

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

---

ISSN: 1390-3691 · JUNIO 2013 · No. 13

[www.revistaurvio.org.ec](http://www.revistaurvio.org.ec)



**FLACSO**  
ECUADOR

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · JUNIO 2013 · No. 13

Presentación .....	7-10
<b>Investigación</b>	
El debate sobre políticas de drogas en América Latina .....	13-25
<i>Coletta A. Youngers</i>	
Los intentos de reforma de las políticas sobre drogas en América Latina .....	27-39
<i>Ricardo Soberón Garrido</i>	
¿Por qué no se despenalizan las drogas? Las razones de la vigencia de una política fallida .....	41-55
<i>Daniel Pontón Cevallos</i>	
La prohibición de las drogas en México (1912-1929) .....	57-68
<i>José Domingo Schievenini Stefanoni</i>	
Guerra contra las drogas, consumidores de marihuana y legalización .....	69-80
<i>Adrián Restrepo Parra</i>	
Drogas en el Ecuador: ¿política prohibitiva o democracia deliberativa? .....	81-94
<i>Ana Isabel Jácome Rosenfeld</i>	
Bolivia y la despenalización de la hoja de coca como estrategia de cambio .....	95-107
<i>Loreta Tellería Escobar</i>	

## Artículo

---

- Jóvenes en el narcomenudeo: el caso Ciudad de México . . . . . 111-123  
*Carlos Alberto Zamudio Angles*

## Comparativo

---

- La penalización de drogas en América Latina desde el marco  
legal y constitucional . . . . . 127-136  
*Javier Monroy Díaz*

## Entrevista

---

- Despenalización de drogas ilegales: una disputa de sentimientos, emociones e intuiciones  
Entrevista con Francisco Thoumi . . . . . 139-142  
*Por Jenny Pontón Cevallos*

## Reseña

---

- Pablo Emilio Angarita Cañas (2011). *Seguridad democrática. Lo invisible de un régimen político y económico.*  
Bogotá: Siglo del Hombre Editores. . . . . 145-147  
*Olmo Jesús Sierra Moreno*

- Fredy Rivera Vélez (2012). *La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006.* Quito: FLACSO, sede Ecuador . . . . . 148-150  
*Gilda Alicia Guerrero Salgado*

- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (2012).  
*Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana 2012.* Montreal: CIPC . . . . . 151-154  
*Andrea Betancourt Urresta*

- Política editorial.** . . . . . 155-157

# URVio

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · JUNIO 2013 · No. 13

<b>Presentation</b> .....	7-10
<b>Research</b>	
<hr/>	
The debate on drug policy in Latin America. .... <i>Coletta A. Youngers</i>	13-25
Attempts to reform drug policy in Latin America. .... <i>Ricardo Soberón Garrido</i>	27-39
Why do not decriminalize drugs? The reasons for the validity of a failed policy .....	41-55
<i>Daniel Pontón Cevallos</i>	
The Drug Prohibition in Mexico (1912-1929) .....	57-68
<i>José Domingo Schievenini Stefanoni</i>	
War on drugs, marijuana consumers, and legalization. .... <i>Adrián Restrepo Parra</i>	69-80
Drugs in Ecuador: ¿prohibitive politics or deliberative democracy?..... <i>Ana Isabel Jácome Rosenfeld</i>	81-94
Bolivia and the decriminalization of coca leaves as a strategy for change .....	95-107
<i>Loreta Telleria Escobar</i>	

## Article

---

- Youth in small scale drug traffic: the case of Mexico City ..... 111-123  
*Carlos Alberto Zamudio Angles*

## Comparative section

---

- The criminalization of drugs in Latin America from the legal  
and constitutional framework. .... 127-136  
*Javier Monroy Díaz*

## Interview

---

- Decriminalization of illegal drugs: a dispute of feelings, emotions and intuitions  
Interview with Francisco Thoumi. .... 139-142  
*By Jenny Pontón Cevallos*

## Book reviews

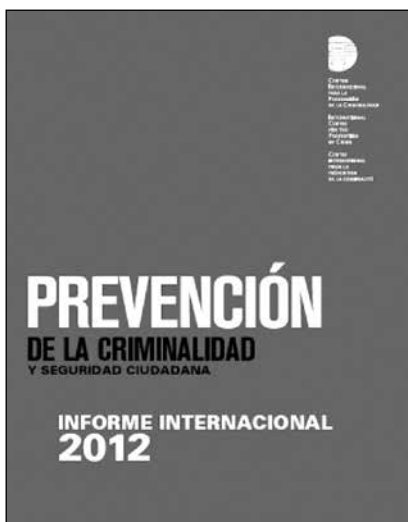
---

- Pablo Emilio Angarita Cañas (2011). *Seguridad democrática. Lo invisible de un régimen político y económico.*  
Bogotá: Siglo del Hombre Editores. .... 145-147  
*Olmo Jesús Sierra Moreno*

- Fredy Rivera Vélez (2012). *La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006.* Quito: FLACSO, sede Ecuador ..... 148-150  
*Gilda Alicia Guerrero Salgado*

- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (2012).  
*Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana 2012.* Montreal: CIPC..... 151-154  
*Andrea Betancourt Urresta*

- Editorial policy** ..... 155-157



Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (2012). *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana 2012*. Montreal: CIPC

Andrea Betancourt Urresta<sup>1</sup>

La prevención de la criminalidad es uno de los componentes esenciales de la política criminal en el mundo entero. Actualmente muchos gobiernos acompañan las políticas de control con políticas de prevención. La investigación, experiencia y conocimiento adquiridos por países y ciudades diversas han demostrado que las políticas y acciones para prevenir la criminalidad traen beneficios en cuanto a resultados, sostenibilidad y garantías de los derechos fundamentales. Sin embargo, al tiempo que se

<sup>1</sup> Máster en Planificación Urbana y Desarrollo Internacional en el Massachusetts Institute of Technology (Cambridge, Estados Unidos). Consultora para la Organización Internacional de Trabajo (Ginebra, Suiza) en el área de economía urbana y política ambiental.  
Correo electrónico: andreamc@gmail.com

diseminan los casos y se genera conocimiento sobre los países o ciudades que han logrado reducir sus tasas de criminalidad, surgen nuevas manifestaciones de violencia y se intensifican ciertos factores de criminalidad. Algunos incluso traspasan las fronteras nacionales y demandan acción a nivel local, nacional y hasta regional e internacional. Este es un gran reto que tanto gobiernos locales como nacionales enfrentan hoy en día.

El *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana 2012*, preparado por el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), aporta con el análisis de cuatro temáticas complejas, de dinámicas nacionales e internacionales, y con graves impactos en la seguridad ciudadana a escala local. El reporte aborda actividades ilegales como la trata de personas y la producción de drogas; y contextos de asentamientos informales, de posconflicto y posdesastre. La CIPC revisa las tendencias más actuales de estos temas desde una perspectiva global y se enfoca en los impactos en la seguridad de las comunidades locales. Se incluyen estudios de caso sobre países relevantes para comprender mejor cómo se desenvuelven estos temas en distintos contextos, y aprender de los beneficios y la importancia de diseñar programas de prevención. A continuación, se hará una breve sinopsis de los distintos capítulos que componen este reporte; no obstante, debido a la temática de la presente edición de URVIO, el énfasis de esta reseña será sobre el capítulo seis del *Informe*, el cual aborda la producción de drogas en los países desarrollados y los aportes al diálogo en torno a la despenalización de las mismas.

En el primer capítulo del *Informe internacional 2012*, se introduce a los lectores y lectoras en el marco de referencia y los principios

que guían el trabajo de la CIPC. La prevención del crimen que promueve la CIPC tiene base en las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Criminalidad (2007), y cubre las acciones a tomarse antes de que un delito pueda ocurrir y/o después de que este ocurra, para prevenir la reincidencia del mismo. El segundo capítulo provee una contextualización de los actuales debates en relación con el crimen, incluyendo los cuatros temas de criminalidad mencionados previamente. Este capítulo también ofrece una discusión sobre la disminución de tasas de criminalidad en los países desarrollados –especialmente en los Estados Unidos– y las políticas punitivas. El CIPC argumenta que, si bien estas políticas pueden ser efectivas al inicio, pierden efectividad cuando las tasas de encarcelamiento llegan a niveles altos. Las técnicas de encarcelamiento deben estar acompañadas de prevención para asegurar que la delincuencia disminuya y no se repita en el corto y en el largo plazo. En el tercer capítulo, se aborda el tema tráfico de seres humanos y explotación. La CIPC reconoce la visibilidad política que este tema ha adquirido en muchos gobiernos y analiza las leyes nacionales y planes de acción internacionales que se han desarrollado para combatir y prevenir este problema. El cuarto capítulo se enfoca en los asentamientos informales. El *Informe* se refiere a las distintas formas de crimen y violencia que acechan a estas comunidades y las relaciona con ciertos factores característicos de los asentamientos informales como el desempleo, la discriminación y la falta de acceso a servicios básicos. El CIPC propone abordar el crimen en asentamientos informales con una perspectiva de inclusión, de fortalecimiento comunitario y de accesibilidad a derechos y servicios públicos. El capítulo quinto se adentra en la necesidad

de establecer programas de prevención y seguridad comunitaria en áreas de posconflicto y posdesastre. Finalmente, el capítulo séptimo presenta los resultados de la primera Encuesta Global sobre Seguridad en las Ciudades organizada por la CIPC para recabar información sobre la prevención del crimen a nivel local. La encuesta aborda temas sobre programas de prevención, presupuestos y financiamiento para esos programas. El capítulo también incluye información sobre violencia armada, drogas y pandillas –aspectos que se relacionan con los capítulos temáticos anteriores–.

Ahora bien, el capítulo sexto de este *Informe* respecto a la producción de drogas en los países desarrollados sostiene que el tráfico internacional de drogas es una de las actividades ilícitas más rentables a escala mundial. Se estima que las rentas anuales de esta actividad oscilan entre los 300 mil y 500 mil millones de dólares. El levantamiento de información certera sobre la dinámica de la producción y tráfico de drogas es limitado. Sin embargo, tanto quienes investigan el tema como los gobiernos nacionales han hecho esfuerzos por recopilar datos y diseñar metodologías de estimación. Se sabe que la mayoría de drogas consumidas proviene principalmente del centro y sureste de Asia, y de América Latina; mas la producción en países desarrollados ha incrementado sustancialmente respecto a ciertas drogas (cannabis, estimulantes de tipo anfetamínico ETA y drogas tipo éxtasis). Este informe se enfoca en la producción de estas drogas en los países desarrollados y en los impactos generados sobre las comunidades locales de esos países.

La información recaudada indica que los países desarrollados –Estados Unidos, centro y sureste de Europa, Canadá y Australia– son consumidores y productores de drogas ilícitas. Canadá se destaca principalmente por la pro-

ducción y tráfico de cannabis y cocaína, y por la provisión mundial de éxtasis. Los Estados Unidos producen y consumen metanfetaminas y otras ETAS, cannabis y *crack*. Europa registra producción y consumo principalmente de cannabis, cocaína y ETA. Se estima incluso que el 80% de la producción de anfetaminas y la principal producción de éxtasis se da en este continente. En cuanto a Oceanía, los productores abastecen los mercados locales australianos con cannabis y ETA. Pese a la ambigüedad e irregularidad de los datos manejados por la CIPC, se conoce que estos países producen drogas ilícitas tanto para la exportación como para el consumo local, y que estos mercados suelen ser iniciados y dominados por pandillas en localidades específicas. Este tipo de información ha ayudado a generar conciencia sobre la dimensión local dentro del complejo problema del tráfico de drogas.

El *Informe* nos muestra también que en las comunidades donde se producen drogas ilícitas se observan costos de salud elevados y un aumento en las tasas de criminalidad. Se ha observado que son las pandillas ya involucradas en el tráfico de drogas las que extienden la producción a nuevas localidades, más remotas, no solo como proceso de instalación sino también para crear nueva clientela. Se observa también cierta violencia que surge cuando pandillas rivales luchan por dominar los mercados locales. De igual manera, la presencia de drogas en una comunidad genera otros tipos de inseguridades y violencias relacionadas con su uso. Las personas que consumen se exponen a una variedad de problemas de salud y pueden convertirse en amenazas para sí mismas y para el resto de la comunidad. Los costos de la salud pública en estas localidades tienden a elevarse significativamente en áreas donde se producen las drogas. La criminalidad relacionada con el tráfico

de drogas vulnera aún más a las comunidades pobres, excluidas y conflictivas, e incide en el quebrantamiento de la cohesión social.

Frente a la falta de efectividad de las políticas represivas, en cuanto a la disminución de crímenes relacionados con el tráfico de drogas, el *Informe* hace hincapié en la importancia de controlar, prevenir y trabajar con la comunidad. Existen estrategias de control comúnmente utilizadas como el corte al acceso de materias primas. Esta medida ha permitido que se reduzca la producción de las mismas, pero también ha motivado a los productores y productoras a buscar alternativas de sustitución de productos restringidos, modificación de la composición química de las drogas, reducción de su pureza o el traslado a nuevas localidades con costos más bajos. Pese a que estas medidas han logrado frenar el incremento de la producción, estas no han podido prevenir ni eliminar la criminalidad a nivel local generada por la producción existente. En este sentido, se han comenzado a realizar intervenciones comunitarias con un enfoque de seguridad ciudadana. A través de estas, las autoridades intentan ganarse la confianza de las comunidades, formar alianzas sólidas entre autoridades y comunidades, y formular estrategias conjuntas para enfrentar la producción y tráfico de drogas en la comunidad. La idea es entregar el control de la situación a las comunidades afectadas y mantener diálogo con múltiples actores, incluidos los traficantes. Estas estrategias no buscan la penalización sino la restitución de la cohesión social, el diálogo y la apropiación de soluciones por parte de la comunidad, de manera que en sus miembros haya motivación para interrumpir y prevenir la criminalidad y el tráfico de drogas a futuro.

Varios gobiernos alrededor del mundo han comenzado a aplicar herramientas holísticas



de prevención para combatir y prevenir el tráfico de drogas ilícitas y los impactos sociales que lo acompañan. En el caso de Australia, se ha implementado una estrategia nacional de enfoque integrado contra las drogas. Esta se basa en la recopilación de información sólida sobre el tráfico y consumo de drogas desde distintas perspectivas para el diseño de políticas. La estrategia busca reducir la oferta y la demanda de drogas, y los impactos sociales causados por ellas. En América Latina, políticos e intelectuales, a través de la Iniciativa Latinoamericana de Drogas y Democracia, han iniciado el debate sobre el tráfico de drogas desde un ángulo de legalización de drogas blandas para reducir las externalidades negativas del tráfico ilegal. Se argumenta que las políticas penalizadoras han generado más violencia y pocos efectos en el consumo. Esta iniciativa propone que los gobiernos den más apoyo a las personas consumidoras de drogas; que trabajen conjuntamente con las autoridades; y que busquen el respaldo de los medios de comunicación, las instituciones de salud y de educación. La transición de enfoque hacia quienes consumen estupefacientes debe darse también en el plano de la prevención, de manera que se trabaje para prevenir el consumo y, consecuentemente, se cautele la producción de drogas y delitos futuros. Otros organismos internacionales también apoyan el cambio del enfoque actual, buscando abrir el diálogo sobre la necesidad de orientar las políticas de drogas hacia la reducción de daños, y replan-

tear los enormes costos que acarrea la guerra contra las drogas, integrando una visión de derechos humanos.

A nivel global, el consumo de drogas continúa incrementando y la producción de drogas no disminuye. Las políticas represivas y penalizadoras que han enfrentado este fenómeno en las últimas décadas no han logrado atender los problemas y daños generados por sí solas. Como muestra la CIPC, aquellos que producen drogas generan impactos a nivel local, vulnerando la salud pública e implantando un contexto de crimen y violencia dentro de las comunidades en donde se establecen. Este tipo de externalidades requieren políticas que atiendan los problemas reales de las localidades, reenfocando los esfuerzos hacia el tratamiento de personas adictas, campañas de educación, oportunidades económicas para la juventud y otras políticas que ayuden a prevenir futuras criminalidades. El enfoque de prevención y seguridad ciudadana debe acompañar las políticas represivas para prevenir que la producción de drogas se extienda a nuevas localidades, con el objetivo de que la criminalidad y otras externalidades negativas no se intensifiquen en las comunidades expuestas a la producción de drogas ilícitas. De igual manera, se requiere de información sólida para comprender los distintos impactos de la producción de drogas y diseñar políticas apropiadas. El *Informe Internacional 2012* aporta con información y un valioso análisis en esta y otras tendencias de criminalidad actual.