DE LAS NUEVAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL”

Presentado por:

Orlando Enrique Grisales Franceschi

Código: **4700175**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA – FAEDIS
CARTAGENA DE INDIAS D. T. H. Y C, COLOMBIA
01 DE JUNIO DE 2015.**

“EVOLUCIÓN DE LAS NUEVAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL.”

Orlando Enrique Grisales Franceschi, Universidad Militar Nueva Granda

RESUMEN

Los intereses nacionales que no son otra cosa que los deseos y necesidades del pueblo que están representados por la soberanía, integridad territorial, independencia, gobernabilidad, desarrollo económico, justicia social y defensa de los derechos y orden constitucional.

Durante la primera mitad del siglo XX, la amenaza estaba puesta de manifiesto en la defensa de los intereses ante una acción bélica perpetrada por parte de otro organismo de las mismas características, por parte de otro Estado, esta acción es considerada una acción simétrica¹, debido al empleo de medios y tácticas similares, materializados por el empleo de los campos de poder, en detrimento del Poder Nacional del Estado agredido.

La segunda mitad del siglo XX se caracterizó por lo que el mundo conoce como la “guerra fría²”, la cual básicamente consistió en el expansionismo de dos diferentes y contrapuestas formas de gobierno, el capitalismo y el socialismo. Durante este periodo se presentaron enfrentamientos entre los Estados que defendían cada una de las citadas formas de gobierno, los cuales buscaban poner freno a las injerencias de unos y otros en la forma como se manejaban los asuntos que afectaban a la comunidad internacional. Aun en esta época se buscaba defender la estabilidad estatal ante una amenaza simétrica.

En este mismo periodo surgieron una serie de organizaciones de orden mundial y regional cuyo principal objetivo, para la época, era la de aunar esfuerzos de los Estados para velar por la defensa del sistema político democrático y el capitalismo, promulgando justicia, paz y libertad.

Con los cambios en el ambiente político mundial y el surgimiento de nuevos retos para los Estados, poco a poco las agendas se fueron unificando, es así como a nivel de subregiones se firmaron acuerdos de cooperación y respeto. Para finales del siglo XX, la casi totalidad de los Estados en el hemisferio occidental cuentan con gobiernos elegidos por voto democrático, esto marca el inicio de la “diplomacia de las cumbres” (Benítez Manaut, 2005, p. 12), empezando así el cambio en las agendas, se contemplan las nuevas amenazas, se generalizan los elementos sustantivos en la conducta de los Estados: La democracia y los derechos humanos, se tocan temas de nuevas amenazas a la seguridad y estabilidad regional

Con el cambio y apertura de estas nuevas agendas internacionales, se privilegia el concepto de Seguridad Nacional sobre el de defensa y el de seguridad interior, por primera vez en 1991 en el Compromiso de Chile (Benítez Manaut, 2005, p. 56) se contempla al narcotráfico, al terrorismo y al crimen organizado transnacional como nuevas amenazas para los Estados, así como factores ajenos a la voluntad humana como las catástrofes naturales y los problemas de salud que afectan o pueden afectar a comunidades enteras. Que aunque sus objetivos no están orientados a los blancos tradicionales de la defensa nacional, como el territorio, el poder militar, la soberanía, pero si han desbordado la capacidad de las agencias públicas de seguridad de los Estados y afectan a la población civil, la gobernabilidad y la integridad institucional, esta afectación se ha caracterizado por ser de forma hostil y deliberada.

¹ Definición que se puede consultar en el foro Militar General, en la página <http://www.militar.org.ua/foro/guerra-asimetrica-vs-guerra-simetrica-t14538.html>. Consultada el 05 de Marzo de 2014.

² Materializado por la disputa entre los países comunistas representado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y los países capitalistas representados por los Estados Unidos de América. <http://www.definicionabc.com/historia/guerra-fria.php>.

Del esfuerzo de los Estados y el trabajo conjunto de las diferentes agencias públicas que los representan, se han obtenido grandes avances en la lucha contra las nuevas amenazas, se han obtenido resultados operacionales, capturas de gran cantidad de personas, sin embargo la capacidad de estas nuevas amenazas de lograr su cometido no se ha visto afectada en gran medida, aun cuando alguno de lo Estados parte logra el desmantelamiento de alguna de estas organizaciones, surgen otra u otras para continuar con dichas actividades.

Estas organizaciones han hecho uso de acciones violentas que están afectando la seguridad individual de las poblaciones en las cuales tienen injerencia; su capacidad desestabilizadora esta afectando la capacidad del Estado para hacer frente contra estas, y en adición a su voluntad de empleo de la violencia, y del aprovechamiento de los vacíos que existen en las leyes o la inexistencia de estas que sancionen sus acciones delictivas, lo que es su principal fortaleza, sumado con su amplio campo de acción traspasando las fronteras, ha hecho que el Estado, a través de sus organismo de seguridad, se vea ineficiente para atacarlos. Sus dos principales fortalezas, la capacidad de reclutamiento para mantener el numero de efectivos suficientes para realizar sus actividades ilícitas, y el usufructo del dinero producto de dicha actividad, tanto para mantener el negocio ilegal así como la inversión de capital en negocios lícitos de alcance nacional e internacional

La eficacia de la lucha contra estas nuevas amenazas, tanto a nivel Estatal como binacional y/o multinacional, se esta viendo cuestionada por llevar a la fecha mas de 25 años de lucha en contra de estos flagelos y no ver resultados positivos en su reducción.

PALABRAS CLAVES: Seguridad Nacional, Defensa Nacional, Seguridad Pública, Amenazas a la Seguridad Nacional, Tratados y acuerdos Regionales, Binacionales.

“EVOLUTION OF THE NEW THREATS TO NATIONAL SECURITY”

ABSTRACT

National interests are nothing more than desires and needs from people and this are represented by sovereignty, territorial integrity, independence, governance, economic development, social justice and defense of the rights and constitutional order.

The threat during the first half of the twentieth century, was manifested in the defense of the interests in case an act of war was perpetrated by another agency of the same characteristics, by another State, this action is considered a symmetric action, due to use of means and similar tactics, embodied by the use of power fields, to the detriment of the State injured power.

The second half of twentieth century was characterized by what the world knows as "cold war", which consisted basically in the expansionism of two different and competing forms of government, capitalism and socialism. Clashes were presented during this period between states defending each of the aforementioned governments, which sought to curb the interference of each other in the way the issues affecting the international community had been treated. Even at this time defend the state stability to a symmetric threat was the goal.

At the same period a series of regional and global order organizations whose main objective, for the time, was join efforts of States parties to ensure the defense of the democratic political system and capitalism, enacting justice, peace and freedom arose.

With the political environment changing in the world and the new rising challenges for States, the agendas were unified gradually, that's how cooperation and respect agreements were signed in sub-Regions. Ending the twentieth century, governments in almost all the states have been elected by democratic vote in the Western Hemisphere, this marks the beginning of "diplomacy of summits (Benitez

Manaut, 2005, p. 12), " and the changes in agendas started, new threats are contemplated, the substantive elements in the conduct of states are generalized: Democracy and human rights, topics of new threats to regional security and stability are touched.

With the change and opening of these new international agendas, the concept of National Security on the defense and internal security is paramount, In 1991 in the Commitment of Chile (Benitez Manaut, 2005, p. 56) for the first time drug trafficking, terrorism and transnational organized crime were included as new threats to States, as well as factors outside the human will as natural disasters and health problems that affect or may affect entire communities. Although their objectives are not geared to the traditional targets of national defense as territory, military power and sovereignty, but have overwhelmed the ability of public safety agencies of States and affect the civil population, governance and institutional integrity, this involvement has been characterized as hostile and deliberate.

From the State's efforts and work from all the different public agencies that represent them, a great progress in the fight against new threats has been made, operational results has been obtained and capture many people, yet the ability of these new threats to achieve its mission has not been greatly affected, even when the dismantling of some of these organizations has been achieved for some of the States parties, another or others arise and continue with these activities.

These organizations are affecting individual security of the populations where they have interference through violent actions; the ability of the State to confront them has been affected by its destabilizing capacity, in addition to their willingness to use violence, and exploitation of gaps in the law or the lack of these to punish their criminal actions, which is its main strength, coupled with its wide scope across borders, has made the State seems inefficient to attack through its security agencies. Its two main strengths, the ability to keep recruiting the sufficient number of troops to carry out their illegal activities, and the enjoyment of the proceeds of this activity, both to keep the illegal business and capital investment in legitimate business nationwide and international

The effectiveness of fight against these new threats, has been questioned for both the State as bi-national and/or multinational levels, for taking too much time, more than 25 years of struggle against these scourges without seeing positive results in reduction.

JEL: K, K4, K42, K420, K49, K490

KEYWORDS: National Defense, National Security, Public Security, Threats to National Security, Regional Treaties and agreements, Bi-national.

INTRODUCCIÓN

La evolución de las amenazas a la Seguridad Nacional se han multiplicado, hasta finales del siglo XX, se pueden catalogar como amenazas regulares, representadas por las acciones bélicas que pudieran llegar a realizar un Estado a otro y básicamente su origen estaba en tener intereses comunes; estas acciones bélicas buscaban afectar de una u otra forma la integridad territorial, la soberanía y la nación. Consecuencia de esta forma de solucionar se tuvieron a principios del siglo XX las dos Guerras Mundiales. Posterior a estas se dio la guerra fría, la lucha entre dos formas o sistemas de gobierno, el democrático y el socialista, en el marco de esta guerra se dieron acciones de guerra regular pero también se conocieron acciones de pequeños grupos en contra de las fuerzas regulares del Estado, denominadas acciones irregulares que posteriormente y dependiendo su alcance y objetivo final fueron catalogadas como guerra irregular.

Estas acciones irregulares estaban encaminadas a afectar la capacidad de gobierno de un Estado, buscando las condiciones propicias para generar un cambio de forma de dirección política, específicamente en Sur América, se busca generar la transición de un gobierno democrático hacia un gobierno socialista. La caída del muro de Berlín, simboliza el fin de la guerra fría y el inicio formalmente de la globalización, otras virtudes tomaron preponderancia para la supervivencia del Estado, siendo esta la libertad, la justicia y la paz.

Tal como lo describe Fucuyama en su libro “El fin de la historia y el último hombre” (Fucuyama, 1992), la forma ideal de gobierno es el democrático y reconoce tres condiciones imponderables para su existencia, la economía de mercado, gobiernos representativos y defensa de los derechos jurídicos y estas están amenazadas por problemas que van desde las drogas, la falta de acceso a los servicios básicos, la delincuencia, daños al medio ambiente y la frivolidad del consumismo.

Flagelos como el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado transnacional existen desde antes de mitad del siglo XX (Labrousse, 2011), cada Estado disponía de sus correspondientes agencias de seguridad para contrarrestarlos de manera aislada y en su ámbito territorial, solo a partir de la cumbre de Santiago (OEA, 1991) es que dichos problemas se empiezan a ver con carácter regional y se determina que estos afectan la paz y el desarrollo económico de la región.

El cambio político mundial, que significó la caída del muro de Berlín, también determinó el cambio en la agenda de los Estados, los cuales poco a poco fueron hallando los espacios para finalizar las confrontaciones bélicas internas y seguir buscando espacios democráticos permitiendo que poco a poco las agendas se fueran unificando, dando inicio a lo que se conoce como la era de la “diplomacia de las cumbres”, (Benítez Manaut, 2005, p. 12) siendo estos espacios donde se determinaron las nuevas amenazas, se generalizan los elementos sustantivos en la conducta de los Estados: La democracia y los derechos humanos. Las agendas multinacionales se formalizan, en la subregión tenemos la Cumbre Iberoamericana, la de las Américas, La Comunidad del Caribe (CARICOM), Centroamérica y Mercosur, pero también se abren agendas a nivel de los representantes de las diferentes ramas del poder de los Estados, como la Cumbre de Ministros de Defensa, Conferencia de Ejércitos de América, se tocan temas de las nuevas amenazas a la seguridad.

La apertura económica, también llamada globalización³ y las agendas internacionales, permiten cambiar el discurso de defensa por el de seguridad y es en el compromiso de Santiago de Chile 1991 en donde se determinan cuáles son las amenazas, siendo estas el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado transnacional así como factores ajenos a la voluntad humana como las catástrofes naturales y los problemas de salud que afectan o pueden afectar a comunidades enteras. Que aunque sus objetivos no están orientados a los blancos tradicionales de la defensa nacional, como el territorio, el poder militar, la soberanía, pero si han desbordado la capacidad de las agencias públicas de seguridad de los Estados y

³ Como lo define el Banco Mundial: Actividad económica que se realiza entre personas que viven en países diferentes. Este intercambio se materializa en diferentes formas, tales como: Comercio Internacional, Inversión Extranjera Directa, Flujos del mercado de capitales, pág. web Banco Mundial, ¿Qué es la globalización? <http://www.bancomundial.org/temas/globalizacion/cuestiones1.htm>

afectan a la población civil, la gobernabilidad y la integridad institucional, esta afectación se ha caracterizado por ser de forma hostil y deliberada.

La capacidad del Estado, como actor individual en combate contra las nuevas amenazas ha sido rebasada, mientras que la acción que este realiza se limita a su jurisdicción, las organizaciones delincuenciales transnacionales aprovechan la rigidez de las fronteras en su provecho esto sumado a su diversificación económica, participando en actividades de tráfico de drogas ilícitas, trata de personas, contrabando, tráfico ilícito de armas etc. Los Estados para tratar de mejorar su eficiencia en la lucha han buscado espacios políticos para equiparar y replicar aquellas medidas que han sido efectivas, pero la capacidad de resiliencia de las organizaciones así como su capacidad para adaptarse a las nuevas normas y leyes sumado a la creciente demanda de los productos ilícitos, les ha permitido subsistir.

De las nuevas amenazas, el tráfico de sustancias sicotrópicas, es hacia donde debe apuntar el esfuerzo principal de las comunidades regionales, por ser este flagelo el que debido a lo lucrativo de su actividad, soporta y permite un alto flujo de dinero facilitando la subsistencia de las otras actividades ilícitas.

El recurso humano es el factor preponderante para cualquier organización, es el recurso capaz de materializar las acciones, en la medida que se logre disminuir la capacidad de reclutamiento de estas organizaciones, se afectará la capacidad delictiva de las mismas, y el recurso económico obtenido de las actividades ilícitas, permite mantener un flujo adecuado de recursos para las actividades ilegales y el lavado de estos recursos para inversión en actividades lícitas, permite a la organización motivar el ingreso de nuevos integrantes al negocio así como ostentar una vida de lujos y satisfacciones. Los acuerdos binacionales han sido muy funcionales desde el punto de vista operacional, los cuales han arrojado la incautación de grandes cantidades de drogas y la captura de un número nada despreciable de integrantes de estas organizaciones, en las cuales se pueden contar desde líderes de estas bandas hasta aquellos con funciones elementales como transporte, sicariato, escolta, etc. Sin embargo no se han afectado las capacidades delincuenciales de estas organizaciones.

REVISIÓN DE LITERATURA

Los documentos en los cuales se puede apoyar la presente investigación y trabajo de grado están circunscritos al tema de seguridad nacional, defensa nacional, seguridad pública, amenazas a la seguridad nacional particularizando hacia el fenómeno del tráfico de drogas ilícitas.

Para ello, la búsqueda se realiza por Internet, ya que organismos especializados en el análisis del fenómeno de las nuevas amenazas, tal como la Organización de Naciones Unidas Oficina contra las Drogas y el Crimen (ONUDC), Organización de Estados Americanos Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas(OEA/CICAD), así como un sin número de revistas que dentro de su temática se han especializado en el mismo tema, tales como CIBOD d'Afer Internacional y otros trabajos de grado, documentos de fácil acceso vía web.

OBJETIVOS

Determinar cuáles son las nuevas amenazas a la Seguridad Nacional, las acciones que se han generado para su combate y el porqué de su baja efectividad.

OBJETIVO GENERAL

Determinar cuál ha sido la evolución de las amenazas a la Seguridad Nacional y que buscan afectar.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Identificar cuáles son las fortalezas de las organizaciones transnacionales dedicadas al tráfico ilegal de sustancias sicotrópicas, y los motivos por el cual no han sido efectivas las iniciativas desarrolladas por los Estados a nivel individual, binacional y/o multinacional.

JUSTIFICACIÓN

Este trabajo pretende determinar el porqué de las nuevas amenazas a la Seguridad Nacional, determinar porque dentro de las nuevas amenazas se considera al tráfico de narcóticos como la de mayor afectación a la seguridad y que tan efectivos han sido las acciones a nivel estatal, binacional y multinacional, a través de los acuerdos y/o tratados existentes en contra del tráfico ilícito de estupefacientes, así como tratar de determinar porque a pesar de los esfuerzos que realizan los Estados parte, la región conformada por el cono norte de América del Sur, Centro América y Norte América, no ha sido efectivos en contra del Tráfico Ilícito de Narcóticos

EVOLUCIÓN DE LAS AMENAZAS HACIA LAS NUEVAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL

Antecedentes

La primera mitad del siglo XX estuvo caracterizado por dos grandes confrontaciones bélicas en las cuales se vieron inmiscuidas las Naciones Europeas. Ambas guerras tienen orígenes similares, y estos fueron de trasfondo económico.

Específicamente una de las causas de la primera Guerra Mundial, se le atribuye a la segunda revolución industrial, en el año de 1850, la necesidad de conquistar nuevos territorios para suplir las necesidades básicas así como materias primas para el impulso de la industria (García Martín, 2013). Derrotada Alemania, en el año 1918, se firma el “Tratado de Versalles” o “Pacto de la Sociedad de Naciones” (Universidad del País Vasco, 2010) el cual entre otros puntos, contemplo la imposición de una multa por pagar de parte de Alemania a los países aliados como recompensa del gasto militar ocasionado, le devolvía a los territorios ocupados su autonomía e independencia, e imponía la prohibición de mantener su campo militar más allá de 100.000 hombres.

La “DOCTRINA MONROE”⁴ (Casanueva de Diego) que fue promulgada en 1823 por el entonces presidente de los Estados Unidos de América buscaba evitar el regreso de los españoles o de cualquier otro Estado Europeo al continente americano. Su aplicación a nivel continental se dio durante el desarrollo de la primera guerra mundial buscando unir esfuerzos en la defensa de la independencia de los Estados parte del Continente Americano mediante la participación del poder militar combinado⁵ (Solís Oyarzún, Eri, 2005), en defensa de cualquier Estado que fuera objeto de agresión por parte un Estado no americano.

Dentro de los principales puntos que contempla la doctrina Monroe (Casanueva de Diego), es que el continente americano no podrá ser objeto o campo de futura colonización por ninguna potencia europea. El sistema político europeo es sustancialmente diferente al de Estados Unidos, por tal motivo, el intento de implementar dicho sistema en América, afectará la seguridad y paz en el continente. Quedando como lema “América para los americanos” haciendo del Atlántico una frontera, conjurando así, tal vez, la primera amenaza a la seguridad regional por parte de una nación foránea.

La segunda guerra mundial, iniciada por Alemania, tiene entre sus causas el Tratado de Versalles y la búsqueda de territorios aptos para explotación de riquezas naturales con el fin de suplir las necesidades del pueblo germano a través del crecimiento de su espacio vital (Lebensraum)⁶.

Durante estas dos guerras se puede inferir que las agresiones se daban entre los Estados en defensa y/o búsqueda de los objetivos nacionales, se clasifican como guerras simétricas, al estar materializadas por el choque o confrontación de ejércitos regulares, formalmente establecidos. Al término de la Segunda Guerra Mundial nace la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ampliación sobre la organización y principales funciones se pueden verificar en el anexo “A”, cuyas bases fueron planteadas en la Conferencia de Dumberton Oaks, Estados Unidos de América la que contó con la representación del País anfitrión y las respectivas representaciones de China, Francia y Gran Bretaña. Formalizando u oficializando la fundación el 24 de Octubre de 1945, en la ciudad de San Francisco, y el objetivo de esta organización es la de mantener la paz, fomentar relaciones amistosas entre países, promover acciones económicas, sociales y culturales para promover la cooperación entre las naciones.

⁴ Política de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos de América, promulgada en 1823 por el entonces presidente James Monroe. Solo se vino a hacer efectiva a finales del siglo XIX con la consolidación de Norteamérica como gran potencia. La buscaba materializar la separación geográfica, política, económica y social del nuevo mundo con respecto al viejo mundo. Se resumen en “AMÉRICA PARA LOS AMERICANOS”

⁵ Son las desarrolladas por las Fuerzas Militares de diferentes países bajo un mando operacional común.

⁶ Término acuñado por el geógrafo alemán Friedrich Ratzel (1844 – 1904) y materializado por Karl Haushofer y puesto en práctica por Adolf Hitler como pretexto para dar inicio la Segunda Guerra Mundial con la toma relámpago de Polonia.

Con el fin de la segunda guerra mundial, se da inicio a lo que el mundo conoció como la “Guerra Fría” cuyo periodo se reconoce desde 1945 finalizando con la caída del muro de Berlín en 1989; caracterizado este periodo por conflictos económicos, políticos e ideológicos ocurridos entre dos líneas o sistemas, por un lado el socialismo de la Unión Soviética y la República Popular China y sus aliados y la otra parte representada por el capitalismo de los Estados Unidos de América y las potencias europeas. Durante este periodo se llevaron a cabo un sin número de confrontaciones entre ejércitos regulares y/o coaliciones como las guerras de Corea, Vietnam y el Medio Oriente, también se dieron enfrentamientos entre fuerzas irregulares y ejércitos regulares o nacionales y policiales haciendo frente a la subversión subvencionada por las grandes potencias.

La lucha de poderes se centró en la contención, por parte de las potencias capitalistas del Socialismo hacia las naciones occidentales, así como por parte de la Unión de Repúblicas Socialistas del capitalismo hacia su área de influencia, en la práctica es conocida como occidente – oriente, con una característica adicional que en dicha disputa se identifican dos grandes potencias, los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, situación más conocida como “bipolar”

Con esta situación a nivel global, se fueron dando los primeros tratados y/o acuerdos multilaterales, como por ejemplo el “Tratado de Dunquerque” o “Tratado de Alianza y Asistencia mutua”, suscrito entre Gran Bretaña y Francia, con el fin de aunar esfuerzos en caso de una nueva agresión por parte de Alemania; tratado que fue ampliado con el “Tratado de Bruselas” anexándose al mismo Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos y el objetivo era el de buscar colaboración económica, social, cultural y de defensa colectiva, básicamente como medida preventiva de un posible resurgimiento alemán, pero quedaba implícito la contención a la expansión comunista de la Unión Soviética.

El continente americano no es ajeno a este temor, pero la Doctrina Monroe impedía que los Estados Unidos de América participara de este tipo de acuerdos con las potencias europeas. La “Resolución Vandenberg⁷” aprobada y firmada por el senado de los Estados Unidos de América el 11 de Junio de 1948, fue clave para que se iniciaran conversaciones entre Estados Unidos y Canadá con las naciones del Tratado de Bruselas; dando inicio a la constitución del “Tratado del Atlántico Norte” (OTAN), para efectos del presente trabajo se resalta el Artículo 3 de dicho tratado:

A fin de lograr más eficazmente la realización de los fines del presente Tratado, las Partes, actuando individual y conjuntamente de manera continua y efectiva mediante la aportación de sus propios medios y prestándose asistencia mutua, mantendrán y acrecentarán su capacidad individual y colectiva de resistir a un ataque armado.

Este tratado está limitado a las naciones que conforman la parte occidental de Europa y Norte América (Canadá, Estados Unidos), sus territorios insulares o continentales en otras latitudes geográficas así como sus unidades militares.

Viendo Estados Unidos la posible expansión China por el mar Pacífico, en el año 1954 se firma el “Pacto de Manila⁸”, que posteriormente se convirtió en el Tratado de Defensa Colectiva del Sureste Asiático (Southeast Asia Collective Defense Treaty o SEATO), que junto con la Carta del Pacífico ratificaba la intensión de colaboración y defensa de los derechos de los países de la región a vivir en paz y en plena colaboración para alcanzar los objetivos sociales, culturales y económicos que le corresponde a los pueblos libres; ya en este tratado se visualizan actividades irregulares internas como lo plasma en su artículo 2: “Los países miembros se comprometen de manera conjunta a prestarse ayuda para reforzar su capacidad de resistencia ante un ataque armado y cooperar cuando se detecten actividades subversivas internas”

En cuanto a las amenazas para el continente americano, el periodo de la guerra fría fue materializado por la expansión del comunismo por medio de la guerra de guerrillas, cuya base o programa revolucionario

⁷ El senador republicano Arthur Vandenberg, siendo el presidente del comité de Relaciones Exteriores del Senado, promulgo la resolución que lleva su apellido, la cual estipulaba la creación o participación en acuerdo regionales para la defensa individual y colectiva.

⁸ Pacto firmado el 08 de Septiembre de 1954 por Australia, Francia, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Pakistán, Filipinas, Tailandia y Estados Unidos

estuvo asociado al maoísmo, guevarismo, trotskismo, castrismo y al leninismo; y que logró crear varios movimientos al interior de los diferentes Estados parte del continente Centro y Sur americano, así como en los Estados insulares que hacen parte de la cuenca del Gran Caribe; algunos con éxito como es el caso de la revolución cubana liderada por Fidel Castro, la revolución Sandinista en Nicaragua, las Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en Guatemala, en Colombia el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) y el Ejército Popular de Liberación (EPL), en Argentina surgen los “Montoneros”, el Sendero Luminoso en Perú, figuras representativas de estas tendencias como “Ernesto Che Guevara”, Fidel Castro, Abimael Guzmán, Pedro Antonio Marín (Manuel Marulanda Vélez o Tirofijo).

Las amenazas internas, fueron afrontadas por cada uno de los Estados en los cuales se fueron instalando, con el apoyo directo e indirecto de los Estados Unidos de América a través del establecimiento de la Doctrina de Seguridad Nacional y de la Alianza para el progreso. Programas con los cuales buscaba frenar y erradicar la expansión del pensamiento comunista en América. En cuanto a las amenazas externas, los Estados Unidos de América lidera la conformación de dos tratados, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) (OEA, 1947) en 1947, el cual en su artículo 3 dice:

"Las altas partes contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inminente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de las Carta de las Naciones Unidas"

Y la Organización de Estados Americanos (OEA) (OEA, 1948), creada como una organización internacional americanista de ámbito regional y continental, creada en 1948 y entrando en vigencia en Diciembre de 1951 y cuyo objeto es la de permitir el dialogo multilateral, integración y la toma de decisiones enmarcados al continente americano, logrando en un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. ANEXO “B”

La alta preocupación durante, prácticamente todo el siglo XX, consistió en la amenaza por parte de un Estado o de un actor jurídico internacional a la integridad territorial, a la libre determinación de la Nación, al libre comercio y a su soberanía, por medio de una agresión militar, y/o por medio de acciones internas con miras a desestabilizar el país, afectar su gobernabilidad y generar un cambio de política hacia un Estado Socialista. Acciones que fueron visualizadas por los Estados Unidos de América como una afectación a los principios promulgados en la Carta de las Naciones Unidas.

La finalización de la confrontación ideológica, al primar la democracia y el libre comercio es lo que Fucuyama define en su libro “El fin de la historia y el último hombre”, plasmando su teoría en que la democracia es la forma ideal de gobierno, y para obtenerla se deben cumplir tres condiciones, economía de mercado, gobierno representativo y tener la capacidad de mantener los derechos jurídicos.

Concepto de Seguridad Nacional

Con el fin de la guerra fría, la agenda mundial tuvo un cambio en el aspecto de soberanía y sus amenazas. Si bien en el hemisferio occidental se presentaron conflictos por conceptos geográficos, como fueron los enfrentamientos militares entre la República de Ecuador y la República de Perú, y entre la República del Salvador y la República de Honduras, se considera que el hemisferio occidental inicia la era de la post guerra fría con una estabilidad relativa, algunos Estados estaban bajo gobiernos militares y/o con régimen represivos o con gobiernos con dificultades en la gobernabilidad, sin embargo se puede aseverar que la casi totalidad de los Estados en el hemisferio cuentan con gobiernos elegidos por voto democrático.

⁹ Lideró la formación de la guerrilla en Bolivia, denominada Ejército de Liberación Nacional, fue capturado por el Ejército Boliviano. Tras su muerte en 1967 es convertido en un símbolo propagandístico de los movimientos revolucionarios.

Esta nueva situación política en el hemisferio marca el inicio de la “diplomacia de las cumbres¹⁰”, empezando así el cambio en las agendas, se contemplan las nuevas amenazas, se generalizan los elementos sustantivos en la conducta de los Estados: La democracia y los derechos humanos. Las agendas multinacionales se formalizan, con el inicio de las reuniones en varias subregiones, la Cumbre Iberoamericana, la de las Américas, La Comunidad del Caribe (CARICOM), Centroamérica y Mercosur, pero también se abren agendas a nivel de los representantes de las diferentes ramas del poder de los Estados, como la Cumbre de Ministros de Defensa, Conferencia de Ejércitos de América, se tocan temas de nuevas amenazas a la seguridad.

Con el cambio y apertura de estas nuevas agendas internacionales, se privilegia el concepto de Seguridad Nacional sobre el de defensa y el de seguridad interior, por primera vez en 1991 en el Compromiso de Chile (OEA, 1991, p. 2) es donde se contempla al narcotráfico, al terrorismo y al crimen organizado transnacional como nuevas amenazas para los Estados, así como factores ajenos a la voluntad humana como las catástrofes naturales y los problemas de salud que afectan o pueden afectar a comunidades enteras. Que aunque sus objetivos no están orientados a los blancos tradicionales de la defensa nacional, como el territorio, el poder militar, la soberanía si han desbordado la capacidad de las agencias públicas de seguridad de los Estados y afectan a la población civil, la gobernabilidad y la integridad institucional, esta afectación se ha caracterizado por ser de forma hostil y deliberada.

Después del 11 de Septiembre de 2001, el ataque a Estados Unidos de Norte América, su estamento diplomático lidera la agenda en el hemisferio para priorizar la lucha contra el terrorismo; Canadá pone en consideración el concepto de “seguridad humana” y México concepto de “seguridad integral”¹¹, el énfasis de ambos conceptos son los campos económico y social, donde se prioriza la seguridad del individuo antes que la del Estado.

Aunque ya se vislumbraba que en la agenda de los Estados figuraban las mismas amenazas, aun existían diferencias en la precedencia de las mismas, por ende, por subregión los esfuerzos principales se encaminaban a atender según sus prioridades. Lo positivo de estos acuerdos regionales unificados, es que fue creciendo la confianza entre los Estados con prioridades similares.

Hasta el año de 2003 en el acuerdo de Bridgetown, Barbados, es donde se concuerda con el concepto de “seguridad multidimensional”, teniendo en cuenta que la amenaza es transnacional, se debe incrementar la confianza mutua entre los Estados, con énfasis en el control de armas y el desarme, pero también hay consenso con respecto a que la seguridad puede ser amenazada por fenómenos políticos, económicos, sociales, ambientales y de salud.

Al lograr consensos en las agendas, al pasar de la disparidad de prioridades en las amenazas a la seguridad, a tener más énfasis en el concepto de seguridad multidimensional, el reconocimiento de la heterogeneidad constituye el elemento crucial para mirar las oportunidades y necesidades de cooperación.

Estas oportunidades y necesidades son la base fundamental para unificar y formalizar el sistema de seguridad e incremento de la cooperación. Algunos tratados y/o acuerdos han perdido vigencia, los otros han cambiado para adaptarse a la nueva agenda multinacional, el asocio de los Estados para la lucha contra agentes desestabilizadores comunes, han puesto de manifiesto la voluntad política para lograr estos acuerdos, que en últimas buscan aunar esfuerzos, incrementar recursos para alcanzar los objetivos que tienen relación con la estabilidad y la seguridad internacional¹². Se puede decir que hay una percepción diferente del concepto de las amenazas a la seguridad nacional, toma preponderancia, ya no solo la estabilidad propia, también afecta el desarrollo económico y social propio de la inestabilidad del Estado

¹⁰ Benítez Manaut, Raúl, La Seguridad Hemisférica hacia el Siglo XXI: El desafío de la cooperación. P. 12

¹¹ Portal del Gobierno del Estado de México. Consultada el 13 de Agosto de 2013. http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/gobierno/gobierno_2005_2011/seguridadintegral/index.htm.

¹² Rojas Aravena, Francisco, Repensando la Seguridad en América Latina: Nuevas demandas conceptuales, en: Oswald Spring, Úrsula, Culturas de Paz. Seguridad y Democracia en América Latina, UNAM, México, 2002, p.- 4

vecino (Seguridad Estatal). Se vela por la seguridad del propio Estado y por la seguridad de ambos Estados (Seguridad Internacional).

También se le reconoce la preponderancia al individuo, en el concepto de seguridad multidimensional, como centro estratégico y por el cual se toman las medidas para brindarle la seguridad, concepto de “seguridad humana”; en la trilogía¹³ seguridad humana, seguridad estatal y seguridad internacional, los énfasis sobre los cuales toma preponderancia pueden variar según el escenario, siendo en la mayoría el Estado, porque este es quien le brinda la seguridad al individuo y a su vez lo representa ante el escenario internacional.

Esta trilogía orienta la acción de defensa que se debe seleccionar, es así como Aravena en su libro “Repensando la seguridad en América Latina: nuevas demandas conceptuales” plantea la necesidad de ubicar el tema del uso de la fuerza como la dimensión que ordena, selecciona y organiza los contenidos, a través de la ejemplificación nos dice “La defensa de la nación contra enfermedades contagiosas es un problema completamente diferente que la defensa contra el ataque de un misil balístico”, con esto nos dice que para el primer caso debe buscarse el apoyo internacional humanitario vinculado a la salud y al desarrollo, a diferencia del segundo caso, que está ligado directamente a los problemas de seguridad y defensa.

Por último, teniendo en cuenta el paso del tiempo y los múltiples tipos de reunión realizadas desde mediados del siglo XX hasta la fecha, donde cada Estado presentó sus prioridades en cuanto a la defensa y seguridad de su propia soberanía, es que se fueron llegando a consensos a nivel subregional y por último, prácticamente con la Declaración de Bridgetown, Barbados, es donde se concuerda con el concepto de “seguridad multidimensional”, cada Estado reconoce tácitamente cuales son las consideraciones que afectan al Estado, a la subregión, a la región y al continente, quedando estas amenazas contempladas en la agenda nacional y sobre esta se determinan los acuerdos y cursos de acción para velar por la Seguridad Nacional.

Nuevas Amenazas a la Seguridad Nacional

El concepto de las nuevas amenazas, que en la realidad global ya existían antes de la finalización de la guerra fría, es más, de pronto con excepción de las pandemias que afectan a la salud como el SIDA, todas estas han existido inclusive antes de la segunda guerra mundial, pero al disminuir el grado de afectación por parte de un agente externo a la integridad territorial, a la soberanía e independencia política de los Estados, se tomó conciencia a nivel global y regional que habían otros factores que sin buscar afectar la integridad territorial, la elección democrática, si afectaban la gobernabilidad, el orden constitucional, el libre desarrollo de los pueblos, la seguridad individual, la equidad de la justicia, valores pre-requisito para la democracia participativa y libre comercio.

Al contempla el carácter multidimensional de la seguridad, concepto que se aplica en dos sentidos de por si complementarios. Hoy la capacidad multidimensional (OEA, 2003) de las amenazas a la seguridad viene dada en que esta puede ser de carácter simétrico y asimétrico, es decir puede venir de una agresión militar, diplomática y/o económica por parte de otro Estado o actor jurídico internacional como por la acción de un grupo particular a través del empleo de acciones asimétricas pero con los mismos objetivos de un actor jurídico internacional, pero también se entiende el concepto de multidimensional por que se contempla ya no solo al Estado como el objeto a afectar sino que se individualizan los objetivos, afectando a nivel individuo en sus derechos constitucionales o básicos.

Las nuevas amenazas buscan afectar el orden constitucional, el derecho a la justicia, al libre desarrollo y éstas son: consumo, producción y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, los precursores químicos y el lavado de dinero. (OEA, 1991), según fueron reconocidas en varias conferencias y sesiones, siendo la primera de ellas la declaración de Santiago, realizada en Santiago de Chile en 1991,

¹³ Ídem p. 5.

en la cual se pone de manifiesto la necesidad que para la mantención de la paz en el continente, la lucha contra la desigualdad económica y social, se requiere el fortalecimiento de la democracia representativa, la protección solidaria del medio ambiente y motivar la aplicación de medidas adecuadas para la prevención a las nuevas amenazas. Establecidas las nuevas amenazas a la seguridad nacional, se evidencia que la mayoría de los convenios y/o acuerdos realizados durante la guerra fría no son adecuados para la salvaguarda de la seguridad (Benítez Manaut, 2004)

La democracia en lo político y el libre comercio como tendencia macroeconómica modifica el ambiente de seguridad en el hemisferio. (Benítez Manaut, 2005, p. 53), y esta se ve afectada por las nuevas amenazas que según la prioriza Benítez en artículo publicado en el 2000 en la revista de la fundación CIBOD, llamada D'AFERS INTERNACIONAL

En la Declaración sobre Seguridad en Las Américas, las amenazas siguen el siguiente orden:

1. *Amenazas "duras" a la seguridad: terrorismo, delincuencia organizada transnacional, narcotráfico, corrupción, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas;*
2. *Amenazas de origen social con impacto en la seguridad: la pobreza;*
3. *Amenazas provenientes de la naturaleza y la salud: desastres naturales, deterioro del medio ambiente y Sida;*
4. *Amenazas contra la integridad de las personas, originadas por causas sociales, pero realizadas por grupos de crimen organizado: la trata de personas;*
5. *Amenazas on line: delitos cibernéticos;*
6. *Amenazas provenientes del transporte de productos peligrosos, desechos tóxicos, petróleo y material radioactivo;*
7. *La amenaza por la posible posesión de armas de destrucción masiva por personas o grupos terroristas que puedan actuar en el hemisferio.*

Las amenazas "duras" se constituyen hoy en una amenaza tan grave como en el pasado fueron las amenazas externas, así como su capacidad bélica y persistencia han superado las capacidad de las agencias de seguridad obligando a la intervención de las fuerzas armadas y de crear mecanismos binacionales y multinacionales para su combate integral.

Terrorismo (OEA, 2003)

Para la Organización de Estados Americanos, el terrorismo:

Constituye un grave fenómeno delictivo que preocupa profundamente a todos los Estados miembros, atenta contra la democracia, impide el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales, amenaza la seguridad desestabilizando y socavando las bases de toda la sociedad, y afecta seriamente el desarrollo económico y social en la región. Así mismo destaca el factor que soporta las acciones terroristas es la capacidad del lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de sustancias sicotrópicas.

Los actores de acciones violentas, a diferencia de las acciones bélicas, no buscan hacerse del poder político, económico o militar de un Estado, pero si buscan incidir en las decisiones políticas a favor de los intereses particulares.

Crimen Organizado

La definición que contempla la convención de Palermo:

Esta delincuencia doméstica, en principio local y después en todo el territorio nacional ha expandido sus actividades ilícitas más allá de sus fronteras, al establecer relaciones de "negocios" con otros grupos delincuenciales extranjeros; asimismo, ha evolucionado en consonancia con la globalización, al innovar su *modus operandi*, al utilizar la tecnología actual y estrategias como la corrupción y la violencia para seguir perpetrando delitos graves y de gran impacto social.

Es esta capacidad transnacional es la que le ha permitido injerir no solo en su Estado de origen, sino que tiene incidencia en los Estados en los cuales tienen actividades ilícitas afectando igualmente el ámbito social, económico, cultural y político y su fin último es la de obtener mayores ganancias ampliando su círculo de acción, a través de nuevas estrategias de mercado, apoyos o asistencias mutuas y solventar diferencias con alcances regionales y globales.

Corrupción

Entiéndase por corrupción la acción de sobornar a un funcionario público para que deje u omite ejercer su función en aras de preservar el bien general, la aplicación de la justicia y propender por la defensa de los derechos constitucionales.

Hoy la corrupción es empleada por las organizaciones transnacionales para favorecer sus actividades ilícitas, y que cada vez son más estrechos los lazos entre este delito con el del tráfico ilegal de sustancias sicotrópicas.

La corrupción afecta la legitimidad de las instituciones públicas, el orden constitucional, la capacidad de aplicar justicia en forma imparcial, el libre desarrollo y a la sana competencia económica por ende el desarrollo nacional, aspectos que fueron tenidos en cuenta por la Organización de Estados Americanos para la creación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1996); aprobada en el mes de Marzo de 1996 en la ciudad de Caracas.

La corrupción es la que mayor deslegitimación (Sampó, 2007) produce al poder político y a los estamentos encargados de velar por el orden constitucional al coartar el cumplimiento básico de la seguridad de la Nación, y es la antesala para permitir, a su vez, la alianza de estas bandas con sus homólogos en otros Estados, dándole la connotación de transnacional.

Lavado De Dinero

Se puede conceptuar como el mecanismo empleado para usufructuar legalmente los recursos obtenidos de una actividad ilícita. Uno de los éxitos de las actividades ilícitas es la gran cantidad de ganancias que esta genera. En un principio se atacó el delito subyacente y no los recursos generados, esto permitió que el delincuente al ser capturado y penalizado, sus beneficiarios continuaran usufructuando dichos dineros, por ende, sirvió de estímulo para que alguna otra persona tomara el lugar del capturado, dando continuidad a la actividad ilícita (Tondini, 2006).

Hoy se ha separado del delito subyacente para ser confrontado como un problema en sí mismo. Se identifica al tráfico ilícito de sustancias sicotrópicas como la principal actividad base del lavado de activos por ser de las nuevas amenazas la que mayor ganancia ocasional.

Tráfico Ilícito De Armas

Se contempla este fenómeno como la segunda actividad ilegal más lucrativa después del tráfico ilegal de sustancias sicotrópicas, esta actividad soporta las actividades violentas por parte de las organizaciones delictivas, al ser empleadas ya sea para mantener la hegemonía territorial por encima de otras bandas, y/o ejercer presión política para lograr legislaciones a favor de sus actividades ilícitas.

La OEA consiente de la afectación que tiene sobre la seguridad regional y a la capacidad de desarrollo económico de las naciones, creó, el 13 de Noviembre de 1997 la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados. (CIFTA), poniendo de relieve la necesidad de obtener autorizaciones y licencias para realizar las exportaciones así como de crear mecanismos que permitan hacer un seguimiento de dichas armas (OEA, 1997).

Narcotráfico

Por ser el fenómeno que mayor afectación a la seguridad nacional, será ampliamente desarrollado a continuación, sin embargo vale la pena aclarar que las bases de la actual legislación internacional sobre las drogas está enmarcado por las convenciones de 1961, de 1971 sobre sustancias sicotrópicas y la convención de 1988 de las Naciones Unidas sobre el tráfico ilícito de drogas narcóticas y sustancias sicotrópicas. A nivel regional en el mes de Mayo de 2010 fue aprobada la Estrategia Hemisférica sobre Drogas, como testimonio del compromiso de los Estados parte para hacer tomar las acciones que correspondan con el fin de combatir el tráfico ilegal de drogas las mismas que son parte de las nuevas amenazas a la seguridad nacional por la afectación que estas tienen sobre la salud, el desarrollo económico, la cohesión social y por ende extensivo a la seguridad regional.

Evolución del Fenómeno del Narcotráfico

Surgimiento

Estando ejerciendo funciones presidenciales de los Estados Unidos de América, Theodore Roosevelt, se apoderan de las Islas Filipinas, Islas que para la época tenían el 40% de la población con adición al opio, situación que también vinculó a las tropas americanas que participaron en dicha toma. Para el año de 1901, el presidente Roosevelt decretó la prohibición de la importación de opio desde las Islas Filipinas hacia el país, esta prohibición trajo como consecuencia el contrabando.

Con el liderazgo de los Estados Unidos se convoca la “Comisión del Opio” En el año de 1909 en Shanghái, China en la que se acuerda que el opio, la morfina y la heroína sólo pueden ser utilizadas bajo prescripción médica y se analiza el tema del transporte de esta sustancia entre las naciones, en especial desde y hacia China.

En 1911 – 1912 se llevó a cabo en la Haya la conferencia en la cual se ratificó la vinculación por parte de algunos países a la Comisión del Opio, en la cual se establecieron los siguientes propósitos: 1) poner los opiáceos bajo prescripción médica, 2) controlar su producción, 3) controlar su comercio. Propósitos extensivos a la cocaína y al cáñamo indio y su resina.

El surgimiento de tráfico de sustancias sicotrópicas como acción ilegal surge con la firma en los Estados Unidos de América de la Ley Harrison en 1914. La cual prohíbe el consumo de opio, morfina, heroína y cocaína sin prescripción médica. Esta ley es promulgada principalmente como apoyo a la República China, la cual para la época ya presentaba altos índices de toxicomanía. Pero la mayor consecuencia, inadvertida, fue al quedarse los adictos sin el suministro de la sustancia, fungieron como provocadores para la creación de las primeras organizaciones criminales destinadas a satisfacer la demanda de narcóticos. El trasfondo de la prohibición del consumo del opio estaba asociado al incremento de la inmigración de chinos a tierra americana.

En 1925 se desarrolla la Primera Conferencia de Ginebra sobre drogas peligrosas, con el objeto de promulgar el control sobre el tráfico de las drogas peligrosas, las cuales son la heroína, la morfina y la cocaína. Una de las principales novedades en esta conferencia, fue la creación de un órgano consultivo internacional denominado Comité Central Permanente, cuya función era la de vigilar el comercio de drogas.

En 1936, se desarrolló el “Convenio de Ginebra” en el cual se invita a los países parte a la creación de cuerpos especializados de policía, lo que más adelante se conocería como la Comisión Internacional de Policía, predecesora de lo que hoy se conoce como INTERPOL. Este convenio es la base para que la creación de leyes internas que promulguen el castigo con prisión tanto el tráfico como la tenencia de sustancias prohibidas.

Más adelante en 1937 se promulga la “Ley Marihuana” cuya base o razón de prohibición obedeció al incremento desmesurado en su consumo dentro de los Estados Unidos. De trasfondo se tiene que dichas prohibiciones surgen coincidentemente, durante las emigraciones masivas de mediados de siglo de los mexicanos (origen de la marihuana) en busca de mejores oportunidades de trabajo en tierra americana

Continuando con el esfuerzo de unificar criterios en el establecimiento dentro de las normatividad de los países, se lleva a cabo el Convenio para la Supresión del Tráfico ilícito de Drogas Nocivas, en la ciudad de Ginebra en el año de 1936, tal como lo establece el artículo segundo:

Cada una de las Altas Partes Contratantes se obliga a dictar las disposiciones legislativas necesarias para castigar severamente y especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad, los delitos siguientes a) La fabricación, transformación, en general extracción, preparación, oferta, posesión, ofertas de venta, distribución, compra, venta, corretaje, expedición en tránsito, transporte, importación y exportación de estupefacientes no conformes a las disposiciones de este Convenio; b) La participación intencionada en los delitos citados en este artículo; c) La

confabulación para cometer uno de los delitos citados anteriormente; d) Las tentativas y en las condiciones previstas por la Ley Nacional, los actos preparatorios.

Ya en el año de 1961 en la Convención Única sobre Estupefacientes desarrollada en New York, Estados Unidos, se unifica el concepto de “Narcótico” a toda sustancia que de una u otra forma genere adicción y/o altere la capacidad cognitiva. Se puede asegurar que luego de irse y venirse, es con esta convención que se declara formalmente la guerra contra estas sustancias, y se vinculan a ella países de América Latina. El primer presidente de establecer la lucha contra las drogas fue Nixon durante su mandato en el año de 1973 y da origen a la “Administración para el Control de Drogas” (DEA, por sus sigla en Inglés).

Esta guerra frontal contra las drogas, también fue asumida en los países de América Latina, bajo lo acordado en la convención de 1961, de 1963 y el liderazgo de los Estados Unidos, a principio de la década de los 70's se dan una serie reuniones de los presidentes de los países que conforman el continente promulgando leyes contra las drogas, creación de comisiones especiales u organismos gubernamentales para verificar el cumplimiento con lo promulgado en las Convención Única sobre Estupefacientes de 1961. Como consecuencia de la Reunión Gubernamental de Expertos Sudamericanos Plenipotenciaria sobre Estupefacientes y Psicotrópicos en Buenos Aires, Argentina surge el Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos (ASEP)¹⁴ (Del Olmo, 1989).

Sin embargo aún sigue siendo ambiguo las posiciones regionales respecto al problema de las drogas, durante la década de los 70's y 80's, paralelo con el surgimiento de las guerrillas en América Latina, la políticas de derechos humanos, finalización de la guerra fría, surgen movimiento en pro de decretar la legalidad de la marihuana, esto debido a la popularidad que ha adquirido dentro de las juventudes americanas. Y el auge de la cocaína que se da a finales de los años 70's y la intensión de algunos países de Latinoamérica por legalizar inclusive la exportación de cocaína alegando que el problema y auge de este producto obedecía al consumo americano. Sin embargo, ya para la fecha se empezaban a tener estadísticas del flujo de capitales que representaba dicho negocio.

Narcotráfico

Durante el gobierno de Ronald Reagan, es que se declara la guerra contra las drogas con énfasis en el comercio de la cocaína debido, más que todo, por el gran flujo de dinero que salía en forma descontrolada del territorio norteamericano, mal manejo de la banca y el mercado negro, puesto de manifiesto con la “Operación “Greenback¹⁵” lanzada a finales de los 70's, pasando la cocaína de ser la cuarta prioridad en la lucha contra las drogas ilegales a ser la primera en la listas, incluyendo la persecución a traficantes, impulsando desde el gobierno federal un amplio programa de interdicción y erradicación, ahora la prioridad era evitar el ingreso de la sustancias al espacio Norteamericano. Sin embargo y a pesar de este esfuerzo, el incremento del consumo interno iba en aumento, y la oferta era tanta que en tan solo a finales de los años 80's el valor del kilo de cocaína pura pasaba de USD 60.000 a USD 10.000. (Del Olmo, 1989).

Ya establecidas las prioridades para la lucha contra las sustancias sicotrópicas, la primera gran acción desarrollada en contra de la erradicación están puestas de manifiesto en dos operaciones lideradas por los Estados Unidos, la primera denominada “Operación Bucanero” en el año de 1974 en Jamaica y, la “Operación Cóndor” al año siguiente en México, lo que ocasiono que el cultivo de la cannabis emigrara, siendo Colombia el nuevo espacio para su cultivo. El boom marimbero duró en Colombia apenas una década, debido a que surge de nuevo la producción de marihuana en Jamaica, México y en los mismo Estados Unidos de América.

¹⁴ Su artículo 10 señala: instrumentar las medidas necesarias a fin de lograr una estrecha colaboración y un intercambio eficaz de información en lo referente a: a) control de tráfico licito; b) represión del tráfico ilícito; c) cooperación entre órganos nacionales de seguridad; d) armonización de las normas penales y civiles; e) uniformidad de disposiciones administrativas que rigen el expendio; f) prevención de la drogadicción; g) tratamiento, rehabilitación y readaptación de los toxicómanos

¹⁵ Operación liderada por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América en contra del lavado de dinero, la cual inició en Miami y luego se continuo con la banca de los Ángeles, ciudades que fueron mayormente influenciadas por el boom cocainero de la década de los 70's

Con respecto a los centros de producción en el continente americano, se tiene que históricamente el arbusto de coca, específicamente la hoja era utilizada por las comunidades indígenas con fines religiosos a través de la preparación para su empleo en ritos por parte del líder espiritual, así como al masticar la hoja o “mambear”¹⁶, con el fin de suplir las pérdidas de calorías y proteínas durante los desplazamientos largos o días de casa selva a dentro. A finales de la década de los 70’s el principal proveedor de cocaína era Perú, el auge o boom del consumo de Estados Unidos, dispara el comercio de la cocaína desde Sur América hacia Estados Unidos, coincidentemente se da en Colombia la guerra contra la marihuana, reduciendo a su mínima expresión el negocio marimbero, pero a su vez, dando inicio al negocio de la cocaína, surgieron los “Carteles Colombianos” quienes aprovechando el conocimiento adquirido en la década de los 70’s utilizaron las rutas establecidas por las Islas del Caribe y/o corredor de Centro América y/o por el océano Pacífico.

Durante las décadas de los años 80’s y 90’s se dieron en los países productores gran auge desarrollando grandes zonas con grandes plantaciones del arbusto de coca, la demanda de la droga por parte de los países consumidores valorizó el precio de la hoja de coca haciéndolo un negocio altamente productivo, esto aunado a los problemas sociales y poca cobertura estatal de las necesidades básicas, tales como servicios públicos, vías de acceso para la extracción de productos agrícolas oriento el cambio de cultivos lícitos por el del arbusto de coca. Esto para el caso de Bolivia, Colombia y Perú, donde el surgimiento del fenómeno de narcotráfico inicia en la base social y permea el poder político de la nación. Para las mismas décadas se presenta el fenómeno del opio y de la marihuana en México, también para suplir la demanda norteamericana y ya sobre mediados de la década de los 90’s y gracias al debilitamiento de los carteles Colombianos, los mexicanos toman el liderazgo del negocio de la cocaína que sigue produciéndose en Sur América pero bajo responsabilidad de los carteles mexicanos, y a diferencia del caso de Sur América, en México el fenómeno es liderado por la clase política (Labrousse, 2011, p. 50)

Los países de tránsito, poco a poco se van volviendo consumidores del producto, incrementado la demanda del narcotráfico, generando problemas sociales a su paso, así mismo tiene injerencia en la formación y subsidio de bandas o pandillas que por medio de actos violentos brindan seguridad al cargamento en su tránsito desde el punto de producción hacia el punto de venta y consumo. El gran poder económico de los carteles, sumado a la debilidad institucionalidad y la falta de capacidad estatal para contener estos actos violentos, ya sea por no poseer igual o mayor capacidad bélica o por falta de interés generada del recibo de dadas y/o prebendas consecuencia de la corrupción.

Factores que Soportan al Narcotráfico

Demanda y Oferta

El valor del mercado mundial de cocaína es menor que a mediados del decenio de 1990, cuando los precios eran mucho más altos y el mercado de los Estados Unidos era sólido. En 1995 el mercado mundial tenía un valor aproximado de USD 165.000 millones de dólares, mientras que en 2009 se había reducido a poco más de la mitad de esa cifra, unos USD 85.000 millones de dólares (amplitud: entre USD 75.000 y USD 100.000 millones de dólares). Al igual que ocurre con la heroína, casi todos los beneficios se los llevan los traficantes. (Naciones Unidas, 2011, p. 7)

A pesar de los inmensos esfuerzos, tanto por parte de los diferentes países en forma aislada así como de la comunidad internacional por promocionar las nefastas consecuencias a la salud y capacidades intelectuales del ser humano producto del consumo ocasional y peor aún, su consumo rutinario, para el año 2010 se estima que aproximadamente 230 millones de personas (5% de la población) consumió alguna de las sustancias ilegales que se pueden conseguir en el mercado mundial. Aunque los datos estadísticos proporcionados por la Oficina de Control de Drogas y Delitos (UNODC) de las Organización

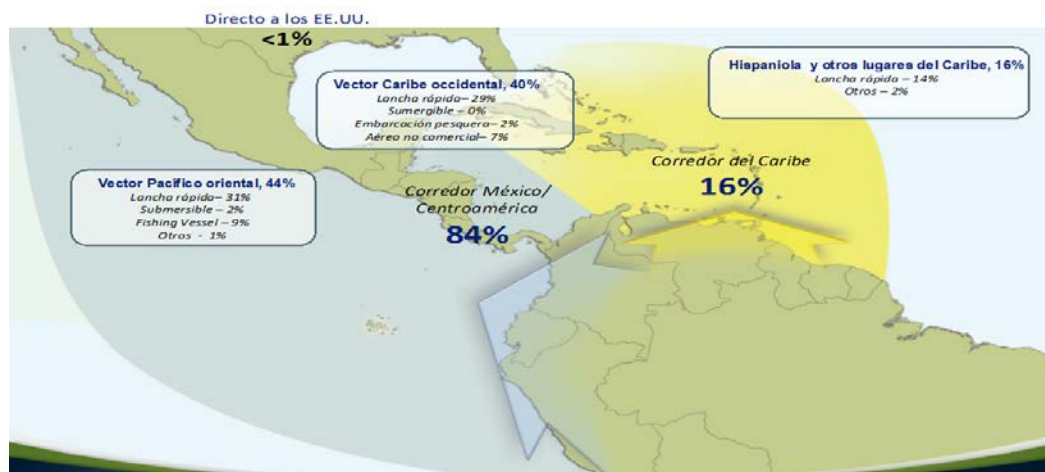
¹⁶ Término usado por los nativos para referirse al proceso de masticar la hoja de la mata de coca con el fin de suplir alimentación y reponer energías durante las largas caminatas selva a dentro

de las Naciones Unidas, muestran que en la evaluación porcentual se ha mantenido relativamente estable, consideró que ha habido un aumento en el número de consumidores de droga al tener en cuenta que el número total de habitantes del planeta tierra no es estático y tiene una tendencia de aumento en forma anual.

En lo que respecta a la demanda y oferta de cocaína, se puede decir que la reducción de los cultivos de cocaína entre el año 2000 al 2010 en un 30%, el valor del kilo de clorhidrato de cocaína en el mercado negro persiste, siendo tentador teniendo en cuenta que la diferencia entre el valor correspondiente al costo, el cual para el caso Colombiano¹⁷ se estima, que puesto en la línea de costa vale aproximadamente USD 3.000⁰⁰ y este mismo kilo puesto al por mayor en Estados Unidos tiene un costo aproximado de USD 30.000⁰⁰ dólares y que este una vez distribuido al detal en las calles de New York tiene un costo de aproximado de USD 120.000⁰⁰, para el caso de la comercialización hacia Europa¹⁸, el mismo kilo al por mayor puede llegar a costar hasta USD 70.000⁰⁰, a pesar de no dejar de ser un negocio bastante lucrativo, es persistente tendencia a la disminución de las áreas cultivadas con el arbusto de coca en Suramérica entre los años 2002 al 2013. (Naciones Unidas, 2013, p. 64)

En América del Sur, el cultivo ilícito de arbusto de coca disminuyó pasando de 153.700 hectáreas en el 2011 a 133.700 hectáreas en 2012, cifra más baja desde 1999 (Naciones Unidas, 2013, p. 43), a pesar de esta disminución en las hectáreas cultivadas, el esfuerzo no es homogéneo, ya que mientras en Colombia se disminuyó drásticamente en Bolivia y Perú aumentaron (Naciones Unidas, 2011, p. 3), por lo tanto esta región sigue siendo la principal fuente mundial de la cocaína, con un rendimiento de una tonelada de cocaína por 155 hectáreas de arbusto de coca, se estima que la capacidad de producción es de 862 toneladas con un precio al por mayor en USA de USD 25.860 millones dólares. Tan solo en Colombia en el año 2012 se incautaron 207 toneladas¹⁹ avaluados en aproximadamente USD 6.210 millones de dólares y 94 toneladas incautadas en los Estados Unidos avaluados en USD 2.820 millones de dólares. Más del 90% de la cocaína que ingresa ilegalmente a los Estados Unidos es de procedencia colombiana y hace tránsito por Centro América y México. (Naciones Unidas, 2013, p. 51), esto ha incidido en el incremento de consumo de cocaína en estos países pasando en el año 2012 a tener un consumo promedio entre 0.7 al 0.9%, promedio que está por encima del promedio mundial.

Figura 1: Flujo de Cocaína. Zona de tránsito hacia los Estados Unidos



Fuente: Informe Estadístico JIATFs AÑO 2013

¹⁷ Valores presentados por el Comando de la Armada Nacional República de Colombia en su estrategia de "RED NAVAL" 2014.

¹⁸ Boletín estadístico sobre tráfico de drogas Enero – Diciembre 2013 del Gobierno de España

¹⁹ Dato oficial del Ministerio de Defensa de Colombia en reunión de alto nivel realizada a los Señores Oficiales de Insignia de las FFAA colombianas

A pesar que los cultivos del arbusto de cocaína se concentran principalmente entre Bolivia, Colombia y Perú, los laboratorios para la producción de pasta base de coca y clorhidrato de cocaína se ha diseminado por los países de América del Sur, para el año 2012 fueron destruidos laboratorios en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador Paraguay, Uruguay y en Venezuela además de los destruidos en los países productores (Naciones Unidas, 2013, p. 67). La cercanía de los grandes centros de producción ha traído como consecuencia que la demanda de consumo de clorhidrato de cocaína en América del Sur se incremente llegando esté muy por encima del consumo promedio mundial, siendo aproximadamente del 1.3% (muy cerca del consumo de los Estados Unidos y Oceanía que es del 1.5%), la UNODC en su informe anual del 2013 estima que al menos unos 20 millones de personas consumieron cocaína alguna vez el año pasado, lo que supone un 0,45 % de la población mundial de entre 15 y 64 años de edad. (20 Minutos.es, 2013). Y en lo que respecta al cannabis se estima que el número de consumidores oscila cerca de 15 millones de consumidores, superando en 4,5 veces la cifra mundial. Se puede concluir que la demanda de cocaína ha declinado de forma significativa en Norteamérica y se ha estabilizado en Europa, pero ha aumentado en algunas regiones de América Latina y de Asia.

La UNODC resalta que la reducción es significativa en Estados Unidos y Canadá, que conforman el mayor mercado de consumo de cocaína el cual se estima en 157 toneladas, el 36% del consumo mundial. En Europa occidental y central la demanda de cocaína "parece haberse estabilizado después de muchos años de crecimiento" y sigue siendo el segundo mercado con un consumo aproximado de 123 toneladas de cocaína, cantidad que se ha duplicado en la última década. Así las cosas, a nivel mundial se perfila un desplazamiento de la demanda de esta droga, donde se sitúa la mayoría de la población del mundo".

Desde 2006 las incautaciones se han desplazado, desde los mercados de consumo de América del Norte y Europa occidental y central, hacia las zonas de origen en América del Sur. Si se tiene en cuenta únicamente el volumen de incautaciones, es posible que la importancia del África occidental en el tráfico de cocaína de América del Sur a Europa haya disminuido, pero según otros indicadores los traficantes tal vez hayan cambiado de tácticas, y la zona sigue siendo vulnerable a un resurgimiento del tráfico de cocaína. En 2008 y 2009 algunos países de la región de Asia y el Pacífico, con mercados de consumo potencialmente grandes, registraron un aumento de las incautaciones de cocaína. Según el estudio realizado el flujo de droga es constante, variando la ruta utilizada lo que dificulta determinar con exactitud la cantidad de droga comercializada, en la medida que una ruta va siendo menos efectiva debido al incremento de las incautaciones, las organizaciones cambian de ruta, reflejando nuevamente descenso en las cifras, hasta que las autoridades empiezan a tener éxito en la nueva ruta empleada así se da periódicamente el empleo de las rutas.

Las diferentes posturas dentro de los países consumidores ha hecho que se visualice a la marihuana como una sustancia menos maligna facilitando su comercialización entre los jóvenes, en su mayoría aun estudiantes, lo que le ha permitido a Jamaica resurgir como uno de los proveedores de cannabis para Estados Unidos como para algunos países europeos, esta plantaciones se están extendiendo en los países de tránsito, siendo Costa Rica un puente para el envío a Europa reportó la incautación de 1'214.056 plantas de cannabis en el primer trimestre de 2013. (Naciones Unidas, 2013, p. 53).

Recursos Humanos

Las bandas criminales transnacionales son las que permites la materialización de los ilícitos, su capacidad radica en el empleo de los productos ilícitos para generar corrupción a través de alianzas con estamentos de seguridad, políticos, judiciales y de inteligencia, para favorecer su accionar, ejercer presión política para evitar promulgación de leyes que les sean desfavorables, en la mediad que la debilidad del Estado este presente, permite el crecimiento y el fortalecimiento del número de integrantes de estas bandas, las que van asegurando el dominio del territorio mediante la amenaza a la seguridad de la población y por

medio de violencia a otras bandas que vayan surgiendo en la zona, este fortalecimiento les permite generar líneas de comunicación con bandas criminales de otros Estados, generando así su capacidad transnacional.

El círculo vicioso generado por estos grupos está materializado en que al estar fortalecidos generan más violencia, corrupción, afectación a la capacidad de aplicación de la ley, redundando negativamente en la seguridad de los nacionales, en la estabilidad y gobernabilidad del Estado, su alta capacidad de generar ingresos provenientes del narcotráfico le permite ejercer poder a través de la compra de armas, por lo general estas bandas criminales diversifican su actuar en varias actividades tanto ilícitas como lícitas, participando en tráfico de armas, secuestros, extorsiones, trata de personas, el producto generado de estas actividades terminan siendo usufructuados a través de negocios lícitos posterior a su lavado.

En la región conformada por el cono norte de Sur América, Centro América, el Caribe y Norte América, las bandas criminales transnacionales y las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas que en la región se han caracterizado por denominarse "CARTELES" se han integrado.

Con respecto a este tema, por ejemplo la violencia que afecta a Centro América, específicamente en los países de tránsito como son Belice, El Salvador, Guatemala y Honduras, es originada por las bandas vinculadas al tráfico de sustancias sicotrópicas, según el informe anual del año 2013 de la Junta Interamericana de Fiscalización de Estupefacientes, (JIFE) en esta zona hay más de 900 pandillas activas, conocidas como "maras" con más de 70.000 miembros, los cuales ocasionan al menos el 15% de homicidios. Adicionalmente los carteles mexicanos están utilizando su poder y recursos para expandirse hacia América Central, las regiones productoras de cocaína en los Andes y rutas de tráfico marítimo en el Pacífico oriental.

Recursos Económicos

Las ganancias para las bandas narcotraficantes colombianas y mexicanas en el año de 1995 fue de aproximadamente 57.3 mil millones de dólares (Labrousse, 2011, p. 39). Las ganancias del producto ilícito es de tal proporción que si tan solo se incautara el 10% del comercio de narcóticos, la afectación a las ganancias sería inferior al 1% (Labrousse, 2011, p. 40), estas son tan desproporcionadas que se puede ejemplificar el caso de la "Mina de Oro", Uruguay sin ser productor de oro, gracias al lavado de dinero para el Cartel de Medellín se convirtió en el segundo exportador de este metal precioso hacia Estados Unidos, la incautación osciló entre 1 a 2 mil millones de dólares, de los estimados 1.500 millones de dólares producidos en el mismo periodo. Otros números, según el Grupo de acción financiera del G7, "las ventas anuales de cocaína, heroína y cánnabis representan 120.000 millones de dólares en los Estados Unidos y en Europa, de estos aproximadamente 85.000 millones estarían disponibles para su blanqueo. Este dinero ha encontrado la forma de llegar a muchas y muy variadas empresas legalmente constituidas"²⁰

Entre las consecuencias económicas de la delincuencia relacionada con los drogas figuran no solo las que se derivan directamente del delito en sí, sino también los costos asociados a las actividades de aplicación de la ley, el sistema judicial y el encarcelamiento. La corrupción relacionada con las drogas puede debilitar la gobernanza, lo que se a su vez propicia el aumento de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y la producción, fabricación y tráfico ilícitos de drogas; esto se transforma en un círculo vicioso. (JIFE, 2013, p. iv)

NARCOTRÁFICO Y LA SEGURIDAD REGIONAL

En los países productores, la violencia se concentra en las áreas de cultivo y fabricación, mientras que en los países consumidores la violencia está difundida en grandes poblaciones, así como en los países de tránsito la violencia se centra en los puntos de arribo y salida de la droga. En la región se tiene a Sur América como productor, Centro América y el Caribe como tránsito y Norte América como consumidor.

²⁰ LUCHA CONTRA LA DROGA. www.europarl.europa.eu/topics/drugs/drug3_es.htm. Página consultada el 22 de Mayo de 2015.

Esta es la ruta por la cual se mueve la económica hemisférica de las drogas. La relación entre la droga, la delincuencia y la violencia, según análisis realizado por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), está dada por tres aspectos, el primero es denominado “PSICOFARMACOLÓGICO” relaciona los actos delictivos con el estar bajo la influencia de sustancias sicotrópicas. El segundo vínculo lo ha denominado “ECONÓMICO-COMPULSIVO” y está asociado con las acciones ilegales que lleva a cabo el drogodependiente con la necesidad de conseguir los recursos para adquirir o solventar su consumo. El tercer vínculo es denominado “SISTÉMICO” y está asociado a la violencia que se genera de la comercialización de la droga, materializado por la disputa territorial o de la violencia entre expendedores y consumidores por transacciones que finalizan mal. Los dos primeros están asociados a los países consumidores mientras que el último y más violento está asociado a los países productores y de tránsito.

Una consecuencia indirecta es la alta tasa de recursos invertidos por el Estado para contrarrestar este tráfico de sustancia ilícitas, puesto de manifiesto en los dineros, instituciones, esfuerzos políticos y sociales invertidos en la supresión del mismo, la manutención de los presos, el pago o tiempo invertido por las agencias de inteligencia en la recolección de información útil para su aprensión, jueces y jurados comprometidos con el proceso de judicialización, afectando el presupuesto de la social y/o Investigación y Desarrollo, la adicción afecta la productividad laboral, merma la capacidad de producción por ende afecta el PIB del Estado. Un ejemplo en cifras lo muestra Estados Unidos que en el año 2011 dejó de producir o se presentó una reducción por concepto de ausencia laboral por estar bajo efecto de la droga en USD 120.000 millones de dólares lo que equivale al 0.9% del PIB, para Australia y Canadá la reducción fue del 0.3% y 0.4% del PIB, respectivamente.

Igualmente quedo demostrado, tras los atentados realizados el 11 de Septiembre de 2001 al “World Trade Center” en New York, Estados Unidos, los vínculos existentes entre el terrorismo, el narcotráfico, la delincuencia transnacional organizada y el blanqueo de dinero. Estas organizaciones se dedican a diversos tipos de delincuencia, no solamente tráfico de estupefacientes: extorsión, contrabando, piratería, trata de personas, tráfico de órganos, etc. En muchos casos se trata de grupos paramilitares con capacidad operativa para enfrentar al Estado. (Stein, p. 33), y de cómo la acción del Estado debe ser integral para afectar todos y cada uno de estos aspectos en harás de tener la capacidad de propender por la seguridad pública, la gobernabilidad, la estabilidad y la capacidad de un desarrollo económico estable y sostenible.

El Caribe, región empleada como zona de tránsito está siendo afectada por la violencia generada por los grupos encargados de hacer “funcional” la zona de tránsito a través de actos de violencia, soborno a las autoridades, desmejoramiento de la acción estatal afectando indirectamente la principal actividad económica de sostenimiento del Estado como es el turismo.

Las altas tasas de crimen y violencia en la zona están perjudicando seriamente el crecimiento de estos países, poniendo en riesgo el bienestar social e impidiendo el desarrollo, uno de los problemas más serios a los que se enfrentan los países del Caribe es su condición de principal punto de paso del narcotráfico. Como quedó establecido en el estudio de UNODD y el Banco Mundial sobre Crimen, Violencia y Desarrollo, el tráfico de estupefacientes está en el núcleo de la violencia en la zona, con las tasas de homicidios más altas en el mundo y con niveles significativamente superiores al promedio mundial en cuanto a otros delitos. Por otro lado, las drogas no sólo transitan los países del Caribe. Estos se han convertido en un mercado muy atractivo para los narcos, especialmente apuntando a los jóvenes. (Stein, p. 34).

América Central no es ajena a esta afectación, ya que también estas organizaciones hacen uso del corredor continental para hacer llegar la droga a Estados Unidos transitando por Belice, El Salvador y Honduras, para luego de hacer ingreso a territorio mexicano e introducir las por tierra al país de destino, afectando igualmente todos y cada uno de estos. Esta área es igualmente empleada para el blanqueo de dinero para luego realizar inversiones legales. El estimado, ya que realmente es muy difícil por la misma connotación

de negocio ilegal determinar la cantidad exacta que se blanquea para usufructo lícito, es de USD 14'000.00 millones de dólares (Jaramillo & Reynolds, 2013), dinero que fortalece el accionar desestabilizador mediante la generación de falsas expectativas económicas, gran flujo de dinero de alta rotación, y con el poder del dinero han llegado a generar los espacios y creado estructuras sociales que han reemplazado al Estado.

La industrialización del narcotráfico como delito transnacional, genera estrategias en las organizaciones narcotraficantes para cumplir la demanda de países consumidores. Factores precipitantes que desencadenan parte de la amenaza, a) Producción de clorhidrato de cocaína b) Influencia de carteles transnacionales, la cual radica en la importancia estratégica en que se convierte la región para los carteles y las organizaciones criminales transnacionales c) la sofisticación e innovación de medios de transporte utilizados para el tráfico de la droga, d) La mayor capacidad de afectación de este fenómeno se materializa en el poder corruptor de la institucionalidad, pudiendo llegar a afirmarse, que este poder es la verdadera capacidad bélica de este fenómeno.

ACCIONES REGIONALES PARA DISMINUIR EL COMERCIO DE NARCÓTICOS

Acotando que de las nuevas amenazas a la seguridad nacional, la que mayor incidencia tiene es el narcotráfico, por ser este el que mayor tasa de retorno, económicamente hablando, genera permitiendo la disponibilidad de capital para soportar las otras actividades ilícitas las cuales son materializadas por las organizaciones criminales transnacionales como son el terrorismo, la extorsión, la corrupción, actos que afectan la gobernabilidad y el orden constitucional. El usufructo legal de los recursos proveniente de sus actos, a través del blanqueo o lavado de activos, delito que tiene dos connotaciones, una es la de generar falsas condiciones económicas afectando la estabilidad y desarrollo nacional, y la segunda, a través de las demostraciones de opulencia, favorecen el reclutamiento de nuevos miembros. Estas dos características del negocio ilícito del narcotráfico son las que estimulan el círculo vicioso o más bien una espiral viciosa, por darle un sentido de crecimiento.

La comunidad internacional, a través del tiempo y la experiencia que ha ido adquiriendo en la lucha contra este flagelo, ha mejorado el conocimiento y tomado conciencia de este trinomio, Narcotráfico, Organizaciones Delictivas, Lavado de Activos lo cual está puesto de manifiesto por el orden cronológico con el que se han ido alineando los países para combatirlo. Esto nos lleva de nuevo al principio que subyace al sistema de fiscalización internacional de drogas y los tres tratados en que se fundamenta: la preocupación por la salud y el bienestar de la humanidad. (JIFE, 2013, p. iii).

ACCIONES PARA DISMINUIR LA OFERTA Y LA DEMANDA-

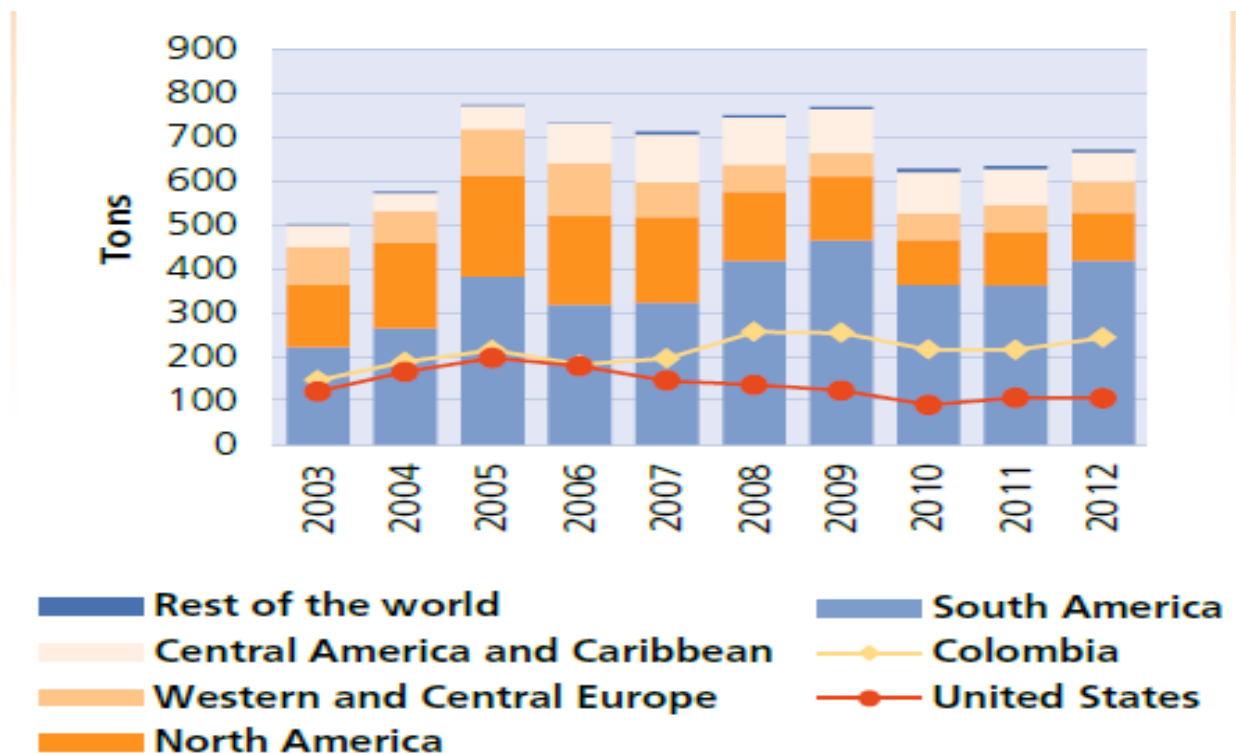
La firma de las tres principales convenciones, las cuales fueron elaboradas bajo el liderazgo de la Organización de las Naciones Unidas, y su Oficina contra la Droga y el Delito (ONUDD), la Convención Única de 1961, enmendada por el protocolo de 1972, la convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Así mismo la Declaración Política 1998 “Principios rectores de la reducción de la demanda de Drogas y Medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas”, aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Vigésimo período extraordinario de sesiones sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS²¹ 1998), y la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional a favor de una estrategia amplia y equilibrada para combatir el Problema Mundial de las Drogas de la Comisión de Estupefacientes (Viena 2009) (OEA-CICAD, 2010, p. 6). A nivel regional en el mes de Mayo de 2010 fue aprobada la Estrategia Hemisférica sobre Drogas. Todos estos documentos están encaminados a unificar los esfuerzos de los países parte de las convenciones para incrementar los controles, según su responsabilidad en la cadena de la producción y comercialización de la cocaína, por ejemplo, a los países industrializados, responsables de la fabricación y comercialización de los precursores químicos, tengan mayor control sobre el destino final de sus productos, a los países productores, control demográfico de las plantaciones del arbusto de coca, combatir su fabricación y salida; los países de tránsito y de destino incrementar sus controles con el fin de interditar la droga en su desplazamiento hacia las zonas de consumo. Estos documentos son testimonio del compromiso de los Estados parte para hacer tomar las acciones que correspondan con el fin de combatir el tráfico ilegal de drogas las mismas que son parte de las nuevas amenazas a la seguridad nacional por la afectación que estas tienen sobre la salud, el desarrollo económico, la cohesión social y por ende extensivo a la seguridad regional. Descripción general de cada uno de estos documentos pueden ser ampliados en el Anexo “C”.

Se resalta que todos estos documentos han sido firmados y ratificados por la totalidad de los países del continente americano y de la cuenca del Caribe, salvo Haití que no ha firmado la Convención de 1971. Por lo cual se puede inducir que el esfuerzo por combatir este flagelo es homogéneo desde el punto de vista operacional, en el intercambio de información de inteligencia útil para afectar las cadenas de

²¹ La sigla UNGASS significa Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

comercialización de la cocaína, destacando que desde el año 2003 al 2012 se ha incautado 6.110 toneladas de clorhidrato de cocaína.

Figura 2: Tabla de incautación de cocaína, 2003-2012



Fuente: UNODC, Informe mundial de drogas 2014

En cuanto a materia de prevención del consumo de drogas ilícitas la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA, por medio de la Comisión Interamericana de Control y Abuso de Drogas (CICAD), se encuentra desarrollando en la actualidad, programas en materia de prevención del Delito y del Consumo de Drogas Ilícitas en todo el hemisferio. Estos tienen como objetivo fortalecer las capacidades nacionales en la prevención del uso indebido y abuso de drogas. Persiguen la creación de un mecanismo de apoyo para la financiación de proyectos con la participación de los gobiernos, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales. (Stein, p. 35); algunos de estos son: Programa escolar Habilidades para la Vida, prevención del abuso de sustancias. Red Iberoamericana ONG que trabajan en asuntos de Drogodependencia (RIOD). (Stein, p. 36).

ACCIONES PARA AFECTAR LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES TRANSNACIONALES

En la determinación e intención de acotar este problema se ha firmado y ratificado por parte de los Estados Americanos y del Caribe las siguientes convenciones: Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal 1992, Convención Interamericana contra la Corrupción 1996; la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA) 1997. Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada Transnacional 2000 y sus protocolos: Contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire; para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia en Materia Penal y Extradición (2000) y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción 2003. Ampliación de estas definiciones se pueden encontrar en el Anexo "C".

Tal vez la que mejor materializa la intención de unificar y sobre todo operacionalizar los esfuerzos jurídicos y penales es el acuerdo de Chapultepec, firmado en Septiembre de 2012 en México, D.F, en donde se plantea el “Establecimiento del Esquema Hemisférico de Cooperación contra la Delincuencia Organizada Transnacional” denominado Centro Coordinador de las Américas (CCA), del cual resaltó dos objetivos en particular: a) La coordinación y el fortalecimiento de la Red de Fiscales contra el Crimen Organizado de Centroamérica y República Dominicana (REFCO). b) La coordinación y articulación de las acciones estratégicas, tácticas y operativas de los Estados y de las redes hemisféricas contra la delincuencia organizada transnacional. A la fecha no ha rendido frutos y está en camino de materializarse.

ACCIONES PARA AFECTAR LA CAPACIDAD ECONÓMICA

Grupo de Acción Financiera Internacional GAFI (Anexo “C”), o por sus siglas en Ingles (FATF). Creado en el año de 1989 por el G-7 con el propósito de sugerir políticas que ayuden a combatir el lavado de dinero y la financiación del terrorismo, emitió cuarenta recomendaciones con relación al lavado de dinero, recomendaciones especiales para prevenir la financiación del terrorismo. Solo hasta el mes de Julio de 2006 se crea el Centro Internacional para la Recuperación de Activos, como complemento a la lucha en contra del empleo de los recursos provenientes de actividades ilícitas y específicamente del tráfico de narcóticos. Estos principios no están destinados a ser vinculantes para cualquier Estado, pero ofrecen identificar y recomendar buenas prácticas que algunas naciones han encontrado útil en la administración de bienes incautados y decomisados.

Los grupos criminales organizados obtienen de sus negocios ilícitos grandes cantidades de beneficios económicos, por esta razón la comunidad internacional, específicamente países de América y Europa han optado por la creación de grupos especializados en la administración de activos denominados Unidades Administradoras de Bienes Incautados y Decomisados, así como de localización e identificación de activos llamados Organismos de Recuperación de Activos. (OEA- CICAD, 2011, p. 122). Por ejemplo Argentina: Secretaria de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico. Colombia: Observatorio de Drogas. Paraguay: Secretaria Nacional Antidrogas. Perú: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Droga del Perú (DEVIDA). Venezuela: Plan Nacional Antidroga 2013 – 2019. Adicional cada Estado viene desarrollando bajo la coordinación de la Junta su propio plan para la lucha en contra del tráfico ilícito, según el informe de 2013, por ejemplo en Belice se firmó la ley nacional de bancos e instituciones financieras, con lo cual ajusta el sistema financiero a las establecidas por el comité de Basilea de Supervisión Bancaria y continua con la estrategia nacional de lucha contra la droga, El Salvador, Honduras y Panamá, continúan implementando y/o reforzando sus respectivas legislaciones en contra del tráfico ilícito de sustancias sicotrópicas, en contra de los actos violentos por parte de los grupos delincuenciales.

La otra forma de afectar la capacidad de los grupos narcotraficantes es por medio de la limitación en el usufructo de los recursos económicos, a través del combate o impidiendo el lavado de estos y su inserción en actividades lícitas, lo cual se hace a través del combate al lavado de activos, prácticas que no han sido eficientes al no desmotivar la vinculación de nuevas estructuras a las actividades ilícitas. Las nuevas prácticas en el combate de los recursos económicos generados ilegalmente, ya no se limitó exclusivamente al individuo y a evitar el usufructo de dinero, sino que ahora se amplió al seguimiento de las inversiones en el comercio legal, procediendo a la expropiación de los bienes adquiridos, y recuperación de activos. En la región de interés tenemos que diferentes países han establecidos organismos para administrar los bienes incautados así: Bolivia: Dirección de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados (DIRCABI). Colombia: Sociedad de Activos Especiales (SAE). Costa Rica: Unidad de Recuperación de Activos (URA). Ecuador: El Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP). Honduras: Oficina Administradora de Bienes Incautados (OABI). México: Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE). Perú: La Oficina Ejecutiva de Control de Drogas (OFECOD). República Dominicana: Oficina Encargada de la Custodia y Cuidado de los Bienes Incautados. (OEA- CICAD, 2011).

CONSIDERACIONES

El mayor reto de homogenizar los esfuerzos integrales en la lucha contra el flagelo del narcotráfico es la sensibilidad en lo que respecta a la soberanía nacional, y es que en la medida que se logren plantear formas novedosas de combate contra estos, implican la redefinición de soberanía, dejando esta última por debajo del bien regional

La falta de un enfoque y consenso regional para afrontar el narcotráfico, el crimen organizado transnacional y el lavado de activos, les permite tener la movilidad en aras de evitar las acciones efectivas por parte de las instituciones gubernamentales, esto se denomina efecto globo.

Hasta ahora no ha habido una evaluación sistemática de las sanciones que se aplican en los distintos países y en diferentes circunstancias para el tráfico, comercio, posesión de droga, cada país ha tenido iniciativas que han generado éxitos a nivel tácito y que no han sido replicadas en los otros países involucrado en la cadena del narcotráfico, por ejemplo Colombia logro afectar la construcción de semi-sumergibles con la aprobación de ley 1311 de 2009 “Se crea el tipo penal de uso, construcción, comercialización, tenencia y transporte de semi-sumergible o sumergible” lo que ocasionó que estas organizaciones trasladaran la construcción de estos artefactos a otros países²².

“La creación de instancias especializadas en la recuperación de activos puede ser la piedra angular en el esfuerzo para privar a los autores del delito de sus beneficios y activos ilegales, por medio de cualesquiera que sean los medios legales disponibles conforme a la ley penal y/o civil” (OEA- CICAD, 2011, p. 42). Factores que han dificultado los mecanismos de expropiación son el empleo de familiares o testaferros para la administración del bien, sea este mueble o inmueble, ya que en harás de impartir justicia, estos pueden estar siendo asaltados en su buena fe, sin embargo debe primar el bien superior que es el combate a la delincuencia. La cooperación internacional es fundamental para el éxito de esta estrategia, para lo cual se debe tener los mecanismos para que dicha información proveniente de otro Estado sea judicializable en el Estado donde se materializa ya sea el lavado de activos o la inversión legal de dichos dineros. La intención de este procedimiento es la de asfixiar económicamente las organizaciones criminales despojándolas de las ganancias que ingresan procedentes de actividades delictivas. La idea subyacente en la misma, es que las respuestas tradicionales al delito, tales como la pena privativa de libertad y la de multa, no son muy eficaces contra el crimen organizado; un buen complemento de ellas puede ser actuar contra sus bienes y no sólo contra las personas.

²² LUCHA CONTRA LA DROGA. http://www.europarl.europa.eu/topics/drugs/drug3_es.htm

CONCLUSIONES

La evolución de las amenazas a los Estados ha mutado, en el Siglo XX afectaban la soberanía y la integridad territorial, en el Siglo XXI afectan la gobernabilidad, el bienestar, el orden constitucional, el desarrollo y la estabilidad económica.

Los orígenes de la ilegalidad de las drogas de consumo no médico está asociado a las migraciones chinas y mexicanas hacia los Estados Unidos de América, la evolución en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas ha sido lento y por etapas, primero se implementó su control a nivel Estado, con las Convenciones de 1961 y 1971. En la Convención de 1988 se establece la importancia de combatir el tráfico ilegal de drogas y se proponen medidas judiciales concertadas y coordinadas a nivel Internacional.

De los aspectos de mayor restricción a la acción internacional unificada tanto jurídica como operacionalmente en contra de las amenazas transnacionales es el concepto de soberanía, límites sólidos para las acciones de las autoridades pero permeables para las acciones de la delincuencia, coloquialmente denominado “Efecto Globo”.

La debilidad de las instituciones gubernamentales ha facilitado el crecimiento de las organizaciones, las cuales a través del flagelo de la corrupción ha moldeado el ambiente jurídico, político y constitucional para favorecerse y facilitar sus actividades ilícitas.

El esfuerzo concertado en el combate de la oferta, la demanda y el tráfico de las drogas ilícitas ha dado grandes resultados pero no ha sido eficaz, prueba de ello es que la capacidad de producción y el consumo mundial de drogas ilícitas se ha mantenido relativamente estable.

La diversificación de las actividades ilícitas de las organizaciones criminales transnacionales, requieren por parte del Estado una acción integral para su combate y a nivel Internacional que esta acción sea coordinada y concertada.

La firma de protocolos y convenciones por si solos no son suficientes, se requiere que en primar instancias hagan efectivos, eficientes y eficaces en la jurisprudencia nacional, así como también en las otras partes contratantes. La falta de armonía en las estructuras legales, la desigual capacidad de las instituciones, la debilidad institucional y el temor a ceder en la soberanía así como la falta de confianza afectan el real desenvolvimiento a nivel internacional de la lucha contra las nuevas amenazas.

RECOMENDACIONES

Formalizar la creación de una agencia Inter-gubernamental conjunta de judicialización, con representación de los Estados Americanos y del Gran Caribe cuya misión principal deberá estar enfocada al estudio, análisis y facilitación de la aplicación de la ley en forma homogénea potencializando los resultados operacionales obtenidos en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. El objetivo será establecer cuáles son los sistemas que ofrecen mejores resultados y recomendarlos

Formalizar la creación de un centro intergubernamental o Inter-agencial de carácter jurídico en los cuales los Estados puedan operacionalizar los convenios de tipo jurídico, facilitando de primera mano el intercambio de expedientes, antecedentes y pruebas que soporten las acciones jurídicas de las autoridades, emular los centros operacionales como la INTERPOL, JIATF's y Centro Marítimo de Análisis y Operaciones (MAOC, por sus sigla en Inglés).

Fortalecer los programas sociales encaminados a disminuir la oferta y la demanda de las drogas ilícitas a través de políticas de generación de empleo e ingresos adecuados para la subvención de las necesidades básicas así como la socialización de las nefastas consecuencias producto del consumo ocasional y/o permanente de estas.

Fortalecer las convenciones de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos con el fin de evitar cambios de tendencia en la lucha contra las sustancias sicotrópicas, discursos políticos a favor de la legalización distorsionan el sentir de las población respecto al consumo de la misma.

Fortalecer y elevar a nivel de convención las 49 recomendaciones emitidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional con el fin de atacar y asfixiar económicamente a los grupos criminales, limitándoles la capacidad de generar recursos para sus actividades.

Promover la armonización de normas legales, regulaciones y procedimientos nacionales que permitan la implementación de mecanismos hemisféricos de cooperación judicial y de asistencia judicial recíproca en materia de tráfico ilícito de drogas y delitos conexos.

Fortalecer la capacidad institucional de los Estados Miembros para prevenir y abordar efectivamente el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos reconociendo la particularidad de los retos, daños e impacto negativo que enfrentan los Estados productores, de tránsito, y consumidores, mediante la promoción y fortalecimiento de las operaciones conjuntas o coordinadas y el intercambio de información y buenas prácticas.

Bibliografía

20 Minutos.es. (26 de Junio de 2013). *20 Minutos*. Recuperado el 24 de Marzo de 2014, de 2011, El número de consumidores de droga en el mundo aumentó un 9% en el año: <http://www.20minutos.es/noticia/1855251/0/consumo/drogas/onu/>

Benítez Manaut, R. (2004). Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI. (E. Mañe, Ed.) *CIBOD d'Afers Internacional*, 1 (64), 49 - 70.

Benítez Manaut, R. (2005). *Seguridad Hemisférica: Debates y Desafíos*. México, México: CISAN-UNAM.

Casanueva de Diego, R. (s.f.). *La Doctrina Monroe: Su significado y aplicación durante el Siglo XIX*. Recuperado el 03 de Marzo de 2014, de Anticuario: www.uia.mx

Del Olmo, R. (1989). Drogas: distorsiones y realidades. *Nueva Sociedad, Democracia y Política en América Latina* (102), 81 - 93.

Fucuyama, F. (1992). *El Fin de la Historia y el Último Hombre*. Planeta.

García Martín, M. A. (4 de Marzo de 2013). *Las Causas de la Primera Guerra Mundial, 1914-1918*. Recuperado el 10 de Marzo de 2014, de Senderos de la Historia: <http://senderosdelahistoria.wordpress.com/2013/03/04/las-causas-de-la-primera-guerra-mundial-1914-1918/>

Jaramillo, V., & Reynolds, L. (28 de Mayo de 2013). *Por qué es tan fácil lavar dinero en Centroamérica*. Recuperado el 03 de Abril de 2014, de Estrategia y Negocios: <http://www.estrategiaynegocios.net/blog/2013/05/28/por-que-es-tan-facil-lavar-dinero-en-centroamerica/>

JIFE. (2013). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2013*. Naciones Unidas, Publicaciones. New York: Naciones Unidas.

Labrousse, A. (2011). *Geopolítica de las Drogas*. (C. Brunet, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Marea.

Muñoz Petersen, B. A. (13 de Septiembre de 2005). *Colección de Tesis Digitales Universidad de las Américas Puebla*. Recuperado el 9 de Marzo de 2014, de Universidad de las Américas Puebla: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/munoz_p_ba/capitulo_1.html

Naciones Unidas. (1980). *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*. Obtenido de Organización de Estados Americanos: https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_de_Viena_sobre_derecho_tratados_Colombia.pdf

Naciones Unidas. (2013). *Informe Mundial Sobre las Drogas 2013*. Estadístico, Organización de las Naciones Unidas, Oficina Contra la Droga y el Delito.

Naciones Unidas. (2011). *Resumen Ejecutivo Informe 2011*. Oficina contra la Droga y el Crimen, Publicaciones. UNODC.

OEA- CICAD. (2011). *Sistema de Administración de Bienes de América Latina y Guía para la Administración de Bienes Incautados y Decomisados del Crimen Organizado*. Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. CICAD.

OEA. (28 de Octubre de 2003). *Conferencia Especial sobre Seguridad*, 1. (C. d. Hemisférico/OEA, Productor) Recuperado el 15 de Marzo de 2014, de Comisión de Seguridad Hemisférica: <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>

OEA. (Marzo de 1996). *Organización de Estados Americanos / Tratados Multilaterales*. Recuperado el 14 de Marzo de 2014, de Departamento de Derecho Internacional de la OEA: www.oas.org/juridico/spanis/tratados/b-58.html

OEA. (13 de Noviembre de 1997). *Organización de Estados Americanos*. (D. d. Internacionales, Productor) Recuperado el 18 de Marzo de 2014, de Secretaria de Seguridad Multidimensional / Departamento de Seguridad Pública: <http://www.oas.org/juridico/English/treaties/a-63.html>

OEA. (24 de Enero de 2003). *Secretaria de Seguridad Multidimensional*. Recuperado el 15 de Marzo de 2014, de Comité Interamericano contra el Terrorismo: <http://www.oas.org/es/sms/cicte/documents/convenciones/AG%20RES%201840%202002%20e-spanol.pdf>

OEA. (2 de Septiembre de 1947). *Tratados Multilaterales*. (D. d. Internacional, Productor) Recuperado el 13 de Marzo de 2014, de Organización de los Estados Americanos: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>

OEA. (1948). *Tratados Multilaterales*. (D. d. Internacional, Productor) Recuperado el 13 de Marzo de 2014, de Organización de Estados Americanos:

http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.pdf

OEA. (1991). *Vigésimo Primer Periodo Ordinario de Sesiones*. (D. J. Americanos, Productor) Recuperado el 15 de Marzo de 2014, de Organización de los Estados Americanos/Asamblea General: <http://scm.oas.org/pdfs/agres/ag03805s01.pdf>

OEA-CICAD. (2010). *Estrategia Hemisférica sobre Drogas*. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, Secretaría de Seguridad Multidimensional. Washington, DC. OEA.

Sampó, C. (s.f.). *Academia.edu / share research*. Recuperado el 14 de Marzo de 2014, de Corrupción y debilidad institucional: Factores de inseguridad: https://www.academia.edu/3465852/Corrupcion_y_debilidad_institucional_factores_de_inseguridad

Sico Marcano, C., & Chacón Maldonado, O. (Enero - Junio de 2004). Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad. *Revista Venezolana de Ciencia Política* .

Solís Oyarzún, Eri. (Mayo de 2005). *La Guerra Conjunta*. Recuperado el 5 de Marzo de 2014, de Revista de Marina de Chile: <http://revistamarina.cl/revistas/2000/5/solis.pdf>

Stein, A. El Concepto de Seguridad multidimensional. (C. Castillo, Ed.) *Bien Común* (176 - 177), 31 - 37.

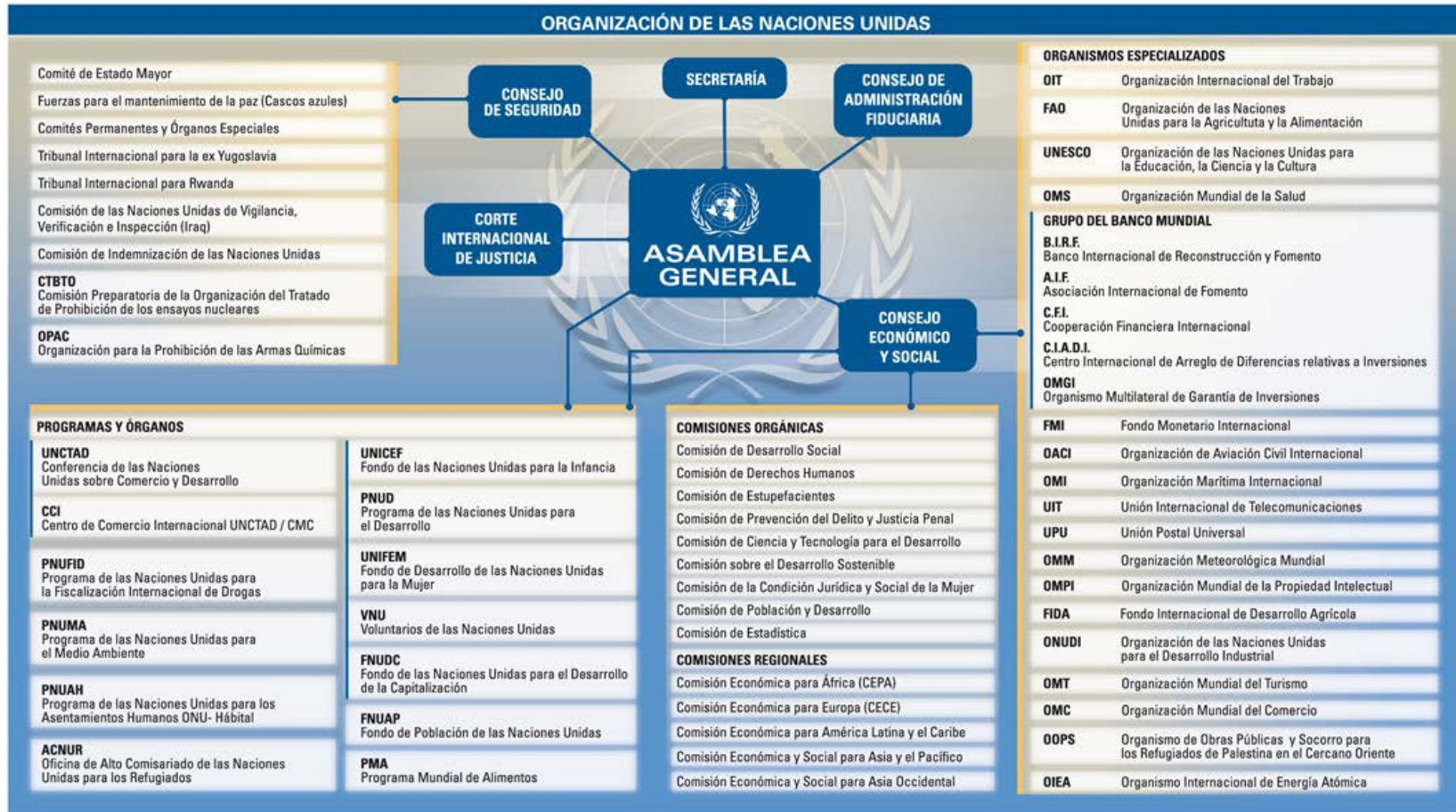
Tondini, B. M. (14 de Mayo de 2006). *Centro Argentino de Estudios Internacionales*. Recuperado el 17 de Marzo de 2014, de Centro Argentino de Estudios Internacionales / Derecho Internacional # 20: http://www.caei.com.ar/sites/default/files/20_7.pdf

Universidad del País Vasco. (5 de NOVIEMBRE de 2010). *Periodismo Internacional II: Las Grandes Organizaciones Mundiales 2010*. (U. d. Vasco, Ed.) Recuperado el 12 de MARZO de 2014, de OpenCourseWare de la Universidad Carlos III de Madrid (OCW - UC3M): http://ocw.uc3m.es/periodismo/periodismo-internacional-ii/lecturas/leccion-7/Pacto_de_la_Sociedad_de_Naciones.pdf

ANEXO “A”

SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Figura 3: Organigrama Naciones Unidas



La Organización de las Naciones Unidas tiene su antecedente en la Liga de las Naciones, la cual fue creada en 1919 al término de la Primera Guerra Mundial, con el propósito de preservar la paz mundial, esta iniciativa no aceptada por la mayoría de los países y su fracaso esta materializado con la Segunda Guerra Mundial.

El nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas, tal como se conoce actualmente, tiene una gestación relativamente corta, iniciando en 1941 con el capítulo Atlántico, que es una propuesta de un Plan de Paz realizada en forma conjunta por el entonces Presidente de los Estados Unidos de América Franklin Roosevelt y el Primer Ministro de Inglaterra Winston Churchill. Para el mes de Enero de año siguiente, ya 26 naciones se acogían al Plan de Paz conocida como “La Declaración de las Naciones Unidas”. Solo hasta el mes de Octubre de 1943 se acuerda la fundación de una organización con la misión de acabar la guerra y mantener la paz, denominada la “Declaración de Moscú” cuyos firmatarios fueron China, los Estados Unidos de América, el Reino Unido y la Unión Soviética.

El 24 de Octubre de 1945 se formaliza la Organización de las Naciones Unidas, con 51 países miembros, cuyo intención de mantener la paz mediante la cooperación internacional y la seguridad colectiva. Hoy esta organización está compuesta por 191 países miembros y la “Carta de las Naciones Unidas” es el documento rector, establecer los principios fundamentales de las relaciones Internacionales:

- a. Mantener la Paz y la Seguridad Internacional.
- b. Fomentar relaciones de amistad entre las Naciones.
- c. Fomentar la cooperación Internacional en la solución de problemas internacionales y la promoción de los Derechos Humanos.
- d. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones para alcanzar propósitos comunes.

El liderazgo en el análisis, elaboración propuestas para el combate al abuso en el consumo de drogas y el delitos, tiene bajo la tutela de la Secretaría la Oficina contra la Droga y el Delito (ONUDD) o United Nation Office on Drugs and Crime (UNODC), cuyo programa para cumplir con su misión se denomina “PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA FISCALIZACIÓN INTERNACIONAL DE DROGAS (PNUFID).

Este programa aborda el tema de las drogas desde el punto de vista de la oferta y la demanda: en cuanto a la reducción de la demanda, incluye prevención, tratamiento, desintoxicación y prevención de las consecuencias negativas de la adicción sobre la salud y la sociedad. En la reducción de la oferta, incluye programas alternativos y medidas para impulsar el cumplimiento de las leyes, órganos de consulta sobre legislaciones y convenciones internacionales sobre drogas.

También cuenta con la Junta de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), como órgano fiscalizador independiente y cuasi judicial encargado de vigilar la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas, con las siguientes funciones:

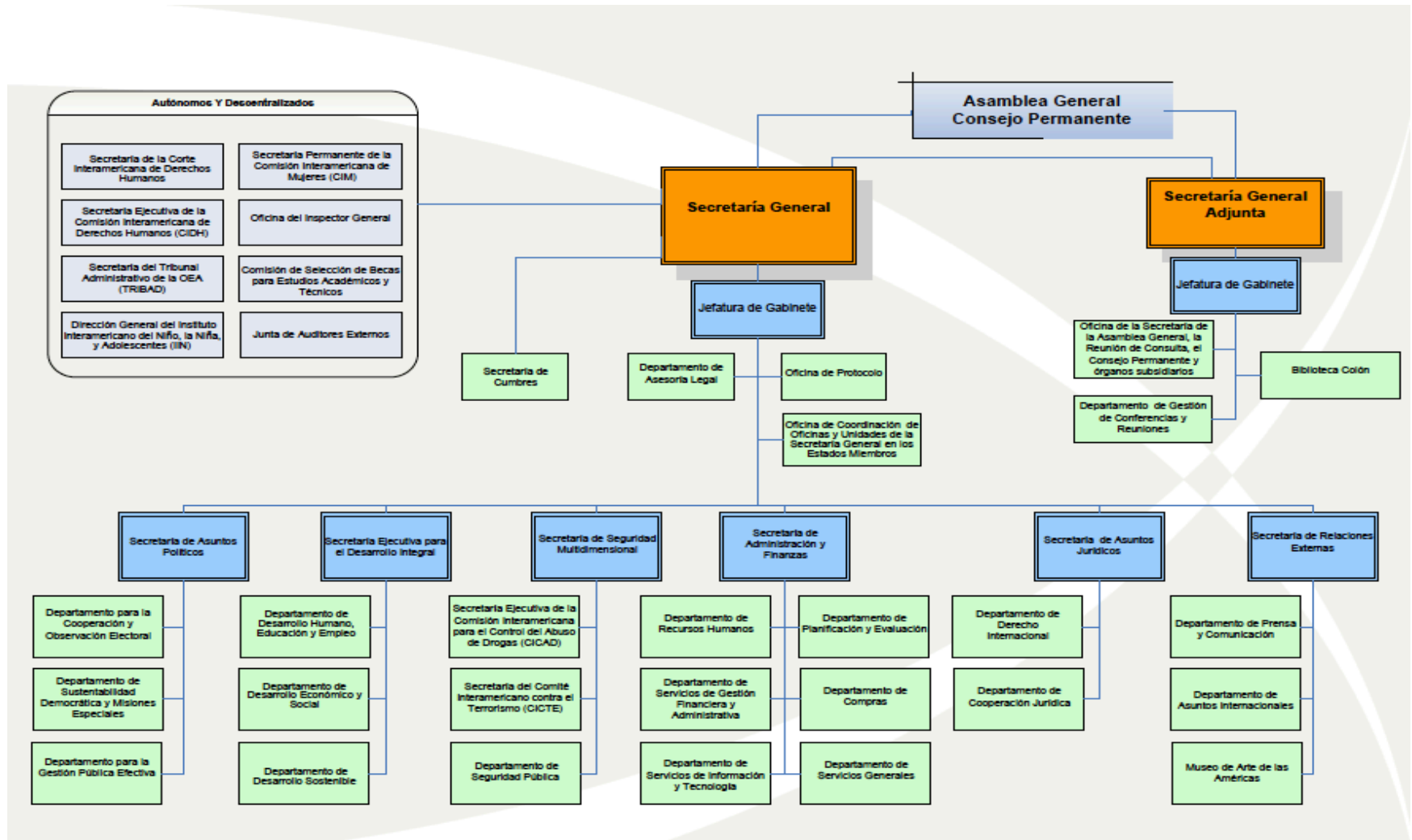
- e. En relación con la fabricación, el comercio y el uso lícitos de drogas, la JIFE, en cooperación con los gobiernos, procura asegurar que haya suministros de drogas adecuados para fines médicos y científicos y que no se produzcan desviaciones de drogas de fuentes lícitas a canales ilícitos. La JIFE también vigila la fiscalización que aplican los gobiernos a los productos químicos utilizados en la fabricación ilícita de drogas y les presta asistencia para prevenir la desviación de esos productos químicos hacia el tráfico ilícito;

- f. En relación con la fabricación, el tráfico y el uso ilícitos de drogas, la JIFE determina las deficiencias de los sistemas de fiscalización nacional e internacional y contribuye a corregir esas situaciones. La JIFE también tiene a su cargo la evaluación de los productos químicos utilizados en la fabricación ilícita de drogas, a fin de determinar si deben ser sometidos a fiscalización internacional

ANEXO "B"

ORGANIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

Figura 4: Organigrama Organización Estados Americanos



La organización de los Estados Americanos es el organismo regional más antiguo del mundo, su creación data desde Octubre de 1889 a Abril de 1890, con la primera Conferencia Internacional Americana, realizada en Washington, D.C., en la que se acordó la creación de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas. Formalmente creada en el año de 1948 con la firma en Bogotá, Colombia la Carta de la OEA, que entró en vigencia en Diciembre de 1951 y tiene como objeto es el de “mantener un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia”. A la fecha están suscritos 35, queda por fuera la República de Cuba.

La secretaria de Seguridad Multidimensional (SSM), tiene como misión “promover y coordinar la cooperación” entre los Estados Miembros de la OEA, y de éstos con el Sistema Interamericano y otras instancias del Sistema Internacional, para evaluar, prevenir, enfrentar y responder efectivamente a las amenazas a la seguridad, con el visión de ser el principal referente hemisférico para el desarrollo de la cooperación y el fortalecimiento de las capacidades de los Estados Miembros de la OEA. Tiene su ámbito de acción en la “Declaración sobre seguridad en las Américas y la nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio, caracterizada por su naturaleza multidimensional, que incluye las amenazas tradicionales, nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio”.

Tiene para el cumplimiento de su misión las siguientes dependencias:

Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD): Establecida en 1986, como foro político del hemisferio occidental para tratar con el problema de las drogas, el manejo de programas de acción para desarrollar la cooperación y coordinación entre los países miembros, enfocados en:

- Prevenir y tratar el abuso de drogas.
- Reducir la oferta y disponibilidad de las drogas ilícitas.
- Fortalecer las instituciones y mecanismos para el control de drogas.
- Mejorar las leyes de control y su aplicación en el tema de lavado de activos.
- Desarrollar fuentes alternas de ingresos para cultivadores de coca, amapola y marihuana.
- Asistir a los Estados miembros y al hemisferio en general a medir el progreso en la lucha contra el problema de las drogas.

El mecanismo de evaluación multilateral, fue creado durante la segunda Cumbre de las Américas en 1998, con el objeto de fortalecer en forma directa la confianza mutua, el diálogo y la cooperación hemisférica para hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del problema de las drogas. Identificando las fortalezas, debilidades, progreso y retroceso de las políticas y programas antidrogas en cada Estado miembro, como soporte de evaluación y reingeniería de los planes en desarrollo.

ANEXO “C”

CONVENCIÓN ÚNICA DE 1961 SOBRE ESTUPEFACIENTES, ENMENDADA POR EL PROTOCOLO DE 1972

Esta Convención, hecha en New York, Estado Unidos el 30 de Marzo de 1961, entró en vigor en 1964 enmendada por el protocolo de 1972, aprobada el 25 de Marzo de 1972 en Ginebra, recoge todas las anteriores convenciones realizadas y simplifica los mecanismos internacionales de control de las drogas, los cuales están descritos como sustancias “estupefacientes” y establece control sobre el cultivo de adormidera, al arbusto de coca, la marihuana y sus productos, el opio y sus derivados, la morfina, la codeína y la heroína, así como algunas drogas sintéticas como la metadona y la petidina, siendo en total 118 productos y sus preparados.

La convención reconoce que la adicción es un flagelo que constituye un mal grave para la persona y entraña una amenaza social y económica para la humanidad. Que es necesario prevenir y combatir dicho flagelo con medidas eficaces concertadas y universales, en la medida que las naciones estén orientadas por objetivos y principios comunes redundará el esfuerzo internacional homogéneo. El compromiso es limitar la producción, fabricación, exportación, importación, distribución y existencias, el comercio y el uso y la posesión de los medicamentos controlados para que sean utilizados exclusivamente para fines médicos y científicos.

Esta convención emitió un listado, el cual contempla en orden que ha determinado la convención denominada “LISTA AMARILLA”, las sustancias estupefacientes o preparadas que han sido anexados a la convención y la cual es revisada y actualizada periódicamente, acuerdo a lo estipulado en el Artículo 3 de la misma. Según el potencial grado de adicción, la responsabilidad en caso de uso indebido y la utilidad terapéutica de los estupefacientes, se han subdividido en cuatro grupos, denominados Lista I: Sustancias estupefacientes o que se pueden convertir en estupefacientes muy adictivas o de probable uso indebido y las materias primas estupefacientes. Lista II: Incluyen sustancias menos adictivas y cuyo uso indebido es menos probable que la lista anterior. Lista III: Incluyen los preparados que contienen estupefacientes que están destinados a usos médicos legítimos y que están compuestos de tal forma que no es posible que el preparado sea objeto de uso indebido ni que se pueda extraer fácilmente el estupefaciente base. Lista IV: Incluyen determinados estupefacientes contemplados en la lista I, y que están considerados particularmente como muy nocivos por sus propiedades adictivas y por su potencial uso indebido.

CONVENCIÓN SOBRE SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS DE 1971

El convenio sobre sustancias sicotrópicas fue adoptado en la Convención de las Naciones Unidas realizada en la ciudad de Viena el 11 Enero al 21 de Febrero de 1971, entrando en vigor el 16 de Agosto de 1976, hoy cuenta con 172 Estados parte y fue aprobada con el objetivo de restringir y controlar el uso de sustancias sicotrópicas tales como estimulantes del sistema nervioso central, hipnóticos, sedantes y alucinógenos, los cuales debido a su uso sin control estaban repercutiendo en problemas sanitarios y sociales. La implementación de esta convención tiene dos objetivos específicos, el primero es limitar el uso de sustancias sicotrópicas para fines médicos y científicos. El segundo objetivo es precisamente asegurar su disponibilidad para tales fines. A la fecha está bajo control del presente convenio 116 sustancias las cuales están relacionadas en la lista “Verde”, la que a su vez esta subdividida en 4 sub-listas, con el fin de agrupar las sustancias según el rigor de las medidas de fiscalización requeridas teniendo en cuenta su valor terapéutico y al riesgo de uso indebido, los controles de mayor rigurosidad son para las sustancias de la lista I, los cuales van disminuyendo hasta llegar a los contemplado en la lista IV.

CONVENCIÓN CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS DE 1988

La conferencia se desarrolló el del 25 de Noviembre al 20 de Diciembre de 1988, abierta a firmas a partir del día 20 de Diciembre de 1988, entrando en vigor el 11 de Noviembre de 1990

La presente convención surge a raíz del evidente incremento en el tráfico ilícito de drogas, el uso indebido de estas y de la Estrategia Internacional para la Fiscalización del Uso indebido de Drogas de 1981, establecido que el flagelo del tráfico ilícito de drogas constituía una amenaza grave para la salud y el bienestar de las personas, afectaba la gobernabilidad a través de la corrupción, facilitaba el crimen transnacional y alteraba el orden público, en últimas afectando la soberanía, la seguridad estatal y regional. Los tratados de fiscalización de drogas existentes básicamente establecían la reglamentación para el control de diversas sustancias estupefacientes y sicotrópicas, pero no regulaba y concertaba a las naciones para el control del tráfico ilícito de dichas sustancias.

El presente convenio busca simplificar los procedimientos de asistencia recíproca judicial y establecer amplias medidas contra el tráfico de drogas, incluyendo disposiciones contra el blanqueo de dinero y la desviación de precursores químicos, facilitar la localización, congelación y confiscación del producto de los delitos en materia de drogas a nivel internacional. Contempla acciones como la extradición de los narcotraficantes, la entrega de drogas vigiladas y la transferencia de los procesos judiciales. Nace debido a la magnitud y la creciente tendencia de la producción, demanda y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, las cuales representan una grave amenaza a la salud y el bienestar de los seres humanos y menoscaba las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad. A su vez se reconoce el vínculo entre el tráfico ilícito y otras actividades delictivas organizadas afectando las económicas lícitas y amenazas a la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados. Al ser una actividad internacional, su control y combate debe contar con el consenso internacional, a lo cual apunta la presente convención.

Se contempla la fiscalización sobre los precursores químicos, como medida para atacar la oferta de los productos ilícitos, ya que antes de la presente convención, dichos precursores eran fácilmente adquiribles en el comercio lícito, así como establece la necesidad de interdictar el contrabando de las drogas durante su transporte en cualquiera de las modalidades empleadas por las organizaciones, como son medios aéreos, marítimos y terrestres.

CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE ASISTENCIA MUTUA EN MATERIA PENAL 1992.

Convención realizada bajo el amparo del Artículo 2 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el cual establece como propósito esencial de los Estados americanos “procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos”, este instrumento busca la creación de reglas comunes en el campo de asistencia mutua en materia penal y el compromiso para brindarse dicha asistencia, y describe los principios sobre los cuales deben realizarse la asistencia así como el procedimiento para solicitarlo, y cuáles son las causales para que el otro Estado no la brinde sin afectación a las relaciones cordiales que propende empoderar.

CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN 1996

La presente convención contempla que los actos de corrupción afectan la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, el desarrollo integral de los pueblos, dicha afectación vulnera la democracia representativa que es condicional para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. También reconoce que la corrupción es uno de los instrumentos que utiliza el crimen organizado con el fin de materializar sus propósitos y que hoy su alcance es transnacional por lo tanto se requiere una acción coordinada para su combate eficaz.

A través de la presente convención busca ser un instrumento internacional que promueva y facilite la cooperación internacional para combatir la corrupción y, en especial para tomar medidas apropiadas contra las personas que cometan actos de corrupción en el ejercicio de sus funciones públicas o específicamente vinculados con dicho ejercicio; así como respecto a los bienes productos de estos actos. Consiente del creciente vínculo entre los actos de corrupción y los ingresos provenientes del negocio del tráfico ilícito de drogas lo que reafirma su connotación internacional.

Los propósitos de la presente convención son la promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, así como la de promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para su combate.

CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA FABRICACIÓN Y EL TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS DE FUEGO, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y OTROS MATERIALES RELACIONADOS (CIFTA) 1997

Siendo consiente que el poder que las organizaciones criminales ostentan descansa en su poder bélico, llegando en algunos casos a ser superior en potencia como en cantidad que las que posee el Estado para la defensa del orden constitucional poniendo en riesgo el bienestar, el desarrollo social y económico, el derecho a vivir en paz, afectando además la seguridad regional. Adicional la vinculación con el narcotráfico, el terrorismo, la misma delincuencia transnacional organizada, las actividades mercenarias y otras conductas criminales.

El empleo de sustancias de fácil adquisición en el comercio lícito para la fabricación ilícita de explosivos para soportar actividades relacionadas con el narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia transnacional organizada, así como el desvío del tráfico lícito de armas son preocupaciones de la presente convención, exhortando a los países productores, exportadores e importadores tomen las medidas correspondientes para evitar el mal uso de estas. Estas actividades de control requieren del concurso y cooperación internacional, el intercambio de información y otras medidas apropiadas a nivel nacional, regional e internacional.

El propósito de la presente convención es la de impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; así como promover y facilitar entre los Estados partes la cooperación y el intercambio de información y de experiencias para impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.

DECLARACIÓN POLÍTICA 1998

Esta declaración surge a raíz de la proliferación de las drogas a pesar de las entrada en vigor y aplicación de las tres convenciones y la no obtención de los resultados esperados y por medio de este documento se plantea cuáles son los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas, estableciendo responsabilidades también para los países de consumo y aborda el tema en forma integral resaltando la necesidad e importancia de plantear planes para frenar el tráfico de estimulantes, los precursores, la cooperación judicial, la lucha contra el blanqueo de dinero, y la colaboración para la erradicación y la sustitución de cultivos.

DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN SOBRE COOPERACIÓN INTERNACIONAL 2009

En desarrollo del 52º periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, en el año 2009, con la participación de ministros y representación de los gobiernos de 132 Estados, se llevó a cabo la evaluación de los progresos realizados en las metas y objetivos establecidos acordados en la declaración política de 1998 así como establecer los nuevos compromisos a partir de la presente reunión y adoptar una declaración política y otras medidas de fortalecimiento de la cooperación internacional, denominada “Declaración Política y el Plan de Acción sobre cooperación internacional a favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas” . Plantea que el problema de las drogas debe ser abordado integralmente desde el punto de vista de la oferta y la demanda mediante líneas de acción así: a) más asistencia para el desarrollo, a fin de reducir la oferta; y b) mayor atención a la salud, para reducir la demanda. Estas dos líneas de acción tienen repercusión sobre la tercera, la cual está dada por la disminución del tráfico de drogas. Establece el año 2019 como fecha para la eliminación o la

reducción considerable de los cultivos ilícitos, la demanda ilícita de estupefacientes, sustancias sicotrópicas, los riegos sociales y sanitarios relacionados con la droga, la producción, fabricación, comercialización, distribución, tráfico ilícito de las sustancias estupefacientes, sustancias sicotrópicas y sustancias sintéticas, el desvío y tráfico ilícito de precursores, así como el blanqueo de dinero relacionado con las drogas ilícitas.

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL Y SUS PROTOCOLOS “CONVENCIÓN DE PALERMO”

Suscrito en Diciembre de 2000 en la ciudad de Palermo, Italia. La cual plantea que si la delincuencia atraviesa las fronteras, lo mismo ha de hacer la acción de la ley, la defensa del imperio de la ley, ante una amenaza que no reconoce fronteras, no puede limitarse al empleo de medios y arbitrios nacionales, debe generar los mecanismos para afrontar dicho reto en forma integral y de alcance transnacional. La presente convención busca combatir la delincuencia como problema mundial, a través del fortalecimiento de la cooperación internacional para actuar con eficacia velando por la salvaguarda de la seguridad y dignidad de las personas. Establece criterios a ser interiorizados en las correspondientes legislaciones los delitos de lavado de dinero proveniente de actividades ilícitas, las actividades ilegales como transporte de sustancias ilícitas, trata de blancas, propone el decomiso de activos y/o bienes adquiridos con dineros provenientes de actividades ilegales, así ya hayan sido blanqueados.

INICIATIVA MÉRIDA

Es un programa de cooperación que reconoce responsabilidad compartida entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos, en la lucha contra la violencia generada por el tráfico de las drogas mediante el apoyo en la capacitación de habilidades técnicas y asistencia a México para la profesionalización de la policía, reforma judicial y penitenciaria y cultura de legalidad entre otros temas, así como el apoyo mediante la donación de equipos especializados y de última tecnología como escáner, equipos de rayos “X” móviles, vehículos y aeronaves, etc.

El antecedente a esta iniciativa es la Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte (ASPAN), la cual surge en el 2005 por iniciativa de México con el fin de agilizar y facilitar la cooperación en aspectos de seguridad entre los países norteamericanos. Pero el ASPAN estaba circunscrito a la cooperación entre los gobiernos de turno, lo cual indicaba que finalizando los gobiernos de turno dicha alianza estaba condenada a desaparecer. Esa condición da pie para iniciar la negociación de la iniciativa Mérida en el año 2007 pero solo hasta el año 2009 entro en vigor, y su propósito de doble vía es, evitar el tráfico sur-norte de las drogas ilícitas, y norte-sur de armas, así como la doble circulación de las personas vinculadas a estas dos actividades. La iniciativa Mérida continua activo a la fecha como consta en el artículo de prensa del periódico digital “El Universal.mx” de fecha jueves 27 de marzo de 2014, con 60 nuevos programas de cooperación.

PLAN COLOMBIA

El Plan Colombia se da entre los gobiernos de la República de Colombia, Andrés Pastrana y los Estados Unidos de América, Bill Clinton, entrando en rigor en el año 2000, el objetivo central es el de apoyar al gobierno colombiano en la recuperación de las responsabilidades centrales del Estado, la promoción de la democracia, la autonomía de la justicia, la generación de las condiciones para el empleo, la integridad territorial y mejorar la cobertura de los derechos básicos (servicios de salud, públicos, sociales), respeto de los derechos humanos y la presencia estatal en la totalidad del territorio. El plan contempla 10 estrategias así: Económica; Fiscal y Financiera; De Paz; Para la Defensa Nacional; Judicial y de Derechos Humanos, Antinarcóticos, De Desarrollo Alternativo; De Participación Social; De Desarrollo Humano y De Orientación Internacional.

El Plan Colombia continuo durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe con éxitos tales como la recuperación de la presencia estatal para el año 2004 en el 100% del territorio colombiano, disminución del 91% en las acciones terroristas contra la población civil entre el 2002 y el 2005, así como en seis años disminuyo otros flagelos como la tasa de homicidio en 44%, la de secuestro en 88%, ataques terroristas en el 79% y ataques a la infraestructura del país en el 60%. Lo cual le permito al gobierno en turno presentar

una nueva propuestas, esta vez denominado Plan Nacional de Consolidación con lo cual se busca establecer una presencia permanente a través de la generación de las condiciones para el acceso a los servicios sociales que son de resorte directo del Estado como la aplicación de justicia, la educación, la salud, la vivienda, servicios públicos, oportunidades de trabajo.

La implementación del Plan Colombia y su segunda versión Plan Nacional de Consolidación, disminuyo la capacidad de los grupos o carteles y/o grupos guerrilleros, para la producción, transporte y comercialización de drogas, así como la generación de acciones violentas que afectaban la seguridad interna y el desarrollo social sostenible, también les afecto la capacidad transnacional, espacios que fueron asumidos por los carteles mexicanos.

ESTRATEGIA HEMISFÉRICA SOBRE DROGAS 2010

Aprobada el 3 de Mayo de 2010 en Washington, DC, EEUU y adoptada por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), reconoce que el problema mundial de las drogas incluye costos políticos, sociales, económicos, ambientales y constituye un fenómeno complejo, dinámico y multicausal, le da un alcance superior al regional y lo plantea desde una óptica global con incidencia negativa en la salud pública, la seguridad y el bienestar de toda la humanidad. Debilita las bases del desarrollo sostenible, de los sistemas jurídicos, de la estabilidad política y económica y de las instituciones democráticas, por lo cual constituye una amenaza grave para la seguridad, la democracia, la gobernabilidad y el Estado de Derecho.

Consiente que la soberanía y la libre determinación de los pueblos son valores intangibles enajenable, realiza la salvedad que estos principios así como el respeto al Derecho Internacional, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la integridad territorial de los Estados, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, las libertades fundamentales y al dignidad inherente a las personas y de igualdad de derechos y respeto mutuo entre los Estados, reconoce otros factores adicionales al problema de las drogas como la pobreza, la marginación social busca elaborar una estrategia hemisférica integral. Reconoce la importancia de la socialización interna de esta estrategia motivando la participación de la sociedad en general en su implementación y continuo evaluación y actualización.

Esta estrategia contempla las siguientes áreas: Fortalecimiento Institucional; Reducción de la Demanda; Reducción de la Oferta; Medidas de Control; Cooperación Internacional, sobre las cuales los Estados deben concertar esfuerzos en forma integral, cooperada y proactiva estableciendo planes y/o programas, contempla el año 2019 como fecha para el logro de los objetivos acuerdo lo establecido en la “Declaración Política y Plan de Acción”.

GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI)

Es una organización inter-gubernamental independiente, establecida en 1989 cuyo propósito es el de elaborar y promover medidas para combatir el lavado de dinero o blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional , propendiendo por evitar que dicho dinero afecten las actividades económicas lícitas. Es multidisciplinario por lo que elabora recomendaciones de tipo jurídico, financieras y operativas.

Las funciones y tareas que se ha impuesto el grupo de acción financiera internacional son: Identificación y análisis del blanqueo de capital, financiación del terrorismo y otras amenazas a la integridad del sistema financiero, incluyendo los métodos y tendencias que se trata; examinar el impacto de las medidas destinadas a combatir el uso indebido del sistema financiero internacional, soporte de la evaluación de riesgo nacional, regional y global. Apoyar y proyectar el desarrollo y perfeccionamiento de las normas internacionales para el combate de del lavado de activos, financiamiento del terrorismo a través de la emisión de 40 recomendaciones; proyecta la evaluación y seguimiento de los Estados miembros a través de una revisión mutua, así como el seguimiento del avance de los procesos para determinar el grado de cumplimiento técnico, implementación y la eficacia de estos.

LAS CUARENTA RECOMENDACIONES

MARCO GENERAL DE LAS RECOMENDACIONES

1. Cada país debería tomar medidas inmediatas para ratificar y aplicar sin restricciones la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (Convención de Viena).
2. Las leyes de confidencialidad de las instituciones financieras deberían ser concebidas de modo que no dificulten la aplicación de las Recomendaciones.
3. Un programa eficaz de lucha contra el blanqueo de capitales debería incluir una mejora de la cooperación multilateral y de la asistencia jurídica mutua en las investigaciones y los procesos en casos de blanqueo de capitales, así como en procedimientos de extradición, cuando sea posible.

PAPEL DE LOS SISTEMAS JURÍDICOS NACIONALES EN LA LUCHA CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALS

Ámbito de aplicación del delito de blanqueo de capitales

4. Cada país debería tomar las medidas necesarias, entre ellas las legislativas, para poder tipificar como delito el blanqueo de capitales tal y como se prevé en la Convención de Viena. Cada país debería ampliar el delito de blanqueo de capitales procedente del tráfico de estupefacientes al blanqueo de capitales procedentes de delitos graves. Cada país determinaría qué delitos graves deben ser considerados como delitos subyacentes al blanqueo de capitales.
5. De acuerdo con lo previsto en la Convención de Viena, el delito del blanqueo de capitales debería aplicarse al menos a las actividades intencionales de blanqueo, entendiendo que el elemento intencional podrá inferirse de circunstancias de hecho objetivas.
6. En la medida de lo posible, las empresas mismas, y no sólo sus empleados, deberían estar sujetas a responsabilidad penal.

Medidas provisionales y decomiso

7. Los países deberían adoptar, en caso necesario, medidas similares a las previstas en la Convención de Viena, entre ellas las legislativas, para que sus autoridades competentes puedan decomisar los bienes blanqueados, el producto de los mismos, los instrumentos utilizados, o que se pensaba utilizar, en la comisión de cualquier delito de blanqueo de capitales, o bienes de valor equivalente, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe.
Estas medidas deberían permitir: (1) identificar, localizar y evaluar los bienes objeto de decomiso; (2) adoptar medidas provisionales, tales como el congelamiento y el embargo, para impedir cualquier comercialización, transferencia o disposición de dichos bienes, y (3) adoptar las medidas de investigación pertinentes.
Además del decomiso y de las sanciones penales, los países deberían contemplar también sanciones económicas y civiles, y/o procedimientos judiciales, incluyendo los de tipo civil, con objeto de anular los contratos concluidos entre las partes, cuando éstas sabían o deberían haber sabido que el contrato dañaría la capacidad del Estado para conseguir reclamaciones económicas a través, por ejemplo, del decomiso o la imposición de multas y otras sanciones.

PAPEL DEL SISTEMA FINANCIERO EN LA LUCHA CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALS

8. Las Recomendaciones 10 a 29 deberían aplicarse no solamente a los bancos, sino también a las instituciones financieras no bancarias. Aún en el caso de las instituciones financieras no bancarias que no están supervisadas en todos los países, por ejemplo, las oficinas de cambio, los gobiernos deberían asegurar que dichas instituciones estén sujetas a las mismas leyes y reglamentos contra el blanqueo de capitales que las demás instituciones financieras y que esas leyes y reglamentos se aplican eficazmente.
9. Las autoridades nacionales competentes deberían considerar aplicar las Recomendaciones 10 a 21 y 23 al ejercicio de actividades financieras por empresas o profesiones que no son instituciones

financieras, cuando tal ejercicio está autorizado o no prohibido. Las actividades financieras comprenden, entre otras, las enumeradas en el anexo adjunto.

Corresponde a cada país decidir si determinadas situaciones estarán excluidas de la aplicación de medidas contra el blanqueo de capitales, por ejemplo, cuando una actividad financiera se lleve a cabo ocasionalmente o de forma limitada.

Reglas de identificación del cliente y de conservación de documentos

10. Las instituciones financieras no deberían mantener cuentas anónimas o con nombres manifiestamente ficticios: deberían estar obligadas (por leyes, reglamentos, acuerdos con las autoridades de supervisión o acuerdos de autorregulación entre las instituciones financieras) a identificar, sobre la base de un documento oficial o de otro documento de identificación fiable, a sus clientes ocasionales o habituales, y a registrar esa identificación cuando entablen relaciones de negocios o efectúen transacciones (en particular, la apertura de cuentas o libretas de ahorro, la realización de transacciones fiduciarias, el alquiler de cajas fuertes o la realización de transacciones de grandes cantidades de dinero en efectivo).

Con el fin de cumplir con los requisitos de identificación relativos a las personas jurídicas, las instituciones financieras, cuando sea necesario, deberían tomar las siguientes medidas:

- a) Comprobar la existencia y estructura jurídicas del cliente, obteniendo del mismo o de un registro público, o de ambos, alguna prueba de su constitución como sociedad, incluida la información relativa al nombre del cliente, su forma jurídica, su dirección, los directores y las disposiciones que regulan los poderes para obligar a la entidad.
 - b) Comprobar que las personas que pretenden actuar en nombre del cliente están debidamente autorizadas, e identificar a dichas personas.
11. Las instituciones financieras deberían tomar medidas razonables para obtener información acerca de la verdadera identidad de las personas en cuyo nombre se abre una cuenta o se realiza una transacción, siempre que existan dudas de que esos clientes podrían no estar actuando en nombre propio; por ejemplo, en el caso de las empresas domiciliarias (es decir, instituciones, sociedades, fundaciones, fideicomisos, etc., que no se dedican a operaciones comerciales o industriales, o a cualquier otra forma de actividad comercial en el país donde está situado su domicilio social).
 12. Las instituciones financieras deberían conservar, al menos durante cinco años, todos los documentos necesarios sobre las transacciones realizadas, tanto nacionales como internacionales, que les permitan cumplir rápidamente con las solicitudes de información de las autoridades competentes. Esos documentos deberían permitir reconstruir las diferentes transacciones (incluidas las cantidades y los tipos de moneda utilizados, en su caso) con el fin de proporcionar, si fuera necesario, las pruebas en caso de procesos por conductas delictivas.
Las instituciones financieras deberían conservar, al menos durante cinco años, registro de la identificación de sus clientes (por ejemplo, copia o registro de documentos oficiales de identificación como pasaportes, tarjetas de identidad, permisos de conducir o documentos similares), los expedientes de clientes y la correspondencia comercial, al menos durante cinco años después de haberse cerrado la cuenta.
Estos documentos deberían estar a disposición de las autoridades nacionales competentes, en el contexto de sus procedimientos y de sus investigaciones penales pertinentes.
 13. Los países deberían prestar especial atención a las amenazas de blanqueo de capitales inherentes a las nuevas tecnologías o tecnologías en desarrollo, que pudieran favorecer el anonimato y tomar medidas, en caso necesario, para impedir su uso en los sistemas de blanqueo de capitales.

Mayor diligencia de las instituciones financieras

14. Las instituciones financieras deberían prestar especial atención a todas las operaciones complejas, a las inusualmente grandes, y a todas las modalidades no habituales de transacciones, que no tengan una causa económica o lícita aparente. En la medida de lo posible, deberían examinarse los antecedentes y fines de dichas transacciones; los resultados de ese examen deberían plasmarse por escrito y estar a disposición de los supervisores, de los auditores de cuentas y de las autoridades de prevención y represión.

15. Si las instituciones financieras sospechan que los fondos provienen de una actividad delictiva, deberían estar obligadas a informar rápidamente de sus sospechas a las autoridades competentes.
16. Las instituciones financieras, sus directores y empleados deberían estar protegidos por disposiciones legislativas de toda responsabilidad civil o penal, por violación de las normas de confidencialidad, impuestas por contrato o por disposiciones legislativas reglamentarias o administrativas, cuando comuniquen de buena fe sus sospechas a las autoridades competentes, aun cuando no sepan precisamente cuál es la actividad delictiva en cuestión, y aunque dicha actividad no hubiese ocurrido realmente.
17. Las instituciones financieras y sus empleados no deberían advertir a sus clientes o no debería autorizarse que les avisasen, cuando hayan puesto en conocimiento de las autoridades competentes informaciones relacionadas con ellos.
18. Las instituciones financieras que comuniquen sus sospechas deberían seguir las instrucciones de las autoridades competentes.
19. Las instituciones financieras deberían elaborar programas contra el blanqueo de capitales incluyendo, como mínimo, lo siguiente:
 - a) Procedimientos y controles internos comprendiendo el nombramiento de las personas responsables a nivel de dirección y los procedimientos adecuados de selección de empleados para asegurar que ésta se realiza de acuerdo con criterios exigentes
 - b) Un programa continuo de formación de los empleados.
 - c) Un sistema de control interno para verificar la eficacia del sistema.

Medidas para hacer frente al problema de los países cuyas disposiciones contra el blanqueo de dinero son insuficientes o inexistentes

20. Las instituciones financieras deberían asegurarse de que los principios mencionados anteriormente se aplican también a sus sucursales y filiales situadas en el extranjero, especialmente en los países donde estas Recomendaciones no se aplican o se hace de modo insuficiente, en la medida en que lo permitan las leyes y los reglamentos locales. Cuando dicho ordenamiento se oponga a la aplicación de esos principios, las instituciones financieras deberían informar a las autoridades competentes del país donde esté situada la institución matriz que no puede aplicar estas Recomendaciones.
21. Las instituciones financieras deberían prestar especial atención a las relaciones de negocios y a las transacciones con personas físicas y jurídicas, incluidas las empresas e instituciones financieras residentes en países que no aplican estas Recomendaciones, o que lo hacen de forma insuficiente. Cuando estas transacciones no tengan una causa lícita o económica aparente, deberá examinarse su trasfondo y fines, en la medida de lo posible; los resultados de este examen deberían plasmarse por escrito y estar disponibles para ayudar a los supervisores, a los auditores y a las autoridades de prevención y represión.

Otras medidas para evitar el blanqueo de capitales

22. Los países deberían considerar la adopción de medidas viables para detectar o vigilar el transporte transfronterizo de dinero en efectivo e instrumentos negociables al portador, siempre que el uso de esa información se limite estrictamente y no se restrinja de ninguna manera la libertad de los movimientos de capital.
23. Los países deberían estudiar la viabilidad y utilidad de un sistema en el que los bancos y otras instituciones financieras e intermediarios declararían todas las transacciones de moneda nacionales e internacionales por encima de un determinado umbral, a un organismo central nacional que disponga de una base de datos informatizada a la que tengan acceso las autoridades competentes en materia de blanqueo de capitales, y cuya utilización esté estrictamente limitada.
24. Los países deberían promover de forma general el desarrollo de técnicas modernas y seguras de gestión de fondos, incluyendo un mayor uso de cheques, tarjetas de pago, abono automatizado de sueldos y anotación en cuenta de operaciones de valores, con objeto de estimular la sustitución de los pagos en efectivo.

25. Los países deberían prestar atención a las posibilidades de uso abusivo de las sociedades ficticias por los autores de operaciones de blanqueo y deberían considerar si hay que adoptar otras medidas para prevenir el uso ilícito de dichas entidades.

Creación y papel de las autoridades reguladoras y de otras autoridades administrativas

26. Las autoridades competentes supervisoras de bancos o de otras instituciones o intermediarios financieros, u otras autoridades competentes, deberían asegurarse de que las instituciones supervisadas tengan programas adecuados para evitar el blanqueo de capitales. Esas autoridades deberían cooperar y aportar sus conocimientos específicos, bien de forma espontánea o bien previa solicitud, a otras autoridades nacionales judiciales o de detección y represión en las investigaciones y procesos relativos a blanqueo de capitales.
27. Deberían designarse las autoridades competentes para asegurar la aplicación eficaz de todas las Recomendaciones, a través de regulación y supervisión administrativa, a otras profesiones que manejen dinero en efectivo, en los términos definidos en cada país.
28. Las autoridades competentes deberían establecer directrices para ayudar a las instituciones financieras a detectar los modos de comportamiento sospechosos de sus clientes. Dichas directrices deberán evolucionar con el tiempo y no tendrán carácter exhaustivo. Además, dichas directrices se utilizarán principalmente, para formar al personal de las instituciones financieras
29. Las autoridades competentes que regulan o supervisan a las instituciones financieras deberían tomar las medidas legales o reglamentarias necesarias para evitar que delincuentes o sus cómplices tomen el control o adquieran participaciones significativas en las instituciones financieras.

FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Cooperación administrativa

Intercambio de información de carácter general

30. Las administraciones nacionales deberían considerar registrar, al menos de forma conjunta, los flujos internacionales de dinero en efectivo en cualquier tipo de moneda, de modo que, combinando esos datos con los de otras fuentes extranjeras y con las informaciones que poseen los Bancos centrales, puedan hacerse estimaciones de los flujos de dinero en efectivo entre las partes. Dicha información debería ponerse a disposición del Fondo Monetario Internacional y del Banco de Pagos Internacionales para facilitar los estudios internacionales.
31. Las autoridades internacionales competentes, tal vez Interpol y la Organización Aduanera Mundial, deberían estar facultadas para recopilar y divulgar, a las autoridades competentes, información acerca de la evolución reciente en materia y técnicas de blanqueo de capitales. Los bancos centrales y los reguladores bancarios podrían hacer lo mismo dentro del sector que les compete. Las autoridades nacionales de distintos sectores, con la participación de las asociaciones profesionales, podrían divulgar esa información entre las instituciones financieras en cada país.

Intercambio de información relativa a transacciones sospechosas

32. Cada país debería esforzarse por mejorar el intercambio internacional, espontáneo o “previa solicitud”, entre las autoridades competentes, de la información relativa a las transacciones, personas o empresas involucradas en transacciones sospechosas. Deberían establecerse estrictas garantías para asegurar que ese intercambio de información respete las disposiciones nacionales e internacionales sobre derecho a la intimidad y protección de datos.

Otras formas de cooperación

Base y medios para la cooperación en materia de decomiso, asistencia mutua y extradición

33. Los países deberían tratar de asegurar, sobre una base bilateral o multilateral, que los diferentes criterios tomados en consideración en las definiciones nacionales respecto al conocimiento del acto cometido, es decir, los criterios diferentes sobre el elemento intencional de la infracción, no afecten la capacidad o disposición de los países para prestarse asistencia legal mutua.

34. La cooperación internacional debería estar apoyada en una red de convenios y acuerdos bilaterales y multilaterales basados en conceptos jurídicos comunes, con el objeto de ofrecer medidas prácticas que se apliquen a la asistencia mutua con la mayor amplitud posible.
35. Debería alentarse a los países a ratificar y aplicar los convenios internacionales pertinentes sobre blanqueo de capitales, tales como la Convención del Consejo de Europa de 1990 sobre blanqueo de capitales, investigación, incautación y decomiso del producto de delitos.

Pautas para mejorar la asistencia mutua en cuestiones de blanqueo de capitales

36. Debería alentarse la cooperación en materia de investigaciones entre las autoridades competentes de los diversos países. En este sentido, una técnica válida y eficaz consiste en la entrega vigilada de bienes que se sabe o sospecha que son producto de un delito. Se alienta a los países a apoyar esta técnica, cuando sea posible.
37. Debería haber procedimientos para la asistencia mutua en cuestiones penales relativas al uso de medidas coercitivas, incluyendo la presentación de documentos por parte de las instituciones financieras y otras personas, el registro de personas y locales, el embargo y la obtención de pruebas para usarlas en las investigaciones y los enjuiciamientos de blanqueo de capitales, y en procedimientos conexos ante las jurisdicciones extranjeras.
38. Deberían poder adoptarse medidas rápidas como respuesta a la solicitud de otros países de identificación, congelación, incautación y decomiso del producto u otros bienes de valor equivalente a dicho producto, basándose en el blanqueo de capitales o los delitos subyacentes de esa actividad. Asimismo, debería haber acuerdos para coordinar los procedimientos de incautación y decomiso de forma que se puedan compartir los bienes decomisados.
39. Para evitar conflictos de competencia, debería estudiarse la posibilidad de elaborar y aplicar mecanismos para determinar cuál sería, en interés de la justicia, la jurisdicción más adecuada para juzgar a los acusados en las causas que estén sujetas a enjuiciamiento en más de un país. Asimismo, deberían existir medidas para coordinar los procedimientos de incautación y decomiso, pudiendo incluir el reparto de los bienes decomisados.
40. Los países deberían disponer de procedimientos para extraditar, cuando sea posible, a los acusados de delitos de blanqueo de capitales o delitos conexos. Sin perjuicio de su ordenamiento jurídico, cada país debería tipificar el blanqueo de capitales como delito extraditable. Siempre que su ordenamiento jurídico lo permita, los países podrían considerar la simplificación de las extradiciones al permitir la transmisión directa de las solicitudes de extradición entre los ministerios afectados, extraditando a las personas en base solamente a órdenes de detención o sentencias, extraditando a sus nacionales y/o aplicando la extradición simplificada de personas que consientan en renunciar a los procedimientos oficiales de extradición.