

## **Seguridad Ciudadana, Política de Drogas y Control de Armas<sup>1</sup>**

Foro Regional organizado por el Instituto Latinoamericano de Ciudadanía del Sistema Tecnológico de Monterrey y la Comisión Global de Política de Drogas

Ciudad de México, 6 y 7 de marzo de 2013

### **Resumen**

Alrededor de 80 personas, entre ellas tres ex presidentes, funcionarios gubernamentales de América Latina y representantes de la sociedad civil se reunieron el 6 y 7 de marzo en el TEC de Monterrey en México DF para una discusión a fondo sobre las políticas alternativas e integrales de seguridad ciudadana, drogas y control de armas. El programa del evento abarcó temas como las amenazas y oportunidades en materia de seguridad en las Américas, los impactos regionales de las políticas antidroga actuales y las posibilidades de avanzar sobre la violencia y el control de armas en el continente.

Fernando Henrique Cardoso , ex presidente de Brasil y presidente de la conferencia y de la Comisión Global de Políticas de Drogas, destacó el momento clave para la región, instando a tomar la iniciativa para proponer una agenda concreta positiva adaptada a las realidades de cada país, a fin de garantizar la el bienestar de sus ciudadanos. César Gaviria , ex presidente de Colombia, compartió su experiencia en la reducción de la violencia y la lucha contra los carteles, y Ruth Dreifuss , ex presidente de Suiza, presentó información sobre la salud pública y las políticas de reducción de daños adoptadas en su país.

El General Oscar Naranjo, Director del Instituto Latinoamericano de Ciudadanía del Sistema Tecnológico de Monterrey, y anfitrión del evento, destacó que hay un diagnóstico equivocado sobre la seguridad en América Latina, el cual ha dado lugar a un dilema en las inversiones públicas. "Nada es más polarizante de la guerra: los gobiernos se sienten divididos entre la inversión en la fuerza policial y los programas sociales. Para muchos países de América Latina la seguridad es un fin en sí mismo, mientras crear un ambiente seguro y condiciones de convivencia para las personas debiera convertirse una prioridad. Seguridad sin convivencia es autoritarismo, y la convivencia sin seguridad conduce a la anarquía ", dijo.

El gobierno mexicano estuvo representado por Eugenio Imaz, director del CISEN (Centro de Investigación y Seguridad Nacional), quien habló sobre la necesidad de contar con los derechos humanos como guía transversal de las políticas de drogas y de armas, así como en las estrategias para desestimular el consumo de drogas entre los jóvenes. También se refirió a la necesidad de examinar cuidadosamente, pensar y discutir los impactos de la reciente legalización del cannabis en los estados de EE.UU dentro del escenario mexicano.

Varios especialistas y funcionarios de gobiernos regionales presentaron casos de éxito, como las UPP de Brasil (Unidades de Policía Pacificadora) en Río de Janeiro las

---

<sup>1</sup> Esta relatoría sigue las reglas de Chatham House, a cargo de Juan Carlos Garzón Vergara, investigador del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown.

Favelas, el Estatuto de Desarme para el control de armas en ese país, y el Todos Somos Juárez (Todos somos Juárez) de México. La violencia y la inseguridad fueron abordados constantemente como principales obstáculos para el desarrollo social y humano en América Latina.

El programa también trajo nuevas reflexiones sobre la situación en México, Guatemala, Colombia, Uruguay y EE.UU., además de considerar el próximo estudio de la OEA sobre políticas de drogas y la temática de las Naciones Unidas en su Asamblea General prevista para 2016 como escenarios importantes de referencia. Los movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales que asistieron a la conferencia discutieron las oportunidades para la participación pública nacional y regional a fin de promover la seguridad ciudadana y la paz.

Como se ha señalado en varios informes y declaraciones públicas emitidas por la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, y más recientemente por la Comisión Global de Políticas de Drogas, la denominada "guerra contra las drogas" ha demostrado ser infructuosa, no sólo porque ha sido incapaz de reducir la producción, venta y consumo de drogas ilícitas en todo el mundo, sino también porque ha traído consecuencias desastrosas para la región en términos de salud pública y seguridad ciudadana.

### **Los puntos de partida: Sesión de apertura**

El Foro "Seguridad Ciudadana, Política de Drogas y Control de Armas" comenzó haciendo un llamado a sostener un debate abierto, responsable y propositivo sobre los principales desafíos que enfrenta la región. La sesión de apertura señaló los puntos de partida para la discusión, resaltando la necesidad de humanizar las políticas existentes y la importancia de identificar alternativas que garanticen el bienestar de los ciudadanos. Dentro de estos puntos se destacan:

- ***El reconocimiento de que la región enfrenta un desafío multidimensional.*** Los latinoamericanos ven amenazada su seguridad por múltiples amenazas. Al problema de las drogas y las consecuencias de las políticas que han buscado combatirlo, se le suma el crimen organizado y la disponibilidad de armas. Es importante entonces no sólo mirar al narcotráfico sino los efectos negativos que éste genera.
- ***La importancia de humanizar las políticas de seguridad y definir como prioridad el bienestar de los ciudadanos.*** En el centro de las políticas de seguridad debe estar la dignidad del ser humano y su desarrollo. La prioridad de la política de seguridad deber ser la protección de la libertad y los derechos de las personas que permitan su realización personal y comunitaria. Los derechos humanos deben ser una guía transversal de las políticas de seguridad y drogas.
- ***La importancia de involucrar a la sociedad civil en la discusión.*** La superación de los desafíos que enfrenta la región requiere de un diálogo abierto que involucre a los ciudadanos. La participación de la sociedad civil es un elemento clave que dota a la política de seguridad de transparencia y que acerca a las instituciones a las comunidades. Cualquier estrategia requiere de la opinión fundamentada y la participación ciudadana.

- ***El fortalecimiento de la prevención como la clave para el desarrollo de políticas de seguridad integrales y balanceadas.*** Es importante pasar de una política que se propone castigar a los criminales a una que tenga como foco la prevención social del delito. Las medidas de fuerza contra el narcotráfico y los delitos conexos han mostrado ser insuficientes y en algunos casos contraproducentes.
- ***Se requiere de enfoques e iniciativas creativas e innovadoras, que se basen en la evidencia y que tengan un horizonte de largo plazo.*** La posibilidad de avanzar es real y hay un horizonte positivo. Se requieren de alternativas que, basadas en la evidencia, provean de mejores herramientas en los temas de control de armas, la seguridad y la política de drogas. Los enfoques deben estar acompañados de objetivos e indicadores claros que permitan evaluar el trabajo realizado.

El diálogo sobre estos temas debe trascender la perspectiva nacional, involucrando a los niveles locales y abriendo espacios de consenso a nivel regional. La reflexión colectiva sobre estos asuntos es la base para la identificación e implementación de políticas que tengan como prioridad la seguridad de los ciudadanos. El abordaje solidario, no unánime sino compartido, es el camino para la solución de los desafíos actuales.

## **Sesión I. Seguridad Ciudadana en América Latina – Amenazas y Oportunidades**

La región enfrenta un crisis de inseguridad, con niveles epidémicos de violencia y tendencias crecientes en otros tipos de delitos. Los impactos de esta situación en la ciudadanía son profundos, afectando los derechos y libertades de las personas y las comunidades. Se destaca especialmente la afectación de las mujeres y jóvenes, así como las consecuencias negativas para los sectores en situación de pobreza – con recursos limitados para garantizar su propia seguridad, en comparación con los estratos medios y altos. Bajo este marco, es importante reconocer que la inseguridad no impacta a todos por igual. Latinoamérica es una región de contrastes, con barrios que tienen niveles de seguridad similares a los de los países europeos, que contrastan con zonas que se enfrentan situaciones propias de una guerra.

En esta sesión se llamó la atención sobre el daño irremediable que la violencia causa en las personas, las familias y las comunidades, destacando los efectos que tiene sobre los jóvenes. Sin oportunidades de desarrollo esta población puede caer en las drogas o ser víctimas del reclutamiento por parte de agrupaciones criminales. Desde esta perspectiva, las políticas de seguridad deben estar alineadas a las coordenadas de la seguridad humana, reconociendo las causas profundas de la delincuencia.

En contravía de la tendencia mundial, en la región en la última década la tasa de homicidios han aumentado en un 11% y los robos van al alza. Cinco de los diez países con más muertes violentas en el mundo se encuentran en la región, con notables niveles de heterogeneidad al interior de los países. El narcotráfico aparece como un importante dinamizador, que facilita e impulsa otro tipo de amenazas como la violencia juvenil y la violencia de género. Teniendo en cuenta este panorama y entendiendo que la inseguridad es un desafío de carácter transnacional, se identifican dos claves para explorar las salidas a esta situación: la necesidad de respuestas de carácter regional y el reconocimiento del Estado como el único actor

capaz de garantizar seguridad para todos los ciudadanos, con el acompañamiento de la sociedad civil.

Lo discutido en esta sesión señala que hoy asistimos a una crisis múltiple en lo que a la seguridad se refiere: Crisis de la política, crisis de diagnóstico y crisis de los Estados que se quedaron a la mitad de camino porque mucho de ellos asumieron que la política de seguridad era un fin en sí mismo, en lugar de ser una herramienta. Los diagnósticos arrojaron erróneamente que la pobreza era igual a delincuencia o violencia, insistiendo en que ser pobre era igual a ser un delincuente. Este planteamiento llevó a que la dirigencia política se planteara el falso dilema de si invertir en seguridad o invertir en pobreza. La evidencia muestra que no es la pobreza sino la exclusión social lo que potencia la violencia.

De otro lado, las métricas para saber si estamos avanzando por la trayectoria deseada, tienen problemas de forma y de fondo. Al medir los éxitos con base en las incautaciones, capturas y sentencias se perdió de vista el impacto real que las acciones del Estado tienen en el ambiente de seguridad y convivencia de los ciudadanos. La guerra contra las drogas ha llevado a una situación polarizante de victorias y derrotas, en medio de la cual los gobiernos se sienten obligados a escoger entre la inversión en la fuerza policial y los programas sociales.

Respecto a las oportunidades, la apertura a un diálogo abierto e interdisciplinario abre nuevas perspectivas y la posibilidad de avanzar en respuestas integrales. Para avanzar en este camino se requiere del compromiso y la acción en conjunto de toda la sociedad. Desde la sociedad civil se empiezan a producir cambios que se basan en la necesidad de repensar cuáles son los paradigmas a futuro, los cuales no se deben centrar solo en instrumentos legales punitivos, sino que deben tomar en cuenta las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan aspirar a su felicidad.

## **Sesión II. El Impacto de las políticas de drogas en la seguridad ciudadana**

Las políticas de drogas han tenido efectos negativos en la seguridad ciudadana, con la implementación de medidas basadas en el uso de la fuerza, que no solo no han conseguido el objetivo que se proponían – un mundo libre de drogas –, sino que han generado efectos no esperados. Dentro de estos se encuentran: la intensificación de la violencia por el control del mercado (internacional y local), la criminalización de los consumidores – agravando el problema de sobrepoblación carcelaria –, la restricción de los derechos de los ciudadanos, el involucramiento de las fuerzas militares en labores de seguridad ciudadana, así como la falta de atención a los adictos.

El supuesto de que frenando la oferta era posible frenar el consumo resultó ser erróneo. De esta manera lo demostró el Plan Colombia, que a pesar de los enormes esfuerzos por controlar la oferta, no logró impactar el flujo de drogas hacia Estados Unidos. La clave entonces está en impactar la demanda y el tamaño del mercado, el cual ha sido estimulado por el exceso de prohibicionismo y el tratamiento de los consumidores como delincuentes. Bajo este marco, resulta una prioridad tener una política más inteligente que no se limite a la reducción del consumo. México debe jugar un papel protagónico en esta discusión, proponiendo un debate franco.

Uno de los puntos de discusión en esta sesión fue el papel que tiene el problema de las drogas en estimular la violencia. Una de las perspectivas expuestas señala que no son las drogas las que causan los altos niveles de violencia, sino la prohibición y las

represión por parte del Estado. Partiendo del análisis del marco legal vigente en México se identifican tres grandes lógicas que impactan en la seguridad de los ciudadanos. Primero, la confluencia de funciones – confundiendo la seguridad pública y la seguridad nacional –, que ha estado acompañada por el aumento del número de casos por violaciones de DDHH<sup>2</sup>, el incremento del índice de letalidad<sup>3</sup>, así como el número de personas fallecidas en enfrentamientos<sup>4</sup>. Segundo, la reducción de derechos, con medidas como el arraigo, con un aumento de 703 casos en 2007 a 1679 en 2010 – mientras que las personas sentenciadas no tuvieron una variación notable – pasando de 110 a 148 en el mismo periodo. Tercero, con la confusión de conceptos, que ha dado lugar a la no diferenciación entre la delincuencia organizada y los delitos contra la salud. Mientras que el periodo 2001-2003 el consumo representó el 19% de los delitos contra la salud, en el periodo 2007-2009 esta proporción subió al 58%.

De otro lado, en esta sesión se expuso una nueva perspectiva para explicar el ascenso en los homicidios en México: la relación entre el aumento de las incautaciones de cocaína en Colombia y el incremento de las muertes violentas relacionados con el tráfico de drogas en territorio Mexicano – que en el periodo de 2006 a 2010 ascendió en un 400%. Este es un claro ejemplo del denominado “Efecto Globo”. La evidencia y al análisis expuesto muestra que el incremento del 120% en la cocaína incautada en Colombia, repercutió en un aumento del 37% en los homicidios de los municipios ubicados en la frontera con Estados Unidos, y del 17% en los municipios ubicados a mil kilómetros de la frontera.

Tomando en cuenta este panorama, en esta sesión se discutió la experiencia de los países Europeos que han logrado un impacto significativo sobre tamaño del mercado. Estos países, han impactado el negocio del narcotráfico, regulando la venta de drogas, permitiendo a las personas adictas a la heroína acudir al sistema de salud. En este marco, resalta la experiencia de Suiza, donde el modelo adoptado se propone un consumo con seguridad, enfocándose en el tratamiento de los adictos. Bajo una regulación responsable del mercado de las drogas, que implicó un largo proceso político de debates en todos los niveles del Estado, Suiza ha logrado sacar a cientos de miles de personas del imperio de los distribuidores de drogas.

### **Sesión III. Experiencias positivas de reducción de la violencia y fortalecimiento de la ciudadanía**

En la apertura de esta sesión se identificaron tres elementos claves que son comunes a las experiencias exitosas: el involucramiento de las comunidades con un importante peso puesto en la prevención, la evaluación enfocada a identificar qué funciona y qué no, así como la asociación entre académicos y los tomadores de decisiones – poniendo la investigación al servicio de las políticas. En esta sesión se analizaron tres experiencias relevantes en la reducción de la violencia y el fortalecimiento de la ciudadanía: las iniciativas de desarme y control de armas en Brasil, la Unidades de Policía Pacificadora (UPP) de Rio de Janeiro, así como la iniciativa “Todos somos Juárez” en México.

---

<sup>2</sup> El número total de expedientes de queja registrados de todas las autoridades aumentó en 89.8% en el periodo 2006-2011.

<sup>3</sup> Mientras que la Policía Federal tiene un índice de letalidad (delincuentes fallecidos sobre delincuentes heridos) de 2.6, la Marina tiene un índice de 17.3.

<sup>4</sup> Las personas muertas en enfrentamientos con la SEDENA pasaron de 22 en 2007 a 2.165 en 2011.

En Brasil, en el periodo de 1980 a 2008 la tasa de homicidio creció más del 130% pasando de 11.7 a 27 muertes por cada cien mil habitantes. La violencia se ha concentrado en los barrios marginales de las grandes ciudades, afectando especialmente a los jóvenes negros. En medio de esta escalada de violencia en 2003 se aprobó el *Estatuto de Desarme*, el cual prohibió el porte civil de armas, estableció condiciones mínimas para la compra<sup>5</sup>, concentró los registros y las autorizaciones para compras en la Policía Federal, restringió la venta de municiones y estableció la temporalidad de las licencias y los registros. Como resultado positivos de esta experiencia se destaca la reducción del 90% en la venta de armas, la recolección de 570mil armas desde 2004 y la destrucción de 1.885.910 armas de fuego de 1997 a 2008.

De otro lado, la experiencia de las UPP en Rio de Janeiro, invita a avanzar en la recuperación de la seguridad, reconstruyendo la relación con las comunidades, a través de la creación de vínculos de solidaridad. La UPP se proponen pasar de una estrategia basada en el combate a los traficantes - la guerra contra el "enemigo" - a la recuperación del territorio. Lo anterior, a través de un nuevo pacto que pretende pasar de una cultura de guerra a una cultura de paz. Bajo este marco, se ha dado un trascendental en la Policía, ya que su objetivo principal ha pasado de la confrontación, a asegurar la continuidad y la presencia del Estado. Esta estrategia ha permitido aumentar el número de escuelas, así como la mayor inversión en estas zonas.

En cuanto a "Todos Somos Juárez", como punto inicial se destaca que en 2009, el 30% de los homicidios dolosos relacionados con la delincuencia organizada cometidos en México ocurrían en esta ciudad, la cual se había convertido en un ícono de la violencia. En medio de esta dinámica, se comenzó a implementar esta iniciativa que buscó responder a la inseguridad, la falta de oportunidades económicas y la desintegración de las comunidades. La estrategia se basó en la participación activa de la comunidad - a través de los consejos ciudadanos -, la articulación de los tres niveles de gobierno - el federal, el estatal y el municipal -, así como el aumento y la inversión focalizada de recursos. Este programa no contó con indicadores de impacto por lo cual es difícil determinar su peso en la reducción de la violencia.

#### **Sesión IV. Dinámicas y oportunidades hacia políticas de seguridad ciudadana, drogas y armas más humanas y eficaces**

El enfoque de salud pública ofrece elementos importantes para la atención al problema de las drogas y la violencia, a partir de una perspectiva integral de intervenciones que tiene en cuenta las personas y los contextos. Desde esta perspectiva, esta sesión señala que son las personas y el bienestar de la población, el fin último de las políticas públicas. El enfoque de salud pública reconoce las diferencias entre los distintos tipos de drogas y sus riesgos, asumiendo el problema como una enfermedad, cuya solución no se encuentra en la cárcel sino en el tratamiento de los consumidores. Es necesario entonces apostar más a la prevención con programas sustentados en la evidencia e intervenciones integrales. Con ese propósito se identifican las siguientes prioridades: abordar la escasez de infraestructura, aumentar la capacidad regulatoria, fortalecer los sistemas de información y financiar la investigación.

---

<sup>5</sup> Mayores de 25 años, testes psicológico y técnico (manejo), comprobación de necesidad y carencia de antecedentes penales.

Examinando la situación en México, se señala el problema de las adicciones en este país se caracteriza por una disminución en la edad de inicio de consumo de sustancias, el incremento del porcentaje de consumo en las mujeres, así como la aparición de nuevas sustancias – como las metanfetaminas. En México, la mayoría de los consumidores se encuentran en etapas de uso y abuso, por lo que las políticas se han enfocado a la protección, la detección temprana y las intervenciones oportunas. Desde esta perspectiva, adquieren mucha importancia las redes locales de atención, las campañas masivas de información y la formación de redes de apoyo social.

Un punto a resaltar es que el enfoque de salud pública contribuye con intervenciones macrosociales que toman en cuenta el factor individual. Tomando el caso de Ciudad Juárez, se destaca la reducción del 51% de los homicidios en el periodo de enero de 2011 a enero de 2012, con acciones concretas en el campo de la salud. En esta ciudad se encontró una alta correlación de los homicidios, con antros y lugares de expendio de alcohol. Adicionalmente, en este panel se destacó la labor del gobierno mexicano en evitar el desvío de sustancias para la elaboración de drogas sintéticas que pongan en riesgo la salud de los mexicanos. En esta tarea ha sido muy importante la colaboración interinstitucional e internacional, así como el trabajo con la industria formal.

#### **Sesión V y VI. Reflexiones desde América Latina, el Estatuto de la OEA y la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2016**

Guatemala propuso como tema para la próxima Asamblea General de la OEA – que se celebrará del 4 al 6 de junio en este país – el debate de “estrategias alternativas” para la lucha antidrogas. Bajo este marco, este país señala tres postulados a tener en cuenta en el desarrollo de esta discusión. Primero, cuando se habla de nuevo paradigma se debe pensar en más Estado y no menos en Estado. Segundo, las estrategias alternativas deben fortalecer la cooperación internacional, pasando del orden internacional fallido a un orden internacional más exitoso. Tercero, es necesario incorporar el respeto a los derechos humanos al tema de las drogas.

Tomando como base estos fundamentos, se señalan cinco estrategias principales: 1) El fortalecimiento de los sistemas de salud 2) la reducción de la violencia homicida y los delitos conexos, 3) la disminución sustancial del tráfico de armas y el lavado de dinero – el mercado libre de armas no puede existir, 4) La legalización de algunos de los cultivos que hoy se consideran como ilegales, 5) La descriminalización y despenalizar el consumo.

En cuanto al marco normativo internacional, se sugiere un camino pragmático que puede ser materializado con cambios específicos a las convenciones, con el objetivo de tener marcos normativos ajustados a los diferentes tipos de droga y a las necesidades de cada país. El propósito es estar abiertos a la experimentación y el aprendizaje, reconociendo que no hay un modelo único para responder al problema. Como parte de la discusión, una visión alternativa sugiere que no es necesario insistir en el cambio de convenciones, sino que cada país puede comenzar a implementar estos cambios sin necesidad de un cambio internacional del actual régimen.

En América Latina, el debate regional sobre la política de drogas se ha trasladado al ámbito doméstico, impulsando cambios en el nivel nacional. Colombia se encuentra

actualmente en un proceso de actualización normativa e institucional. La propuesta actual – contenida en un anteproyecto de Ley – contempla la prevención en diferentes ámbitos, abordando el consumo como un problema de salud, reconociendo el papel que tiene la sociedad, y definiendo responsabilidades específicas en las instituciones. Siguiendo esta perspectiva, Colombia reconoce que la respuesta al problema de las drogas no se limita al combate de las organizaciones criminales, sino también a la construcción de redes para que las personas se alejen del delito, con el fomento de la cultura de la legalidad.

Un mecanismo institucional que se destaca en el caso de Colombia es la Comisión Asesora para la Política de Drogas, creada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, cuyo mandato es evaluar los resultados de las estrategias que se han ejecutado en este ámbito durante los últimos 10 años, así como consolidar los avances y los logros alcanzados. Respecto a los desafíos vigentes, se expresa la preocupación por el aumento del consumo de heroína, que afecta especialmente a la jóvenes de bajos recursos.

De otro lado, en Uruguay el gobierno actual ha concluido que las políticas prohibicionistas, lejos de disuadir el consumo y mejorar el acceso a los sistemas sanitarios, han provocado un aumento del tráfico, el crecimiento del mercado y la adicción. Como una estrategia para contener al narcotráfico y las redes criminales que se han ido consolidando alrededor de la economía ilegal de las drogas, en Uruguay el Ejecutivo ha propuesto como estrategia la regulación de la marihuana – la Estrategia por la Vida y la Convivencia –, cuya producción, distribución y comercialización estaría bajo responsabilidad del Estado. Actualmente, el Gobierno se encuentra impulsado un gran debate ciudadano sobre esta iniciativa. El objetivo es sacar la deliberación del parlamento, para ubicarla en un espacio plural que involucre a la ciudadanía – con un proceso terminará con un plebiscito sobre la regulación del cannabis.

En el planto internacional, en esta sesión se valoró positivamente el espacio que se ha abierto para el debate regional, con el mandato dado a la OEA para que analice la política actual y brinde enfoques alternativos. También se destaca que ha pedido de un grupo de presidentes latinoamericanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución que determina hacer en 2016 una sesión especial para evaluar la política sobre drogas, elevando la discusión del nivel regional al global. Estos son espacios que deben ser aprovechados para construir una política más coherente y humana. Con el objetivo de aportar a esta discusión, la Comisión Global se ha propuesto preparar tres nuevos informes: el impacto del problema de las drogas en la diseminación de la hepatitis, los costos humanos de la droga y un documento con propuestas.

## **Sesión VII. Reflexión desde los Estados Unidos**

En esta sesión se analizaron dos temas de debate y relevancia en Estados Unidos: el control de armas y la política de drogas. Respecto al primer tema se resalta que desde los hechos sucedidos en Newton, Connecticut, en diciembre de 2012, cuando una persona asesino a 20 niños y 6 adultos en una escuela, usando un rifle de asalto, la demanda por un mayor control de armas ha tomado fuerza. Las iniciativas recientes propuestas por la Casa Blanca, para atender a esta problemática, se concentran en cinco áreas: 1) El fortalecimiento de la investigación a las personas que quieren comprar armas; 2) El combate al tráfico de armas y las llamadas “ventas de paja” – la compra de armas con licencia por personas que luego las



venden para su uso ilegal; 3) La reforma a los procedimientos que deben cumplir las tiendas de ventas de armas; 4) La prohibición de armas de asalto de tipo militar; 5) Mayores restricciones sobre la venta de armas en las llamadas "ferias".

Dentro de estas propuestas se identifican algunas con mayor posibilidad de éxito, como es el caso de los denominados "background checks" y el fortalecimiento del control de las "ferias" de armas. Mientras que se ven más obstáculos en lo que tiene que ver con el control de municiones y los rifles de asalto.

Respecto a la política de drogas de Estados Unidos, se identifica la aparición de nuevos elementos en el debate que se han venido reflejando en el discurso oficial – aunque no se traducen necesariamente en una reorientación de los recursos. Dentro de las novedades se encuentra un mayor énfasis en la salud pública y las medidas de prevención, así como el reconocimiento de que el aumento acelerado de la población carcelaria – especialmente negros e hispanos -ha sido contraproducente. En este último punto, la difícil situación fiscal de Estados Unidos, que obligará al recorte de gasto, podría repercutir en menos recursos para el sistema carcelarios lo que abriría la puerta para explorar nuevas alternativas.

Respecto al ámbito doméstico, uno de los participantes asegura que los Estados Unidos "...está cómodo con su política drogas", a tal punto que valora como positivo lo que ha sucedido en este país. Bajo este marco, se destaca que hace veinte años, la mayoría de las personas consideraban que el crimen y la violencia era el principal problema de su país, mientras que hoy solo el 2% respalda esta afirmación. Los criminales violentos han venido cayendo y menos personas son dueños de armas – hoy un tercio de la población tiene armas. Se reconoce que Estados Unidos continúa siendo un mercado enorme de drogas, aunque el consumo de cocaína ha descendido en los últimos años alrededor del 40%.

Respecto a los costos de la política de drogas en Estados Unidos, se identifica la saturación de los tribunales por casos de venta y compra de sustancias ilícitas. La población carcelaria es enorme, lo que produce una demanda recursos que pueden sobrepasar lo que algunos Estados gastan en educación – Por ejemplo el Estado de California gasta más en prisiones que en universidades. Bajo este marco, en el mediano plazo se prevé que más estados impulsen cambios en el régimen de drogas y que este tema ocupe un espacio importante en la próxima elección presidencial.

### **Hacia un diálogo eficiente sobre políticas de seguridad ciudadana, drogas y control de armas.**

La prioridad es mirar hacia delante, con el objetivo de tener un impacto más directo en los problemas que enfrenta la región. La evidencia muestra que algo se puede hacer, pero se necesita de voluntad política y de la participación de la sociedad civil. En el centro de las alternativas se encuentra la seguridad ciudadana y cómo las respuestas al problema de las drogas y el control de armas, puede contribuir a su fortalecimiento. No hay que perder de vista, que la guía de acción es el mejoramiento del bienestar de las personas, es decir de su calidad de vida y felicidad.

Bajo esta perspectiva es relevante reconocer que hay un progresivo cambio de opinión respecto a las respuestas que debe brindar el Estado. En este sentido el documento que se encuentra elaborando la OEA por encargo de los mandatarios de

la región constituye una oportunidad. La experiencia de los países Europeos arroja luces sobre los caminos posibles. El caso de Portugal es un ejemplo en este sentido, con la despenalización del uso de drogas, la promoción del enfoque de la salud pública y la disminución de la estigmatización de los consumidores. Mientras tanto lo que está sucediendo en África exige soluciones urgentes. Bajo el liderazgo de el ex secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, la Comisión Global se propone llevar el debate a este continente.

En América Latina el debate actual requiere de la participación de la ciudadanía, el cubrimiento responsable e informado de los medios de comunicación, así como una reflexión seria sobre las capacidades institucionales necesarias para asumir la transición. La reflexión sobre estos asuntos requiere de humildad, reconociendo los avances y formulando las preguntas correctas que abran un horizonte positivo para la región.

### **Sesión VIII. Control de armas y violencia armada en México ¿Cómo avanzar?**

Las tendencias actuales de la violencia en México muestran que los homicidios han venido en aumento en años recientes de manera episódica. Desde una perspectiva histórica – de largo plazo, tomando el periodo 1997-2012 – esta comportamiento no se manifiesta con la misma intensidad. Lo que sí ha tenido un crecimiento sostenido en la violencia homicida que involucra armas de fuego. En el periodo 1997-2002 el 23,1% de los homicidios fueron realizados con armas de fuego, mientras que este porcentaje en el periodo 2006-2012, ascendió al 51%. Respecto a los delitos contra la salud, se encuentra una variación notable en el último sexenio, con un proceso de criminalización que ha tenido claros motivos políticos. La respuesta judicial y penitenciaria a todo lo anterior es insostenible. Bajo esta perspectiva, un enfoque clave de la política actual debe ser la reducción de la victimización, fortaleciendo la prevención – considerando como una explicación de los hechos de violencia episódica la tensión y frustración social subyacente a los altos niveles de homicidios.

Respecto a la violencia armada, en términos comparativos, es importante destacar que México se encuentra entre los países que han venido registrando un aumento en la última década. La mejor estimación en este país señala que hay 15,5 millones de armas de fuego en manos de civiles, de las cuales 2,8 millones se encuentran registradas. Es decir que hay aproximadamente 3 armas de fuego registradas por cada 100 personas, y 15 armas no registradas por cada 100 personas. Respecto al origen de estas armas se identifican cinco fuentes principales: la fuga de armas de producción doméstica<sup>6</sup>, la venta nacional al por menor, la desviación de excedentes del Ejército y la Policía, los mercados ilegales internacionales (Estados Unidos, Guatemala y otros), así como el mercado ilegal doméstico.

Teniendo en cuenta este panorama, se identifican cinco posibles puntos de intervención en México: 1) Fortalecer el registro legal y la *Plataforma México*; 2) Fortalecer las medidas de control de los inventarios del Estados, así como de los excedentes de la Policía y las Fuerzas Militares; 3) Implementar retenes aleatorios en la frontera para controlar el ingreso de armas de fuego compradas por “testaferros” fuera del país; 4) La aplicación de presión sobre los Estados vecinos para controlar la venta de armas (en Estados Unidos solo en los tres estados fronterizos con México

---

<sup>6</sup> México se ubica en términos comparativos como pequeño productor.

hay alrededor de 12mil licencias para la venta de armas); 5) Implementar amnistías y programas innovadores de recolección de armas.

#### **Es tiempo de pensar diferente en el control de armas**

- Enfocándose en los delincuentes y grupos de alto riesgo (reclusos, jóvenes de bajos ingresos)
- Dirigiendo las acciones hacia los "puntos calientes" enfatizando la fuerza y la cohesión social.
- Usando a las instituciones públicas que tienen valor añadido en la prevención del delito.
- Involucrando a la sociedad civil y el sector privado para promover la seguridad de las comunidades.
- No sólo enfocándose en las armas sino también en las municiones.
- No sólo recolectando las armas sino también destruyéndolas.

Dentro de los desafíos que se encuentran en el control de armas, se señala la proliferación de la seguridad privada y su falta de regulación – lo cual ha contribuido al aumento del número de armas en circulación - así como la resistencia por parte de algunos países y sectores – ligados a la industria de armas y municiones - ha incluir dentro de las medidas de regulación internacional la adquisición y posesión de armas por parte de civiles.

#### **Grupos de trabajo – Caminos para fortalecer la seguridad ciudadana y promover la paz en México y América Latina**

Como parte de las actividades realizadas en el Foro Regional se organizaron dos grupos de trabajo, uno sobre "Control de armas" y el otro sobre "Seguridad Ciudadana y políticas sobre drogas", con el objetivo de discutir acerca de los retos actuales y las alternativas posibles. Como resultado de la discusión, cada uno de los grupos expuso sus conclusiones, señalando algunas recomendaciones.

#### **El control de armas. Principales puntos de discusión**

- ***La región presenta un alto porcentaje de homicidios realizados con arma de fuego.*** En América Latina la posesión de armas va acompañada de su uso para cometer homicidios. En comparación con otras regiones del mundo, la proporción de asesinatos que son cometidos con armas de fuego es alta. Crear conciencia de esta realidad podría contribuir a establecer el control de armas como una prioridad en la agenda de seguridad.
- ***La posesión de armas por parte de civiles resulta problemática en contextos de bajo control y regulación.*** En contextos de baja regulación, de activa presencia de organizaciones criminales y de la ausencia de mecanismos de resolución pacífica de los conflictos, las armas en poder de los civiles constituyen un riesgo para las personas. Bajo esta marco, es importante hacer campañas de desarme y de sensibilización. Adicionalmente, la promoción de mecanismos de resolución pacífica de conflictos, especialmente en la población más joven pueden contribuir a la disminución de la violencia.

- **La región tiene un problema de calidad de información que hace difícil el control de las armas.** La región carece de sistemas de información fiables que permitan controlar la tenencia de las armas. En la mayoría de los países de América Latina un importante porcentaje de las armas no se encuentran registradas. Además la información no se encuentra actualizada.
- **La cooperación entre los países es un elemento central para contener el mercado negro de armas y evitar que las armas adquiridas legalmente en un país sean usados para fines criminales en otro.** Una de las principales fuentes de armas y municiones es el mercado negro internacional. La falta de control de las fronteras y de coordinación entre los países, constituyen vulnerabilidades que son aprovechadas por los traficantes y las organizaciones criminales. La cooperación de Estados Unidos, haciendo esfuerzos para interrumpir el flujo de norte a sur, es una de las piezas claves para impedir que las organizaciones criminales tengan acceso a poderoso armamento para afectar a las comunidades y desafiar a las instituciones.
- **Hay alternativas para el desarme y el control. El ejemplo de Brasil da luces al respecto.** En este país se propuso un mecanismo para que personas que no sabían que hacer con sus armas, las entregaran al gobierno para su destrucción a cambio de un incentivo material. También se implementó un mecanismo de amnistía para facilitar el desarme. Adicionalmente, a las personas que querían seguir teniendo sus armas, se les exigió regularizar su tenencia. Este procedimiento fue complementado con el requisito de que cada tres años el registro debe ser actualizado.

#### **Seguridad Ciudadana y políticas sobre drogas. Principales puntos de discusión**

- **Es necesario definir objetivos comunes pero diferenciados. Su implementación debe ser gradual.** Es importante tener claridad en los objetivos y llegar a un consenso sobre las prioridades. El problema de drogas, y especialmente el consumo, debe ser abordado como un problema de salud pública. Adicionalmente, es importante reconocer que el tráfico de drogas y la existencia de otras economías ilegales, proveen de recursos a organizaciones criminales que tienen impactos negativos en las comunidades y las instituciones. No hay una única respuesta para estos problemas, ya que cada país enfrenta sus propios desafíos. Bajo este marco es relevante que las medidas que se tomen deben tener una implementación gradual que permita monitorear las acciones, evaluar los resultados y hacer los ajustes necesarios.
- **Se requieren modelos innovadores, basados en la evidencia y las buenas prácticas.** La región requiere de respuestas alternativas que sean implementadas con base en la evidencia y que recojan las lecciones aprendidas. Es necesario abrir las puertas al desarrollo de nuevos esquemas, que estén sujetos a la evaluación. El cambio en la política de drogas propuesta por Uruguay, la manera como se lleven a cabo las reformas que se están discutiendo en Colombia, así como la despenalización del uso recreacional de marihuana en algunos estados de EUA, constituyen una oportunidad para el aprendizaje.

- ***El desarrollo de capacidades institucionales es un elemento clave para la implementación de nuevos enfoques.*** La discusión sobre las alternativas posibles debe estar acompañada por una reflexión acerca de las capacidades institucionales para la implementación de los nuevos enfoque. Cuestiones como la arquitectura institucional, la coordinación entre las distintas dependencias, los recursos disponibles y la manera cómo se evalúan las políticas, constituyen elementos claves en la implementación de la reformas que se decidan y los cambios que se pongan en marcha.
- ***La improvisación y la implementación apresurada de cambios en la política de drogas podría tener efectos contraproducentes.*** El escenario de una epidemia de consumo ante el cambio de las políticas genera resistencias importantes en el plano político y social. Bajo este marco, es importante que las medidas que se implementen tomen en cuenta la experiencia de otros países – especialmente de Europa, contemplen mecanismos de evaluación de impactos y de monitoreo de las acciones. Una mala implementación de la despenalización podría resultar muy costosa para la región y cerrar las puertas del debate.

## **Sesión IX. Movilización Nacional y Regional para la Seguridad Ciudadana y la promoción de la paz**

Esta sesión parte del reconocimiento del papel que tiene la movilización nacional y regional de la sociedad civil, en la seguridad ciudadana y la promoción de la paz, involucrando a distintos actores y sectores. Bajo este marco, se llama la atención sobre la necesidad de que la política de drogas tenga un enfoque dirigido a la juventud, asumiendo que esta población es sujeta de derechos y tiene un rol importante en la identificación e implementación de las respuestas. La adolescencia y el principio de la juventud es la etapa de mayor exposición a las drogas y de mayor riesgo de desarrollar adicciones. Bajo este marco, se destaca la labor realizada por la organización *Espolea* que viene desarrollando distintas actividades enfocadas en los jóvenes, bajo el enfoque de reducción de daños.

En cuanto al rol de la academia, se señala la importancia de una mirada independiente, crítica e informada que acompañe la implementación de las políticas y que permita su evaluación. En la región todavía hay muchos vacíos de información y de análisis, que deben ser llenados con agendas de investigación que estén respaldadas por recursos. Buena parte de los supuestos actuales sobre la seguridad y las drogas, se basa en información imprecisa y en mediciones erradas, proporcionadas por los propios gobiernos. Bajo esta perspectiva, un elemento clave es la transparencia ya que las instituciones tienden a ocultar las malas noticias.

Los empresarios también tienen un papel importante en la seguridad ciudadana y la promoción de la paz. De esta manera lo ha mostrado la *Iniciativa de Empresarios de Monterrey* que ha asumido un papel activo en la demanda por un cambio de enfoque, que parte de que las drogas son un problema de salud pública. Bajo esta perspectiva, esta Iniciativa ha rechazado la “Guerra contra las drogas”, advirtiendo las consecuencias sociales del surgimiento del mercado doméstico de droga ilícitas.

Dentro de las iniciativas de la sociedad civil implementadas en México se destaca además el trabajo realizado por *México Unido contra la Delincuencia*. Esta iniciativa se enfoca en cuatro áreas principales: 1) la atención y orientación a las víctimas –

con el fin de que reciban un trato digno e igualitario -; 2) la exigencia y vinculación con las autoridades – estableciendo vínculos con la sociedad civil y exigiendo el cumplimiento de sus responsabilidades -; 3) la cultura de la legalidad; 4) La política de drogas, promoviendo una reforma basada en la reducción del daño, la evaluación objetiva de los costos involucrados en la estrategia actual y las estrategias alternativas.

En el encuentro, hubo reuniones paralelas de la *Plataforma Latinoamericana sobre Políticas de Drogas*, que se inauguró en enero de 2012, bajo el liderazgo de los ex presidentes Cardoso y Gaviria. Convocó a un grupo integrado sobre todo por hombres de negocios de América Latina, así como emprendedores sociales y comunicadores a la discusión acerca de un problema mayor, que lastima profundamente a nuestra región: la política de drogas prohibicionista actual y sus efectos devastadores en las personas, en la sociedad y en las instituciones democráticas. Con el fin de consolidar la acción de la Plataforma en nuestra región y en el extranjero, un conjunto de objetivos se han establecido. También, ha sido discutida por los miembros una estrategia de comunicación reflexiva para cumplir con la misión del grupo de promover un cambio hacia una política de drogas que minimice los riesgos y daños a la salud y a los derechos humanos, reduzca la violencia y la inseguridad ciudadana, y proteja las Instituciones y la Democracia.

Por último, la *Red Pense Livre* – por una política de drogas que funcione, compartió su experiencia en Brasil, impulsando el cambio de la política de drogas para reducir la violencia en este país, involucrando a liderazgos jóvenes de todos los sectores de la sociedad. La red ha propuesto una agenda inicial<sup>7</sup> de 4 puntos para Brasil. Para el desarrollo de esta agenda, esta red se ha enfocado en la comunicación y el *advocacy*, así como el impulso de conversaciones estratégicas con los principales liderazgos políticos y de los medios de Brasil.

### **Principales resultados de la reunión**

- 1) La decisión de crear un Grupo Latinoamericano en apoyo a la estrategia de acción en la región de la Comisión Global de Políticas de Drogas.
- 2) Promoción de la cooperación entre los diversos actores regionales de la sociedad civil, las redes y los expertos claves, así como jóvenes líderes empresariales.
- 3) El establecimiento de relaciones con los representantes del nuevo gobierno mexicano.
- 4) Acercamiento a la opinión pública mexicana.

---

<sup>7</sup> <http://igarape.org.br/agenda-positiva-da-rede-pense-livre/>