

Año 4, Panamá, República de Panamá, No. 5 Junio de 2006  
Revista de la Asamblea Nacional de Panamá.

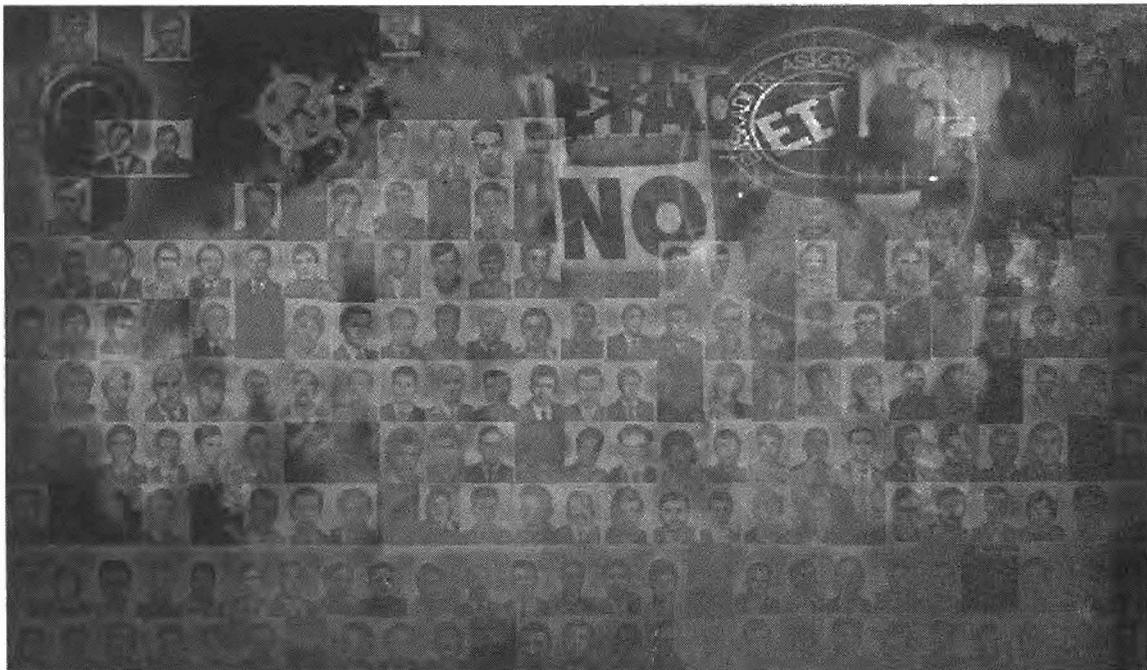
# Debate

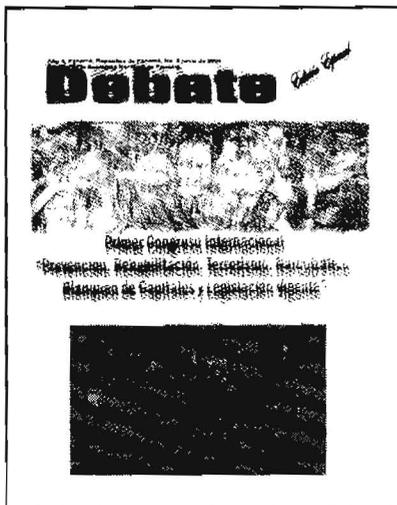
*Edición Especial*



## Primer Congreso Internacional

**“Prevención, Rehabilitación, Terrorismo, Narcotráfico,  
Blanqueo de Capitales y Legislación Vigente”**





**Nuestra Portada**  
**Primer Congreso Internacional de Actualización**  
**en Materia de Droga**  
**Realizado el 23 y 24 de junio de 2005**

# Debate

CONSEJO DIRECTIVO  
DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL

H. D. Elías A. Castillo G.  
Presidente

H. D. Jorge Hernán Rubio  
Primer Vicepresidente

H. D. Zulay de Vásquez  
Segunda Vicepresidenta

Carlos José Smith S.  
Secretario General

José Ismael Herrera  
Subsecretario General

José Dídimo Escobar  
Subsecretario General

CONSEJO EDITORIAL

COMISIÓN DE ÉTICA Y HONOR PARLAMENTARIO

H. D. Elizabeth de Quirós  
Presidenta

H. D. Susana Richa de Torrijos  
Vicepresidenta

H. D. Mayra Zúñiga  
Secretaria

COMISIONADOS

H. D. César A. Pardo R.

H. D. Osman Gómez

H. D. José Luis Varela

H. D. José Luis Fábrega

DIRECTOR

Salvador Sánchez González

EDITORA

Ibeth Torres de Martínez

ARTE Y DIAGRAMACIÓN

Enrique Delgado V.

APOYO DE EDICIÓN

H.D.S. Maruja Moreno  
Coordinadora

Ibeth Vega

Jaime Ford González

Enrique Delgado V.

CORRECTORES DE TEXTO

Estela Koyner

Marta Espino

Marili González

\* Para toda reproducción parcial o total de los trabajos aquí publicados, solicitamos que se haga mención de la fuente.

\* Los artículos que publica la revista Debate son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de su Consejo Directivo.

*Debate: publicación de la Asamblea Nacional de la República de Panamá.*

*Distribuida, a nivel nacional, a bibliotecas, entidades gubernamentales y privadas.  
A nivel mundial, a parlamentos de los cinco continentes.*

*Asamblea Nacional de la República de Panamá  
Palacio Justo Arosemena - Apartado 3346-Panamá 4, Panamá*

*Diseño, impresión y encuadernación en los talleres gráficos de la imprenta de la Asamblea Nacional*

*Tiraje: 250 ejemplares*

# SUMARIO

## Presentación

**H. D. Raúl Rodríguez,** 15

## Palabras de Bienvenida

**H. D. Eloy Zuñiga Jim,** 17

## Presentación del Evento

**Licda. Ana Matilde Gómez,** 19

## Día Internacional del Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas

**S. E. Olga Golcher,** 21

## Inauguración del Evento

**Dr. Alberto Scavarelli,** 22

## Políticas Antidrogas con Énfasis en Reducción de Demanda

**Licda. Carmen Fernández,** 23

## Mujer y Droga

**Licda. Melva Ramírez,** 24

## Principios Básicos en la Prevención del Uso Indebido de Drogas

**Dr. Carlos Smith,** 28

## Actualización del Concepto de Adicción como Enfermedad

**Dr. Luis Alfonso,** 32

## Trastornos Duales y Criterios de Ubicación de Pacientes Farmacodependientes por Niveles de Acción

**Dr. Lisbeth Barrera,** 33

## El Estrés como Factor de Riesgo para la Recaída

**Dr. Luis Alfonso,** 35

## Criterios de Ubicación de Pacientes en Centros de Tratamiento

**Dr. Carlos Oviedo,** 40

## Aspectos Jurídicos de las Drogas Sintéticas

**Licdo. Patricio Candanedo,** 47

## Delincuencia Organizada Vinculada al Narcotráfico

**Licdo. Rubén Royo,** 53

## Aplicación de la Ley Penal en Materia de Drogas

**Jaime Nazario,** 57

## Uso Ilícito de Precursores y Sustancias Químicas

**Héctor Hernán Bernal Contreras,** 60

## Panel sobre Químicos y su Legislación Vigente

---

<b>Magister Orcila de Constable,</b>	<b>64</b>
El Rol de la Unidad de Análisis Financiero y sus Objetivos	
<b>Licda. Della Cárdenas,</b>	<b>68</b>
El GAFI, la Participación de Panamá y los Efectos de sus Regulaciones en los Diferentes Sectores del País	
<b>Licdo. William Jiménez,</b>	<b>71</b>
Métodos del Lavado de Dinero Aplicados, con Casos en Estudio	
<b>Dr. Carlos Oviedo,</b>	<b>74</b>
Medidas de Control para Evitar el Financiamiento del Terrorismo	
<b>Coronel Héctor Eduardo Peña Porra,</b>	<b>78</b>
El Plan de Seguridad Democrática. Aplicación contra el Terrorismo	
<b>S. E. Camilo Alleyne,</b>	<b>82</b>
Clausura	

---

---

**«PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE ACTUALIZACIÓN  
EN MATERIA DE DROGA, PREVENCIÓN, REHABILITACIÓN, TERRORISMO, NARCOTRÁFICO,  
BLANQUEO DE CAPITALS Y LEGISLACIÓN VIGENTE»  
(23 y 24 DE JUNIO DE 2005)**

**Organizadores del Foro**

**Comisión de Prevención, Control y Erradicación de la Droga,  
el Narcotráfico y el Lavado de Dinero**

H.D.S. Norman Scott  
Presidente de la Subcomisión Encargada del Evento

H.D.S. Egipcia Yánguez  
Licda. Cynthia Arjona  
Licda. Dianelsa de Serracín  
Lic. Mario Hernández  
Lic. Benjamín Jayes  
Licda. Marta de Martín  
Lic. Álvaro Céspedes

**Personal de Apoyo**

Tania Real  
Ilsa de Montero

---

---

## PRESENTACIÓN

En esta edición especial de la Revista Debate publicamos las conferencias de destacadas personalidades nacionales e internacionales en el primer Congreso Internacional actualizado en materia de Drogas, con los temas de Prevención, Rehabilitación, Terrorismo, Narcotráfico, Blanqueo de Capitales y Legislación Vigente, organizado por la Asamblea Nacional, a través de la Comisión de Prevención, Control y Erradicación de la Droga, el Narcotráfico y el Lavado de Dinero, que preside el H.D. Eloy Zúñiga, por la Comisión Nacional para el Estudio y la Prevención de los Delitos Relacionados con Drogas (CONAPRED), y por la Procuraduría General de la Nación.

Es importante señalar que con la realización de este foro, se pretendió crear conciencia de las consecuencias que sufren los países por el abuso de drogas, mal que afecta la salud pública y que tiene repercusiones sociales a nivel mundial y dar a conocer las actualizaciones de los instrumentos jurídicos con que se cuenta en materia de drogas.

Nuestro país se ha unido al esfuerzo internacional en materia de prevención y control de químicos, al aprobar la Ley 19 de 13 de junio de 2005, sobre medidas de prevención, control y fiscalización, en torno a la producción y preparación de otros

precursores de sustancias químicas controladas según los Cuadros I y II de la Convención de Viena de 1988.

El Estado panameño ha querido tomar un lugar preponderante en la lucha contra las drogas y en ese sentido ha trabajado para reformar los instrumentos jurídicos vigentes, crear nuevas legislaciones que regulen actividades conexas al narcotráfico y organizar congresos nacionales e internacionales con el fin de actualizar a nuestras autoridades, a los organismos gubernamentales y del sector privado que pueden ser afectados por las actividades relacionadas con el narcotráfico y el lavado de dinero.

Al Congreso asistieron representantes de las Organizaciones dedicadas a la rehabilitación y prevención de droga, Honorables Diputados, instituciones del Estado, Cuerpo Diplomático, Organismos Internacionales, Asociaciones Bancarias, Superintendencia de Bancos, Instituciones de Seguridad, Policía Nacional, Policía Técnica Judicial, Servicio Marítimo Nacional, Universidades, Colegios Públicos y Privados y Asesores de la Asamblea Nacional.

El Director

---

## **Palabras de Bienvenida**

**H.D. Raúl Rodríguez,**

*Primer Vicepresidente de la Asamblea Nacional*

En víspera del 26 de junio, Día Internacional contra el Uso indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, la Asamblea Nacional, a través de la Comisión de Prevención, Control y Erradicación de la Droga, el Narcotráfico y el Lavado de Dinero ha querido reiterar su compromiso contra estos fenómenos que denominamos, globalmente, como narcoactividad. Este compromiso reiterado de la mano con otras instituciones como la Comisión Nacional para el Estudio y Prevención de los Delitos Relacionados con Drogas (CONAPRED) toma la forma de este Primer Congreso Internacional de Actualización en Materia de Drogas. Ciertamente, la acción estatal contra la narcoactividad no puede circunscribirse a la represión policial o a la prevención social, sino que, periódicamente, debemos reunirnos para examinar nuestros avances y retrocesos para informarnos sobre las experiencias de otros Estados y organizaciones para discutir las estrategias y las legislaciones aplicadas aquí y en otros lugares. En definitiva, debemos hacer un alto en el camino, esporádicamente, para actualizarnos.

Un signo evidente de los cambios de la lucha contra la narcoactividad es el de los productos ilegales consumidos y si a principios del siglo XX, el opio estaba presente, posteriormente serían la marihuana y luego la cocaína los productos de consumo más frecuente entre aquellos prohibidos por la ley. Hoy, el consumo de la marihuana repunta al tiempo que las drogas de diseño, como el éxtasis, hacen presa de nuestra juventud. Es evidente, por lo tanto, que no siempre pueden aplicarse las mismas estrategias para combatir la circulación de sustancias tan disímiles.

Otro aspecto en que la temática ha evolucionado es la relación entre la narcoactividad y el terrorismo, como puede concluirse de la sola lectura de los periódicos. Los problemas de seguridad pública de muchos países se perpetúan cuando las organizaciones criminales pueden recurrir a la fuente, aparentemente inagotable de los recursos económicos derivados del narcotráfico. La amenaza que esta situación presenta para la vigencia del orden público democrático y el estado de derecho es inmensa y no puede ser desatendida.

Un último tema que me interesa resaltar es el de las políticas públicas relacionadas con la lucha contra la narcoactividad. En las tinieblas en que las dependencias y el narcotráfico a las que nos empujan como sociedad, el Estado debe ofrecer luces que vale la pena reconocer, para no caer en la desesperanza y para encontrar el punto de apoyo necesario para continuar luchando contra la delincuencia organizada. Las instituciones públicas brindan todas sus batallas simultáneas en distintos frentes: CONAPRED, la Unidad de Análisis Financiero (UAF), el Ministerio de Salud, la Policía Nacional, la Policía Técnica Judicial, el Servicio Marítimo Nacional y muchas otras entidades integradas por y para panameños. Coordinar esos esfuerzos de forma que alcancemos el objetivo de un país libre de drogas ilícitas es en sí mismo una tarea enorme que requiere de la buena voluntad de todos, pero un paso indispensable para asegurar la coordinación es, sin duda, conocer mejor las competencias de cada una de ellas.

Para nuestra satisfacción, esos temas y muchos otros han sido incluidos en el programa del Congreso. Nos esperan, por tanto, jornadas intensas e interesantes; sin embargo, al observar el manantial de nuevos conocimientos que aportarán los expertos invitados, debemos tener presente que la pausa en el camino durará poco; eso sí, al concluir este evento, los panameños en general, decididos a no sucumbir ante el ataque constante de la delincuencia vinculada a la narcoactividad, encontrarán en todos los que asistimos a este Congreso aliados más sabios y eficaces.

Es por eso que expreso mi satisfacción por la realización de este evento, les doy la más calurosa bienvenida, y les invito a extraer de la jornada información y conocimientos que sean útiles para el presente y el futuro, en lo que respecta a la lucha contra el narcotráfico.

De esta manera, declaro abierto este valioso Congreso, que de seguro nos reportará réditos muy favorables en la lucha contra el narcotráfico.

---

## Presentación del Evento

---

---

**H.D. Eloy Zúñiga Him,**  
*Presidente de la Comisión de Prevención,  
Control y Erradicación de la Droga, el Narcotráfico  
y el Lavado de Dinero*

---

Antes que todo deseo darle las gracias a todo el equipo de trabajo de la Comisión de Prevención, Control y Erradicación de la Droga, el Narcotráfico y el Lavado de Dinero y a CONAPRED, así como, principalmente, a nuestros diputados principales y suplentes y, más aún, a la subcomisión encargada de la organización de este evento, que presidió el Diputado Suplente Norman Scott.

En la actualidad, todos los países sufren las consecuencias del abuso de drogas, lo cual constituye un problema de salud pública que afecta a muchas personas y que tiene amplias repercusiones sociales. Lo más lamentable de este problema es que los más vulnerables a su amenaza son los jóvenes. Los constantes cambios sociales económicos a nivel mundial, la disponibilidad de drogas ilícitas y el aumento de la demanda ha contribuido a la creciente magnitud de este serio problema, y viéndolo cada vez más complejo es necesario desarrollar estrategias dirigidas a determinar planes de acción y de cooperación en todos los niveles, sobre todo en el tema de reducción de demanda como en la reducción de ofertas, estableciendo el equilibrio entre uno y otro a fin de contrarrestar esta amenaza a la vida y a la seguridad básica del ser humano.

Además de enfrentar el tema del uso indebido de drogas, es importante desarrollar acciones tendientes a combatir los delitos conexos, como lo son el blanqueo de capitales, el terrorismo y el desvío de precursores químicos, así como para evitar que el blanqueo de capitales derivado del tráfico ilícito de drogas y de otros crímenes sea expandido a través del mundo, afectando a todos los países. Los fondos provenientes del comercio de drogas ilícitas, lavado por parte de bancos y otras instituciones financieras amenazan con la integridad y la estabilidad del sistema financiero y pueden, inclusive, debilitar a los gobiernos. Es por ello que la comunidad internacional debe estar comprometida en combatir el blanqueo de capitales para dificultarle el refugio a los criminales de las drogas y a sus ganancias mal habidas.

En las últimas décadas, la sociedad ha sido víctima de uno de los peores flagelos: el terrorismo, el cual es un hecho expresivo de violencia que se puede ver durante toda la historia con su más variadas formas de expresión y crueldad.

El terrorismo se constituye así, tanto en el ámbito interno como en el ámbito mundial, en una vía abierta a todo acto violento, degradante e intimidatorio, y aplicado sin reserva o preocupación moral alguna. En este sentido, encontramos el narcoterrorismo que no es más que la utilización del tráfico de droga, para promover los objetivos de ciertos gobiernos y organizaciones terroristas. El narcoterrorismo atenta contra los derechos humanos esenciales como el derecho de la integridad física, a la tranquilidad, a la honra, a la participación política y a la libertad de expresión y comunicación, para mencionar los más vulnerados.

Por otra parte, existe un extenso comercio internacional con muchos de los químicos requeridos para la fabricación de drogas ilícitas; el control de químicos es una estrategia para la prevención de un crimen, por lo tanto, un elemento esencial para un eficaz control de químicos, es el intercambio rápido, nacional e internacional, acerca de las transacciones de químicos reglamentarios, a fin de identificar y detener cargamento que involucren químicos propensos hacia la fabricación de drogas ilícitas. En este sentido, Panamá se ha unido a este esfuerzo internacional de control de químicos, al aprobar la Ley 19 del 16 de junio del 2005, hace muy pocos días, sobre medidas de prevención, control y fiscalización en torno a la preparación y otros de precursores y sustancias químicas controladas, según el Cuadro I y II de la Convención de Viena de 1988. Es así como, preocupados por el problema de los temas antes señalados y orientados al fortalecimiento de la estrategia nacional en materia de drogas del 2002 al 2007, que orienta en su plan nacional la elaboración y ejecución de actividades que conllevan a la participación de los Órganos del Estado y a las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación y la sociedad civil en general, la Comisión de Drogas de la Asamblea Nacional y CONAPRED, deciden organizar este primer Congreso Internacional denominado Actualización en Materia de Droga, Terrorismo, Narcotráfico, Blanqueo de Capitales y Legislación Vigente, con el fin de reunir a expertos nacionales e internacionales que establezcan e intercambien información permitiendo actualizar y capacitar a los participantes en cuanto a los procedimientos técnicos de investigación, normas, programas y estrategias desarrollados para combatir y reducir el problema de la droga, frente a la gravedad de esta situación actual.

---

En materia de drogas es esencial el intercambio de opiniones, el análisis, los comentarios e informaciones de las diferentes áreas temáticas que han sido señaladas en las ponencias que desarrollarán expositores nacionales e internacionales y es importante destacar que esta actividad se realiza en el marco de la celebración del 26 de junio próximo como el Día Internacional de la Lucha Contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, establecido mediante declaración por la Asamblea de las Naciones Unidas en 1987.

Finalmente, quiero exhortar a todos los participantes de este evento para que aprovechemos esta oportunidad de

intercambio de información para que desde cada uno de los sectores que representamos aportemos a la lucha contra el narcotráfico, trabajemos en el establecimiento de una cultura que rechace el uso indebido de las drogas en la formación de una juventud que tiene que aprender a valorarse y a optar por un estilo de vida sano, respetando su cuerpo y su mente. Estoy seguro de que si sumamos esfuerzos y cumplimos con la responsabilidad que nos corresponde como padres, como autoridades, como educadores y como sociedad civil, lograremos dar un duro golpe al negocio nefasto del narcotráfico.

---

## ***Día Internacional del Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas***

---

**Licda. Ana Matilde Gómez,**  
*Procuradora General de la Nación*

---

En mi calidad de Procuradora General de la Nación y Presidenta de la Comisión Nacional para el Estudio y la Prevención de los Delitos Relacionados con Drogas, CONAPRED, es un honor dirigirme a ustedes con motivo de la realización de este Primer Congreso de Actualización en Materia de Drogas de la República de Panamá, realizado en el marco de la celebración del Día Internacional de la Lucha contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de la Droga. Como ya se ha dicho aquí, fue establecido por la Organización de las Naciones Unidas y la Asamblea Nacional el 7 de diciembre de 1987 y, dentro de la celebración de la semana de la prevención por parte de CONAPRED, concuerdo con el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, cuando manifiesta que "Hemos sido exitosos sobre el problema del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas y el principal éxito no es más que el conocimiento cada vez más amplio y profundo del problema que ya no parece imposible de resolver. Vemos con más precisión que hay soluciones al alcance de las manos, especialmente, cuando se cuenta con la voluntad política y los recursos financieros necesarios".

Con este evento reafirmamos nuestros compromisos con las políticas nacionales para afrontar los problemas relacionados con drogas, contempladas en la estrategia nacional en materia de drogas de Panamá y nuestras políticas de Estado en materia de seguridad, desarrollo social y salud.

El fenómeno de la droga en todas sus manifestaciones constituye una amenaza que atenta contra la estabilidad de las instituciones básicas de la sociedad, contribuye a aumentar los niveles de inseguridad, propicia la corrupción, aumenta los índices de criminalidad, agrava otras conductas delictivas, interfiere con el desarrollo económico de nuestro pueblo y estremece el propio sistema democrático.

La República de Panamá, dada su privilegiada posición geográfica que nos ubica como país de tránsito, con nuestro Canal Interoceánico, la zona franca comercial y el centro financiero, entre otras características, es vulnerable y atractiva para la aparición del sostenimiento del consumo y tráfico de drogas y de delitos conexos, como lo son el lavado de activos y el desvío de precursores químicos. Cabe señalar que durante los meses que van de enero a abril del presente año, ya hemos logrado la incautación

de más de 9 toneladas de drogas, y resulta preocupante que, de acuerdo con los datos recabados en la Primera Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Drogas en Panamá, realizada en el año 2003, el 77% de todos los encuestados tiene la percepción de que en nuestro país es fácil o muy fácil conseguir drogas ilícitas.

Esta misma encuesta nos alerta sobre la necesidad de incrementar los esfuerzos preventivos a lo largo de la geografía nacional, con especial atención en poblaciones cercanas a las áreas de fronteras. Por otro lado, nuestra última Encuesta Nacional de Estudiantes de Enseñanza Media, realizada también en el año 2003, sitúa a Panamá entre los países con más altos niveles de consumo de drogas y, al comparar nuestros resultados con los de varios países de Latinoamérica y una encuesta de estudiantes en el área metropolitana, ubicó una edad promedio para iniciarse en el consumo de drogas entre los 12 y 14 años, con presencia de casos excepcionales de inicio de consumo a los 7 años.

Frente a esta realidad, todos los que desarrollamos un rol en la lucha por reducir el problema de la droga, estamos obligados a mantenernos continuamente actualizados en cuanto a los mecanismos adecuados al desarrollo de estrategias destinadas a reducir tanto la oferta como la demanda de drogas en nuestro país. Esta actualización debe hacerse a través de un enfoque integral y equilibrado tal como lo establecen las políticas de nuestra estrategia nacional en materia de drogas, a través de la cual se promueve el desarrollo de programas, ya sea en el campo de la prevención del uso indebido de drogas y el tratamiento de las adicciones; como en el área de la represión de los delitos relacionados con drogas, el control y la fiscalización de estas. Esto obedece a que el fenómeno de la droga es complejo, es cambiante, de amplio alcance, con una alta incidencia; de hecho, nuestras fiscalías especializadas en este tipo de delitos tramitan un promedio total de mil ochocientos expedientes por año con nuevas tendencias en cuanto al tráfico ilícito de sustancias, como lo es el tráfico ilícito de pseudoefedrina, de la cual hemos hecho incautaciones de millones de pastillas en los últimos años. Es por ello que hemos procurado en este Congreso, hacer una amplia convocatoria que incluye a instituciones y organizaciones, tanto del sector privado como del sector

---

público, como los Ministerios de Salud, de Educación, de Comercio, de Desarrollo Social, de Economía y Finanzas y de Gobierno y Justicia; en este último, con la participación de la Policía Nacional y los servicios marítimos y aéreos.

Cabe mencionar también al Ministerio de la Presidencia, con representación del Consejo de Seguridad, la Unidad de Análisis Financiero y el Despacho de la Primera Dama. De igual forma, hemos invitado a la Alcaldía, a la empresa privada, al sector bancario, bienes y raíces, a los clubes cívicos, a los organismos no gubernamentales que desarrollan acciones en el campo de la prevención y del tratamiento, así como a las universidades en el entendimiento que este es un problema multifactorial y de ocurrencia nacional, por lo que también tenemos participantes de todo el país. La naturaleza transnacional del problema nacional de las drogas, que no reconoce fronteras, hace de este un problema de dimensión global; por ello requiere del esfuerzo conjunto de las naciones para su erradicación y, en consecuencia, la cooperación técnica, el intercambio de experiencia y la asesoría de organismos internacionales especializados en el tema son de vital importancia. En ese sentido, me siento muy honrada por contar en este Primer Congreso con el apoyo de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas de la OEA, la Embajada de los Estados Unidos y el apoyo de los representantes de Venezuela, Colombia, Uruguay y México, quienes compartirán sus experiencias con nosotros.

Nos complace hacer mención de una de las conclusiones de la evaluación del progreso del control de drogas de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos en la que reconoce que Panamá “ha promulgado legislación para el control de sustancias químicas acorde con las convenciones internacionales lo que le permite ejercer control y dar respuesta

a lo requerimientos internacionales”. La ley a la que se refiere este documento es la Ley 19 del 13 de junio del 2005, por medio de la cual se toman medidas de prevención, control y fiscalización en torno a la producción, preparación y otros de precursores y sustancias químicas controladas, según los Cuadros I y II de la Convención de Viena 1988.

Quiero exhortar a todos los participantes a que aprovechen al máximo esta oportunidad de actualización. Aunque hemos hecho progresos importantes, si no nos colocamos a la delantera y reconocemos que cada día hay nuevas estrategias de intervención, no seremos efectivos en las respuestas que nos competen dar o llegaremos tarde. De la misma manera, les invito a fomentar entre nosotros una unidad de esfuerzos con el cual el aporte de cada una de las instituciones y organizaciones aquí representadas, se traduzca en el fortalecimiento de nuestros mecanismos de prevención, control y, por qué no, de la erradicación.

La oportunidad es propicia para agradecerles su presencia y esperamos que este evento de actualización no sea el último, sino que de aquí puedan surgir nuevas y más dinámicas iniciativas que fortalezcan nuestras competencias y niveles de respuestas para enfrentar el problema del combate a las drogas desde el ámbito de cada uno. De manera particular, queremos reconocer en esta oportunidad la decisión del señor Presidente de la República por la relevancia que ha dado dentro de las políticas de Estado al tema de la droga. Quiero dejarlos con una reflexión a propósito del duro reto que significa el combate y la prevención del uso indebido y del tráfico de drogas, lucha esta en la que a veces enfrentamos derrotas y en muchas ocasiones limitaciones, pero como decía el emperador Napoleón: “El triunfo no está en vencer, sino en nunca desanimar”.

---

## **Inauguración del Evento**

---

**Olga Golcher,**

*Viceministra de Gobierno y Justicia*

---

En el día de hoy, le correspondía al Señor Presidente inaugurar este magno evento, pero nuestra realidad requiere, en esta mañana, que él concurriera a una reunión, porque él quiere, definitivamente, continuar al frente del problema que tenemos en el tema de la Seguridad Social. Reciban del señor Presidente las excusas; sin embargo, dándole la importancia y relevancia de lo que nos trae en el día de hoy y mañana, aquí en Panamá, tenemos un mensaje en el tema de la droga y los cinco puntos que se van a tratar con estos grandes expositores.

En primer lugar, deseo resaltar lo importante que es que todos los componentes, los investigadores, los expertos en estos temas de la droga hayan asumido un compromiso

de llegar a nuestro país y brindarnos la oportunidad de actualizarnos, de intercambiar ideas y experiencias que van a hacer el escenario que vamos a tener en estas próximas horas y, definitivamente, que tenemos una gran expectativa por ese valioso aporte que de aquí va a salir, pues la voluntad y compromiso, tanto del Gobierno y de nuestro país, se ratifica con todos y cada uno de nuestros funcionarios, y se hace visible en el combate de la droga, y contra quienes de alguna manera, amenazan nuestra calidad de vida.

Ratificamos el compromiso del Excelentísimo Señor Presidente, Martín Torrijos Espino, y de su Gobierno en un combate permanente contra el flagelo de la droga. Declaramos, formalmente, inaugurado este evento.

---

## *Políticas Antidrogas con Énfasis en Reducción de Demanda*

---

*Dr. Alberto Scavarelli,*

*Legislador Nacional del Parlamento de Uruguay*

---

*S*i alguna persona que representa su país comienza a trabajar, activamente, en este tema de las drogas en el mundo internacional, cada vez va siendo menos un funcionario dedicado a la negociación internacional para pasar a ser un experto en la comunicación de consensos y en limar asperezas, en el debate, intercambio de opiniones, el viajar, conocer, el traer y hablar, discutir, dictar, evitar la tentación de descubrir y juntar el agua tibia todas las mañanas, que es tan humano, sin que signifique que uno pueda importar el agua tibia de otro lado, porque siempre se va a enfriar en el camino.

La metodología, la forma de encarar la construcción de nuestras políticas es un tema, eminentemente local, pero también es un tema eminentemente global en el intercambio de experiencias. Uno tiene la tentación en este mundo globalizado de hablar de los factores que a veces sirven de excusas para temas de corte político, pero no es el tema de esta tarde o de esta mañana.

Yo creo que lo principal es que tengamos en cuenta algunas cosas fundamentales; anoche, mientras descansaba para esta mañana de hoy, con la emoción que uno siempre tiene para dirigirse a un público tan calificado de un país que uno quiere tanto, y aprovecho ahora para agradecer a CONAPRED por la invitación y a la honorable Asamblea Nacional por la recepción que nos han dado anoche, yo no soy un hombre bíblico, cristiano y católico sin duda, pero en la mesa de noche estaba el ejemplar del Nuevo Testamento, dice que está en todos los hoteles en dos idiomas para que nadie tenga la excusa de

que no lo entienden, y antes de dormir lo abrí casualmente en el Evangelio según San Mateo en el Capítulo 7, versículo 7 y, realmente, veo si el clima es apropiado voy a cometer la irreverencia de decirles algo sin ninguna autoridad religiosa para hacerlo.

Y así San Mateo dice, hablando de la relación del hombre con Dios: "pide y se os concederá, busca y encontraréis, llama y se os abrirá", claro es la relación del hombre con Dios, pero por qué no pensar en la relación del ser humano; si pensamos desde esos parámetros, de la relación del hombre con el hombre en sentido amplio de la expresión para humanizar la vida del humano, sin duda que la droga puede estar injiriendo en nuestra capacidad para que cuando nos busquen nos encuentren, cuando nos llamen estemos en posibilidad de abrir nuestras puertas para tener en definitivo la oportunidad de estar disponibles para los demás.

Yo quiero agradecer la invitación de que fui objeto. Hay temas que tenemos en la agenda de penalización, de despenalización del tráfico, el enlace con los temas de la penalización, la reducción de la demanda, la inserción, la reiniciación social, los estándares de tratamiento, la evaluación de los resultados, en fin sería, realmente, abrumador y por eso y con suerte yo he organizado un seminario de esta calidad con las características que se ha diseñado.

Yo quiero, nuevamente, darles las gracias y decirles que para este uruguayo que quiere tanto a Panamá desde hace tiempo ha sido un enorme honor y una enorme alegría.

---

## Mujer y Droga

---

Licda. Carmen Fernández,  
Centro de Integración Juvenil, México

---

El Centro de Integración Juvenil en México es una organización no gubernamental que se dedica a la intervención en el tratamiento de la prevención desde la parte de introducción de la demanda de droga. Tengo treinta y seis años trabajando en esto; es una organización de carácter internacional, en todo el país. México es una federación, tiene treinta y dos estados; hemos tenido la magnífica suerte de intercambios médicos con varios países de Centroamérica, de Latinoamérica y de Europa, así como de Estados Unidos y de Canadá, entre ellos, unos programas que estuvimos dirigiendo con todos los países centroamericanos.

Tuvimos la oportunidad de estar aquí en Panamá y estuvimos trabajando en varias provincias en un estudio que se hizo para definir los lugares de riesgo de la República de Panamá. Tuvimos la gran ventaja y la oportunidad de conocer mucho y de trabajar en lo que hay que prevenir en materias de riesgos, no nada más en la asociación con la sexualidad, sino de la función de la madre.

Uno de los derechos que tiene esta mujer adulta es ser escuchada y ayudada; uno de los derechos que tiene la mujer joven es el derecho a entenderla y el derecho a ser ayudada. Entendiendo por qué llega una madre a consumir drogas, con la gran carga social y la responsabilidad de ser madre, se puede ayudar a una mujer más que criticándola. Ahora, en el sentido de que se vuelva adicta y ya no cuida los hijos, sin duda, contrario a lo que puedan ver en muchos

movimientos feministas, la figura del padre en la educación de los hijos es muy importante. En la mayoría de las familias de jóvenes adictos o adictas, en las mujeres el padre o el padrastro cometió un abuso sexual y en muchos de los jóvenes, el padre no está cumpliendo sus funciones, porque emigró o porque es empresario, está fuera de casa todo el tiempo, tiene una gran responsabilidad en la adicción de los hijos, no sólo se debe echarle esa responsabilidad a la madre, y si entendemos esto, podemos llegar a la familia en su conjunto, no solamente pensar que esa mujer que está consumiendo, drogándose, no cumple la función de madre, sino ver que se está dañando a sí misma y también ayudarla a ella, para que pueda ayudar a sus hijos.

Pareciera ser que la mujer, cuando consume droga se le critica más de lo que se le ayuda. En mi país, ya los encuentros nacionales de adicciones para hombres se han visto incrementados, se ha pasado de trece hombres por cada mujer que consume drogas ilegales; lo que la mujer está consumiendo a la par de los hombres es alcohol y tabaco; o sea, ha habido tres veces el incremento de consumo, pareciera ser que este gran movimiento feminista que está luchando por los derechos de la mujer, le quiere dar una de las equidades negativas, que es el aumento de su consumo de drogas.

Ahora muchas mujeres terminan más la universidad que los hombres, por lo que tienen mayor acceso a la vida pública, a la toma de decisiones, a puestos legislativos.

---

## *Principios Básicos en la Prevención del Uso Indebido de Drogas*

---

*Licda. Melva Ramírez,  
Coordinadora de Planes y Programas  
de Reducción de Demanda (CONAPRED)*

---

*T*rataré de resumir, algunos principios básicos sobre lo que es la prevención; es decir, que en estos momentos nos vamos a enfocar para concentrarnos en los programas de tipo preventivo y quisiera que todos aquellos que están haciendo una labor preventiva, vayan revisando lo que vamos viendo, porque también nos da un parámetro para fortalecer lo que hago.

Vamos a dar una definición de lo que es prevención sobre el uso indebido de drogas, en donde, como vemos se trata de tomar medidas, hacer algo, antes de que se presente un problema y en el caso de drogas estamos refiriéndonos, pues, al consumo de estas. Y el término que tiende a utilizarse con relativa frecuencia es prevención del uso indebido de las drogas.

Quisiera, como perspectiva histórica, mencionarles lo que la literatura plantea desde los años 60, 70, ya sé que han estado haciendo programas, porque en un principio se pensaba sobre los efectos negativos de las drogas. Teníamos la idea de que solamente, con dar el conocimiento era suficiente, al ver que estas estrategias no funcionaban completamente, entonces comienzan a aparecer otras tendencias; en los años 80, ya vemos programas de desarrollo, sobre todo se mencionó mucho el trabajo de la autoestima, en los aspectos emocionales del individuo y, posteriormente, en los años 90, comienzan programas que plantean y dicen que no solamente fortalecen la autoestima, sino que le enseñan a manejarse en su medio social, para que tengan herramientas de contrarrestar la presión que pueda haber para el consumo.

Surge la pregunta, como estamos ahora en la década del 2000, qué es lo que tenemos ahora por delante. Existen diferentes formas de realizar una labor preventiva. Actualmente, se mencionan como niveles de prevención, porque estos niveles nos van a indicar exactamente, dónde yo estoy y con quién voy a trabajar, de acuerdo con la población que voy a trabajar y los niveles de riesgo que ella tiene. Entonces, yo puedo iniciar un trabajo preventivo, trabajaré en lo que se conoce como prevención universal, selectiva o indicada.

Anteriormente, se hablaba por ejemplo, prevención primaria, secundaria y terciaria. Ustedes saben que los conceptos cada vez van evolucionando y completándose, en la medida que

se observan como van los cambios en la realidad.

Entendemos como prevención universal aquella que va dirigida a la población en general; en este caso, ¿quienes necesitan prevención universal? Todos. Independientemente de nuestra edad o de nuestra condición, necesitamos recibir mensajes preventivos y eso es lo que se conoce como la prevención universal que va dirigida a establecer estilos de vida saludables, a la promoción de la salud y al desarrollo de un individuo que tenga las condiciones básicas del cuidado de su cuerpo, de su mente y en un entorno saludable. Sin embargo, tenemos luego lo que se conoce como la prevención selectiva, porque ya estamos teniendo una situación en donde tenemos presente la población con mayor riesgo; es decir, aquí ya tenemos, por ejemplo, cómo voy a llevar la prevención a los hijos de personas que han tenido problemas de drogas, o por ejemplo, si es una familia con una situación de riesgo debido a la dinámica familiar que mantiene, o qué voy a hacer cuando estoy en una zona, en donde la accesibilidad a las drogas es, básicamente, diaria y muy a la mano. Entonces, hablamos de una prevención selectiva, porque debe tomar en cuenta esos factores.

Posteriormente, entramos a la prevención de tipo indicada, en donde ya estoy trabajando, directamente, con personas que tienen comportamiento de alto riesgo, por ejemplo, niños con problemas emocionales, de agresividad, mucha indisciplina o, por ejemplo, estoy trabajando con jóvenes que ya se han iniciado en el consumo de drogas, pero no son adictos, todavía no tienen problemas de adicción, pero requieren una atención específica y particular.

En términos generales, tomando este marco, podemos ver que cada uno de estos niveles tendrá sus debidas estrategias. Esas estrategias son un conjunto de actividades, la labor de prevención no se refiere, exclusivamente, a un aspecto, la labor de prevención no es una actividad, sino un conjunto sistemático de actividades, de intervenciones que haré con el grupo que trabaja.

Estas variaron con intensidad, de acuerdo con el grupo que tengo para que desarrollemos un programa de prevención en donde estaré con esa población una vez a la semana, en otro caso una vez al mes, incluso, una acción de fin de semana. Todo va a depender, siempre, del grupo con el que esté trabajando.

---

Esta prevención la puedo hacer en un ámbito familiar, escolar, comunitario, laboral, hay bastantes experiencias con programas preventivos en el área laboral, de manera que incluyéramos algunos otros ámbitos, pero la literatura tiende a mencionarlos.

Entonces, ¿cuáles son los requisitos para un buen programa de prevención? ¿Cuáles son los principios? Lo que yo les voy a comunicar ahora, esa información que aparece ahora mismo en documentos tan relevantes y de tanta importancia para nosotros, como lineamientos que plantea la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), lo que debe ser prevención y, también, las investigaciones realizadas por institutos especializados en este tema, como es el Instituto Nacional sobre Abuso de Drogas de los Estados Unidos, conocido, muchas veces, como el NIDA, y también literatura que hemos ido recopilando de otros países, aparte de la experiencia que tenemos en Panamá, porque también es importante mencionar que en nuestro país hay experiencia, hay trayectoria en el campo de la prevención, y no de dos o tres años, hay organizaciones que ya tienen más de 15 a 20 años trabajando en este tema.

Cuando usted está realizando un programa de prevención, es muy importante que se base en investigaciones, aparte de eso es importante fomentar los factores de protección y tratar de reducir los factores de riesgo. Igualmente, se debe prevenir tanto las drogas legales, como las ilegales. Recuerden que, a veces, algunas comunidades están muy concentradas, por tanto corren peligro con lo que representan las drogas ilegales; sin embargo, el principal problema de la comunidad puede ser el consumo de drogas legales, como es el caso del alcohol.

Los programas hay que diseñarlos según la población que voy a trabajar, porque no puedo utilizar algo que me funcionó en un lugar, sino tengo que ajustarlo y adaptarlo a esa población y tomar en cuenta la edad y el género.

Otros principios en relación con el diseño del trabajo que estoy haciendo corresponde al problema de drogas de esa comunidad. Si en esa comunidad no hay problemas de éxtasis, yo no puedo darle énfasis al éxtasis. Sabemos que hay grupos que tienen algo de riesgo en ese sentido, pero no son los más, y en todas nuestras comunidades.

Aparte de ello, cuando estamos trabajando con niños y adolescentes, debemos usar métodos participativos, interactivos. Imagínese, que nosotros lleguemos a una sala y le digamos a un grupo de adolescentes, vengo hablar con ustedes sobre las drogas, ¿qué me van a contestar? Tenemos que establecer un mecanismo interactivo y participativo con ellos.

Recordemos que no podemos obviar las fases, tiene que haber una planeación, una ejecución con monitoreo y tiene que haber una evaluación y digo ejecución con monitoreo, porque, a veces, también, hacemos el programa y le decimos que ahí está y nos vemos, que le vaya bien; sin embargo, es muy importante que los coordinadores centrales del programa, estén monitoreando el desarrollo del programa. En lo posible tratar de que sean programas a largo plazo, y si no puedo, y si mi recurso no me da para largo plazo, por lo menos que sean programas que tengan repetidas intervenciones. Eso garantiza que el mensaje preventivo tenga mejor acogida, y mientras más alto el nivel de riesgo de la población, definitivamente, debe tener más intensidad con el tipo de servicio que yo les esté ofreciendo.

Ahora, quisiera mostrarles la base o sustentación teórica. ¿En qué teoría usted se basa? ¿Por qué usted cree que esa es la forma? Quiero decirles que hay bastante literatura por lo que podemos estar tranquilos en relación con las bases teóricas del modelo preventivo que se esté utilizando. Se trabaja mucho, sobre todo en el área de la prevención universal, con lo que es habilidad para la vida, capacitarlos en aspectos sociales y afectivos, uso adecuado del tiempo libre, manejo de sus emociones. Todas estos elementos los necesitamos y es importante que sean los componentes de nuestros programas.

Si se refiere a prevención familiar, algunos estudios e investigaciones plantean estos puntos que presentamos aquí, los cuales no los voy a leer todos, solo mencionaremos algunos. Es importante fomentar los lazos en este grupo familiar, pues los estudios indican que los padres y madres de familia deben conocer sobre el tema de drogas y poseer la capacidad para hablar de ello con sus hijos; sin embargo, también el desarrollo de habilidades, como la crianza, la disciplina, la educación emocional, todo esto es importante que se presente en el componente del programa.

En el caso de la prevención escolar de la cual se tiene mucha experiencia en Panamá, deberá estar dirigida a toda la comunidad educativa, no solamente a los estudiantes, también a los profesores, a los educadores, también al personal administrativo; a veces, un comentario de un personal administrativo puede echar por tierra todo lo que usted desarrollará en el programa preventivo; lo importante es que sea integral, en donde todos participen del programa, permanentes en el tiempo, y mecanismos con redes de intervención y de referencia, porque si es cierto que no podemos pensar que todos los jóvenes en el grupo escolar, están libres del consumo de sustancias, algunos sí, y puede que usted lo detecte a través del programa o también puede suceder que no sea un problema de droga que tiene el

---

joven, pero sí un comportamiento de riesgo que requiera una referencia.

Para la prevención comunitaria, me gustaría mencionarles algunos puntos, porque aquí hay bastantes grupos que laboran en el área comunitaria. Es importante que, mientras más organizaciones o instituciones se unan con el mismo mensaje preventivo, es decir, hablar el mismo idioma, enviar el mismo mensaje, eso hace efectiva la labor preventiva, y aquí es importante el apoyo que pueda recibirse de los medios de comunicación.

En nuestro país existen programas de habilidades para la vida, programas que van dirigidos al compromiso con los estilos de vida saludable, aquellos que enfatizan algunos factores de protección, por ejemplo, con el deporte, se están estableciendo nuevos programas preventivos, que le están dando énfasis a la labor del deporte, pero no deporte como algo solo, sino dentro de una estructura que nos fortalezca el aspecto preventivo.

Ya teniendo este panorama amplio, entonces uno se pregunta si voy a iniciar un programa de prevención y si quiero elaborar un poco en relación con el que estoy llevando a cabo. Recordemos que debemos tener presente el componente investigación, y les quiero decir que en Panamá ya tenemos estudio en población escolar de centros, sobre todo de secundaria, pero también ya hay una Primera Encuesta Nacional de Hogares que ha arrojado resultados bien interesantes. Es importante también nuestros materiales educativos que acompañan al programa de prevención, la capacitación de los que van a estar trabajando en el programa, la evaluación, la comunicación y la difusión; es importante que la comunidad sepa lo que estamos haciendo, porque así se concientian de que esto no es algo opcional; es algo que tenemos que hacer día a día, para ayudar a nuestra comunidad.

En el caso de la investigación, se pueden realizar encuestas, se pueden hacer diagnósticos locales, situacionales o se pueden hacer estudios cualitativos, con pequeños grupos de foco antes de entrar a un programa en una comunidad.

En cuanto a los materiales, tienen que ser elaborados por especialistas, pero con la participación para su validación por la gente que va a recibir el material; a veces, obviamos ese aspecto y olvidamos que los expertos, por más que sepan de prevención, no son ese miembro de la comunidad que puede decir: "creo que debería cambiar esto, porque puede influir de esta manera", entonces, la validación es importante, una validación hecha por expertos, por aquellos que van a aplicar el programa, y por aquellos que lo van a recibir; aparte de ello, hay que revisar periódicamente; a veces tenemos un material

que nos sirvió en el año 2000 y pensamos que nos puede servir, pero hay que revisarlo periódicamente, porque puede que no se ajuste a la realidad que se tienen en ese momento.

En cuanto a la capacitación, es muy importante definir el perfil de quien va a ser ese agente de prevención, ya que va a depender del tipo de programa que se va a manejar, y de algunas características básicas que deben de tener las personas que van a trabajar en prevención, como que no consuma. Son esas cosas que tienen que ver con el perfil, una persona entusiasta que sepa trabajar en grupo, que no se desanime fácilmente; tiene que ser alguien a quien, realmente, le interese y se comprometa, porque ese no es un trabajo de un día, es un trabajo que conlleva su tiempo.

Aparte de eso, la literatura que hemos estado revisando y la experiencia en Panamá, nos dicen que es muy importante el apoyo de los medios de comunicación, cada vez que haya la oportunidad de que un medio le permita a usted hablar sobre por qué hay que hacer prevención y por qué es importante, porque con eso se educa a la comunidad, y la gente se hace más abierta a la labor de tipo preventivo.

En cuanto a la evaluación, nos preocupa un poco, pero es importante y es necesaria. En el año 2003, hicimos una evaluación de dos programas de prevención que tenían varios años de estarse dando en Panamá, y la hicimos trayendo expertos, porque nos sentíamos que no tenemos toda la experiencia en la parte evaluativa, pero se hizo combinada con los expertos que vinieron de afuera y también participó el equipo interno, porque en una evaluación es importante que los que hayan estado en el programa, den su opinión; también descubrimos una gran riqueza en nuestros programas preventivos a nivel nacional, y es el compromiso que tienen muchos docentes en la labor de prevención. Entonces, comenzamos a darnos cuenta en nuestros programas nacionales de cuáles eran las partes en donde teníamos mayor refuerzo, mayor compromiso. Cuando usted hace una labor de prevención en la parte evaluativa, implica no solamente evaluar cuántas reuniones hice, con cuántas personas estuve, cuántos temas di o pensar a mediano, a corto, a largo plazo, que ya sería una evaluación de impacto, sino que también es muy importante saber el comportamiento del equipo que ha estado trabajando ese proceso.

Como conclusión, voy a decirles que desde que en Panamá se iniciaron los programas de tipo preventivo, que yo diría que fue, aproximadamente, en las décadas de los 80, para el tema de drogas, hasta este momento, ha habido grandes experiencias en organismos no gubernamentales, pero también en organismos institucionales y públicos, pero que hemos encontrado, ahora, la importancia de trabajar en equipo, que las organizaciones no gubernamentales puedan trabajar

---

en equipo, con los equipos institucionales y las organizaciones gubernamentales.

Cuán importante es eso, cuánto ayuda y cuánto refuerza. Por otro lado, también podemos indicarles que, en cuanto a la importancia de reforzar los factores de protección, que eso se menciona mucho en toda la literatura que usted va a encontrar, es muy importante que Panamá ya tiene estudios que nos están diciendo cuáles son algunos factores de protección.

Desde el año 1997, hemos encontrado tres grandes factores de protección para Panamá, en población adolescente, el primero se refiere a que tenga una supervisión cercana por parte de sus padres.

El segundo factor protector, que los jóvenes estén participando en programas de prevención y, el tercer factor de protección, que sintieran un compromiso o una actitud, de confianza o de gusto, con sus sistemas educativos, con su escuela, con todo las actividades que realiza alrededor de su escuela, sin embargo, también identificamos factores de riesgo, uno de los factores de riesgo, para los jóvenes adolescentes en Panamá, es asociarse con jóvenes que ya estén en consumo. Y también aquellos jóvenes que no tienen estructurado su tiempo libre, aparentemente, son jóvenes que

tienen un poco más de riesgo; en lo que llevamos de estudios y cuando les preguntamos a los jóvenes por qué creen que otros muchachos se inician en el consumo de drogas, que sabemos que es entre los 12 y 14 años, hemos encontrado jóvenes que dicen (para ser exacta el 44%) que es porque quieren olvidar sus problemas. Esas son cosas que nos van diciendo por dónde guiar los programas, y un 20% dijo que por curiosidad, lo cual corrobora un poco lo referente al aspecto de recreación y curiosidad. También descubríamos que los que tenían problemas académicos, tenían mayor riesgo; entonces, ya esa información la tiene CONAPRED, y la tenemos siempre a disposición de ustedes, cuando ustedes quieran organizar programas con la comunidad.

Como conclusión, he escogido una definición de un preventólogo español, que dice lo siguiente: "los programas de prevención que se adelantan en la actualidad son un conjunto organizado, coherente integrado de actividades y servicios realizados simultánea o sucesivamente con los recursos necesarios, y con la finalidad de alcanzar un objetivo", y como nosotros sabemos nuestro objetivo es lograr que no se inicie en el consumo o retrasar el período de consumo y si ya lo está haciendo intervenir, tempranamente.

---

## ***Actualización del Concepto de Adicción como Enfermedad***

**Dr. Carlos Smith,**

*Subdirector del Instituto de Salud Mental*

---

Tenemos que comenzar recalcándoles que la humanidad pasa por un proceso muy doloroso, que fue una gran transición de dejar de ver a los consumidores de fármacos, a los abusadores de drogas como sujetos perversos malvados, con un enfoque estrictamente moral a pasar a verlos como personas con un trastorno que ha merecido la clasificación internacional y la consideración seria de que estamos ante unas personas con una enfermedad, muchas veces la más cruel de todas, porque le dice a su víctima que nada está pasando, se va acomodando, se va amoldando con el correr de los años y la negación se vuelve su buque insignia.

Entonces, a pesar de que la clasificación internacional, no habla de adicción, nosotros, creemos que dentro de las próximas revisiones, ya las cosas van a estar con nombres y apellidos, porque ha sido un proceso y, para ello vamos a revisar algunos conceptos que definen ese cuerpo académico, que es la medicina de la adicción que, para 1986, la Asociación Psiquiátrica de los Estados Unidos, consideró en propiedad a la adicción como una enfermedad. Antes se hablaba de alcoholismo y fármaco-dependencia, incluso, a veces, como entidades separadas, pero en el 86 se consideró, eso fue aprobado por la Asociación Psiquiátrica Americana y, al año siguiente, 1987, se acuñó la especialidad médica llamada *addiction medicine* o medicina de la adicción, y a los que nos dedicamos a esto, nos llamamos adiccionistas; así que una gran cantidad de adiccionistas son psiquiatras que por especializarse y permanecer en área con los pacientes adictos, quedaron con ese nombre.

Créanme, yo he estado en lugares en donde un sujeto me preguntó que si Panamá era una isla. Increíble, pero todo el que va a viajar siempre lleve un mapa de su querido país, o por lo menos la ubicación regional.

El fuerte nuestro es la prevención, por lo que queremos dejar claro que queremos impedir a donde no queremos llegar. La adicción es el uso permanente y compulsivo de una droga determinado por modificaciones en el organismo, tales como el hábito, el acostumbamiento y la dependencia, que siempre se acompaña de un deterioro orgánico, psíquico y un componente de perjuicio social, o sea, siempre hay ese componente a pesar de que el individuo lo minimiza, lo niega y hace parecer que la cosa no es tan grave como lo pintan.

Para otros autores, como Ibáñez López, es un estado de intoxicación, con la compulsión de continuar tomando una droga de un modo constante, con tendencia a aumentar la dosis, con dependencia física y psíquica, con peligro para el individuo y la sociedad por esta ingestión prolongada. Es importante que observen que en la inmensa mayoría de los autores, va a haber un término común en la adicción, que es el término, compulsión o compulsividad.

Entonces, también hemos aportado a la definición y consideramos que un adicto o adicta, es una persona incapaz, por su patología, de establecer prioridades en función de un estilo de vida saludable, al favorecer su autodestrucción a través de su compulsiva actividad; como ven nuevamente, compulsión, porque es el ingrediente del deseo irrefrenable, la pérdida del control que ese paciente llega a tener en un momento determinado.

Esta otra definición es clave: una adicción, en general, es cualquier cosa que uno siente, acerca de lo cual uno siente que tiene que mentir. Y esto es serio, porque adicción y mentira van agarraditas de la mano, por eso es que no se puede negociar el camino a salir de esto, si no se practica la honestidad sin límites, o sea, yo no puedo, como adicto, andar diciendo clasificaciones de mentira, mentira, mentiras rosadas, mentiras blancas. Hay gente que tiene sus códigos de mentiras, y las clasifican ante todos los demás, pero la doctora Cruz es radical, o sea, cuando usted siente ante una actividad determinada que usted tiene que mentir, ahí hay una adicción, búsquela que la va a encontrar; entonces, por definición, el adicto activo es una persona que tiende a mentir muchísimo, para proteger su actividad.

Entonces, también, en el lenguaje casi vernacular de los grupos de autoayuda se acuñó esta definición: que un adicto es una persona que hace dos veces la misma cosa esperando resultados diferentes, bebió este fin de semana, perdió el control y la siguiente semana él cree que esta vez sí lo va a controlar, y en eso se lleva años de su vida, dañando el sistema, su entorno y su condición humana, laboral y social; entonces, esto es un poco de las raíces de la palabra.

Es importante que a nosotros nos quede claro esto: uno es adicto, adicto para siempre, porque los cambios a nivel cerebral dejan huellas de tipo bioquímico, o sea, esto no es una cosa que yo voy a parar, que yo era adicto. Yo soy un adicto en

---

abstinencia, tengo años que no consumo, pero el día que me meta va a ocurrir y, si no ocurre, tal vez el diagnóstico no fue bien hecho. Tal vez algunas personas sobre-reaccionen con un paciente y le digan: "eres un adicto" y resulta que esta persona se puede mantener en abstinencia en forma indefinida y luego bebió y no ocurrió absolutamente nada; es probable que el diagnóstico haya sido mal hecho. Si el diagnóstico fue bien hecho, entonces, las consecuencias no se van a hacer esperar, y por eso es que hay personas con 5, con 10, con 15, con 20 años de abstinencia y en el momento que entran en duda, en la naturaleza de su enfermedad, tienen una aparatosa recaída.

También un término que se usa para algunos es protocolo de investigación, para referirse al excesivo involucramiento en la búsqueda y el uso de drogas, alcohol, también, como otra droga y una alta tendencia a las recaídas luego de la abstinencia. Esto va correlacionado con lo que dije, o sea, la recaída es inherente a la adicción. Lo que no significa que cuando estamos tratando a una persona, tiene que recaer no, las recaídas pueden ocurrir, no tienen que ocurrir. Porque si la persona recae, yo no tengo por qué enojarme, yo no tengo por qué quitarle el apoyo en el proyecto de salir de la adicción, sino que la recaída muchísimas veces representa la reafirmación de la naturaleza del problema.

Entonces, por lo tanto, una descripción cuantitativa de los investigados indica el grado en el cual el uso de droga llega a ser dañino a la vida del individuo más que una condición que pueda ser claramente definida. Entonces, comprende la categoría de dependencia y abuso.

La adicción no es un asunto de debilidad moral o un asunto de falta de voluntad. Casi siempre en Panamá tenemos una tendencia a dividir a las personas con respecto al alcohol o alguna cosa, y decimos: "en esta fila están los que sí saben beber y acá los que no saben beber", porque siempre pensamos que este que se embriagó, que perdió el control, es una persona que no tenía la famosa y tristemente célebre fuerza de voluntad; entonces, la persona le dice: "yo te voy a enseñar cómo es tener fuerza de voluntad. Tú puedes tomar y no te va a pasar nada, si yo te enseño", y los resultados no se hacen esperar. Entonces, esto ocurre cuando la droga secuestra el cerebro de la persona; eso es lo primero que ocurre cuando nos enfermamos, y si secuestran mi cerebro, secuestran mi mente, mi forma de pensar, y después de alterar mi forma de pensar, comienza a secuestrar mi vida, que es cuando ya el individuo está plenamente enfermo. Así que, eso es un proceso gradual hasta que la sustancia se toma la vida del sujeto.

Entonces, en este diagnóstico, tenemos que analizar los componentes cognitivos de esta patología, y lo hacemos mediante una ecuación, hay adictos activos, adictos en

recuperación y un famoso síndrome de la borrachera seca. Vamos a ver cada uno de ellos por separado.

Entonces, un adicto activo nos da una ecuación en donde hay un consumo o práctica adictiva y un estilo de vida caótico; o sea que esta es una persona que consume droga, tiene problema con la mujer, los hijos, el gobierno, el IDAAN, la oposición, con todo el mundo, porque tiene un estilo de vida caótico; debe dinero, vende cosas, empeña, etc. Tiene un estilo de vida caótico y ese es el adicto activo.

Entonces, un adicto en recuperación que es lo que uno aspira, luego que él entra a un programa, sea cual sea el programa, es porque paró, y la para sola no resuelve el problema, porque si la actividad estaba acompañada de un trastorno de comportamiento, tú tienes que alterar la otra parte de la ecuación, que es adquirir un estilo de vida nuevo, saludable, no importa tu convicción, pero tienes que cambiar ahí. Por eso lo que viene a continuación, que es la borrachera seca, ocurre cuando yo paro, pero mi estilo de vida sigue siendo caótico, es miserable, irritable, todo me hiede, nada me huele, todo me molesta, quiero ver cómo cambio a los demás, por el hecho de que yo pare de beber, ahora nadie debe beber y me meto con todo el mundo; o sea, no tiene paz, ese individuo no tiene paz. La recuperación preconiza que el individuo alcance paz mental y una satisfacción de vivir la vida como él la tiene, en el sentido de que los que pueden tomar que tomen, él no puede, tiene que aprender a vivir con ese hecho como viven los diabéticos. Los diabéticos viven con una enfermedad crónica, saben que no pueden meterse a comer azúcar; los hipertensos saben que no pueden comer sal; entonces, el día que le viene un derrame, porque miraron para la izquierda, para la derecha no vieron a nadie y le apareció un derrame o una parálisis, van a decir después que ellos no saben lo que pasó, claro que uno sabe qué pasó. Entonces, la borrachera seca viene de ese planteamiento de que el individuo paró de consumir, está en abstinencia, pero mantiene ese estilo de vida caótico, achacoso, ese es el que paró y está en la casa el viernes, pero entonces está amargado, todo le molesta al extremo que esa esposa un buen día le dice: "mejor vete". El individuo no ha bebido pero él está en sufrimiento, esa es la gran diferencia con una recuperación, el que no bebe está feliz, está contento, porque superó una etapa crítica de su vida, pero ese que paró, que está amargado y no puede ver a nadie bebiendo, lo va a regañar y llamarle la atención, ese está grave, simplemente es un borracho en seco.

Entonces, la adicción es una enfermedad que, a veces, viene como chance casado en el lenguaje local. Yo puedo ser adicto al alcohol, a otra droga y también encima de eso adicto al juego, encima de eso soy lujurioso, sexo cibernético, películas de doble X, adicción al trabajo, adicción al poder, a la fama, a internet y conforme la tecnología va avanzando,

---

asimismo vamos desarrollando la patología. Eso en un enfoque panadictivo, es trastorno de comportamiento.

Entonces, vamos a definir el estilo de vida caótico. El buque insignia del caos, la deshonestidad, la doble vida, porque a veces el individuo cuando bebía, tenía tres frentes; ahora paró de beber y quiere continuar con los tres frentes, porque ya eso es una deshonestidad; entonces, él no va a ganar una verdadera recuperación. Sé que algunos dirán que eso no es discutible, porque él no era adicto a las mujeres, pero el problema está ahí. Los problemas familiares se dan, hay familiares que desean que el afectado se muera y lo peor que le puede pasar a esa familia es saber que fueron a averiguar y desapareció cinco días, no aparece y la tristeza viene, no porque piensen otra cosa, sino que se dan cuenta de que está vivo y el problema va a continuar, porque el más grande deseo es que lo hubieran encontrado en una morgue, pero no, al no encontrarlo, se ponen tristes, porque saben que el problema va a continuar.

En cuanto a los problemas laborales, todos los profesionales de trabajo social, psicólogos saben que en muchas empresas, el adicto era campeón dando explicaciones de por qué faltó el lunes después del pago, y hasta que el personal no se entrenó, no captó que este era parte de un mismo problema. Hay individuos a los que se les van las manos en el extremo, que han matado, ya no les quedan familiares, no vine, porque murió el otro, y los problemas de excusas en sus quehaceres, siempre hay una excusa. Dificultades económicas obvias, pérdidas de amigos con estilos de vidas saludables; es decir, abandonan a los amigos que no beben como ellos o que no tienen esa práctica, y al final la autoconsideración: a mí nadie me comprende, pobrecito yo.

Entonces, la abstinencia, definitivamente, es una condición sine qua non para la recuperación, la cual se trabaja previniendo la recaída o manteniendo la sobriedad, créanme hay clínicas que se dedican al manejo de la prevención de la recaída, todo el que recae, sabe por qué le pasó. Entonces, se trata de ayudarlo a evitar eso, una de las simples es aléjate de personas, lugares y cosas, si una vez adicto, adicto para siempre, si usted no quiere beber qué hace en la cantina, si usted no quiere drogarse qué hace en el hueco, no que yo estoy llevando el mensaje, yo estoy llevando la palabra, la palabra de qué, en el hueco, donde hay consumo, no camina, deja que esa alma perdida salga del hueco y dele el mensaje, pero no se meta allá a llevarlo.

Ha pasado que compañeros con buenas intenciones han ido a llevar el mensaje y allá se han quedado. En un real cambio, la abstinencia es un real cambio de actitud, mental y global

del comportamiento. Algo más que ponerle el corcho a una botella o dejar determinada práctica adictiva, o sea la persona tiene que recuperarse en paz, en alegría, en la satisfacción y no tener rabias fariseicas (la rabia de los fariseos es que el fariseo está en el templo y en vez de estar contento porque está adorando al Señor o lo que fuere, él está bravo porque allá fuera hay un poco de almas perdidas que no buscan los caminos); eso no es paz, la paz mental es que el individuo se recupere y respete incluso a las personas que permanecen consumiendo, hasta eso hay que aprender a hacer.

Nosotros no vamos a darle clase de moral a nadie, pero el cambio tiene que entenderse como una manifestación notoria, que aunque se proyecta a lo externo, en la recuperación del adicto, la persona reformula su proyecto de vida. Reformar mi proyecto de vida significa, a mediano, corto o largo plazo adonde yo quiero llegar, cuáles son mis planes a nivel familiar, económico, laboral; yo tengo que tener un proyecto de vida, porque antes en la actividad tenía un proyecto que me iba a llevar indefectiblemente a la extinción, y trabajar en él asistido por terapeutas o consejeros o especialistas, porque la humildad es importante, que esta persona se someta a que se le apoye y o un grupo de autoayuda, con o sin apoyo familiar. Esto último es importante, eso de que si mi mujer cambia, yo cambio, o si me apoyan, entonces, yo cambio; a esto no se le puede poner condición.

La borrachera seca, ya la habíamos explicado, es la condición del adicto que aunque no esté consumiendo tiene un estilo de vida caótico, achacoso, quejumbroso y predicador, en ese sentido, de tratar de que todo el que está tomando un trago, él quiere pararlo, porque ya él cambió y todo el mundo debe cambiar. El no beber o no ejercer su práctica adictiva es un suplicio, más que un gozo o un regalo a sí mismo.

Hay que entender claramente que no siempre el término droga, fue un término despectivo, un término peyorativo; ha ido quedando relegado a eso, pero los seres humanos nos beneficiamos muchísimo del uso de droga. Por eso es que se habla del uso indebido de drogas, porque droga, en término genérico, es antibiótico, quimioterapia, muchos medicamentos genéricamente son drogas, así que lo que queremos es dejar claro esto, para que estemos orientados hacia dónde y qué es lo que queremos prevenir. Una sustancia que parece química afecta la estructura o funcionamiento y cualquier sustancia que produzca cambios en mi forma de pensar, sentir o actuar.

Esto lo decimos, porque todos los medicamentos son drogas, no todas las drogas son medicamentos. Hay que entender que antes a las farmacias se les llamaba droguerías, todavía quedaba Droguería El Javillo, Droguerías Arrocha,

---

desde que la droga adquirió una connotación peyorativa, las farmacias dejaron de llamarse droguerías, entonces se llaman farmacias, pero en inglés se conserva "drugs store" y a nadie se le ocurre que ellos van a vender marihuana, cocaína o algún tipo de esa droga todavía no.

Entonces, los medicamentos son drogas procesadas para el consumo en seres vivos, con un fin terapéutico, prescritas por un facultativo, bajo control y seguimiento de este. Esto lo decimos porque una acetaminofen puede dejar de ser un medicamento, no por su naturaleza, sino por el uso que le demos, el uso inadecuado, y así mismo un antibiótico, así mismo hasta un jarabe para la tos, puede convertirse en un uso indebido de droga y, a veces, nosotros estamos perdiendo el tiempo enfatizando solamente en drogas ilícitas, quiero dejar eso claro, porque el término estupefaciente va más allá de drogas ilícitas.

Entonces, un estupefaciente es una droga no prescrita por facultativo, autoadministrada, autoprescrita, sin ningún control ni indicación terapéutica concreta. Así que yo tengo un grupo de acetaminofen en mi casa, mi vecina dice que le duele la cabeza y yo no tengo la menor idea de cuál es la naturaleza del dolor de cabeza de mi vecina, y yo se la doy. Resulta que al día siguiente, mi vecina tiene un derrame, una hemiplejía, cualquier cosa, y resulta que yo fui el que dizque la iba a ayudar. Cada persona debería someterse a una evaluación cuando tiene un problema antes de recurrir a consumir un producto, una droga de la que no sabe la naturaleza exacta de su patología. Entonces, esa condición solita también va a un uso indebido; lo decimos, porque en muchas de nuestras casas ocurre, ya es una cosa de la cultura de la tableta, todo se va a resolver con una tableta, y hay fenómenos de niños, que ya le dicen: "Mamá, me duele la cabeza, dame una

pastilla", porque, culturalmente, todo el mundo, en una casa, toma pastillas para todo, y ahora con esto de la Viagra, ya no es solamente para los viejitos que tienen el problema, sino ya hay jóvenes de 16 años usando Viagra, y en la farmacia no te limitan por edad para comprarla; yo tengo la sospecha que es mala, y que la usan los que no la necesitan; eso es uso indebido de drogas; algunos comentan que es para vivir la experiencia.

Hay muchas clasificaciones de drogas, casi todas son tricotómicas, contradictorias o contrapuestas, no drogas legales, sino drogas ilegales; la receta blanca con las drogas que son legales, la receta amarilla, específicamente, para los narcóticos, la droga de venta sin receta y la droga con receta; entonces en el uso de drogas, las indicaciones de uso y abuso, hablan más del uso indebido o el uso sin ninguna indicación.

Cuando la persona consume drogas y paran, aparece el síndrome de la para si es alcohol, goma, guayabo, ratón, pero, técnicamente se habla del síndrome de retiro, de interrupción, carencia o supresión, en los distintos libros quiere decir lo mismo; las drogas depresoras del sistema nervioso central producen síndrome de abstinencia característico, típico con manifestaciones somáticas, temblores, sudores, dolores de cabeza, etc.; mientras que con la droga estimulante, como la cocaína, la cafeína, un síndrome de abstinencia es apenas perceptible, eso llevó por mucho tiempo a que se creyera que la cocaína, realmente, no era una droga; por todo, las drogas, por ejemplo, de un narcótico, o incluso el alcohol, cuando se consume y se interrumpe en el individuo, la goma es un mal concreto, así la mayoría de las drogas, que son drogas depresoras, sí nos traen un síndrome de abstinencia característico de una enfermedad evidente.

---

## ***Trastornos Duales y Criterios de Ubicación de Pacientes Farmacodependientes por Niveles de Acción***

---

**Dr. Luis Alfonso,**

*Representante de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA*

---

*H*ay muchas maneras en que los problemas psiquiátricos o los trastornos mentales pueden plantearse en términos de un trastorno psiquiátrico: qué es primero y qué desarrolla un trastorno por consumo de sustancia como forma secundaria.

Muchas veces los que estamos metidos en un tiempo, crecimos con esta idea que nos decía: "detrás de todo alcohólico, hay un depresivo"; nos la decían casi como una afirmación, pero también pudiera ser que estas dos cosas vivan juntas, porque nacieron juntas; es decir, un trastorno psiquiátrico es un trastorno por consumo, ya que tienen un origen común, que también pueden vivir juntos, pero que se originaron cada uno por una causa distinta; entonces, bueno, da la casualidad de que esta persona tiene un problema de dependencia a cocaína, pero al mismo tiempo tiene un trastorno bipolar, o la otra posibilidad que nos quedaría pendiente es que sería una persona que, teniendo un trastorno por consumo de sustancia, desarrollara, secundariamente, un trastorno psiquiátrico; entonces, es el caso en que decimos: "fulano de tal se volvió loco con la droga, él estaba muy bien, pero comenzó a fumar cocaína tipo pasta base o algo de estas cosas, y, entonces, ahora está loquito, fíjese, usted, ahora cómo anda por allí".

Lo cierto es que este problema de los trastornos duales tiene una serie de consecuencias para la gente, o sea no es solamente por una curiosidad de tipo diagnóstica que vamos a ver que esto se merece un momento de nuestra atención, porque es que observamos que las personas que tienen trastornos duales, ameritan mayor número de hospitalizaciones

y consultas en emergencias que los que no tienen trastornos duales, o que tienen cualquiera de estos trastornos aislados.

Por otro lado, si cursa con un peor pronóstico y una peor situación, así son los tratamientos, justamente, más difíciles, hay mayor marginación social, mayor violencia, mayor grado de abandono de tratamiento y mayores dificultades para acceder a la red asistencial; uno de los problemas con que nos hemos encontrado muchas veces es el de una persona que tiene, por ejemplo, una esquizofrenia y tiene un trastorno por consumo de sustancias asociado, generalmente se ve sin lugar para atenderse, porque los servicios psiquiátricos puros cuando tienen un paciente con un problema adictivo, lo excluyen del tratamiento, y dicen que ellos hospitalizan esquizofrénicos, pero no adictos, y en los tratamientos puros para farmacodependientes encontramos que entre los criterios de ingreso dicen no tener ninguna enfermedad psicótica activa; entonces resulta que estos pacientes que tienen una mayor gravedad del problema se ven sin una opción para ser tratados.

Si revisamos, por ejemplo, la utilización de los servicios de salón, pacientes bipolares, eso, solamente, se los traigo para que podamos evaluar y vemos cómo una persona, o el grupo que no usa sustancias psicoactivas tienen un uso de servicios de salud menor que otro, y estamos hablando no solamente de servicios psiquiátricos, estamos hablando de servicios de salud en general, porque eso es otra cosa, a veces, se traza una especie de línea artificial entre los pacientes de problemas psiquiátricos.

---

## *El Estrés como Factor de Riesgo para la Recaída*

**Dra. Lisbeth Barrera,**

*Psiquiatra Adiccionalista, Policlinica Santiago Barraza*

---

En el sistema de reforzamiento que tiene que ver con drogas, está implicada la corticosterona. Algunos de los estudios o investigaciones que se realizaron llegaron a la conclusión de que la secreción de glucocorticoides por la corteza suprarrenal es una de las principales respuestas biológicas para el estrés; que las neuronas dopaminérgicas mesoencefálicas, son las neuronas, que están en el área del circuito de recompensa, tienen receptores para los corticoides, y que el estrés aumenta la actividad dopaminérgica y, especialmente, la respuesta dopaminérgica ante un evento estresante; entonces, vemos ya que el estrés libera el glucocorticoide.

En el área mesolímbica dopaminérgica existen receptores para estos glucocorticoides que van a interactuar y que van a hacer que aumenten la dopamina o la respuesta dopaminérgica que es la que está finalmente relacionada con la conducta adictiva, con los procesos adictivos. Estos son algunos aspectos importantes que se han dado en cuanto a la interacción entre los glucocorticoides y el sistema dopaminérgico, o más que todo la dopamina o la sustancia implicada en los procesos adictivos; entonces, estudios demuestran que los glucocorticoides interactúan con el sistema dopaminérgico y facilitan tanto la liberación de dopamina como la sensibilidad de estos receptores a la dopamina o a la sustancia, en última instancia, y existen tres mecanismos por los que los glucocorticoides pueden aumentar los niveles de dopamina. Ellos explican que los glucocorticoides pueden aumentar las síntesis de dopamina al operar sobre una sustancia que ellos llaman quiosinidohidrosilaza, que no es más que una sustancia química que tiene que ver en la síntesis de dopamina. Ellos aumentan la síntesis por medio de la estimulación de esta otra sustancia química. Otra sustancia que disminuye la actividad de la monominoxidasa es una sustancia que tiene que ver con el cese del funcionamiento del neurotransmisor, o sea, que acaba con la función del neurotransmisor, pero en este caso, los glucocorticoides ¿qué hacen? Disminuyen la actividad de estas sustancias, o sea, que hay más neurotransmisores o más dopamina circulante extracelularmente y reducen la recaptura de dopamina.

La recaptura de dopamina no es más que un proceso que tiene la misma célula para que la dopamina o la sustancia no

desaparezca totalmente del medio y se mantenga; entonces, ellos inhiben la recaptura.

En cuanto a las interacciones entre glucocorticoides y efectos dopaminérgicos, vemos que hay una vulnerabilidad alta donde tipo dopaminérgicos que se observa en un evento estresante o durante el estrés, eso más que todo está visto en animales de laboratorios; también se concluye en diversos aspectos que la secreción de corticosterona inducida por el estrés puede representar el camino por el cual los estímulos estresantes sensibilizan la respuesta de una neurona dopaminérgica a la droga. Vemos una vez más la relación de la secreción del corticosteroide por el estrés o por la cascada de estrés y sus eventos resultantes por el circuito de reforzamiento o por el circuito que tiene que ver con la recompensa a nivel de las neuronas dopaminérgicas.

Esto no es más que para ver los distintos estudios que se han hecho en cuanto a la vulnerabilidad, ya más propiamente, esto tiene que ver con la vulnerabilidad o la propensión a la adquisición de una conducta adictiva y su relación con la reactividad al estrés, o sea que ya puede darse que el individuo tenga una vulnerabilidad, y al estar sometido ante un evento estresante es más susceptible a los efectos de la cascada por el estrés y por los efectos que se dan, resultantes por el aumento de dopamina; yo sé que es un poquito complicado porque son dos sistemas bien complicados, pero así es esta enfermedad.

Todavía nos falta mucho por descubrir, por entender, esto está, también, relacionado no solamente con el estrés; con todos estos sistemas neurobiológicos, sino con los trastornos duales que el doctor Alfonso mencionó, que son sistemas neurobiológicos que todavía están por conocer. Los estudios se hacen, básicamente, en animales, en ratones de laboratorios, pero se hace su comparación con los seres humanos.

El estrés estimula la liberación de cortisol y, actuando en el área del sitio de recompensa, hace que aumenten los niveles de dopamina y lleven sus efectos a nivel de la corteza y de las áreas subcorticales, y puede verse, entonces, traducido en la conducta; puede haber períodos de insidia, puede haber períodos de búsqueda de la sustancia adictiva y eso se puede traducir en recaída o en los síntomas de la enfermedad de

---

la adicción; se sabe que el estrés libera glucocorticoide y que, actuando sobre los receptores existentes en el área dopaminérgica, van a hacer que aumenten los efectos de la dopamina.

Este es un estudio que se llevó y se observó que más de un tercio de los sujetos del estudio, o sea, un treinta y seis por ciento afirmaron que las situaciones de estrés son las que más conllevan a que ellos dejen de fumar, y por salir con amigos a consumir alcohol, o sea que los estudios están revelando que en situaciones de estrés, sobre todo en pacientes que una vez ya entraron a un programa, o una vez están en un período de abstinencia, pueden hacer que este individuo en un momento dado puede recaer en el consumo de sustancias, pero ya vemos que la base biológica o neurobiológica tiene que ver con la misma cascada del estrés que va a estimular ciertas áreas del sistema de recompensa para que se dé ese deseo de búsqueda de insidia por la sustancia.

Esto no solamente se da con un estrés agudo, también se da con un tipo de estrés crónico, o sea que no hay una distinción, solamente cuando se da la cascada de estrés pueden darse todos estos cambios a nivel cerebral que pueden llevar al final con la conducta de búsqueda de la sustancia.

En un estudio se encontró que pacientes y terapeutas señalaban que era la causa más común de recaídas y que sobre todo lo vemos mucho en las clínicas de cesación de tabaco, pacientes que entran al programa, generalmente nos dicen durante la historia que ellos fuman más en momento de estrés por un examen, entonces, vemos que el factor estresante es el ambiente. Cuando ellos entran en

un programa de cesación, recaen mucho por los eventos estresantes; entonces, vemos que el estrés está muy implicado con estos procesos de recaída y no solo de recaída, sino de mantener el proceso adictivo.

Toda esta parte biológica, y genética, no la debemos dejar de lado con la parte ambiental. Esto no debe ser visto por separado, debemos hacer toda una integración, para ver al paciente en todo su contexto, para brindarle, al final, una mejor atención y un mejor tratamiento.

### **Conclusiones**

Por lo expuesto previamente, podemos concluir que los aumentos en los niveles de la hormona o de los corticoides, aumenta la vulnerabilidad del individuo hacia el consumo de sustancias. El estrés, los corticoides y el sistema dopaminérgico del nivel de sistema de recompensas parecen estar organizados de manera que forman un circuito fisiopatológico que tiene que ver con que el individuo tenga una vulnerabilidad hacia las sustancias ilícitas y que la corticosterona estimula la actividad de las neuronas dopaminérgicas mesoencefálicas, y que estos efectos son mayores cuando ya existe una parte genética o una vulnerabilidad.

En consecuencia, la comprensión de todos estos mecanismos neurobiológicos debemos tenerla en cuenta durante o cuando tenemos un paciente en frente para poder brindarle la mejor atención y el mejor tratamiento y esto puede servir, porque cuanto más conocimiento haya de la parte neurológica de estos sistemas, mejores alternativas terapéuticas podremos tener en un futuro, en relación con esta patología.

---

## ***Criterios de Ubicación de Pacientes en Centros de Tratamiento***

**Dr. Luis Alfonso,**

*Representante de la Comisión Interamericana  
para el Control del Abuso de Drogas de la OEA*

---

A veces, en mi país, por ejemplo, Narcóticos Anónimos insiste en que los pacientes abandonen la medicación. Señores, existe medicamentos que, sin ser específicos para los trastornos adictivos, puedan ayudar a mejorar los síntomas del paciente y pueden en, algunos casos, ser la diferencia entre un tratamiento exitoso y un tratamiento fracasado.

Este es un dato importante; es decir, a pesar de que no existen hoy tratamientos específicos de tipo farmacológico para los problemas adictivos están cada vez acumulándose con mayor evidencia de la utilidad potencial de algunos de estos tratamientos, los antidepresivos, algunos fármacos antiscicóticos y los llamados estabilizadores del humor. Contamos con la desventaja de lo que les decía, los estudios controlados de donde se obtiene data consistente para promover digamos formas de tratamientos, lamentablemente, excluyen este tipo de pacientes, y con lo que contamos, muchas veces, es con estudios donde hay descripción de casos de cortes pequeñas.

Pudiéramos dejar claro que los trastornos mentales son frecuentes y están asociados a trastornos por consumo de sustancias ya sea en población general como en las muestras clínicas de pacientes psiquiátricos. Por otro lado, que el trastorno por consumo de sustancias suele estar asociado a efectos adversos en la evolución y en el tratamiento de los pacientes con otros trastornos mentales, que existen importantes efectos ligados al género, ya que los comportamientos son diferentes entre hombres y mujeres en relación con esta patología, que esto tiene serias implicaciones en el tratamiento, por lo que hay necesidad de entrenar para que aprendan a manejar estos casos y una mayor difusión de las experiencias positivas sobre este tratamiento, porque de verdad, que quienes estamos trabajando en el área necesitamos saber hacia dónde orientar nuestros esfuerzos.

Cuando a uno se le plantea la necesidad de abrir o evaluar un centro de tratamiento, cae en un terreno complicado, porque en la medida que no se conocían las adicciones y que se decía que cualquier cosa que vaya funcionando, está bien, había un poco de criterio, como dice el refrán: si con caldo va mejorando, sígalo tomando; es decir, si no le iba bien, porque se pensaba

que las adicciones era una sola cosa y que la respuesta era una para todos los problemas.

Algunas cosas que tienen que ver con qué tipo de persona es la adecuada para determinada modalidad de tratamiento, o al revés, porque estoy diciéndoles las cosas como, usualmente, las hemos hecho por tradición en este campo, creamos centros de tratamiento y buscamos las personas que puedan entrar en ese centro de tratamiento y el sentido es tratar de ver cuál es la necesidad que tiene la gente, qué tipo de tratamiento requiere y ensamblar qué modalidad de intervención pudiera ser efectiva para esta persona, eso es lo que se ha dado por llamar calidad de atención y un poco lo que hemos estado trabajando. En ese sentido, hay un elemento importante que es la evaluación de las necesidades de los consumidores y la discriminación de las distintas formas de hacer tratamiento.

En primer lugar, todos los que estamos aquí, sabemos que la dependencia de drogas ocasiona graves problemas a la gente. Son problemas generalizados y tienen un alto costo para la familia, sistema de salud, para la sociedad en general. A pesar de que todas estas cosas se han dicho, las causas de la adicción no son totalmente conocidas. Es decir, sabemos que una persona que desarrolla un trastorno adictivo, a lo mejor tiene una menor cantidad de receptores de dopamina o tiene problemas en el control del estrés o tiene algunas alteraciones en ciertos circuitos neuronales del cerebro, pero nadie sabe por qué se alteraron esos circuitos, no sabemos si es hereditario o como consecuencia de un estrés en particular o una situación concreta o un virus, es decir, no se sabe. Las causas últimas de la adicción no se conocen. Sin embargo, es posible y tomando en cuenta la evidencia disponible, que podamos afirmar sin estar cometiendo perjurio de ningún tipo, que los tratamientos existentes para el tratamiento de los trastornos por dependencia son eficaces, funcionan y eso contrariamente a lo que muchas veces nos dicen nuestros propios colegas y pacientes, para estas personas no hay nada que hacer. Los tratamientos, probadamente, han sido eficaces, es decir, hoy en día se admite que es mejor tratar que no tratar.

También es cierto que este tema de las drogas sigue siendo un tema muy asociado a lo delictivo, a lo mal visto, al mal comportamiento, no lo terminamos de digerir completamente

---

como un problema de salud, muchas veces seguimos pensando que los tratamientos no sirven, pero si alguien que se dedica a eso y quiere perder su tiempo, pues que lo haga y no le prestamos muchísima atención y cuando hablamos de buscar fondos para hacer centros de tratamiento, siempre nos están regateando, porque hay la impresión de que invertir un dólar en tratamiento es casi como tirarlo a la basura y que, además, estamos haciendo como una especie de premios a una persona que se ha portado mal. Además de todo lo que ha hecho, ahora lo vamos a premiar, a tenerlo en una casa limpia, con comida y con abrazos, cuando esta es una persona que nos ha costado bastante para, además, ahora tener que invertir en ese tratamiento.

La pregunta que hacemos es: ¿La dependencia se cura? Y la respuesta es sí y no. Hay personas, y de eso todos tenemos de alguna manera constancia, que se recuperan totalmente, aun sin tratamiento; por ejemplo, un día agarró la caja de cigarrillos y la tiró y dijo: "No fumo más", y no lo hizo más. Como también alguien llegó y se metió a evangélico y aceptó al Señor y se curó. A lo mejor intervino alguna serie de fuerzas de otro tipo, pero no hubo un facultativo o alguien que le sometiera a un tratamiento en particular. Otras funcionan relativamente bien, se hospitalizaron, salieron de un tratamiento, tuvieron años sin consumir, después tuvieron una recaída, otras presentan recaídas cada cierto tiempo, una vez al mes, al año. Lo cierto es que es bien difícil, aquellos que llaman: consumo controlado, una persona que desarrolla trastornos adictivos y que después van a tener una especie de uso recreativo de las sustancias sin complicaciones; sin embargo, podemos, posterior al tratamiento, conseguir cifras de abstinencia que varían entre un 40% y 60%. por lo menos, la mitad de las personas que van a tratamiento, mejoran después de haber recibido el tratamiento.

¿Qué debemos esperar de un programa de tratamiento? Cuando enviamos a alguien con un programa de tratamiento y alguien nos trae un paciente para que lo tratemos y cuando alguien invierte, qué es lo que razonablemente ofrece, en relación con eso. Lo primero que tenemos que tener claro, si no eliminamos los síntomas, por lo menos los vamos a reducir, a mejorar el funcionamiento de esa persona, tanto desde el punto de vista personal, familiar y social y que esa mejoría va a estar muy vinculada a la permanencia de esa persona en el programa de tratamiento; no es que se va quedar en una comunidad terapéutica de por vida, sino que esa persona va a estar vinculada con el sistema de atención durante largo tiempo, porque tiene un problema crónico, como decía anteriormente, como un asmático, un hipertenso, diabético, artritis reumatoide, si tiene un problema que es

crónico y que todas esas cosas de las que hemos hablado hoy, de mecanismos neurobiológicos casi ninguno de ellos son reversibles, es decir, todos forman parte de la manera de ser de esta persona y que mediante el uso de medicación, otras técnicas, se pueden compensar, pero requieren de ese tratamiento para poder estar estable y funcional.

¿Cuáles serían los componentes de un tratamiento eficaz? Lo primero, que dure lo suficiente, podemos decir, un tratamiento que dura menos de tres meses no es muy confiable que digamos; por otro lado, que sea capaz de motivar a los usuarios a tratarse. Una oferta de tratamiento que la gente busque, que garantice, no solamente la atención grupal, sino alguna forma de atención individual para las personas que buscan tratamiento, que contemple la utilización de servicios especializados: es decir, tanto en el área de la psiquiatría como en otras áreas que tienen que ver con la rehabilitación de las personas, como el área laboral, intervención de la familia, y eso no es materia de personas no especializadas, con lo cual no quiero decir que los voluntarios y las personas que quieran colaborar no tienen un espacio, sino que debe haber también personal disponible que conozca a fondo sobre la materia que se está tratando.

Por otro lado, que contemple la posibilidad de utilizar medicamentos, sobre todo para aquellos casos que les hice mención en mi intervención anterior, del trastorno dual y que incluya la participación de grupos de autoayuda. Si tenemos un programa que está enfocado hacia cubrir estas distintas áreas, estaríamos hablando de un programa que se acerca mucho a lo que uno llama los programas ideales, que son buenos.

Una de las cosas que uno debe tener en cuenta para que un programa pueda ser ajustado y considerado como un programa bueno, tiene que ver hasta qué punto ese programa satisface las necesidades de la gente que va a buscar tratamiento allí; es decir, les pregunto: ¿qué les pareció el almuerzo de hoy? Algunos dirán, bueno, malo, regular, buenísimo, depende de lo que uno haya pensado que le iban a dar. Depende mucho de mis expectativas, de la manera como logro acceder ahí y diversos factores que limitan el acceso, hay un tratamiento que es buenísimo, pero resulta que cuesta 30,000 dólares al mes, y nadie lo puede pagar, entonces, qué bueno es, pero nadie puede curarse con eso. Por otro lado, en la medida que conozcamos las necesidades de las personas que tienen estos trastornos, vamos a poder ofrecer respuestas más ajustadas a lo que esa persona necesita y eso es lo que nos va a determinar si nuestro tratamiento va o no a servir.

Uno de estos ingredientes es de qué manera nos hemos propuesto evaluar las necesidades de tratamiento, la

dependencia de droga. Este es un trabajo que hicimos para la CICAD, era un grupo de trabajo, específicamente, que se concentró en revisar algunas propuestas, entre ellas, quizás, la propuesta central eran las recomendaciones que hace la Asociación Americana de Medicina Adictiva en relación a cómo ubican los pacientes en las diferentes modalidades de atención. Esto tiene una lógica, es decir, en Estados Unidos los seguros cubren los tratamientos por adicción, cuando a usted lo llaman y le dicen: "Tengo un paciente y estoy solicitando un cupo en una comunidad terapéutica", el que revisa ese caso, tiene que decir si se ajusta y se le aplica un tratamiento, le vamos a cubrir tres meses, seis meses, un año, quince días. Eso requeriría de una serie de criterios muy claros, muy específicos para saber qué correspondía darle a cada cual, porque estaban hablando de dinero. Nos pareció muy interesante ese planteamiento y comenzamos a trabajar un equipo en donde participó un grupo de profesionales con muy alta experiencia; hicimos una adaptación, y ahí sí entró mi parte, lo que era la realidad de nuestros países para tratar de ver qué tipo de evaluación uno podría hacer y a qué tipo de niveles de atención podría uno aspirar.

En este sentido definimos seis ejes de evaluación; es decir, esto le sirve a uno cuando uno tiene un paciente enfrente, pero también le sirve para el que planifica y hace programas en salud.

El primer eje se refiere al estado actual de la persona en términos de intoxicación o de síndrome de abstinencia; es decir, qué tan intoxicada está actualmente; lo que uno le pregunta a sus pacientes es ¿cuándo consumiste la última vez? Esta mañana, ahora antes de entrar, cómo estás ahora. Por otro lado, qué posibilidad hay, en esa persona, de que se presenten síntomas graves de abstinencia, cuál ha sido tu experiencia previa, qué tipo de consumo traía; eso nos va marcando una diferencia entre el tipo de atención que va a recibir esa persona en este momento; es decir, si requiere entrar de inmediato, si puede esperar o qué tipo de intervención va a ser.

En el eje dos, hablaríamos desde el punto de vista físico, biomédico, qué tipo de complicaciones tiene esta persona, porque muchas veces nos imaginamos que el sujeto que tenemos enfrente, solamente tiene un problema de cocaína o de alcohol o de marihuana y nos olvidamos de que esa persona puede ser un asmático, diabético, puede tener hipertensión, es ciego, minusválido, sordo. Hasta qué punto existen en la actualidad, enfermedades, trastornos físicos, independientes o no, del problema adictivo que puedan influir sobre la posibilidad de hacer tratamiento y su recuperación, hasta qué punto esta persona requiere un tratamiento de tipo médico que pueda garantizar el que cumpla ese tratamiento a cabalidad. Un paciente que llega en estado de coma, puede ser que ese

sujeto tenga un trastorno de personalidad, pero tiene en ese momento un estado de coma y lo que lo va a salvar es la intervención desde el punto de vista médico.

Este eje dos nos marca de alguna manera la diferencia entre qué tipo de intervención debe recibir un paciente, a lo mejor el tipo estaba borracho, peleó con el que estaba al lado, le dieron con un bate por la cabeza, tiene una fractura en el cráneo, tiene un edema cerebral y eso es lo que hay que atender, es un problema de neurocirujano no es un problema del psiquiatra ni de la policía, ni siquiera de la comisión de béisbol, es un problema, de neurocirugía o terapia intensiva.

El eje tres se refiere a los trastornos o complicaciones de tipo psicológico o psiquiátrico actuales o crónicos que pueden interferir en el desarrollo del programa de tratamiento que esta persona reciba.

Estos tres primeros ejes son claves, porque me van a determinar qué tipo de atención específica requiere un sujeto, con qué urgencia, cuán rápida puede ser la intervención, si puede esperar hasta el lunes o la semana que viene; es decir, todas estas cosas yo las puedo determinar en este momento en particular. Allí es donde respondo la pregunta que me hacían hace rato, en el sentido de qué tipo de tratamiento debe recibir una persona que tiene un trastorno bipolar y además tiene un trastorno por consumo de sustancias, depende de cuán complicado esté en estas tres áreas.

El eje cuatro, tiene que ver con la disposición al tratamiento, es como la disposición al cambio, hasta qué punto esta persona está, realmente, ganada a recibir tratamiento. Hay gente que llega y dice: "Doctor, lo que usted diga yo lo hago". Hay otros que dicen que no, que la marihuana no la va a dejar. Siempre le pregunto a los pacientes: "¿Tú vienes o te traen?", porque cuando lo traen, la disposición al tratamiento es menor y cuando él viene, se da cuenta de qué es lo que hay que hacer, y sobre la base de esta evaluación, establecer un grado de cooperación capaz de dar a esta persona para su tratamiento y eso es un pronóstico importante. Incluso, hay gente que pudiera requerir hospitalización, pero no está dispuesto a hospitalizarse y lo tenemos que dejar en ambulatorio mientras en esos primeros días de tratamiento se convence y, después, es que se ingresa.

Por otro lado, hasta qué punto el sujeto tiene conciencia o no de que tiene trastorno adictivo en su vida, cuánto le está costando, en términos emocionales, económicos, familiares.

El eje cinco se refiere al potencial de recaída, cuál es el peligro que tiene este sujeto de volver a recaer, por su historia, por la manera de consumir, por el tipo de sustancias que consume, por la intensidad de su deseo de consumo y, en

---

función de eso, a lo mejor este sujeto en este momento no tiene una gravedad muy marcada de su trastorno de intoxicación; sin embargo, lo hospitalizo, porque pudiera ser que recayera, porque es muy probable que recaiga.

El eje seis es el ambiente, hasta qué punto, si este sujeto regresa a donde vive y hace lo que usualmente hace, va a recuperarse. Eso puede ser la diferencia entre un tratamiento ambulatorio y un tratamiento hospitalizado, o incluso, desplazarlo de la zona geográfica donde él vive para que pueda tratarse en otro lado, porque si sigue viviendo aquí, no va a poder. El ambiente de tratamiento puede ser absolutamente desfavorable, sino que puede ser considerado una especie de traidor, si el sujeto se recupera. Alguien que está abandonando y está traicionando a la familia y volver a meterlo allí es casi someterlo en una presión de recaer: Esas son cosas que uno debe tratar de evaluar.

Este esquema de estos seis ejes de evaluación me ha facilitado mucho el tener una visión global del paciente y saber para dónde lo vamos a mandar.

Dentro de lo que se le puede ofrecer a esta persona, porque ya vimos qué es lo que quería, los niveles de atención son: el marco institucional o el programa en el cual se van a hacer las actividades de tratamiento, cuál es la tecnología, intervenciones, llámese relajación, medicación que se va a utilizar para, en ese nivel de atención, restituirle las condiciones de funcionalidad a esta persona que está afectada por el consumo de sustancias.

Describimos cuatro niveles de atención: un nivel primero que es el nivel ambulatorio, básico, una consulta donde la gente va una vez a la semana o dos veces, es atendido, bien sea individual o grupal y regresa a su casa. Un segundo nivel, ya hablaríamos de ambulatorio intensivo, ya no va dos veces a la semana, sino todos los días a una consulta o tres días a la semana, a veces a los pacientes les parece demasiado. El grado siguiente, lo que llamamos la hospitalización parcial; es decir, el sujeto permanece durante parte del día en el centro donde se le brinda el tratamiento, puede ser una mañana, una tarde o dormir en el centro, pero ya hay períodos prolongados y una serie de actividades estructuradas.

Esto estaría todavía en ese segundo nivel que describimos. En el tercer nivel, estaríamos refiriéndonos a espacios donde el paciente vive, ya sea una unidad que sea puramente residencial como pudiera ser un albergue o una unidad con manejo de equipo profesional, médico, psiquiátrico o con psicólogos de guardia que se encargan de un equipo terapéutico. En este grupo estará incluida la comunidad terapéutica, ya fuera comunidad terapéutica profesionalizada o no, en términos que es un ambiente donde el sujeto va a permanecer durante un margen de tiempo variable e inmerso en las actividades terapéuticas que ahí se dan.

El grado siguiente sería una modalidad también residencial, pero donde el modelo de intervención es hospitalario, porque las necesidades del paciente establecen que requiere, para poder recuperarse, de los recursos que solo están disponibles en un ambiente hospitalario, ya sea atención de enfermería, intervenciones quirúrgicas, tratamiento médico especializado, disponibilidad de equipos de laboratorio y que puede llegar, incluso, a lo que llamamos una atención especializada en términos que ya serían centros para tratamientos de adictos con especialistas en adiccionología o unidades de terapia intensiva porque el problema está muy grave y pone en peligro la vida del paciente.

Ponemos aparte el caso de las emergencias o intervención en crisis, porque esas requieren atención inmediata y no hay opción; el paciente tiene que ingresar allí, pero una vez que sale de la emergencia, tendría que decir, a dónde va a estar sujeto, cuál es el tipo de atención que más se adecua a sus necesidades y ahí es donde nosotros entramos en el concepto de red y la necesidad de vincular diferentes modalidades de intervención en diferentes programas de tratamiento. En este momento, el paciente necesita de tales o cuales cosas o a lo largo del tiempo de su recuperación, va a requerir, en un momento dado, de una o de otra, pero debe haber una articulación que esté fundamentada en un plan de tratamiento coordinado, que el paciente participe y donde participa un equipo trasdisciplinario que hace las distintas observaciones.

Podemos construir perfiles, por ejemplo, para ser atendidos en ambulatorios, en hospitalización parcial, es decir, tendríamos un elemento medianamente objetivo que nos permitiera recomendar tipos de tratamiento que se adecuen más a las necesidades de una persona. Esto suena muy bonito hasta aquí; es decir, todavía no se sabe si esto va a funcionar o no. Hay ciertas cosas que nos dicen que esto tiene viabilidad; hay algunos trabajos por allí que dicen que cuando el sujeto es evaluado adecuadamente y cuando el tratamiento se adecua a las necesidades que fueron detectadas en la evaluación, existen mayores probabilidades de éxito y algunos reportes que dicen que los que mejor funcionan fueron ubicados en esto, pero esto todavía sigue siendo información referencial.

Ahora estamos trabajando en la elaboración de una escala que nos permita hacer esa valoración que estamos haciendo allí y darle un puntaje a ver, si es posible, que nos digan los sujetos que tienen un puntaje de 0 a 5, van para tal modalidad de tratamiento y en ese punto estamos, construyendo esa escala ponderada. Lo segundo que viene es probar si eso efectivamente funciona o no. Estamos tratando de conversar con la gente de aquí a ver si podríamos hacer un estudio que nos permitiera saber qué pasa con este tipo de estrategia para ubicar a los pacientes.

---

En todo caso tenemos una serie de retos en relación con esto. Es decir, en primer lugar, desarrollar estas escalas que nos permitan ponderar las necesidades de los dependientes, en ese sentido hemos avanzado bastante y, lo segundo, que sería la segunda fase de este planteamiento que sería un estudio de seguimiento a los resultados de la ubicación de pacientes, porque las buenas intenciones no bastan. Hay que hacer las cosas y probar si funcionan y pasamos hace rato de esa fase de indulgencia plenaria donde todas las cosas que hacíamos eran buenas. Ahora necesitamos demostrar que son buenas y van a ser buenas en la medida que satisfagan

las necesidades de nuestros usuarios y no en la medida que lo estamos haciendo muy bien, sino que los resultados se acerquen a lo que son las expectativas de las personas.

Por eso es que hemos estado trabajando, y ahora mismo con Panamá, y tenemos un proyecto con Centroamérica que tiene que ver con la calidad de atención, normas mínimas, en la búsqueda de una mejor calidad de atención para la gente, de aproximación mucho más racional y orientada y menos cargada de emocionalismo que no debe faltar la pasión, pero también la técnica es un elemento importante. Pasión sin técnica no tiene mucho sentido.

---

## Aspectos Jurídicos de las Drogas

---

**Dr. Carlos Oviedo,**  
Ex Director General de Políticas  
de Drogas y Estupefacientes

---

Esta conferencia en el marco de este Primer Congreso Internacional de Actualización en Materia de Drogas, en donde se cubren los aspectos de prevención, rehabilitación, terrorismo, narcotráfico, blanqueo de capitales y legislación, de por sí tiene un ambicioso programa, un ambicioso contenido en donde pretendemos aportar algunas reflexiones en cuanto a las herramientas jurídicas, con las cuales cuentan las autoridades para el combate de estos fenómenos delictivos. Haré acopio de algunas experiencias acumuladas no solamente en mi función como ex Director General en Políticas de Droga y Estupefacientes, sino también sobre el uso de algunas herramientas internacionales. Esta conferencia no pretende abordar el problema detallado del fenómeno de la droga sintética, pero sí pretende dar insumos de política pública y herramientas jurídicas para enfrentarlos en los distintos estamentos.

Los objetivos de esta conferencia son:

1. Identificar herramientas jurídicas sugeridas en los ámbitos nacionales e internacionales en la lucha contra la droga en general y, en particular, las drogas de origen sintético.
2. Promover un fortalecimiento jurídico institucional,
3. Verificar la identidad ética normativa de la prevención y reprensión de las drogas ilícitas dentro del contexto de las drogas sintéticas.

En estudios efectuados por Naciones Unidas en el programa JDCP, que es el programa contra la droga, el crimen y el delito, este organismo denuncia que en el año 2001, existían 30 millones de adictos a las drogas ilícitas en donde 17 millones son producto de las drogas de origen sintético. Observemos que para la década de los 70 era la marihuana la droga o elemento de mayor consumo entre los adictos, pero la cocaína, la heroína, fue a finales de la década de los 90. Este siglo ha disparado el consumo de las drogas de origen sintético, y una de las razones, quizás la más relevante, tiene que ver con la droga de origen sintético, porque logra una mayor perduración y un mayor impacto en el consumidor, dado que sus efectos se prolongan más tiempo y, además, son más baratas.

Si estamos mencionando que de los 30 millones de consumidores en el mundo, 17 millones consumen drogas de

origen sintético, estamos viendo que la tendencia de consumo ha evolucionado y que hay que luchar contra la droga; es decir, en este momento, la atención mayor está en redoblar los esfuerzos para combatir las drogas ilícitas de origen natural, pero si las tendencias acompañan a lo que los consumidores demandan, eso requiere que se adopten políticas públicas que también den respuestas a ese flagelo de las drogas de origen sintético.

Un parámetro de lo que he señalado es que mientras las dosis que lo pueden convertir un adicto a la cocaína, pueden costarle 200 dólares, en una discoteca de buen nivel en New York, consumir una sustancia como el éxtasis o una sustancia de tipo anfetamínico, le puede costar entre 20, 30 ó 40 dólares y sus efectos pueden durar 5 ó 6 veces los efectos que tiene la cocaína y eso pareciera también un mensaje alentador a las autoridades en la lucha contra las drogas; en este sentido, los países que, como el nuestro, Colombia, tiene un marcado énfasis en la producción de drogas de origen natural y es que si algo va a llevar a que la producción de drogas de origen natural decaiga va a ser, sin duda, la migración de los consumidores a otros tipos de drogas, y se va a dar, porque es natural que el consumidor busque productos novedosos, productos más eficientes y más baratos. Luego, si fueran los criterios de tipo económico solamente los que se dieran en la mente del mercado de las drogas ilícitas, lo natural va perdiendo espacio frente a lo sintético.

En este escenario pretendemos desarrollar el siguiente itinerario, un poco mirar el contexto internacional, una política integral contra las drogas sintéticas y haremos algunas menciones que estarán a cargo de los otros panelistas sobre el tema de las sustancias químicas y otros aspectos, relacionados con el consumo que fue el tema cubierto en la jornada anterior.

Veamos el panorama internacional que han evolucionado algunas sustancias de origen sintético, sustancias tipo anfetamínico más potentes en Naciones Unidas en el año 98. Se asume, por primera vez, un compromiso internacional por la necesidad de fortalecer las herramientas de combate contra el crimen organizado que alimenta su recurso en la explotación de las drogas ilícitas de origen sintético y algunos de los postulados que venían con antelación en la Convención del 61, 71, 88, en Viena, contra las sustancias de estupefacientes,

---

fueron recogidos para mantener la lucha contra las drogas de origen sintético.

¿Cuáles son algunos de esos postulados? Uno de ellos es la responsabilidad frente a la corresponsabilidad. Quiero llamar la atención de lo que está pasando en el mundo, durante un buen trecho de tiempo sobre los países productores, los países de tránsito y los países consumidores para ponernos de acuerdo en qué debemos hacer en materia de responsabilidad y combatir el crimen organizado asociado con el narcotráfico. El debate era quiénes son más responsables, si los consumidores o los productores. Pues bien, en el escenario de la droga de origen sintético la discusión cambia, porque son los países consumidores los mismos productores de las drogas sintéticas. ¿Cómo así? Claro que las drogas de origen natural de los países que cultivan la coca, la amapola, al igual que otros países o aquellos que pueden producir las mismas sustancias precursoras, ya que pueden ser estos otros países los que procesan, porque extraen de la planta sus principios activos para procesar las drogas ilícitas.

Existen los países de acopio, países de tránsito, países que consumen. En las drogas sintéticas, el tema es diferente: se trata de laboratorios muy sencillos que pueden estar, incluso en una pequeña sala al lado de una discoteca en donde hay drogas sintéticas, también conocidas como drogas de diseño, pueden ser producidas y en algunos casos, llegan al punto de hacerlas a la medida, talla, peso del consumidor; si llegara a ese grado de sofisticación, simplemente, permítanme decir que las drogas de origen sintético, de diseño se producen en el mismo lugar donde se consume, porque pareciera exagerado, pero es tan fácil producir éxtasis como producir aspirina, dolex o algunas de esas sustancias que utilizan para el dolor de cabeza y los costos, asociados a su producción, son muy bajos. Eso frente al tema de corresponsabilidad nos lleva, entonces, a que el discurso internacional debe evolucionar. Ya no es el problema de países productores, consumidores, sino que el país que consume y enfrenta el fenómeno de consumo es el país productor de la droga de diseño, instrumento como la Convención de Viena del 88, no se referían, de manera específica, a las drogas sintéticas, pero sí a algunas variedades de ella, metanfetamina, metacualonas, pero los organismos internacionales, Naciones Unidas, lo que han hecho es dar alcance a la definición de droga que traía implícita la convención, inicialmente, para que en esa definición quepa, claramente, el concepto de droga de diseño o droga sintética, en ese sentido, los organismos internacionales y Naciones Unidas, a través de la Convención de Viena y también algo en la CICAD, Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas, han orientado su esfuerzo para generar

nuevas definiciones que permitan a los tipos penales y a las normas administrativas de los países extender su aplicación a las drogas de diseño.

Queda claro, entonces, que hoy la mayoría de los países, cuando se habla de drogas que generan dependencia, se incluyen, en ellas, sustancias psicoactivas, estimulantes, sicotrópicas, narcóticos, todas ellas modalidades de sustancias ilícitas, drogas ilícitas, que, por sus efectos, establecen algunas diferencias, pero que su marco jurídico reprime, de manera general, todas ellas haciendo una ecuación típica al describir ampliamente en el tipo de pena que sanciona el comportamiento en promover, producir y transportar estas sustancias. Cualquier sustancia sea de origen natural o de origen sintético, en este escenario, también se evoluciona en materia de represión, porque se es consciente de que la actividad de narcotráfico no es desplegada por personas individuales narcotraficantes, sino también está asociada con empresas farmacéuticas o personas jurídicas, tipo empresarial, que están en condiciones o en la capacidad sobradamente de generar este tipo de droga sintética o de diseño. Una de las cosas en que más se insiste en los instrumentos internacionales es en la cooperación judicial, asistencia legal y extradición, cooperación judicial, intercambio de pruebas, intercambio, además, de experiencias, porque lo que puede estar pasando en un país puede suceder, fácilmente, en otro; hoy las fronteras políticas son eso: políticas, porque para quien esas fronteras existe es para las autoridades; para la organización criminal no significa nada, pueden pasar fácilmente de un lado a otro para cometer sus ilícitos y eso demanda la cooperación internacional para el combate de las distintas modalidades delictivas.

Sobre el control de precursores químicos, habrá una excelente exposición que mi compatriota y amigo Héctor Bernal, más adelante y sobre lavado de activos, está previsto en la jornada de la tarde extendernos sobre ese particular, por lo tanto dejo espacio para referirnos a esos temas. En todo caso; resulta importante la participación del sector privado en este esfuerzo, por eso escuchamos, con gran interés, la intervención que hiciera la presidenta de Asociación de Neumólogos de Panamá, ya que de alguna manera lo que se está mencionado es que hay algunas drogas de tipo social, tabaco, alcohol, permitidas, toleradas socialmente, pero que vale la pena ir extendiendo ese mensaje de prevención no solamente a estas sustancias controladas, sino también, a sustancias prohibidas y alertadas de los efectos de nuevas modalidades, de nuevas formas de drogas ilícitas como la que estamos mencionando en esta ocasión.

Dentro de los instrumentos internacionales para reprimir el comportamiento de la producción de tráfico y consumo de

---

drogas ilícitas, asociadas a síntesis y a diseños, se requiere la cooperación judicial para el intercambio de prueba, porque una de las dificultades que tiene el operador jurídico y la norma es poder establecer que un determinado fármaco, una cápsula o una pastilla contiene elementos que generan dependencia. Esto es lo que el legislador requiere para sancionarlo, porque se trata de la promoción, distribución de drogas que generan drogas de síntesis o drogas de diseño y me refiero a que si alguien tiene un su bolsillo cinco pastillas con un sello que puede decir aspirina o que, más bien, un logo, muchas autoridades pasan inadvertido ese fenómeno, porque creen que esa pastilla, esa cápsula puede ser vitamina, o algún otro tipo de elemento de uso frecuente en la industria farmacéutica y, a veces, pasa por alto que se trata de drogas ilícitas que deben ser incautadas y quienes las promueven y las venden deben ser sancionados. En la realidad, en el mundo una de las dificultades que enfrentan las autoridades, en la práctica, es la aplicación de las normas en cuanto a quién porta esas pastillas, porque está portando una sustancia de uso controlado o de uso prohibitivo.

Cuando se trata de drogas ilícitas, el intercambio, entonces, puede apoyar a partir de estudios técnicos desarrollados en laboratorios en otros países o en este por traer expertos químicos de otros países para ayudar en la investigación de la autoridad. Esto resulta necesario y adecuado para poder establecer la prueba necesaria para el que está comercializando, dado que es una droga que genera dependencia y daños físicos a las personas que la consumen, incluso un problema de salud pública por las razones que todos conocemos.

Una de las formas o una de las herramientas más eficaces de la lucha contra el crimen organizado es las entregas controladas, operaciones encubiertas y muchas herramientas que entiendo se harán encubiertas, y sin duda, combatir la drogas de síntesis requiere una formación interdisciplinaria y de uso de tecnología de investigación para poder ubicar la presencia de estas sustancias prohibidas y actuar en el escenario de la autoridad en el campo de la represión cuando ha fallado la prevención y su control. La declaración política que hice, hace un tiempo, en el marco de Naciones Unidas en el 98, ese instrumento solicitaba dedicar particular atención a la fabricación y consumo ilícito de drogas sintéticas. La razón, claro, el mundo estaba alertado de las tendencias en los consumidores que demandaban cada vez mas de estos productos, y aquí quiero llamar poderosamente la atención del auditorio en el mundo; la atención se ha concentrado en combatir las drogas ilícitas de origen natural, especialmente, cocaína, morfina, heroína, y se han olvidado, cada vez más, de estas otras sustancias.

Quiero llamar la atención en este auditorio, porque lo que se requiere es dar una visión integral y dotarse de herramientas jurídicas que den respuestas íntegras al fenómeno de las drogas ilícitas y eso es lo que hace la declaración, llamar la atención de los países. Ustedes deben cambiar su legislación o deben ampliar su legislación, de tal manera que la autoridad competente tenga capacidad de respuesta frente a esa amenaza real y cierta cada vez mayor en el mundo, y era tal la premura, en el organismo internacional, que se fijó un plazo, 2003, para que todos los países hicieran los ajustes legislativos para poder combatir este fenómeno.

Se decía en la declaración que antes del 2003, los países suscriptores de la Convención de Viena, que son casi todos los países del mundo, deben promulgar legislación y programas nacionales de acción para combatir la fabricación ilícita, el tráfico y el uso indebido de las sustancias de diseño y sus precursores. En ese mismo contexto internacional la declaración que estoy mencionando, señala que son estupefacientes y aquí mostramos como a partir de cambiar la definición se permitían amplificar los tipos penales que reprimían el narcotráfico con antelación, simplemente, se entiende por estupefacientes cualquiera de las sustancias de las listas 1 y 2, sean naturales o sintéticas, como estaban definidas en la Convención Única de 1961, sobre estupefacientes, que es lo que han hecho algunos países. Me he de referir a la legislación colombiana, la que me es más cercana y participé en parte de su desarrollo, tratando de demostrar cómo un país ha implementado esa legislación a partir de hacer cambios conceptuales como los que se señalan en la declaración antes leída, estupefacientes y por contratación sustancias sicotrópicas, como cualquier sustancia natural o sintética o cualquier material de la lista 1, 2, 3 y 4, según la Convención Única de 1971, que es lo que hace esta lista, en estas listas se hace una serie de enunciados que señalan estas sustancias de general adicción y, por lo tanto, están sometidos a control cuando tiene un segundo uso lícito cuando es el uso médico, o completamente prohibida, porque no se le ha encontrado un uso lícito y generan dependencia y daño al consumidor; pues bien, esa lista trae una gran cantidad de sustancias que deben ser controladas, porque son muy prolongadas, en realidad, son para técnicos, y verdaderos especialistas, como el doctor Bernal, que más adelante habrá que referirse a ellas y nos explicará, posiblemente, el alcance de estos listados.

Voy a permitirme aportar algunas definiciones en las cuales, aunque no hay una plena identidad de la comunidad internacional, pues parecen orientar el debate hacia donde apunta en ese esfuerzo de prevenir, alertar, controlar y reprimir el uso indebido de sustancias psicoactivas de diseño o síntesis

---

como la que estamos aludiendo. Estamos hablando de drogas ilícitas que se entiende cualquier sustancia o preparado medicamentoso de efecto estimulante, deprimente, narcótico o alucinógeno, eso para mencionar que si bien todas estas sustancias afectan el sistema nervioso central su efecto es diferente; hay algunas sustancias que generan estímulo y eso lo cubrieron en la jornada de ayer. Otras, deprimen el sistema nervioso central, otras adormecen y otras generan efectos alucinantes o de ensoñación.

Si las drogas sintéticas se dicen que son productos obtenidos por procedimientos industriales, generalmente, una síntesis química que reproduce la composición y propiedades de algunos cuerpos naturales lo que hace, nos los explicará el doctor Bernal más adelante, es tratar de reproducir en laboratorio de moléculas que han sido identificadas en sustancias ilícitas de origen natural, es producir, posiblemente, por vía química moléculas semejantes a la de la cocaína, heroína etc., tratando de emular sus efectos o potencial, aún mas, los efectos derivados del consumo de estas sustancias.

Síntesis se define como el proceso químicos que permite obtener sustancias que, por lo general, se dan en la naturaleza partiendo de sus componentes. He aquí, entonces, una evolución conceptual que permite entender que las drogas sintéticas son desde el punto de vista del fenómeno de política pública semejantes para la respuesta que se mande al Estado a la que se da para prevenir, controlar o reprimir el consumo de droga de origen natural. Se trata de equiparar por cuanto sus efectos son semejantes, sus procesos, cómo actúan en el sistema nervioso central, pueden tener su equivalencia, luego la herramienta jurídica que es la que estamos analizando en esta intervención debe ser, por lo menos, semejante reconociendo, en todo caso, algunas y es que mientras para tener un estado de excitación consumiendo una droga de origen natural se requiere 1, 2, 4 gramos dependiendo del grado de tolerancia que el adicto tenga a las drogas de origen sintético hablaremos de miligramos, porque si hablamos de consumir dos gramos, me ha explicado mi colega, mi amigo, que estaríamos en capacidad de matar un elefante.

Droga de síntesis o droga de diseño son psicofármacos, que resultan de la manipulación de estructuras químicas, y peor aunque no tenemos una definición específica, interpretamos de manera sistemática la ley cuando decimos que drogas es toda sustancia que introducida en organismos vivos modifican sus funciones fisiológicas. Sobre esta definición caben muchas críticas, pero si bien, en esa definición caben las drogas de origen natural, también la de origen sintético. He escuchado a versados especialistas que sostienen que hasta la sopa que uno se toma en el almuerzo modifica las funciones fisiológicas,

porque está nutriendo al ser humano, pues bien, eso para decir que nuestra definición es tan amplia que ahí cabe todo, pero ese modelo tiene algunas imprecisiones como la que acabo de anotar, pero quizás es en el otro descriptor donde la ley empieza a cerrar un poco el escenario, porque dice que son estupefacientes las drogas no prescritas médicamente, que actúan sobre el sistema nervioso central generando dependencia y allí cerramos, porque no estamos hablando de cualquier sustancia que ingresa al organismo y modifica su fisiología, sino aquella que se consume sin orden médica, sin intención médica conocida, por lo tanto se utiliza para fines recreativos o de otra naturaleza, por consiguiente, genera dependencia. Eso es hacia lo que el legislador trata de llamar la atención y es donde se centra parte del debate, en lo científico, porque para algunos, todavía, no es claro si las sustancias psicoactivas llamadas de diseño o de síntesis, realmente, generan dependencia.

He escuchado voces, muy autorizadas, que sostienen que el consumo esporádico para fines recreativos de algunas de estas sustancias no genera, necesariamente, dependencia, pero, si me lo permiten, no siendo una autoridad científica, sino autoridad política, la decisión que tomó mi país fue muy tajante, en lo de cero tolerancia con las drogas ilícitas que generen o no dependencia, y la razón, muy simple, es que la respuesta de la dependencia no sea de manera genérica en cuanto el producto, sino en cuanto al receptor o al consumidor del producto, porque para algunos consumidores aun el uso esporádico genera dependencia y para otros no, pues bien, la ley no puede operar para casos puntuales, sino para casos generales, por lo tanto, una decisión de política pública fue extender más allá el debate científico que toda las drogas ilícitas de síntesis o de diseño se asimilan a que generan dependencia y, por lo tanto están prohibidas desde 0 miligramos a la cuantía que se consiguió incautar. Eso, para decir, que tampoco se tolera el tema de la dosis de uso personal o dosis mínima en materia de drogas sintéticas, salvo un caso excepcional de una sustancia que se menciona por parte del legislador en la Ley 30.

Veamos un poco lo que ha sido la evolución normativa en mi país para seguir haciendo algunos comentarios que eventualmente podrían ser de utilidad para el auditorio. Decíamos que cuando fue expedida la norma más revelante que ha tenido Colombia en materia de estupefacientes es la Ley 30 del 86, pues el tema de la droga sintética no era un tema tan recurrente y si acaso se hacía mención a una de esas sustancias, que era la metacualona que entre otras cosas, está en desuso cada vez más, y en uno de los problemas que enfrentaban nuestras autoridades judiciales, por eso se valoró y apreció la presencia de los jueces y fiscales de la República de Panamá, era el problema de la judiliciación por

---

competencia. Algunos decían que el legislador no había sido explícito y, en virtud del principio de la tipicidad, el principio de la legalidad no se puede reprimir el consumo de esta sustancia, pero el legislador no se ha pronunciado, ni siquiera sobre la existencia de estas sustancias prohibidas pese a eso le encontramos una solución de carácter práctico, interpretativo de la norma que fue el que acabo de señalar.

El legislador no tiene que decir que se prohíbe el consumo del éxtasis o de las variaciones de drogas sintéticas, porque tendría que hacer un largo catálogo de drogas, y cada vez que se inventara alguien una nueva y le cambie el nombre, entonces, no va a decir, hay o no hay ecuación típica, porque esa sustancia no está relacionada. Entonces, para evitar el fenómeno lo que se hizo fue, simplemente, entender que todo lo que genere dependencia no importa cómo se llame, pues si genera dependencia es un medicamento no prescrito para fines de salud, sino para otros propósitos. Eso se entiende que está dentro de la ecuación típica, por lo tanto merece la represión del Estado, cuando se distribuye, comercializa o se consume en lugares públicos y la autoridad así lo detecta.

Veíamos que nuestra legislación, en esa época, estaba rezagada en las tendencias y las exigencias internacionales, lo cual demandó hacer algunos cambios, posteriormente, incluso nos enfrentamos con algunas avezadas interpretaciones que la Corte Constitucional dio al respecto de libre desarrollo de la personalidad y aquí hay una situación interesante en algunos países. Se ha abogado, por ejemplo, por despenalizar el consumo, pero criminalizar las otras fases de la cadena relaciona con el narcotráfico, es decir, se sanciona el cultivo, se sanciona tener laboratorios para producir sustancias químicas, precursoras o para producir drogas ilícitas de síntesis o de origen natural su comercialización su transporte. Sostienen que es eso una manifestación más de libre desarrollo de la personalidad, es decir, cada quien puede consumir la droga, porque eso está dentro de su estilo de vida, dentro de su posición para consumirla o no.

En nuestro país lo que se ha dicho es que puede ser su interpretación. Vamos a respetarla, pero tratándose de drogas sintéticas, la tolerancia va a ser cero, es decir, así tú seas consumidor y tengas 1 ó 5 pastillas, ya sea para su consumo o no, para su comercialización, igual se le va a incautar, porque tendrá algunas explicaciones, porque no está establecido, ciertamente, si es para su consumo individual o para su comercialización. Le corresponde al Estado la carga de la prueba, pero mientras tanto la tolerancia expresada en nuestro país ha sido cero tolerancia frente a la droga de origen sintético, ante la gravedad de sus efectos, ante su expansión acelerada y como una decisión de política pública,

de advertencia a la sociedad que no queremos en nuestro país asociados, además de los otros problemas tendremos un nuevo que nos generaría más dolores de cabeza.

En esa dinámica hubo un cambio legislativo en el 97, que aumentó las penas y trae, ahora, mayor proporcionalidad entre la cantidad y el quantum punitivo. Una de las dificultades que tenía el operador jurídico de la norma, antes, es que los rangos eran tan amplios que daba lo mismo tener cincuenta gramos de marihuana, a tener 100 kilos de marihuana que la pena y el quantum punitivo imponible por la autoridad era el mismo. Lo que se hizo en la ley del 97 fue establecer rangos, que si va de tantos gramos a tantos kilos, la pena es una, si va de tantos kilos a tantos más es otra pena mayor, de tantos kilos a otros kilos más la pena mucho mayor, y se completó la sanción no solamente con la prisión, sino con medidas de carácter patrimonial, como multas que buscan advertir al delincuente que el delito no paga.

En el nuevo Código Penal se mantienen los verbos rectores, es decir, la misma definición que el legislador había dado de lo que se consideraba como punible en los años anteriores se mantiene, solo que cambió el concepto tratando de amplificar en su aplicación por parte del operador jurídico para que cubriera todas las modalidades de drogas ilícitas. Se aumenta la pena, se incorpora la sanción pecuniaria, se mejora la proporcionalidad, aun más, entre la cantidad y el quantum punitivo, una pena escalonada.

Entonces, lo que se decía es que si se tiene de 20 gramos a 1000 gramos, 20 gramos a un kilo de marihuana, la pena va de 1 a 3 años, cuando va de 5 a 200 gramos de hachís, la pena va de 1 a 3 años, para demostrar un cambio en la evolución normativa. Eso es lo que teníamos antes del año 2000, pero en el cambio normativo lo que hicimos fue aumentar el quantum punitivo y recientemente, se aumentó una vez más en la Ley 908, a raíz del cambio del sistema procesal en Colombia, adoptamos el sistema acusatorio a semejanza de los que ustedes tienen, unos años más atrás y se aumentó más la pena para permitir que en el proceso de negociación entre la fiscalía y el acusado se pueda acordar una justa pena. En todo caso, aquí hay una novedad y es el quantum punitivo, también va acompañado de sanciones pecuniarias. Para darle una idea cuando hablo de salario mínimo legal mensual es el salario más bajo que se le puede pagar a cualquier trabajador que, mensualmente, sería el equivalente a 200 dólares, por lo tanto, estamos hablando que la multa puede llegar a ser 200 x 100, 20,000 dólares y el máximo de 200,000. mil dólares como multa imponible a quien desarrolle la conducta de producción, transporte, comercialización, de estas drogas ilícitas.

Si pasa de 10 kilos la pena llega de 8 a 20 años que, en el nuevo estatus, quedó de 12 años a 30 años de prisión y multa

que llegan, en este caso, a ser un millón de dólares, además, eso va acompañado de otras medidas judiciales de carácter civil como la extinción de dominio, que es la pérdida de todas las propiedades adquiridas por estas organizaciones criminales para ir cerrando el tema de aspectos jurídicos represivos. Permíteme señalar nuestra legislación, actualmente, sanciona quien destine, ilícitamente, un inmueble o un bien mueble o inmueble para elaborar, almacenar, transportar, vender drogas sintéticas y una pena de prisión de 6 a 12 años es decir, quien preste su establecimiento de comercio o guarde en su casa ese tipo de sustancias para elaborar, almacenar, transportar o venderlas, eso acarrea prisión y en los términos que está establecida en la diapositiva.

El que promueva, el que estimule a otro para que propague el uso ilícito de este tipo de drogas o medicamentos que producen dependencia, incurrirá en pena de prisión de 3 a 8 años. El solo hecho de decirle a otro: "Mira salió una nueva sustancia que se llama la droga del amor"; pues bien, esa droga y el que promueve esa droga por el solo hecho de promoverla, también está en un comportamiento punible.

El artículo 379 de nuestra legislación dice que el médico, el profesional o practicante de la ciencia de la salud, enfermera, cualquier persona que está en la ciencia de la salud, suministre o aplique droga que produzcan dependencia, por ese hecho incurrirá, también, en prisión, además, de suspenderse su ejercicio profesional e imponerse una multa que puede llegar hasta 200 mil dólares de multa.

Otro tipo penal, asociado con el tema, se denomina tráfico de sustancia para el procesamiento de narcóticos, es lo que antes se llamaba precursores; es decir, que ilegalmente introduzca al país así sea de tránsito o saque de transporte, elementos para el procesamiento de cocaína o cualquier otra droga que produzca dependencia, ahí caben las drogas de origen sintético, tiene una pena de prisión de 6 a 10 años.

En el 86 se tomó partido por fijar algunas dosis como uso personal, se decía que el que lleve hasta 20 gramos de marihuana, eso alcanza para hacer varios cigarrillos, pues le está permitido portar hasta 20 gramos, en la cocaína un gramo y en la metacualona hasta 2 gramos.

En esta ocasión el análisis sobre las drogas sintéticas. Primero, qué es lo que se pesa, el principio activo en una pastilla que puede pesar 250 miligramos. En una pastilla el principio activo es de 75 a 100, se podría decir que muchas pastillas darían esos dos gramos, pero si es la pastilla sola con su principio activo y su excipiente da el mínimo, pues menos pastillas darían el mínimo permitido; la diferencia, por decir, en el caso de la drogas sintéticas como no hay proyectos normativos que permitan portarlas para el consumo individual se entiende excluida dentro de la norma que permite

soporte; por consiguiente, a partir de cero gramos, como aquí lo estamos señalando, está sancionado y, por lo tanto, está prohibido portar drogas de origen sintético. Así se le encuentre nada más una pastilla que pese los 250 miligramos; pues bien, el solo hecho de tener una pastilla para nosotros, ya es motivo para que le sea quitada y ser detenido ese consumidor para los propósitos que la ley ha establecido. Se dice que cuando alguien consume droga en lugares públicos o en presencia de menores, puede ser detenido e invitado a adoptar un tratamiento de rehabilitación o desintoxicación; eso no es la criminalización del consumo sino una respuesta de advertencia social y de obligatoriedad que lleva al consumidor a tomar un tratamiento para mitigar el impacto de esta enfermedad.

Bueno, para aprovechar estos tres minutos lo que hemos dicho es que la estructura de tipo penal se mantuvo igual. Lo que se cambió fue el ingrediente normativo, en donde se explicó que cualquier droga que genere dependencia, ya sea la droga sintética, permitía la ecuación típica de comportamiento y la represión por parte de la autoridad. Segundo, el legislador en el caso de drogas sintéticas guarda silencio y por lo tanto, se entiende que es que hay cero tolerancia, al consumo de drogas de origen sintético.

Tercero, aunque el término de drogas sintéticas no está contenido expresamente, en la definición de dosis de uso personal, nosotros hemos dicho, insisto, en que esa exclusión es lo que nos permite darle aplicación a la represión, por parte de la autoridad penal, en cualquier cantidad.

Estamos frente a un tipo penal abierto, no se puede hacer una relación de las clases de sustancias, por lo tanto lo que hemos hecho en nuestro país fue más que cambiar la ley un proceso psicopedagógico con el operador jurídico, la norma, la autoridad judicial diciéndole un propósito de unificar los criterios de interpretación, tratar de transmitir estos mismos elementos, de tal manera que todos estuviéramos frente a la misma interpretación; quedaron algunas preguntas por resolver: ¿será suficiente o no la legislación que teníamos? Y tomamos partido por decir: "hagámoslo por vía interpretación sin tener que hacer ninguna modificación"; lo único que hicimos fue aumentar el quantum punitivo, permitir la extensión por vía de interpretación con drogas que derivan o originan dependencia para el consumidor y dijimos que quedan las drogas sintéticas incluidas, por otra parte, las autoridades hicieron lo siguiente: organismos de coordinación interinstitucional en donde bajo el liderazgo de la Dirección Nacional de Estupefacientes se hacía una gestión en la reducción de la oferta también de las drogas de origen sintético, se identificaban algunas dificultades operativas y se trató de atender, de darles herramientas a las autoridades para que identificaran esas drogas de origen

---

sintético de mejor manera. Se le dieron herramientas de laboratorios forenses para que el operador judicial pudiera consultar si la sustancia que se estaba incautando estaba asociada con una droga sintética o no, para descartar, también, posibles errores judiciales cuando, por ejemplo, se penalizara a alguien que pudiera tener algún medicamento que le haya sido formulado, pero no tenía la receta médica, para evitar ese tipo de discusiones, se acude al laboratorio forense y se ha hecho un ejercicio de capacitación y divulgación.

Creemos que en nuestro caso hemos atendido adecuadamente la recomendación del instrumento internacional. Se arrojó

claridad con un simple cambio al incluir drogas sintéticas o drogas que derivan o que generan dependencia y, en todo caso, en la orientación dada por la autoridad judicial, porque se le ha dicho que para evitar el problema de las cantidades permitidas la respuesta es cero tolerancia a las drogas de origen sintético. Pues bien, esos son algunos comentarios que he permitido por su amable invitación y quisiera escuchar la opinión de los siguientes panelistas para a partir de ellos aportarles al auditorio más elementos de análisis y reflexión, con su atención y su concentración.

---

# *Delincuencia Organizada Vinculada al Narcotráfico*

---

**Licdo. Patricio Candanedo,**  
*Fiscal Primero Especial en Materia de Drogas*

---

Nos ha tocado el día de hoy abordar el tema Delincuencia Organizada Vinculada al Narcotráfico. De alguna forma, compartimos ese término; no obstante, discrepamos del que fue el tema asignado porque el narcotráfico es por sí mismo una forma más común de lo que es delincuencia organizada. Ya desde 1975 las Naciones Unidas, desde el Congreso del Tratamiento del Delincuente y la Prevención del Delito, venía tratando la delincuencia organizada porque es un fenómeno que es muy ajeno quizás a Latinoamérica, pero que sí se presentaba muy común en Europa y por ende fue tratado de manera continua y detallada. Luego la Unión Europea estableció como requisito previo que se estableciera como delito la delincuencia organizada de allí que si bien es cierto en América, en Panamá sobre todo tiene muy reciente data porque la legislación que reconoce la Convención de Palermo del 23 de julio del año pasado, nosotros no tenemos una legislación especial en materia de droga si hemos ensayado en materia de narcotráfico un análisis, un estudio de la delincuencia organizada.

Quiero basar mi presentación sobre todo en un plano en primer lugar el marco general, que es la Convención de Palermo, que es la que regula la delincuencia organizada. La Convención de Palermo fue suscrita en el año 2000, hace cinco años apenas, no obstante hay países que tienen mayor experiencia, como Colombia, Italia, México, por ejemplo, tienen ya una experiencia de lo que es la delincuencia organizada, tienen legislaciones previas y en Panamá estamos apenas iniciando en esa tarea; estamos proyectando algunas ideas para elaborar una ley que regule la delincuencia organizada en el marco general; en el marco del narcotráfico, si tenemos una legislación que se adecua más o menos al crimen de delincuencia organizada, por ende me gustaría primero que todo hacer una definición que tiene la Convención de Palermo del grupo delictivo organizado: un grupo estructurado con cierto tiempo con fines de obtener algún beneficio económico y es importante porque veremos más adelante cómo se va desarrollando toda esa actividad. Igualmente quiero que vean lo que es delito grave para la Convención de Palermo, igualmente quiero que vean el grupo estructurado en que consiste el delito grave, ello consiste en un hecho punible con una privación de libertad máxima de cuatro años. En Panamá,

tenemos muchas conductas que quedarían recogidas allí en esas penalidades, igualmente el grupo estructurado de acuerdo con la Convención de Palermo. Me gustaría que viéramos los preceptos punibles que tiene esta Convención; en primer lugar, recoge la participación en un grupo delictivo realizado, ese es el delito que es previsto de la Convención de Palermo, artículo 5; igualmente el blanqueo de los productos del delito, artículo 6 de esa Convención; la corrupción, artículo 8, y la obstrucción de la justicia. Son estos los preceptos que se prevén en esta Convención para que se sancionen.

Igualmente me gustaría que vieran cómo en México sancionan qué tipicidad tiene integrar un grupo organizado, el administrar, el dirigir, el supervisar, tiene una sanción de 20 a 40 años, esa es la sanción que tiene México hoy día; igualmente, constituye agravante el ser servidor público, también utilizar menores de edad o utilizar incapaces para estos grupos organizados.

Seguidamente, me gustaría que viéramos cómo son las modalidades que se presentan en la delincuencia organizada relacionada con drogas. Como vemos, estas estructuras, una estructura tradicional de lo que es el llamado cartel, que se presentaba ese fenómeno muy común en Colombia y vemos que la base tiene que ver, en primer lugar, con el cultivo, tiene que ver con el insumo, la producción, el transporte, la distribución, la venta, el lugarteniente y el administrador; este era una pirámide donde la línea vertical, el mando, lo ejercía una sola persona, pero ocurrido un fenómeno, la detención de esto inmediatamente sí va a dar la relación de quiénes eran los componentes de la estructura y eso provocó que hiciera un estudio y trataran de cambiar la modalidad que permitiera actuar buscando la impunidad y esta modalidad se da de la siguiente manera: provoca una compartimentación; como verán, existe un coordinador, luego, ese coordinador coordina el cultivo, coordina la seguridad, coordina el procesamiento, coordina el transporte, igualmente la distribución o tráfico al detal y, finalmente, coordina el lavado de dinero. Este coordinador tiene un jefe máximo que es el que está tras toda esta organización criminal; ahí vemos con esta distribución de tareas claramente lo que es una organización criminal compartimentada de la que muchas veces les hablamos o les señalamos en nuestro escrito en las vistas fiscales que exponemos de la compartimentación de tareas, porque a lo

---

largo de este siglo, estos actores, unos sí y otros no, solo el coordinador sabe cuál es la tarea que está llevando a cabo así que vemos cómo funciona, cómo se articula el crimen organizado, de manera compartimentada uno con otro no tiene nada que ver en la distribución de esta tarea; no obstante que este siglo es mucho más complejo de lo que vemos allí, porque van a intervenir muchos más actores de los que hemos presentado.

Esta es una manera muy simplista de presentárselo, pero es altamente complejo llegar a identificar las redes que cada uno de estos ciclos componen porque, por ejemplo, para que el cultivo se dé y el procesamiento de la droga, se requiere introducir precursores, requiere crear una fachada de empresas para importar insumos químicos que no son usualmente fabricados en América, tienen que ser desviados para que lleguen a la áreas de producción así que esta tarea implica un ejercicio de investigación por parte de los cuerpos policiales muy arduo.

Seguidamente también vemos que este fenómeno mutó a otra forma de tarea y es la forma de operación en células o cadenas; esta es una estructura que utilizaron, ya fue implementada en la época de la guerrilla donde cada uno opera un área respectiva y trabaja en cadena; esto no tiene un jefe en común, sino que realiza una tarea autónoma o casi autónoma; el que cultiva no tiene nada que ver, solo produce y procesa la droga la distribuye y al que la compra o la procesa igualmente hay uno que se dedica a la seguridad, él cobra sobre el trabajo, no tiene nada que ver con el cultivo ni con el procesamiento; luego tenemos el transporte, pues se crean empresas de transporte como veremos más adelante y les voy a hacer una descripción gráfica de cómo opera, por ejemplo, un transporte sin tener nada que ver con la organización anterior o las etapas anteriores del procesamiento del narcotráfico.

En cuanto al almacenamiento, hay personas que de manera especial se dedican solo a cobrar por almacenar, tienen empresas de fachadas o empresas reales que se dedican a acopiar drogas y a muchas personas aquí no hay una exclusividad como había en la etapa inicial en la pirámide que vimos, hay un jefe que dicta todas las órdenes. Para todas las etapas en la compartimentación hay un coordinador que dicta las instrucciones para que vaya accionándose el ciclo del narcotráfico. Aquí no hay un trabajo específico para un grupo determinado, sino que trabaja para cualquier grupo, el que requiere un servicio de transporte de droga requiere no solo para droga, requiere transporte de armas, de personas, tráfico de personas ilegales, en ese ciclo ese transportista va a estar trabajando muchas veces y con el respeto de los amigos de Colombia muchas veces vienen las embarcaciones que traen

drogas y a la vez traen asiáticos, traen ilegales sudamericanos que van como origen hacia Estados Unidos; es decir, trabaja doblemente en una sola ruta, trae dos actividades ilícitas: el tráfico de personas y el tráfico de drogas, de regreso va a llevar armas esa misma embarcación o sea hay una triple función; así que este trabajo es la forma más común como operan las células, cada una es autónoma y brinda un servicio. Esto es lo que es la globalización empresarial, donde hace múltiples funciones y es autónomo.

Igualmente quisiera que vieran algunas características que presentan las organizaciones criminales; tienen un planeamiento empresarial, acumulan gran cantidad de riquezas, alta disponibilidad financiera, asociación empresarial, diversificación de áreas trabajo y control social, porque ellos tienen la capacidad de acceder, de hacer donaciones en muchas comunidades. Recientemente estuvimos viendo un caso concreto, una operación en Panamá donde este grupo organizado tenía que ver con algunas iglesias en Panamá que están estructuradas, eran las mayores donantes que contribuían. En cambio, por otro lado esos fondos que ellos estaban obteniendo eran producto de la actividad ilegal, tenían una doble imagen, una doble moral, donde por un lado aparentaban ser unos grandes feligreses donadores, en cambio por otro lado estaban traficando drogas. La empresa comercial lícita, la cual utilizan para su actividad criminal; es decir, esa membrana que lo divide en uno y otro, diferenciarla cuesta mucho, y tiene que ver la finalidad y el propósito por el cual son creadas las actividades. Se han presentado en América casos inusuales, por ejemplo, inicialmente un grupo conocido en Colombia, Perú, Ecuador y Panamá como los camellos, parte de esta organización ya fue juzgada, tenían como finalidad crear a lo largo de Sudamérica y Centroamérica, en las costas, empresas pesqueras; basadas en esa actividad, dotaban a las personas del área con todo requerimiento para establecer una empresa pesquera, embarcaciones, avituallamiento y de todo y luego ese producto era exportado hacia Estados Unidos. La finalidad, que aparentaba ser un fin lícito, era enmascarar o encubrir una actividad de tráfico, de exportación de droga, así fue detectado en Ecuador, así fue detectado en Perú igualmente en Panamá y, por ende, fueron procesados sus integrantes; hoy en día, están detenidos en Colombia, así es que esa apariencia lícita, no es tan real.

Igualmente, vemos que han surgido en el medio cultivos de productos, por ejemplo frutas y es la exportación de estas frutas de cultivos no tradicionales, por ejemplo el coco, la sandía, el melón, que para cualquiera nos representa una actividad comercial ordinaria, no hay ningún estudio de factibilidad, muchas veces llega a los mercados de destino y es desechado, se pierden en los contenedores se pudren estas mercancías que llegan porque su finalidad es enmascarar o encubrir la

---

droga que lleva dentro; hoy en día hemos encontrado en Rumania, en Portugal, en España, en Inglaterra todos estos productos que van exportados de Panamá y que llevan una finalidad ilegal, lo que aparenta o lo que se ve a simple vista en nuestro país, porque no es un fenómeno solo de Panamá, es una actividad comercial aparente, una importación lícita, pero con una finalidad ilegal, enmascara actividades ilícitas. Igualmente, eso ha ocurrido con toda Centroamérica porque es un proyecto, una estrategia establecida por el crimen organizado; esto no es producto del azar, sino un estudio hecho por los miembros de las organizaciones criminales que operan hoy en día y es que el narcotráfico, a diferencia de las etapas anteriores en donde había una gran ostentación donde operaba una especie de una familia, un clan; hoy en día opera en base a células, oficinas, entonces esto monta a estructuras en cada una de las regiones y operan de manera sincronizada, y eso es lo que hace que operen en forma de cadena los mandos anteriormente donde el jefe estaba arriba y emanaba las órdenes. Hoy en día, el accionar del narcotráfico se da en especie de cadena, con eslabones que están estrechamente entrelazados, pero que cada uno es autónomo y por eso la eficacia o la eficiencia que tienen y la dificultad que representa para los cuerpos policiales de detectarlo.

Me gustaría que vieran igualmente algunas áreas de importancia como se divide el narcotráfico por las actividades; vemos los países que producen materia prima, los que manufacturan los productos, igualmente los países que somos de tránsito, Panamá y Centroamérica hasta México, igualmente vemos los mercados de consumo principales, cómo a nivel mundial se ve este fenómeno y verán por qué le decía que el narcotráfico es la forma más común de crimen organizado. De ahí es que nos atrevemos a afirmar que es la forma más común, la forma más ordinaria de cómo se presenta el crimen organizado en materia de droga.

Quiero seguir presentándoles algunas características de algunas formas que vemos usuales de cómo se presenta el narcotráfico; vemos la utilización de aeronaves, por ejemplo, que realizan vuelos ilícitos; anteriormente conocíamos que las aeronaves venían de Colombia y bombardeaban drogas en nuestras áreas. Colombia tienen una legislación hoy en día donde les permiten derivar las aeronaves con vuelos ilícitos, por ende, el ciclo de Suramérica hacia Panamá ya no se produce muy comúnmente, no podemos afirmar que no se produzca, pero que hicieron los narcotraficantes nos invirtieron las rutas. Nosotros esperamos naves trayendo droga, hoy en día encontramos las naves viniendo de Norteamérica y Centroamérica hacia Panamá a recoger droga y un fenómeno que se da de manera muy característica: compran aeronaves

en Estados Unidos, con la matrícula norteamericana, para que llamen menos la atención al ingresar a los países, México, Guatemala y Centroamérica, esto a la vez no le cambian las matrículas, pero a la vez clonan la matrícula en otras aeronaves, consigue la autorización para el vuelo de una aeronave y a la vez pueden salir cinco a diez aeronaves, que salen en diferentes direcciones a diferentes pistas clandestinas a recoger drogas. El vuelo aparenta ser lícito porque ya tiene una orden de autorización para volar, pero son diversas aeronaves que están saliendo y de allí de ciertas tareas obviamente que requiere de una empresa criminal, de una estrategia de una criminalidad organizada donde va a tener cada uno los operadores que lleven a cabo esta tarea, igualmente vemos aeronaves de doble fondo que van a venir como vuelos totalmente lícitos y que llevan a nuestro país y que en diversas ocasiones hemos dictado que en el tanque auxiliar de la gasolina o en las alas llevan compartimento para drogas, no solo vienen a recoger drogas, sino que al venir traen dinero.

Como les decía, esa aeronave por un lado trae dinero y recoge drogas; es decir, que hay una doble función y muchas veces hasta triple función porque igualmente pueden traer armas y dinero u otro tipo de actividad ilegal porque la actividad criminal hoy en día no está aislada a una sola vía, sino que ellos han globalizado la actividad delictiva como se ha globalizado la economía.

Quería presentarles un fenómeno que observamos en un caso concreto, el cual denominamos operación búnker. Este vehículo salía de Panamá y en cada país que iba visitando verán ustedes que va cambiando de matrícula de identidad y llega hasta México. En Panamá, este vehículo tenía los papeles, matrícula, identificación panameña y era operado por panameños. Una vez salía con drogas y tocaba la frontera con Costa Rica, inmediatamente allí era cambiada la identidad, tenía matrícula costarricense y tenía operadores costarricenses y así sucesivamente llegaba hasta México. Para que esta interacción se dé obviamente tenía que haber células que hubieran registrado este vehículo previamente, porque los documentos eran originales y registraban, ese vehículo en cada uno de estos países tenía que haber una célula que operara esto, que ejecutara esta actividad, por ende, es una muestra más de que el crimen está entrelazado, que hay células que operan en cada uno de nuestros países y que esta actividad demanda una sincronización muy específica con una finalidad, un propósito muy claro y para ello, primero que todo, compraron fincas, que eran para el almacenamiento de drogas, establecieron más o menos un búnker de aproximadamente cinco metros de largo por cuatro de alto con una capacidad enorme para almacenar drogas, de allí esa

---

droga era despachada en diversos vehículos que tenían esta misma característica, no era un solo vehículo, sino eran varios vehículos que presentaban esta misma característica, pero no solo tenían esta capacidad de enviar hacia el área terrestre, sino también detectar que estaban despachando drogas hacia Europa; es decir, que la actividad de ellos no solo una sola ruta hacia Europa, lo que demuestra la actividad compartimentada que tenían el establecimiento, porque uno y otro grupo no se conocían, había grupos mexicanos, había grupos panameños, grupos de Colombia que estaban interactuando y cada uno con actividades compartimentadas o autónomas; es un ejemplo muy claro de lo que es la actividad criminal.

Igualmente quisiera mostrarles cómo también se presentan algunos fenómenos en Panamá acerca del narcotráfico, por ejemplo de Ecuador o de Colombia parte alguna nave transportando droga para evitar que tenga que equiparse de combustible en Panamá, lo que hacen es que tienen naves que salen y lo abastecen de combustible; esa actividad en Colombia ya es sancionada. En Panamá aun no tenemos una legislación que sancione ese tipo de conducta y teníamos que vincularlo por asociación ilícita a estas actividades que hacen mucho más conflictivas lograr mandar la responsabilidad. Igualmente tenemos las áreas donde ellos compran fincas en todas las costas, un fenómeno que se nos está presentando y que muchos no conocemos es que en Panamá hoy en día las costas están siendo compradas por personas dedicadas al narcotráfico; en la frontera entre Panamá y Costa Rica están siendo compradas fincas que tienen en estas áreas; se está construyendo en el área de Chiriquí, una especie de una garita o retén para verificar el transporte terrestre que viaja hacia Centroamérica y todavía no se han inaugurado estas oficinas, cuando ya grupos organizados han comprado fincas en el entorno para lograr vulnerar o evitar transitar por esa garita que está siendo establecida allí, para que vean cómo tienen la capacidad de reacción.

Igualmente están estableciendo pistas en áreas que no tengan nada que ver y que estén antes de esas garitas para poder llevar la droga hacia allá, igualmente tenemos representada en ese área de Chiriquí y Veraguas donde están ubicados hoy en día la concentración de pistas no autorizadas, que algunos llamamos clandestinas y se discuten si son clandestinas o no, las cuales han sido utilizadas para venir aviones desde Centroamérica y México a recoger. El fenómeno de utilizar pistas de esta naturaleza ocurre muy simplemente: el avión viaja y llega hasta Costa Rica, espera conectarse con la persona que le va a entregar la droga, coordina que a una hora equis se va a producir la entrega en equis punto en equis coordenada en equis pista y el equipar la aeronave, el

aterrizar, cargar la droga y despegar demora cinco minutos nada más. La capacidad de reacción de nuestras autoridades va a ser casi nula de acuerdo con esa capacidad que tienen ellos de despegar porque no sabemos en qué punto van a despegar, solo ellos saben cómo lo van a realizar y cuándo lo van a realizar.

Quisiera también presentarles otro fenómeno de cómo se da el accionar delictivo de manera sincronizada y es la compensación de creencias producto del narcotráfico. Panamá tiene la Zona Libre de Colón que despacha mercancía o vende mercancía a los comerciantes de Colombia, quienes reciben esta mercancía por otro lado, de Colombia se procesa droga y esa droga viene hacia acá, se recibe aquí; entonces se produce un fenómeno para no movilizar el dinero de Panamá ni el de Colombia para pagar la mercancía y la droga de la siguiente manera: el dinero producto de la droga, se utiliza para pagar las cuentas de los comerciantes y el comerciante le compensa en Colombia al narcotraficante, previa deducción de un porcentaje acordado. Recientemente, hará menos de diez días, encontrábamos a una persona originaria de Colombia que estaba aquí radicada y había establecido desde octubre dos empresas y había adquirido bienes por el orden de dos millones de dólares, estableció la empresa en la Zona Libre de Colón, mas no operaba nunca pero sí había realizado pagos por treinta y dos millones de dólares en este periodo del presente año, en efectivo todos. Cuando verificamos las entradas en aduanas en el aeropuerto cuánto dinero había declarado, solo había declarado seiscientos mil dólares y eso porque en alguna ocasión fue detectada alguna persona que traía este dinero. Este fenómeno de ingresar dinero que viene desde México, que es muy común, o de cualquier área de Centroamérica, es utilizado para realizar la compensación. Así que, como ven, el dinero no sale de Panamá, se mantiene en esta área, el peso en Colombia se mantiene porque se da la compensación entre el comerciante y el narcotraficante. Ese es más o menos el fenómeno que se está presentando hoy en día para evitar el mercado negro de divisas.

Quisiera presentarles igualmente algunas herramientas que consideramos son de gran valía y han servido para combatir el narcotráfico, como es la especialización. Hay que tener un marco legal internacional en materia de crimen organizado; está la Convención de Palermo, mas no tenemos en Panamá una legislación especial que urge tenerla realmente y es una de las recomendaciones que les hacemos a nuestros legisladores, que se requiere actualmente sea una legislación especializada en materia de crimen organizado no solo para lo drástico, porque el fenómeno criminal es globalizado. Igualmente se requiere la utilización de herramientas especiales, por

---

ejemplo un marco operacional, una unidad especializada, para enfrentar al crimen organizado.

En Panamá si bien tenemos especialización en materia de narcotráfico, algunos delitos no tienen el accionar conjunto entre los fiscales y los cuerpos de policías que se requieren. Para ello, igualmente, se requiere que haya un cuerpo técnico especial con analistas de inteligencia, analistas financieros para poder enfrentarse este fenómeno. Igualmente, se requiere utilizar otras herramientas, como lo son las fuentes; estas fuentes son variadas, abiertas, semiabiertas, cerradas. Para el caso concreto de las investigaciones, las que importan son las fuentes cerradas, aunque no podemos tampoco soslayar las otras. Entre las fuentes cerradas vamos a encontrar los informantes que son de gran valía y que requieren de un uso específico en las investigaciones, y es que estos informantes van a tener diversas categorías para las investigaciones y es que estos informantes van a tener diversas categorías para la investigación y han sido reconocidos igualmente inclusive por fallos de la honorable Corte Suprema de Justicia. Recuerdo un proceso seguido a César Tulio Ramírez, ahí se reconoció el uso de los informantes y la clasificación que existe sobre los informantes. En este fallo ya se recogió y se ha seguido reiterando en otros fallos.

Igualmente, tenemos variadas clases de informantes; esta herramienta es para poder conocer realmente cómo opera el crimen organizado; sin las fuentes, sin los informantes sería nula cualquier actividad policial porque no podemos tener presencia en cada habitación, vehículo o empresa donde ellos operan muy cerradas y demanda el uso de esta herramienta muy especial. Tenemos tres clases de informantes que han sido reconocidos: los informantes de colaboración, recolección y los informantes de acción o principales.

Hemos ensayado algunas definiciones para ustedes de lo que es un informante de colaboración, que es aquel ciudadano cívico que sin comprometerse en la investigación llama de manera anónima y reporta una actividad que está ocurriendo; este viene siendo un informante de colaboración. Igualmente este informante hace alguna actividad, pero no continúa, a diferencia del de recolección, que constituye los conserjes o seguridad que trabajan en los edificios o empresas que tienen conocimiento de alguna actividad criminal y que tienen la facilidad de obtener más informaciones y suministrarle al cuerpo esa información es determinante. Igualmente este informante es voluntario y es importante porque es diferente al testigo protegido; él no quiere comprometerse con la investigación. Esta actividad la va a realizar siempre y cuando no le entre ahí ninguna obligación con comparecer al proceso. Seguidamente tenemos el informante de acción o principal; este informante, en cambio, tiene un compromiso con las

autoridades porque va a realizar un comportamiento propio de la actividad criminal que se está realizando; esta actividad que él lleva a cabo es propia de los actores del delito, entonces requiere de una autorización previa y solo puede hacerlo con una operación encubierta; esa es la diferencia entre ese informante y los otros dos informantes que vimos previamente, y si en cambio tiene que comparecer al proceso y declarar, lógicamente se le podría brindar la protección que demanda la ley sobre protección de testigos porque él es un ciudadano civil, así es que esta es la diferencia entre uno y otro.

Igualmente tenemos una definición de lo que es informante; la importancia por la cual se deben utilizar los informantes la hemos recogido muy brevemente, hemos sintetizado los elementos que hacen la importancia que tienen los informantes, las motivaciones que tiene el informante; el investigador tiene que tener la capacidad de poder determinar cuál es la motivación que tiene el informante, porque algunas de las veces quiere provocarle engaño, quiere actuar en contrainteligencia para detectar qué se sabe de su grupo, por eso tiene que estar sumamente alerta el investigador; igualmente la capacidad de cómo se debe manejar un informante, son técnicas que deben conocer en detalle los cuerpos policiales, cómo se hace esta tarea que es algo compleja, existe en Panamá una norma que solo recoge de una forma muy somera la reserva de la identidad del informante; no hay legislación alguna que hable del informante de manera expresa, solo esta norma la ley del noventa y uno del Código Judicial alude que se podrá mantener la reserva de la fuente y si vemos que la fuente es el género el informante es la especie, entonces podemos aplicarle por interpretación esta norma para mantener la reserva de la identidad de la fuente.

Igualmente una herramienta valiosa para enfrentar el crimen organizado son las operaciones encubiertas y así es reconocido ampliamente; tenemos una definición de lo que es una operación encubierta y me gustaría que vieran la clasificación de las diferentes clases de operaciones encubiertas por los agentes que intervienen. Las operaciones encubiertas, muchas veces de manera equívoca se confunden las operaciones encubiertas con agentes encubiertos; operación encubierta viene siendo el género, agente encubierto es una especie de operación encubierta. Hay operaciones encubiertas con agentes encubiertos, con fuentes activos o informantes, con cooperadores judiciales, con arrepentidos, mixtas y con víctimas. Podemos desarrollar diferentes clases de operaciones encubiertas en Panamá. Esta posibilidad ya ha sido reconocida válidamente en los diferentes procedimientos que hemos llevado a cabo y ha sido recogida igualmente vía jurisprudencial en diversos fallos de nuestra Corte Suprema,

---

cómo podemos llevar a cabo una operación encubierta con víctimas, por ejemplo, en caso de extorsión o de secuestro es el único que puede entrar a negociar por exigencias de los delincuentes y no puede suplantarse una persona; en ese caso que ellos exijan y conocen a la persona que está siendo extorsionada solo con él podríamos levantar una operación encubierta.

Con el caso de una fuente que ha sido invitado a manejar un vehículo para que trafique con drogas, allí no hay la posibilidad de suplantar esa fuente por un agente encubierto, porque la actividad a la cual lo han invitado a participar es personalísima y, por ende, no hay la posibilidad de que se dé la tarea por una persona distinta a la que ha sido convocada.

Igualmente, tenemos las mixtas, que es la participación de cualquiera de estos agentes, así es que es importante tener presente qué clase de operación encubierta estamos llevando a cabo.

Igualmente las operaciones encubiertas tienen una clasificación que tiene que ver con el tiempo en el cual se desarrollan las operaciones encubiertas de manera táctica, estratégica y operacional. Las tácticas son operaciones muy cortas, de muy corta duración, de dos a noventa y seis horas; igualmente de noventa y seis horas a ocho días, vienen siendo las operacionales y una estratégica que tiende a ser mucho más demorada, entraña si esta actividad puede llevarse de diversas maneras que ingresen al territorio nacional que transiten, que circulen que salgan del territorio; esa es la forma de entrega vigilada.

Hay otra forma común también llevada a cabo; en Panamá se reconoce la entrega vigilada legalmente, pero también existe lo que es la entrega controlada, que es diferente una y otra, el vigilar significa observar, en cambio el controlar está en poder, por ejemplo, de un agente encubierto, de un informante la sustancia ilícita y se entrega en un punto determinado entre el control y el vigilar, obviamente que hay una gran diferencia, pero legalmente solo se recoge en Panamá la entrega vigilada, pero de manera común se llevan a cabo muchas más operaciones de entrega controlada, que entrega vigilada, igualmente tenemos una definición de lo que es entrega vigilada.

Seguidamente otra herramienta importante para que se lleve

a cabo el combate al crimen organizado, es la cooperación judicial, provocar que los propios actores del delito una vez procesado venga y sometidos a la justicia se conviertan en delatores; esta delación tiene que ver con los autores, instigadores, químicos, dinero o precursores. Igualmente se le va a rebajar hasta 2/3 partes de la pena.

En Panamá, en estos momentos ya estamos en la fase de ejecución inicial de una cárcel especial solo para colaboradores, para estimular que más personas imputadas puedan delatar, identificar cómo operan las bandas organizadas en nuestro país. Estamos pensando en un centro carcelario con capacidad más o menos para 200 personas para brindarles la seguridad que demanda este tipo de personas.

Otra herramienta importante para combatir el crimen organizado es la justificación patrimonial que tiene que ver con los bienes que estas personas tienen; estas figuras son recogidas de alguna forma en la Convención de Palermo. Otra herramienta importante es la interceptación de comunicaciones telefónicas y de conversaciones, esto sirve para identificar las bandas organizadas, pero esto tiene que hacerse de manera expresa, de manera muy especial para grupos enteramente identificados como crimen organizado.

Finalmente, tenemos en Panamá una legislación reciente que es la de testigo protegido que ya está siendo puesta en práctica en caso de drogas, en casos donde personas que pertenecen a bandas organizadas tienen conocimiento de actividades de otros hechos y están compareciendo a declarar; todavía estamos de manera incipiente enseñando el uso de esta herramienta procesal; no obstante la misma legislación de la Convención de Palermo, prevé que se establezcan acuerdos regionales para poder darle la seguridad, la protección necesaria porque en Panamá solo somos 3 millones de habitantes y de manera muy coloquial cualquiera persona podría enterarse fácilmente de cuando llega un extraño y de cuál es el origen que tiene y no había la facilidad de poder darle la protección que requiere la persona que colabora y declara en un proceso contra el crimen organizado.

Yo quisiera agradecerles infinitamente este breve repaso que he hecho con ustedes, indicando que necesitamos realmente una legislación especial que regule no solo para drogas, sino para toda la actividad criminal organizada que sea sancionada debidamente y que permita que ello sea posible.

---

## *Aplicación de la Ley Penal en Materia de Drogas*

*Licdo. Rubén Royo,  
Juez Sexto de Circuito del Ramo Penal*

---

El tema que voy a tratar es el delito de posesión de drogas.

Este tema lo voy a dividir en los siguientes aspectos: consideraciones generales, los aspectos de las drogas, aplicar un concepto de lo que es droga, posesión, aplicar un concepto de lo que es posesión, hablar sobre la evolución legislativa en Panamá, señalar el planteamiento sobre el problema de la posesión ilícita de drogas para concluir con las consideraciones finales.

El problema de la droga ha unido a todos los países y a todos los gobiernos del orbe en una guerra sin cuartel; esta lucha no es fácil, toda vez que las drogas son necesarias para el hombre, así como es el fuego que debidamente controlado es necesario para su subsistencia, bajo control los fármacos son importantes, casi imprescindibles para sanar enfermos, mitigar el dolor e inmunizar al hombre contra las enfermedades; sin embargo, lamentablemente los mercaderes de la muerte han hecho de las drogas su forma de vida y han llevado a la ruina física a tantos seres humanos hasta convertirlos en drogadictos con el único propósito de lucrarse de su desgracia.

Si bien es cierto es que las drogas, especialmente las de origen vegetal, se obtuvieron en forma original arrancándolas de raíz o masticando hojas para obtener resultados inciertos, la consumación de este tipo de drogas que se dio desde tiempos inmemorables no lo es menos que el uso abusivo de las drogas que ha ocasionado resonancia y un grande problema en la primera década del siglo XX.

El problema de las drogas empeora año tras año; cada vez los carteles internacionales de las drogas se vuelven más agresivos, más expansionistas, abarcan nuevos mercados con nuevas drogas, con nuevos sistemas de distribución; su habilidad es cada vez mayor para disimular y manejar el dinero que es producto de estas ventas, lo que resulta más preocupante aun es que estas riquezas son utilizadas para intervenir en los procesos democráticos y económicos de los países, ejercen influencia en los círculos políticos, ocupan sectores clave dentro del comercio y las finanzas; cada vez más los carteles de las drogas colaboran con los grupos terroristas, grupos estos que utilizan las drogas para comprar armas; por consiguiente, el tráfico de drogas afecta la estabilidad política, social, económica de los estados.

Las principales víctimas de las drogas son los jóvenes, como ayer lo expusieron aquí los expositores. Señalaron que los jóvenes entre las edades de 12 a 18 años son los mayores consumidores de drogas; ellos los inducen a consumir drogas para convertirlos en adictos, no obstante, aunque el delito a nivel de la calle se percibe en forma más inmediata como una amenaza para la seguridad cotidiana, la principal amenaza de nuestros tiempos es el asunto constante del poder de las grandes organizaciones de delincuentes que son alimentadas por el tráfico de drogas.

El tráfico de drogas está sumamente organizado, los traficantes pueden, debido a su gran capacidad financiera, contratar a los mejores expertos, juristas, financieros, expertos en logística y químicos, utilizar los equipos y la tecnología moderna para producir, transportar y distribuir drogas, además de blanquear sus capitales.

Los grandes traficantes de drogas o los varones de las drogas, pueden gestionar operaciones dedicadas a la producción, transportación y distribución de drogas, colocándose a distancias sumamente enormes ayudados por las comunicaciones vía satélite; es decir que pueden estar en un punto totalmente distante y de ese punto coordinar todo lo referente a la distribución, manejo y consumo de drogas sin que se les vea a ellos directamente vinculados; de esta forma no se pueden crear las pruebas suficientes para poder llevarlos al banquillo de los acusados.

Los varones de las drogas, debido a sus riquezas ilimitadas, pagan por la protección contra las actuaciones judiciales y en los casos en que no puedan pagar por esa protección judicial, interviene de manera violenta, intimidando a los testigos, y por regla general los matan para que no los puedan incriminar.

Pero al mismo tiempo este problema ha logrado que todos los gobiernos del mundo hayan comprendido que se trata de un fenómeno que afecta a la humanidad en general y que no es un problema de una nación o de sociedades en particular, sino un problema que nos atañe a todos, los unos como productores, los otros como fuentes de tráfico y los otros como sociedades receptoras, pero a fin de cuentas todas están inmersas dentro de esta compleja gama de delictualidad.

Esta comprensión como señalaba al inicio de mi exposición ha ocasionado que todas las naciones del mundo se unan

---

y vayan en la lucha de frente contra este flagelo que está amenazando a la humanidad; por ello no existe congreso, seminario, coloquio o conferencia en donde a nivel científico, jurídico o de policía este tema no forme parte de las agendas respectivas, porque el deseo de erradicar tan terrible mal es tan grande como grande es querer vivir en una sociedad libre de delincuentes.

Por su posición geográfica, Panamá se encuentra en el centro de aquellos países que son centro de producción y centro de consumo, de allí la importancia del delito que yo les voy analizar, de la posesión ilícita de drogas, porque en este tránsito de los centros de producción al centro de consumo, se establece el depósito donde se guardan las drogas que son sacadas poco a poco para sacarlas del país y al sacarlas poco a poco son vendidas a lo largo de nuestro territorio panameño y de esta manera las personas poseen en grandes cantidades sustancias ilícitas, incluso llegan hasta a poseer cantidades escasas para tratar de evadir el rigor de la justicia.

La drogadicción es uno de los errores más difundidos en nuestra sociedad. En relación con el problema de las drogas o dependencia, utilizar el vocablo drogas, como término genérico que agrupa a todas las drogas ilícitas reduciendo el problema a su consumo, esto ocasiona que se siga eximiendo a las drogas legales cuando en realidad estas solo producen graves problemas de toda índole, además su consumo precoz y masivo conlleva a que la humanidad o los jóvenes entren a consumir las drogas ilícitas.

Para que una sustancia pueda ser considerada droga es preciso que haya provocado en alguno de sus usuarios un síndrome de dependencia, percibido como tal por el propio consumidor, por su entorno o por la sociedad. La aparición de síndrome de dependencia depende de las propiedades farmacológicas de las sustancias al interactuar con organismos vivos.

Recoger en un solo término una definición que abarque a todas las sustancias que causan alteración en el sistema nervioso y en la mente de quien las usa es el primer problema que se presenta a quienes se abocan al estudio de las drogas. Ello es así debido a sobre todo a la gran confusión de la terminología existente a nivel nacional como internacional, para hacer referencia a estas sustancias, a las consecuencias derivadas de su uso indiscriminado, así como a la conducta que pueda darse en su manejo, muchas de las cuales las legislaciones penales las consideran delictivas.

Drogas es, pues, un término genérico donde se agrupa una gran variedad de sustancias tanto naturales como sintéticas que producen en el consumidor síntomas de muy variada y diversa índole, atendiendo a la clase de drogas, a la cantidad utilizada y en especial a la personalidad de quien las consume.

Así tenemos que la voz "drogas" que se utiliza universalmente para referirnos a la gran variedad de sustancias naturales y sintéticas que causan alteración en el organismo del hombre que las usa tiene su origen en la palabra Irlandesa que se conoce como *drow*, y su equivalencia anglosajona que es *drug* utilizada al igual que nuestra lengua para designar igualmente a todos los fármacos. Por lo tanto, en su acepción anglosajona como castellana el termino drogas es sinónimo de fármaco o medicamento.

Los fármacos han acompañado al hombre en la vieja historia de su doble dimensión: salud y enfermedad. El hombre primeramente usó las drogas con fines medicinales para librar el dolor físico o para combatir las enfermedades. Debemos reconocer que existe una gran cantidad de personas en el mundo que consumen drogas, algunas como farmacodependientes ilícitos, otros como enfermos sujetos a tratamiento, a prescripción médica y unos cuantos ocasionalmente en vía de experimentación o como producto de la conducta aprendida en sociedad.

No debemos examinar las drogas y sus problemas de farmacodependencia únicamente a los impulsos del vicio y del crimen, también debemos enfocarnos en el mundo actual con su carga de crisis de estabilidad política, guerra, trastoques de valores sociales, injusticia de la clase dominante hacia la de menor rango social, aspectos estos que contribuyen en gran parte con el aumento constante de la farmacodependencia.

Considerando lo anterior, puedo señalar que drogas es toda sustancia química natural o sintética, con la que puede modificarse la percepción, el ánimo y otros estados psicológicos. Esta es una definición que la siento útil y amplia en el caso de las drogas de carácter psicoactivo que fueron tratadas en el día de ayer, pero que no abarcan todos los preparados medicinales que se utilizan para tratar males físicos.

Desde el punto de vista de la ciencia, drogas o fármacos son toda sustancia química de origen natural o sintético que afecta las funciones de los organismos vivos. A los fármacos que afectan específicamente las funciones del sistema nervioso que compone el cerebro y la médula espinal se le conoce con el nombre psicoactivos; estas sustancias son capaces de inhibir el dolor, modificar el estado de ánimo o alterar las percepciones; entre estas tenemos las anfetaminas, los antidepresivos, el alcohol, la cafeína, los solventes industriales, el tabaco, etc.

En efecto, las sustancias adictivas más usadas en nuestro país son el alcohol, el tabaco y los psicofármacos, y estos últimos usados a modo de paliativos en situaciones de ansiedad y en forma generalmente solitaria, salvo algunas restricciones como la edad en caso del alcohol y la receta

---

médica en el caso de las pastillas, todas estas sustancias circulan en la sociedad en forma legal. Burlar los límites establecidos resulta fácil, sobre todo cuando se pone mucho la imaginación creativa de quienes necesitan comprarla y la negligencia o corrupción de algunos vendedores.

Aunque es innegable que las drogas medicinales, los fármacos, benefician a muchas personas también se prestan para el abuso. A veces los médicos las recetan demasiado, sin necesidad, tal vez presionados por el paciente o enfermo y no se dan cuenta de que están contemplando la figura establecida en el artículo 259 del Código Judicial que contempla una sanción penal que oscila de 3 a 5 años de prisión para aquel médico que recete medicamentos que no son necesarios terapéuticamente para su paciente.

Hasta el abuso de los preparados que se piden sin receta, como la aspirina y el paracetamol, que se conoce comúnmente como acetaminofen, componente de marco como tylenol y panadol, puede ocasionar graves problemas de salud, incluso muchas personas mueren cada año como consecuencia de la mala utilización del paracetamol.

Por drogas podemos concluir que es toda sustancia que introducida en el organismo produce cambios en la percepción, las emociones y el comportamiento y es susceptible de generar en el usuario una necesidad de seguir consumiendo.

En cuanto al término de posesión, resulta oportuno volver a los conceptos del derecho civil en cuanto define el dominio como el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y acción de una persona. La circunstancia de tener una cosa bajo el poder discrecional de hacer con ella lo que le plazca tiene relevancia en materia penal donde el momento en que actualmente se considera autor a quien tiene el dominio de la acción.

Posesión es el acto de poseer o tener una cosa. La doctora Aura Emérita Guerra de Villalaz, en su obra Derecho Penal Especial, manifiesta que la posesión consiste en llevar o tener consigo una cosa o mantener en un lugar bajo custodia directa un bien. Delimitando la noción del término posesión, en sentido genérico es el poder que se ejerce sobre una cosa de manera que permite a quien la detenta realizar actos de uso, goce y retención, así como la disposición como si fuera propietario de ella. Son múltiples las definiciones sobre posesión civil y todas ellas convergen en los conceptos que hemos señalado: poder sobre la cosa, mueble o inmueble, como si fuese propietario de ella.

Sin entrar en mayores consideraciones, las posesiones en sentido penal y con la concreta referencia al tipo penal debemos entenderlas en el más amplio sentido, es decir que la posesión implica no solo la retención corporal sobre narcótico,

sino la mera posibilidad de disposición en un momento dado sobre ella; no requiere que la gente obtenga en un momento dado contacto físico con el narcótico, pues basta que este se encuentre dentro de la esfera de disponibilidad de ella y habrá posesión.

La posesión de drogas en la legislación panameña hasta la vigencia del Código Penal de 1982 vigente estuvo recogida en leyes especiales. Podemos mencionar que los Códigos de 1916 y 1922 no se ocuparon de los delitos relacionados con drogas, por lo que en esos códigos no encontramos la tipificación del delito que nos interesa en esta coacción de ningún tipo de delito de drogas. El Código Penal de 1916, incriminaba cierto delito contra la salud pública del Título 6º en el Capítulo 2º que se ocupa de la infracción de las leyes sobre inhumaciones y violación de sepultura y delito contra la salud pública; sin embargo, los artículos que tratan sobre estos últimos no aludían a ninguna conducta relacionada con drogas, aunque algún tipo penal podría utilizarlo a propósito del suministro de sustancias medicinales sin cumplir con las formalidades requeridas para ella.

Igual ocurría con el Código Penal de 1922, que tampoco incriminaba los delitos relacionados con drogas, a pesar de que el Título 10º regulaba los delitos contra la seguridad pública, y el Capítulo 3º trataba de los delitos contra la salubridad pública, dentro del Libro II se castigaba entonces al que teniendo autorización para vender sustancias medicinales la suministrara en especie, cantidad o calidad diferente a la prescritas o convenidas, lo que podía permitir sancionar algunas conductas ilícitas que hoy en día están previstas en los actuales delitos relacionados con drogas.

Nuestro Código Penal en su Título 7º Capítulo 5º del Código Penal regula lo relacionado contra la seguridad colectiva y en el 5º sobre los delitos sobre la salud pública; su tipificación y sanción están comprendidas dentro de los artículos 255 al 264 de dicho Código. De la gama de las infracciones penales hay contenidas sobre el delito previsto en el artículo 260 se ocupa de la posesión ilícita de drogas. Mientras que los artículos 255, 257, 258 y 259 del Código Penal se ocupa de otras modalidades delictivas como el tráfico internacional de drogas, tráfico para la venta y aquel suministro de medicamentos que no son necesarios terapéuticamente y que son recetados por los médicos.

El artículo 260 del Código Penal establece lo siguiente: "El que con fines ilícitos posea drogas será sancionado con una prisión de 1 a 3 años y de 50 a 250 días multa. Cuando la posesión de drogas sea en tales cantidades que a juicio del tribunal se demuestre que lo que se pretende es suministrar la venta o traspaso a cualquier título para su consumo ilegal, la sanción será de 5 a 10 años de prisión."

---

De la simple lectura de la norma mencionada podemos concluir que estamos en presencia de un artículo que tiene dos tipos penales: el primer párrafo contiene el tipo penal básico simple que dice de la relación con la posesión de drogas con fines ilícitos, sin sujeción a ningún otro tipo, mientras que el segundo párrafo del citado artículo regula el tipo penal subordinado al cual se refiere el tipo básico, señalándole determinada circunstancia que agrava la posesión de drogas con fines ilícitos. El tipo básico es de menor gravedad y su pena lo ubica dentro de los delitos leves; su tipo penal lo componen 7 palabras: *el que con fines ilícitos posea drogas*. Al realizar una interpretación de las normas observamos que existe un elemento subjetivo en el momento de valorar la acción de poseer drogas que consiste en que el fin de la posesión debe ser necesariamente ilícito.

La doctrina panameña establece que la introducción de la frase *con fines ilícitos*, fue un aporte de los grupos médicos y farmacéuticos, quienes tenían temor que si no se añadía el carácter o fines de posesión de las drogas, se podría incurrir como delictiva la posesión de drogas con fines terapéuticos, investigación científica o medicinal; de lo anterior podemos obtener que la posesión de drogas, solo es típico si la tenencia se produce con fines ilícitos, entendiéndose con estos fines la facilitación, promoción del consumo ilegal de objeto del delito.

Debemos destacar que el primer párrafo del artículo 260 del Código Penal, no se condiciona a su aplicación a los adictos sino a los poseedores de drogas, con fines ilícitos.

El artículo 263-F del Código Penal que no tipifica delito alguno solo sirve de complemento para señalar que los casos de posesión de drogas por adictos, el juzgador en el caso que la cantidad es escasa y se prueba su adicción o sea el que le equipara una dosis posológica no aplicará pena sino medidas de seguridad para el consumidor.

Por tanto podemos llegar a afirmar que el Código Penal vigente contempla tres tipos de posesiones: la simple, que se caracteriza por la pequeña cantidad de drogas; la agravada, la cual su cantidad hace presumir que está destinada para el tráfico o venta; y la posesión para el consumo que se determina por su escasa cantidad y que se haya demostrado que el que la posee es un adicto a sustancias ilícitas.

Es por ello que consideramos que esta figura delictiva consagrada en el primer párrafo del artículo 260 del Código Penal, se consuma con la sola tenencia de las sustancias con fines ilícitos y por ser un delito de manifestaciones instantáneas y resultado material, una vez descubiertas las drogas por la autoridad se concreta, se materializa una situación de flagrancia, la cual desvalora la eficacia procesal de la profesión. La principal dificultad que se presenta en este ámbito radica en la prueba del elemento subjetivo de la posesión; es decir, probar de manera determinada que la tenencia de las drogas está destinada a realizar difusión de sustancias para el consumo ilegal, encubridores de ese hecho o de cualquier otra conducta, igualmente que delaten donde existen drogas, sustancias.

En conclusión el artículo 260 párrafo 1º del Código Penal es aplicable a tenedores de drogas en pequeñas cantidades, la no concurrencia de elementos como la dependencia acreditada y la concurrencia tóxica, que cantidades mínimas que son los requisitos de las medidas de seguridad curativas en materias de drogas, hacen que en su lugar se configure una conducta ilícita en sentido estricto y no hace impune la tenencia de drogas independiente de que la sustancia tenga como destino el consumo.

Por su parte, el párrafo 2º del artículo 260 del Código Penal trata lo referente a la posesión ilícita de drogas que incrimina en esta conducta al poseedor de drogas en cantidad tal que a juicio del tribunal de la causa se demuestre que se pretendía suministrar las drogas en venta o traspaso a título para consumo ilegal. Esta figura contempla una pena de prisión.

Pero esto se logra demostrar con el conjunto de todas las piezas procesales que conforman el proceso penal; en otras palabras, no basta que se demuestre una cantidad de drogas, sino que aparejada a ella deben existir otros elementos indicativos de la venta o del traspaso a cualquier título para su consumo.

La jurisprudencia de la Corte ha mantenido el criterio que los casos de posesión en pequeñas cantidades de drogas con el propósito de venta se puede inferir por la concurrencia de otros elementos como lo es el decomiso, el dinero fraccionado, pesas, máquinas selladoras de carrizos, papeles especiales y otros insumos necesarios para su distribución.

---

## *Uso Ilícito de Precursores y Sustancias Químicas*

**Jaime Nazario,**  
*Enlace de Químicos  
de la Embajada de México*

---

*T*rabajando con la DEA en los Estados Unidos, he visto los errores, los fallos y los fracasos de las leyes que empiezan; en México también se aprobó una Ley de Químicos que a través de los años se han dado cuenta de los fallos y los puntos flojos que tiene la ley.

Este es el procedimiento que se emplea para elaborar la cocaína: se hace un pozo y se forra con plástico, se llena con 1,200 litros de agua, después se agrega un litro y medio de ácido sulfúrico, se añaden 10 bolsas cada una de 50 libras de coca al agua acidificada, típicamente esta es la cantidad procesada a la vez por los laboratorios. Se pisotea la hoja por dos horas, normalmente hay un pisoteador para cada 100 libras de hojas de coca. El segundo tanque de reserva, llamado chiquero, se construye junto al pozo; el chiquero contiene el agua acidificada que proviene del pozo y se construye de la misma manera que el pozo. Las dimensiones del chiquero son: dos metros de largo, un metro de ancho y un metro de altura.

En preparación para la transferencia del agua acidificada, se prepara un filtro crudo haciendo huecos en la bolsa de las hojas de coca, después de dos horas de pisoteo la hoja de coca se hace a un lado del pozo, el agua acidificada ahora contiene el alcaloide de la cocaína junto con muchas impurezas. El agua acidificada es transferida del pozo al chiquero por la bolsa que le hacen. Cuando la solución de agua se ha transferido completamente al chiquero, se añade cal al agua acidificada hasta que se hace básica, al mismo tiempo se prepara el pozo para un segundo pisoteo de la misma hoja de coca, operadores del laboratorio verifican que la solución del chiquero esparza por medio de una sencilla prueba de indicación, se añade más cal si es necesario.

Una vez que la solución del chiquero se hace básica, se añaden 60 litros de kerosén, mientras se mezclan las soluciones; el alcaloide de cocaína es transferido a la capa de kerosén en la superficie, y se quita la tapa de kerosén en la superficie. En un barril grande de ácido sulfúrico son diluidos en 25 litros de agua limpia, el kerosén que contiene el alcaloide de cocaína es transferido al barril, se agita vigorosamente la solución, y el alcaloide de cocaína ahora es transferido al agua acidificada, así como en el chiquero; el kerosén forma la capa en la superficie y se quita, el proceso de extracción se repite varias veces.

Al agua acidificada restante que contiene el alcaloide de cocaína se le conoce localmente como agua rica, que es sacada por sifón a una cubeta para quitarle cualquier rastro del kerosén; se añade bicarbonato de sodio mientras se mueve el agua rica, después se añade permanganato de potasio y se mueve vigorosamente; se prepara el filtro utilizando materiales locales, se pasa el agua rica por la tela del filtro, se recoge la solución filtrada que ahora contiene el alcaloide de cocaína purificada, se añade amoníaco y se remueve la solución. El alcaloide de cocaína se cristaliza como base de cocaína y se precipita fuera de la solución, se recoge la base de cocaína por medio de pasar la solución por la tela filtrada, se exprime la base de cocaína para quitarle la humedad, la resultante base de cocaína húmeda es a 1.5 kilogramos, se necesita un día adicional para que el sol seque la base de cocaína; se necesitan 390 kilogramos de hojas, secadas al aire para producir un kilogramo de base de cocaína de 100% de pureza.

Es increíble que de casi 400 kilos de hojas secas se saca solamente un kilo de cocaína en esa forma de base, el individuo que está a cargo de ese laboratorio coge esos productos y en la segunda pasada le sacan otro kilo más de base, la base se la venden a un mayorista que representa a los carteles alrededor de B/.300.00, todo ese trabajo, todo ese peligro en muchos de esos laboratorios no tienen ni botas, entonces los trabajadores cuando tienen que usar cal terminan con los pies o las piernas lastimadas y las manos también, por supuesto, por el kerosén y los ácidos. Un trabajador, por tanto trabajo, solo se gana B/.900.00 por vender los tres kilos, eso lo tiene que repartir entre todos los individuos que trabajan para él. En cambio un kilo de pasta hoy día se está vendiendo en Sudamérica de B/.500.00 a B/.600.00, muy barato todavía, porque no está completa.

La nueva moda que estamos viendo es que en México hace como un mes atrás se capturó un laboratorio y lo que tenían era la base, posiblemente eso es lo que se va a ver en un futuro aquí, porque una vez tiene la base, porque todavía está incompleta, lo único que se necesitan son tres químicos para completarla, y son tres químicos que se consiguen muy fácil, uno de ellos es ácido hidroclicórico, el otro es éter y el otro es la acetona, son tres químicos muy comunes, simplemente

---

se mezcla, se deja secar y uno termina con clorhidrato de cocaína que es cristalizada ya finalizada, entonces ya no es un producto de B/.500.00 o de B/.700.00, ya es un producto que se comienza, lo más curioso es que entre más lejos de la base está el producto final el precio se triplica o se duplica.

En Sudamérica, no hace poco, Perú estaba inundado de cocaína. El producto final se estaba vendiendo a B/.900.00 el kilo, porque los peruanos no sabían, no tienen los métodos, no tienen la infraestructura para poder mover la cocaína hacia México; los expertos en eso son los colombianos, pero todavía en Colombia el kilo puro de cocaína se puede conseguir a B/.2,000.00 ó B/.2,500.00. En México simplemente por haberla pasado por la carretera Panamericana, que es una de las vías principales terrestres, o a través de los botes rápidos marinos o a través de los aviones, cuando llega a México ya el precio sube entre B/.7,000.00 a B/.9,000.00 el kilo; cuando cruza la frontera ya le han dado un corte, cuando cruza la frontera llega a las ciudades como Las Vegas, Los Ángeles y San José, California, ya el precio ha aumentado entre B/.13,000.00 a B/.15,000.00 el kilo. Los que salen más mal de este negocio son los habitantes de Canadá, porque para transportar la cocaína de Los Ángeles, de Las Vegas hasta ciudades como Vancouver, Montreal, Quebec, se han tenido que tomar muchísimos riesgos, ya el transporte casi siempre es terrestre, por camión, por vehículo y los riesgos son enormes. Cuando llega a Canadá ese mismo kilo, que empezó costando B/.1,500.00 en Sudamérica, se vende por B/.45,000.00 el kilo, una ganancia tremenda, por supuesto que tiene muchos cortes y cuando llega ya al consumidor final del 100% como estábamos viendo eventualmente, ya lo que tiene es entre 15% y 20% de pureza, ya le han dado varios cortes a eso. Esto les da una idea a ustedes del trabajo y los recursos y la cantidad de gente que se necesita para este vicio tan horrible.

Transportarla de Colombia a Centroamérica no es un problema grande, el problema es pasarla a los Estados Unidos por las unidades caninas que detectan no la cocaína, sino los químicos que están dentro de la cocaína. He visto ladrillos que los engrasan y encima de la grasa les ponen pimienta, los envuelven en pimienta, los engrasan, les ponen otra capa de pimienta, les ponen plásticos, les ponen de todo lo que ustedes se pueden imaginar, y los esconden en los compartimientos secretos de los autos, les ponen los suavizantes de ropa que tienen un olor fuerte para que las unidades caninas no los detecten, pero el fallo que ellos tienen es que cuando estuvieron trabajando y procesando tocaban el carro en todos los sitios, entonces la unidad canina no detecta los kilos, sino que detecta cuando vino una persona y tocó el auto, tocó el maletero sin guantes y el carro no lo limpian por completo, por lo que la unidad canina tiene un olfato de una parte por millón,

no se necesita mucho para que detecte que hay contrabando en ese vehículo, por más pimienta, por más cosas que le pongan, siempre en la frontera mediante la unidad canina terminan detectándolo.

La forma más pura de la cocaína es el crack, tiene un efecto por lo menos 10 veces más que la cocaína, dura menos, pero es un efecto mucho más potente, lo que hacen para fabricar el crack, es que cogen un solvente, cualquier solvente, disuelven el kilo de crack, lo evaporan con calentadores, lámparas o encima de una estufa, y lo que queda es una placa dura, eso lo rompen y lo hacen en pedazos, donde quedan casi cristalizados por supuesto el crack solo se puede fumar y la reacción dura muy poco y dicen que esa es la droga que una vez se prueba uno queda adicto; dicen que la reacción y la forma en que afecta el sistema nervioso central es tan poderoso que inmediatamente se quiere un pedazo más, y queda adicto, o sea el crack es peligroso y muy potente.

Hay diferentes tipos de heroína, hay algunas que no están tan puras, otras que tienen muchas piedritas en formas de rocas, lo más seguro es que no se les han dado ningún corte; por supuesto, la cocaína comprándose al precio de calle de la heroína colombiana en la costa Este de los Estados Unidos, está costando casi B/.120,000.00 el kilo, pero la pureza es enorme, se está comprando heroína de Colombia, que son casi en un 85% pura, eso en los años 60 cuando la heroína tomó su auge, no existía.

La heroína mexicana es lo que vemos en la costa Oeste de los Estados Unidos, la brea negra, es muy impura; hoy día parece casi lo que se encuentra dentro de un cigarrillo, es una brea horrible. Los mexicanos lo que han decidido en las asociaciones con los carteles colombianos es que hoy día están enviando químicos colombianos a los carteles mexicanos para enseñarles a procesar la heroína para que quede blanca y quede más pura, porque obviamente nadie quiere comprar una cosa tan fea, todo el mundo ve lo blanco como pureza y bonito, pero todavía nosotros en Los Ángeles y en San José, hacíamos aseguramientos de este tipo de heroína, que es muy barata, comparándose a la colombiana, la asiática y la de Afganistán; un kilo cuesta B/.20,000.00, una diferencia muy grande, aún se vende y se está encontrando en las calles, principalmente en California, Nevada y Texas.

En cuanto a la metanfetamina, le han buscado una forma de la reacción que le da a la gente que no la encuentran suficientemente poderosa y han buscado otra vez una forma más poderosa que les estimule a ellos el sistema nervioso central; entonces, lo que hacen es que cogen una libra de metanfetamina y hacen lo mismo, la disuelven con solventes, dejan que se evapore, pero en este caso se forman unos pedazos que parecen vidrios, el precio se duplica y tiene un

---

poder tremendo, el cristal es 10 a 15 veces más fuerte que la metanfetamina y el precio, pues la metanfetamina se compra y se vende en libras y no en kilos; la libra de metanfetamina de una calidad buena se vende entre B/.3,000.00 a B/.5,000.00 la libra. La libra de cristal cuesta entre B/.10,000.00 y B/.12,000.00, porque es mucho más concentrada y se necesita más.

El éxtasis tiene varios emblemas desde el pato Donald hasta el emblema del Rolex, hoy día hay 140 emblemas que utilizan en las pastillas del éxtasis.

La situación en México está descontrolada, los carteles han tomado el control del país; en el norte de México, ustedes han leído sobre las matanzas que hay en Ciudad Juárez, aun con el pueblo lleno del ejército y lleno de agentes federales, todavía continúan las matanzas; se están peleando los puntos de entrada a los Estados Unidos; los carteles grandes, la lucha más grande de hoy día es entre la organización de Arellanos flex y la organización del Chapo Guzmán. Texas tiene como tres puntos de entrada; en California está Tijuana, pero Tijuana ya está muy vigilada y se han movido los puntos de entrada hacia el estado de Texas, por Juárez, por la Matamoros, por Nogales; en esos puntos, la violencia es tremenda, no hay respeto hacia la ley. En México, hay cinco mil agentes

federales, esa es la parte buena que son muchos, la parte triste es que todos los años matan doscientos cincuenta agentes federales.

Cuando la AFI va a hacer un arresto tienen que ir más de 80 agentes para hacer una captura, porque por lo general estos carteles tienen armamentos más grandes que ellos; ustedes han visto las ametralladoras sofisticadas que utilizan los narcotraficantes, eso es una falta de respeto. En términos generales, la situación de los carteles de la droga no tiene control.

La situación de la droga se va a poner peor antes de que se mejore, sinceramente en días pasados estaba comentando que en la Segunda Guerra Mundial murió un cuarto de millón de individuos para evitar que los nazis conquistaran el mundo, pero nosotros en los últimos 50 ó 60 años nos hemos dormido y hemos permitido que los carteles tengan un dominio mundial y no nos hemos dado cuenta; algún día vamos a despertar, pero mientras exista la demanda... los Estados Unidos el año pasado consumió 300 toneladas cúbicas de cocaína, el número uno en el mundo; en Europa se consumió entre 150 y 200 toneladas cúbicas de cocaína, mientras la demanda está allí el problema no se va a acabar y la corrupción va a ser peor.

---

## ***Panel sobre Químicos y su Legislación Vigente***

---

**Héctor Hernán Bernal Contreras,**  
*Experto en Química de la Comisión de  
Estupefacientes de la República de Colombia*

---

El tema que voy a abordar es básicamente sustancias químicas, evidentemente que como ya se ha hablado antes, la sustancia química es un problema transversal a la problemática de las drogas ilícitas; se encuentra en todo el eslabón desde el momento en que se pretende implementar un cultivo hasta el momento en que las drogas se cortan para su consumo; en todo están presentes las sustancias químicas.

Evidentemente, se puede pensar que es muy fácil acabar con eso: limitemos el uso de las sustancias químicas y se acaba el problema, pero no es tan elemental la cuestión; la idea es hacer un abordaje integral. La idea es que así como se aborda el problema de las sustancias químicas se debe abordar el problema del consumo, el problema del lavado de activos, el problema de los cultivos ilícitos, del desarrollo alternativo; en general, se debió hacer es un abordaje integral de la problemática, porque si nosotros abordamos solo una parte, solo una variable muy seguramente las otras se van a disparar; de allí que siempre se ha exigido y en Colombia hemos promulgado en el orden internacional seguir batallando por la premisa que establece Naciones Unidas en la corresponsabilidad.

Ya no se puede hablar de países productores, países consumidores, países de tránsito, porque la dinámica lo que nos está mostrando es que todos son consumidores, todos somos productores y todos somos de tránsito, porque como muy bien se dijo aquí el consumo de la droga es pandémico, el consumo de droga se está dando en todo el planeta, ya sean de origen natural o ya sean drogas de origen sintético, y específicamente con las drogas sintéticas lo que vamos a ver es que la producción se puede dar en cualquier país.

Si bien es cierto la dinámica se revirtió, ya no es la dinámica que nosotros los países andinos enviamos drogas de origen natural a los países industrializados, porque ahora las drogas de origen sintético están llegando de países industrializados y en todos los continentes; comenzando con esa serie de premisas, entonces vamos a evaluar la problemática de las drogas, de las sustancias químicas. Solo tres países andinos producen coca, que son Bolivia, Perú y Colombia. Hace diez años, Colombia era el país que menos cultivos

tenía en la región, el país que más cultivos tenía era Perú, seguido de Bolivia. Si vemos la producción que había hace diez años, vamos a compararla con la del 2003 inclusive con la del 2004, que salió el 14 de junio de ese año, vemos que estadísticamente no hay diferencias significativas; podemos decir que en estos diez años la cantidad o el área de cultivo ilícito en la región no varió, con algunas excepciones, pero si vemos la posición de los actores, vemos que hay un cambio, ya no es Perú, el país que más produce, ni Colombia el que menos produce, sino al contrario: ya Colombia es el país que más produce cultivos de coca, el que tiene la mayor área de coca, seguido de Perú y finalmente está Bolivia, teniendo en cuenta que en Bolivia y Perú los cultivos de coca tienen un uso tradicional a diferencia de Colombia; pues si bien en Colombia muy pocas comunidades indígenas utilizan la coca, no se puede decir que en Colombia existan cultivos tradicionales de coca, como sí sucede en Bolivia y Perú, donde lo que se contabiliza aquí son los cultivos sedentarios de coca; es decir, aquellos cultivos que pasan los límites permitidos por el Estado para el consumo tradicional o cultural que se le da a la hoja de coca en esos dos países.

Colombia, en el 2002, tenía 102,070 hectáreas; para el 2003, 86,300 y se estableció en 80 mil hectáreas el área plantada en el país; la pregunta que nos hacemos es ¿son suficientes solamente las hectáreas de hojas para tener el producto final que es el clorhidrato de cocaína? La respuesta es elemental: no es indispensable que existan sustancias químicas, porque, a diferencia de las drogas de origen natural, donde el alcaloide está en la planta, o sea el alcaloide allí hay que extraerlo, refinarlo y dosificarlo, y para extraer, refinar y dosificar se necesitan sustancias químicas, pues el alcaloide está en la hoja; en cambio, en la droga sintética no; la droga sintética no existe en la naturaleza, ella es fabricada en un laboratorio, las fórmulas se hacen por un proceso de síntesis inorgánica, alguien se pone a hacer fórmulas y llega a las fórmulas finales; se prediseña en los laboratorios y se fabrican, no existen en la naturaleza.

En este caso, la cocaína donde se encuentra es dentro de la hoja de la coca con otros 14 alcaloides. En el interés de ver la cocaína lo que hay es que extraerla y refinarla, para eso se necesitan sustancias químicas y les hemos hecho unas

estadísticas de solamente en estos 4 años cuántas sustancias químicas fueron utilizadas para extraer y refinar el alcaloide presente: solamente en el caso de la cocaína aquí, y estoy tomando solamente estas sustancias, para el caso de las áreas detectadas el total en los 4 años fueron 400,096 mil hectáreas, solamente en combustible se utilizaron 118 millones de galones, que puede ser gasolina, kerosén, aceite de combustible para motor o petróleo. La pregunta final es ¿dónde quedaron esos 118 millones de galones? Porque si los pasamos a litros los vamos a multiplicar por litros casi 500 millones litros, finalmente donde fueron a parar si el producto que sale es del 80 ó 90% de pureza y lo que tiene de sustancias químicas son trazas partes por millón, los 120 millones necesariamente tuvieron que parar en el medio ambiente.

Si nosotros nos preguntamos qué se hubiera podido hacer con ese combustible desde el punto de vista lícito es impresionante el parque automotor que se puede mover lícitamente en un país con esa cantidad de combustible, no más en cemento gris, cemento portland, vamos a ver en el proceso de producción que tenemos una diferencia considerable con Bolivia, donde se hace una extracción con ácido sulfúrico. En Colombia, la extracción se hace con productos que no los podemos calificar como sustancias químicas, sino como productos terminados, que son el cemento y la gasolina, en el caso del cemento el cálculo que tenemos es más o menos de 284 millones de kilos de cemento utilizados en ese espacio de tiempo. Calculen ustedes qué se hubiera podido hacer lícitamente para desarrollo social si esto fuera utilizado lícitamente.

En el caso del ácido sulfúrico, el cálculo da para 7,000,200 litros de ácido sulfúrico y en el de los solventes, que se utilizan mucho y es de las sustancias químicas que más oferta tiene y el más difícil de controlar porque es muy fácil variar de sustancia química, el cálculo es de 68 millones de litros de solventes solamente para esos 4 años. El cálculo se hizo teniendo en cuenta tres cosechas al año, que en realidad son cinco o seis, se puede multiplicar eso por tres o por dos, es un cálculo muy bajito, es un cálculo tratando de no llegar ser alarmista, en el caso de los carbonatos el cálculo es de 1,400,000 kilos y de permanganato de potasio 310,000 kilogramos.

En Colombia se controlan 25 sustancias químicas y 5 productos terminados. Las sustancias químicas que se utilizan las podemos dividir en varios grupos, hay unos que son los reactivos que son las sustancias que reaccionan para hacer que haya la extracción, hay otros que son los solventes que lo que hacen es formar una disolución, permitir que se diluya la droga; los solventes no reaccionan, sino que permiten que se diluya la droga. Hay otra sustancia que son precursores de sustancias químicas controladas, porque teníamos el siguiente problema: se controlan estas sustancias, como volvemos

a partir de la base, no se está fabricando, la cocaína no se fabrica, la cocaína se extrae, se refina y se dosifica, no estoy fabricando cocaína, la estoy extrayendo de la hoja, no la estoy fabricando, lo cual quiere decir que las sustancias que puedo utilizar pueden ser muy variadas, cualquiera que cumpla con la misma función química, no me interesa la eficiencia, no me interesa si es más cara, porque para eso hay recursos, lo importante es que cumpla, si me controlan una, pues busco otra y si me controlan esa busco otra, y si definitivamente me controlan la importante, pues la fabrico, y eso fue lo que sucedió, por un proceso mundial se comenzó a hacer un control bastante exigente a esta sustancia, permanganato de potasio, a través de la Operación Púrpura.

---

**Origen y Desarrollo de la Ley 19 del 2005, Ley de Químicos  
Licdo. Diógenes Alvarado, Juez de Circuito Penal en Colón**

---

Tenemos que especificar que Panamá es miembro de la ONU e incorporó a su legislación, mediante Ley 20 del 7 de diciembre de 1993, la Convención de Viena de 1988. Esta Convención casi obliga a los países miembros a establecer leyes de control para erradicar, combatir el narcotráfico y Panamá entonces específicamente se abocó a la tarea de preparar un equipo para que formulara un proyecto de ley tendiente a controlar los químicos y sustancias químicas como ya se ha hablado aquí hasta la saciedad, que son los elementos esenciales para la producción de droga.

En ese sentido, se propuso entonces a la Asamblea Nacional un proyecto de ley que tenía que ver con la regulación, el control, el seguimiento específico a sustancias como el permanganato de potasio que es lo que más se utiliza para la cocaína porque es la que la deja más blanca más pura, y también la acetona, el ácido clorhídrico que es de uso industrial general y por ello es que hubo que tener mucho cuidado para elaborar esta ley, que es una ley hecha por panameños y para Panamá y para el mundo. No tuvimos suerte en los dos primeros intentos cuando se presentó a la Comisión de Drogas, afortunadamente contamos en esta oportunidad con el Diputado Eloy Zúñiga, con los Suplentes de Diputados, que no voy a mencionar sus nombres porque si se me pasa uno, caería en error; de igual forma agradecemos a Cinthia, a Norma, a Marta, que pusieron todo el entusiasmo en la preparación de esta ley, que se pasó con urgencia notoria a segundo debate; en el segundo debate, contamos con la aprobación de esta ley por todas las bancadas, aparentemente es la primera vez que un proyecto ley pasa con la aprobación de todas las bancadas sin distingos políticos; es que la ley es una ley buena que Panamá, que la pone a la vanguardia como uno de los países en el primer orden en el área para combatir el narcotráfico en todas sus manifestaciones, porque sin las sustancias estas, no se pueden preparar las drogas, excepto las drogas sintéticas.

Utilizamos un proyecto de ley de Venezuela para estos casos, que no es ley todavía, y la ley de Costa Rica; ambos nos sirvieron como parámetros para establecer esta ley, y para elaborarla a conciencia, claro que hubo personas que tuvieron aprensión de que se estaba incursionando en la economía nacional y que se perjudicaba con estas restricciones, pero los empresarios con esto saben que esta ley va a favorecerlos, porque se excluye el comercio que ellos hacen de manera legal; las personas que se dedican de manera furtiva a desviar estas sustancias para procesar drogas, en muchas ocasiones se ha dado que estas sustancias pasan por Panamá hacia otras latitudes sin un control específico; con esta ley los empresarios y las empresas que se dediquen al comercio de estas sustancias tienen la obligación de llevar un control pormenorizado y se creó precisamente con esta ley una entidad que aglutina a las personas que tienen que ver con este control, conformada por personal de la Policía Técnica Judicial, la Policía Nacional, miembros de Aduana, de la dirección de Farmacias del Ministerio de Salud, Servicio Marítimo Nacional, que son los entes encargados de controlar y de vigilar de manera estrecha el movimiento de estas sustancias. Panamá siempre ha sido vista como un puente, un paso obligado de mercancías lícitas a través del Canal, sin embargo también ha sido utilizado para el tráfico, como a todos nos consta, de cocaína y de otras drogas. Con esta ley, que no será la más perfecta, pero con ella Panamá ha dado un paso adelante en la cruzada hacia minimizar en lo posible el tráfico de estupefacientes que en la actualidad está socavando nuestras endeble democracias y hace más pobres a los pobres en determinadas circunstancias, porque no es raro encontrar, que desde las clases más bajas hasta las más poderosas tienen a alguien con adicción a la droga.

El crack es una sustancia que es sumamente adictiva; a nosotros en cierta ocasión un expositor francés nos dijo que en Francia un empresario, un ejecutivo de empresas, por probar el crack, se siente en un estado tan por encima de todo el mundo que se siguió usándolo enseguida, eso le generó una adicción que tuvo en un sanatorio y se curó, y que por volver a sentir esa sensación que nunca se siente como la primera vez, probó nuevamente el crack y quedó inmerso otra vez en ese mundo.

Panamá cuenta con una ley marco para regular toda actividad que tenga relación con las sustancias y precursores químicos.

---

#### **La Ley 19 del 2005 y sus Efectos Penales**

**Licdo. Diego Fernández, Juez de Circuito Penal**

---

Expondré una breve idea sobre los aspectos o efectos que tiene la Ley 19 del 2005. Son varios efectos, económicos y

sociales; solo me voy a referir a dos: en el ramo del Derecho protege la salud pública. Crea tipos penales que los integra al Capítulo V, Título VII, que tiene que ver con los delitos contra la salud pública.

El segundo efecto es que esta ley viene a ser un control social. En el Capítulo V, Libro Segundo del Código Penal se encuentra dentro del título de los delitos contra la seguridad colectiva. Hay dos tipos de seguridad: la seguridad subjetiva y la seguridad objetiva; la subjetiva es la propia, la nuestra, es la soberanía que nosotros tenemos de proteger nuestros bienes, nuestros derechos. Nosotros salimos de la casa, vamos al trabajo, vamos a la universidad, yo tengo seguridad, yo no tengo que pelear con nadie para proteger mi vehículo que está afuera. Cuando el hombre comienza a vivir en sociedad renuncia a esta seguridad subjetiva, con ciertas excepciones que señala la ley, como la legítima defensa. Esta soberanía, esta seguridad mía se la traslado al Estado, entonces el Estado a través de las normas, es el que tiene que proteger ya no al individuo, sino al individuo en sociedad colectiva. Los delitos contra la seguridad colectiva o seguridad pública son varios: incendiarismo, estragos, inundación, piratería, el pandillerismo, que es la asociación ilícita, y llegamos al delito contra la salud pública que es el que me interesa. En materia penal, estos delitos contra la salud pública, se dividen en tres aspectos: delito de contaminación de aguas potables, delito de contaminación o ventas de alimentos dañados, alteración de medicamentos, esa es la primera parte, la segunda parte se refiere a la transmisión de enfermedades infecto-contagiosas, enfermedades venéreas, enfermedades de transmisión sexual, la transmisión del SIDA, que es regulado hasta hace poco con la Ley 3 del año 2000, y llegamos a su tercer aspecto, delitos relacionados con drogas, cuando nos referimos a drogas y como se quedó plasmado ayer, siempre en drogas ilícitas, ya todos sabemos los daños que hace la droga, la dependencia física, psíquica; se señala que hay tres aspectos para llegar a ser totalmente dependiente a las drogas, tenemos la virtualidad, el acostumbramiento y la dependencia.

La virtualidad: el sujeto comienza a consumir esporádicamente la droga, va a una fiesta, al mes va a otra fiesta y comienza a consumir la droga, se va habituando, el cuerpo cada vez le exige dosis mayores hasta que llega a la dependencia, también conocido como el síndrome de abstinencia, que esto le puede venir un colapso, la persona cae en coma o se muere.

Vamos al aspecto del control social. Vivimos en sociedad, aquí ninguno de nosotros es absoluto; desde que nacemos hay controles sociales. Eso sí, hay controles sociales formales e informales, y la Ley 19 del 2005 es un control social formal; es decir, dentro de los controles sociales informales tenemos la

---

religión, las costumbres, la ética, entre otros, y el control social formal, que es el derecho. El objeto de estudio de la religión es un ser divino, Dios o como quieran ustedes llamarlo, un ser divino, el incumplimiento de los reglamentos de esa religión conlleva una sanción divina. En cuanto al control social, de las costumbres, su objeto de estudio son los usos sociales, se infringe un reglamento de la costumbre y la sociedad se encarga de apartar al sujeto, dependiendo del grupo de personas donde nos liguemos donde nos relacionemos, así mismo vamos a tener nuestro propio reglamento y el que lo incumple sencillamente, sale del grupo. La ética, el objeto de estudio es la moral, de la que decía Homero que es un método, camino hacia un fin, pero un camino recto; se dice que para llegar a un fin hay varios caminos, pero solamente va a haber un camino recto. El incumplimiento de la moral conlleva una sanción. Todos estos controles sociales llevan una sanción, aquí la sanción es mi conciencia, cada uno se va a sentar y ve a meditar si lo que hizo está bien o está mal y, mentalmente, se va a sancionar.

Tenemos el derecho, que es el control social formal, sujeto de estudio, la ley. Todos sabemos qué sucede cuando incumplimos una ley. La Ley 19 del 2005 tiene aspectos administrativos, se crea la unidad de controles de químicos, se crean ciertas formas para poder transportarla, vender, comprar los precursores de sustancias químicas que estábamos analizando hace poco, crean los famosos tipos penales, que

son conductas que se van a describir en estas normas que van a llevar un hacer o un no hacer y el que haga lo que dice esa norma tiene sanción; en este caso la sanción no va ser divina, no va ser individual, no me la va a imponer la sociedad, sino que me la impone la ley. Surge esta ley, porque el Estado es el que me va a dar la seguridad pública; el Estado me garantiza la salud y hay una disposición constitucional que dice: el Estado garantizará la salud. Surge frente este derecho la obligación correlativa que siempre existe, tengo que acatar las normas que me manda el Estado; aquí se señaló incluso que son enormes gastos que realiza el Estado para poder lograr curar a estas personas que son adictas a este tipo de sustancias; surge esta ley como el primer intento del Estado para realizar la actividad penal, ya tenemos la ley; aquí estaban involucrados el Legislativo y el Ejecutivo; ahora viene el tercer Órgano del Estado: el Judicial. La segunda actividad penal que realiza el Estado, que es aplicar las normas abstractas que están descritas en el tipo penal a un caso concreto. Ya la persona que trafique sustancias, precursores químicos sin autorización, que se demuestre que son para efectos de producir drogas simple y sencillamente ese caso concreto tengo que ver y aplicarlo a un tipo penal, en este caso la norma abstracta, posteriormente y ya le corresponderá nuevamente al Estado ejercer la tercera y última actividad en materia penal, que es vigilar la ejecución de la pena a través del Sistema Penitenciario.

---

## *El Rol de la Unidad de Análisis Financiero y sus Objetivos*

**Magister Orcila de Constable,**  
*Directora de la Unidad de Análisis Financiero*

---

La Unidad de Análisis Financiero es una institución del Estado de carácter administrativo, receptora de información financiera y reportes de operaciones sospechosas de blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo. Más adelante vamos a ver quiénes son esas personas que nos envían y nos reportan a la Unidad de Análisis Financiero esas operaciones sospechosas y en qué consisten algunas de esas operaciones sospechosas.

Veamos el marco legal, cómo surge la Unidad de Análisis Financiero, cuáles son las normas legales que las rigen para que después veamos la función propia de la Unidad de Análisis Financiero. La Unidad de Análisis Financiero surge por la recomendación de la comisión presidencial de alto nivel, que fue creada mediante el Decreto Ejecutivo 125 de 27 de marzo de 1995, como una necesidad lógica para combatir o prevenir el blanqueo de capitales que originalmente fue como se llamó la Unidad de Análisis Financiero. Cabe señalar que la Unidad de Análisis Financiero en nuestro país fue una de las primeras que surge en América, mediante Decreto 136 de 9 de junio de 1995. La Unidad de Análisis Financiero, mejor conocida como UAF, posteriormente es reformada mediante Decreto Ejecutivo 163 de 3 de octubre de 2000, mediante el cual se amplían las facultades de la Unidad de Análisis Financiero, y en el 2003 nuevamente es reformada por el Decreto Ejecutivo 78 de 4 de junio.

Vamos a ver rápidamente algunas de las diferencias de esas legislaciones. En el Decreto 136 del 95 la UAF tenía como competencia únicamente lo que era el blanqueo de capitales producto del narcotráfico y el procedimiento de información era que solamente la UAF le daba información de la sospecha de blanqueo de capitales producto del narcotráfico a la Procuraduría General de la Nación, pero por conducto del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional; el intercambio de información mediante la autorización recibida con esa ley solamente era entonces lógicamente al Consejo de Seguridad y la Procuraduría General de la Nación. La UAF como tal no estaba autorizada en ese momento para intercambiar información con otras unidades homólogas extranjeras. En el Decreto 163 del 2000 se amplían las facultades de la Unidad de Análisis Financiero y la facultan para conocer de todo lo

que era blanqueo de capitales no solamente producto del narcotráfico, según lo que disponía en ese momento el Código Penal, y también se le elimina el intermediario del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional; pasa entonces la Unidad a solamente dar la información a la Procuraduría General de la Nación directamente y no a través del Consejo de Seguridad.

El intercambio de información también, mediante esta legislación o mediante estas reformas, se le permite que se le dé también a las instituciones homólogas extranjeras, siempre y cuando exista un memorando de entendimiento firmado con ese país. Entonces la ampliación específicamente en ese decreto es esa y en Decreto Ejecutivo 78 del 2003 los tribunales tienen que pedir la autorización a la UAF para poderla utilizar después que nosotros se las hayamos entregado. En principio la información es información de inteligencia únicamente.

La Unidad de Análisis y los organismos de supervisión y control son las organizaciones o las instituciones con las que nosotros trabajamos o coordinamos o verificamos todas estas operaciones sospechosas. Los organismos de supervisión y control son la Lotería Nacional de Beneficencia, la Administración de la Zona Libre de Colón, la Superintendencia de Bancos, el Ministerio de Comercio e Industrias, la Superintendencia de Seguros, la Dirección Nacional de Comercio e Industrias, la Dirección de Empresas Financieras, el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, la Junta de Control y Juegos y la Comisión Nacional de Valores.

Los organismos de supervisión y control y las entidades que declaran, o sea a quienes ellas están controlando y supervisando, en la Superintendencia de Banco, lógicamente son los bancos y las fiduciarias; la Dirección Nacional de Comercio, tenemos las Casas de Cambio o de Remesas, las financieras, las empresas promotoras y corredoras de bienes raíces, las zonas procesadoras para la exportación, el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, allí están todas las cooperativas de ahorro y préstamo, ustedes saben que hay otras cooperativas, pero esas no están incluidas dentro de nuestra legislación, como instituciones obligadas a declarar.

En la Comisión Nacional de Valores están las Casas de Valores, los corredores de valores, las centrales de valores, los administradores de inversiones, la Lotería Nacional de

---

Beneficencia, que no supervisa a nadie sino a ella misma, la Junta de Control de Juegos, los casinos y todos los establecimientos dedicados a las apuestas de juegos de suerte y azar; en la Zona Libre de Colón, todas las empresas establecidas en la Zona Libre de Colón, la Superintendencia de Seguros, tiene las compañías de seguros, reaseguros y corredoras de seguros.

¿Cuáles son las obligaciones de los organismos de supervisión y control? Ellos están obligados a velar por el cumplimiento de los envíos de las declaraciones en efectivo y cuasiefectivos; realizar inspecciones periódicas a las entidades declarantes; imponer multas a las entidades declarantes cuando estas entidades incumplan con su obligación de remitir a la UAF las operaciones sospechosas o aquellas operaciones arriba de diez mil dólares que no hayan enviado a la UAF, así como aplicar las medidas necesarias para que las entidades declarantes cumplan con lo dispuesto en la Ley 42.

Entre las obligaciones de las entidades declarantes están las siguientes: deben identificar adecuadamente a su cliente con la política conozca a su cliente. Es importante resaltar aquí, porque creo que todos hemos sufrido la política de conozca a su cliente, que con mucha rigurosidad establecen o cumplen los bancos, prácticamente todos los bancos en nuestro país cumplen estrictamente con esta política de conozca a su cliente, y eso es lo que le ha valido a nuestro país la seriedad y la fama de un país con un sistema bancario serio y estricto en cuanto a esta materia.

En la reciente evaluación que sufrió nuestro país del Fondo Monetario Internacional para cumplir con las 40 más 9 recomendaciones del GAFI, una de las cosas que se ha reconocido en esta evaluación es precisamente el cuidado que mantienen nuestros oficiales de cumplimiento en materia de política de conozca a su cliente. Otras de las obligaciones son examinar con especial atención cualquier operación con independencia de su cuantía que pueda estar vinculada a blanqueos de capitales, y suministrar a sus organismos de supervisión las declaraciones relativas a las transacciones en efectivos y cuasiefectivos por montos superiores a diez mil o sucesivas que dentro de una misma semana sumen un total de diez mil.

También tiene entre sus obligaciones abstenerse de revelar al cliente o a terceros que sea transmitida información a la UAF; es decir, que una vez el oficial de cumplimiento vea que hay una operación que amerite ser reportada a la UAF, él debe remitir inmediatamente a la UAF; sin embargo, no puede comunicarle a su cliente que esa transacción o que esa operación de él ha sido enviada a la UAF para su respectivo análisis; si lo hace, él se hace acreedor a una pena que está establecida en el Código. Además, establece procedimientos

y mecanismos de control interno conducentes a prevenir la realización de operaciones vinculadas con el delito de blanqueo de capitales, así como garantizar que sus empleados tengan conocimiento de las exigencias derivadas de esta ley; es decir, mantener a todos los funcionarios bancarios especialmente a los que son oficiales de cumplimiento con la capacitación adecuada.

Otra de sus obligaciones es conservar por un período de cinco años los documentos que acrediten adecuadamente la realización de las operaciones y la identidad de los sujetos que las hubieren ejecutado o que hubieren establecido relaciones de negocios cuando la obtención de dicha identificación hubiera sido obligatoria.

En la generación de fondos ilícitos, hay la necesidad o surge la necesidad de que esos fondos ilícitos se disfracen para poderlos introducir a la sociedad y que tengan una apariencia de legitimidad, entonces se generan los fondos ilícitos, los tratan de ubicar en sociedades, fundaciones, negocios, empresas y que es como entran a nuestras sociedades, a nuestros países y se presentan con la apariencia de una legitimidad como un negocio completamente lícito.

En cuanto a los factores de riesgo con relación al blanqueo de capitales, los clientes son los principales factores de riesgo con los que se encuentran los sistemas financieros independientemente de que sean bancos, fiduciarias, empresas de zonas libres, zonas procesadoras, las personas u organizaciones de las cuales se tenga información de estar vinculadas a actividades delictivas; personas que se rehúsan a suministrar información o no es posible verificarlas, esto es muy común en los casinos, generalmente cuando llegan con altas sumas de dinero, las personas se rehúsan a dar su identificación o a dar la información completa.

También clientes vinculados con el negocio de producción de armas o de sustancias químicas que pueden ser utilizadas para fabricación de estupefacientes; corrupción de altos funcionarios públicos; flujos de dinero no acordes con la actividad económica del cliente, puesto que hay algunos clientes que llegan a abrir cuentas bancarias con altas sumas de dinero y cuando el oficial les pregunta cuál es la actividad, dicen que esa es una actividad que genera sumas de dinero bastante grandes, lo que le indica al oficial de cumplimiento que lógicamente ha una actividad no real que está ocultándola.

Otros factores de riesgo son las sociedades off shore que generalmente son aquellas que se constituyen en un país y que comúnmente realizan sus operaciones fuera del país donde fueron constituidas. Estas empresas se convierten en refugio financiero para las personas u organizaciones para el blanqueo de capitales obstaculizando las investigaciones sobre dichos delitos.

---

Hay diferentes formas de determinar el riesgo de una operación financiera, a través del monto o valor de la transacción, el tipo de operación producto o servicio, la complejidad de la transacción y movimientos sospechosos que entra a una cuenta, eso es que lo incluyen en una cuenta de ahorros y después de allí la traspasan a la cuenta de ahorros de otra persona y después vuelve y regresa a la misma cuenta donde originalmente salió.

En cuanto a los procesos y análisis dentro de la UAF, se puede decir que hay casos que surgen directamente de la UAF, son proactivos; la UAF revisa los periódicos y la Internet diariamente, de allí puede obtener alguna información que la lleva a hacer análisis sobre algunas de las actividades de personas que hayan sido objeto de publicidad y publicaciones específicamente cuando se agarra a algunas personas o grupos de personas con tráfico de drogas o de armas o cualquier delito precedente.

A través de lo que son las homólogas nuestras que nos hayan pedido algún requerimiento, la UAF inicia un proceso de análisis, también a través de las entidades declarantes, como se analizó anteriormente, a través de los bancos o fiduciarias o loterías o cualquiera de estas instituciones que están obligadas a declarar que nos remiten los reportes de transacciones sospechosas (RTS), la UAF los analiza y si considera que es una actividad o una transacción que da méritos para iniciar una investigación, entonces la remite a la Procuraduría General de la Nación.

Los procesos de análisis producto de los preactivos o de análisis preactivos son a través de los medios de comunicación, de información o de inteligencia que son a través de las solicitudes de las homólogas nuestras y también a través del Departamento de Captura de la UAF, de los que provienen de las actividades declarantes, los análisis que hacemos y por los que recibimos de los RTS, o sea reportes de transacciones sospechosas de los bancos, de los casinos, de las empresas fiduciarias, de las casas de cambio y remesas, de las financieras, de las cooperativas de ahorro y crédito, de los administradores de inversiones, de las bolsas y casas de valores, de las empresas de Zona Libre, de las zonas procesadoras, de la Lotería, empresas de bienes y raíces, compañías de seguros y reaseguros.

¿Cuáles son las fuentes de información que utiliza la UAF para sus análisis? La UAF utiliza tres fuentes de información: la base de la misma UAF, algunas instituciones nacionales y la asistencia internacional; también de las declaraciones o de las entidades declarantes, los movimientos en efectivo superiores a diez mil, ocasionales o consecutivas, las transacciones inusuales que son reportadas por los bancos o por algunas

de las organizaciones de supervisión y control, los casos sospechosos, y de la Dirección General de Aduanas con quienes nosotros estamos también conectados directamente. Algunas instituciones nacionales que también nos dan apoyo son el Tránsito, Migración, Centro de Información y Cooperación Conjunta, Registro Público, Zona Libre de Colón, Tribunal Electoral, Policía Técnica Judicial y específicamente la UIF y la INTERPOL, y la asistencia internacional, las entidades homólogas de otros países, el grupo TEMO y periódicos nacionales e internacionales. El grupo TEMO es una red segura a la cual estamos la mayoría de los países conectados y donde recibimos información internacional.

¿Qué herramientas tiene la UAF para hacer sus análisis? Tenemos el Tribunal Electoral con el que tenemos una conexión directa, el Registro Público con quien mantenemos un acuerdo, la OFA, la INTERPOL, los periódicos y el grupo TEMO del cual ya hablé. De igual forma, recibimos los informes que vienen de las organizaciones de supervisión y control de los declarantes, la propia base de datos de la UAF; el sistema de consulta que tiene la UAF, recibe información del Tránsito y contamos con una herramienta, que es un programa grandes volúmenes de datos en inteligencia útil llamado análisis noto, es una herramienta bien sofisticada, pero muy útil para la UAF.

¿Qué sucede después de que la UAF hace esos análisis? Una vez que el analista detecta que esa transacción es sospechosa y que tiene méritos para ser remitida a la Procuraduría General de la Nación, pasa antes de llegar a la Procuraduría a un Comité Consultivo Interno que tiene la UAF, donde se discuten todos los casos, se analizan con todo el grupo de expertos y de profesionales que tiene la institución y allí se toma la decisión de si el caso tiene méritos, en cuyo caso va a la Procuraduría General de la Nación y también todos los datos pasan a la base de datos de la UAF. Si el Comité considera que no tiene méritos, entonces se queda en la UAF, pero se alimenta la base de datos con estas personas sospechosas para una posterior relación o información que nos sea útil en un caso. Estas son las funciones y la forma de cómo opera la UAF.

Para darles un poco más de detalles de cuáles son las instituciones que reportan a la UAF, les puedo decir que en el MICI tenemos cuatro casas de cambio y seis de remesas de dinero, instituciones o empresas que se dedican a remesas de dinero. Hay 146 empresas que declaran a la UAF y 530 empresas promotoras y corredores de bienes raíces, las zonas procesadoras actualmente son 46 empresas registradas que declaran. El IPACOOOP, tiene 201 cooperativas de ahorro y crédito que están obligadas a declarar. La Junta de Control de Juegos tiene 26 establecimientos dedicados a juegos de suerte y azar, que deben reportar a la UAF. La Comisión Nacional

---

de Valores tiene 30 casas de valores, 11 administradoras de inversión, 2 empresas autorreguladoras; la Superintendencia de Seguros y Reaseguros tiene 19 compañías de seguros, 6 compañías de reaseguros, 3 compañías corredoras de reaseguros. La Administración de Zona Libre de Colón tiene 3,560 compañías establecidas en esta área, todas ellas tienen la obligación de reportar a la UAF mensualmente todas las

operaciones arriba de diez mil dólares en un solo día o en una semana, varias transacciones que sumen la cantidad de diez mil balboas. Esas son las funciones y la cantidad de trabajo que tiene la UAF, y que solamente cuenta con 20 personas para realizar el trabajo de todas estas operaciones sospechosas de las cuales en la tarde de hoy me complace haberles conversado sobre ellas.

---

## ***El GAFI, la Participación de Panamá y los Efectos de sus Regulaciones en los Diferentes Sectores del País***

**Licda. Delia Cárdenas,**  
*Superintendente de Bancos  
de la República de Panamá*

---

El GAFI se conoce formalmente por sus siglas como el Grupo de Acción Financiera Internacional; es un organismo intergubernamental cuyos objetivos se centran en el desarrollo, promoción e implementación de medidas a nivel nacional e internacional dirigidas a combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Establece los requerimientos para la revisión de las técnicas de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo promoviendo a nivel mundial la opción de contramedidas lo que realiza en conjunto con organismos internacionales.

Durante la Cumbre de 1989, sostenida en París, el Grupo de los 7 del GAFI, como respuesta a la gran preocupación que existía por el lavado de dinero, se le asignó la responsabilidad de análisis las técnicas y tendencias utilizadas por el crimen organizado para lavar dinero. En los años 90, después de la realización de esta tarea, el GAFI publicó un informe que contenía 40 recomendaciones que comprendía un plan de acción orientado a la lucha contra el lavado de dinero.

Entre el 90 y el 95, el GAFI elaboró varias normas interpretativas que tienen por objeto aclarar la aplicación de determinadas recomendaciones, algunas de estas notas interpretativas han sido actualizadas en el marco de la revisión de las recomendaciones para indicar los cambios introducidos en ellas. En 1996, las 40 recomendaciones se revisaron para reflejar la experiencia de los últimos seis años y los cambios experimentados en materia de blanqueo de capitales. Estas constituyen el marco básico de lucha contra el blanqueo de capitales y ha sido concebida para una aplicación universal; abarca el sistema jurídico, penal y judicial, el sistema financiero, y su reglamentación y la cooperación internacional en especial.

El GAFI reconoció desde sus inicios que los países tienen sistemas jurídicos y financieros diferentes, de modo que todos ellos no pueden adoptar las mismas medidas y menos al mismo tiempo. Por lo tanto, las reglamentaciones constituyen los principios de acción en materia de blanqueo de capitales que los países deben aplicar de acuerdo con sus circunstancias particulares y su marco constitucional dejando entonces a los países cierta flexibilidad en su aplicación en lugar de obligarlos a cumplir con todos los detalles.

Las medidas no son especialmente complicadas ni difíciles siempre que exista voluntad política de actuar; estas medidas son esencialmente para el establecimiento de un marco eficaz contra el blanqueo de capitales como hemos dicho.

En octubre del 2001, se amplió el mandato del GAFI para abordar el tema del financiamiento del terrorismo; se tomó el importante paso en cuanto a la creación de las ocho recomendaciones especiales, las cuales constituyen una serie de medidas cuyo objetivo es la lucha contra el financiamiento de las actividades y organizaciones terroristas y que complementan las 40 recomendaciones. En el año 2003, el GAFI publicó las nuevas 40 recomendaciones las cuales fueron totalmente revisadas por los miembros del GAFI, los grupos regionales estilo GAFI y los organismos internacionales. Panamá participó en varias reuniones durante esa revisión; se puede indicar que participamos en el desarrollo de estas, no solamente en París, sino también en Roma.

A raíz de dichas recomendaciones se han desarrollado varios documentos correspondientes a las notas interpretativas, diseñadas como se ha dicho anteriormente para aclarar el significado de ellas. El 22 de octubre del 2004, se adoptó una nueva recomendación, relacionada con el financiamiento del terrorismo y tenemos ahora 9 recomendaciones especiales, las 40 más las 9, que son las que utilizan los organismos internacionales para evaluar a los países.

¿Cuál es la misión del GAFI? Llevar a todos los continentes y regiones del mundo, el mensaje de prevención del lavado de dinero y del financiamiento del terrorismo. Fomenta el establecimiento de una red para la prevención del lavado del dinero y financiamiento del terrorismo. Ella está basada en una apropiada expansión del organismo en grupos regionales estilo GAFI y una muy cercana cooperación de los organismos internacionales. Todos los países y regiones miembros del GAFI, deben implementar las 40 más las 9 recomendaciones. Para cumplir con ello los países miembros se someten a un ejercicio de autoevaluación anual y a un detallado proceso de evaluación mutua. Otra de las funciones del GAFI es la revisión de la tendencias que existen en el mundo para el lavado de dinero y sus contramedidas, o sea que se hacen ejercicios

---

tipológicos para poder conocer los distintos esquemas y poderlos contrarrestar. Los miembros del GAFI recopilan información sobre las técnicas y tendencias que utilizan los delincuentes organizados para lavar dinero y financiar al terrorismo para asegurarse que los países estén actualizados y puedan luchar y combatirlos.

¿Quiénes son los miembros del GAFI? Está representada por 31 miembros, grupos regionales estilo GAFI y las organizaciones internacionales que tienen como misión velar por los sistemas económicos y por la prevención de lavado de dinero y del financiamiento del terrorismo. De los 29 países y gobiernos miembros del GAFI, 3 son latinoamericanos y 2 forman parte del continente, ellos son Argentina, Brasil, México, Estados Unidos y Canadá. Dos organizaciones internacionales son también miembros del GAFI, la Comisión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo, China acaba de ingresar como observador. Actualmente hay solicitudes para ingresar de países como Colombia, Corea y Ucrania, entre otros.

Hablemos de los grupos regionales estilo GAFI y de los organismos internacionales, hay 7 grupos regionales estilo GAFI, el más antiguo y que cuenta con un mayor número de países miembros es GAFIC, que nos honramos en presidir.

Participan en calidad de miembros y observadores alrededor de 20 organismos internacionales, de los cuales Panamá es miembro participante de alrededor de 50%, en algunos de esos organismos estamos mano a mano con países miembros del GAFI.

Hablemos del proceso de países y territorios no cooperadores del GAFI. El GAFI ha publicado listas de países o territorios no cooperadores desde el año 2000, como una forma de impulsar a los países a cumplir mejor con las 40 recomendaciones, pero han sido criticados por varias organizaciones mundiales. Se estima que la adoptada metodología de evaluación del Fondo Monetario o del Banco Mundial para evaluar los esfuerzos antiblanqueo y antifinanciamiento del terrorismo, reemplazarán las famosas listas negras del GAFI, ya que no es política de estos organismos, el Fondo Monetario y del Banco Mundial, crear listas.

Es clara la importancia de una evaluación positiva por parte de estos cuerpos multinacionales y, en los casos de incumplimiento, los tratará el GAFI caso por caso. En el caso específico de nuestro país, el 22 de junio del 2000 Panamá fue incluida en la lista de países no cooperadores junto con otras 40 jurisdicciones. En esa lista nosotros sufrimos un resquebrajamiento de la imagen del país, en especial del Centro Bancario Internacional, que representa el 8% del Producto Interno Bruto. Debido a esa situación, se

hicieron unas reuniones internas donde participaron todos los sectores del país, y gracias a la cooperación del sector privado, del sector público, gobierno, oposición, y sobre todo los Legisladores, nosotros pudimos lograr el 2 de octubre del 2000, aprobar las leyes que nos hacían falta. No era que Panamá no tenía leyes, tenía más de 40 leyes vigentes y en ejecución, pero no teníamos delitos subyacentes en materia de blanqueo de capitales y solamente era en relación a drogas, era una de las razones las otras más relacionadas con el funcionamiento de la Unidad de Análisis Financiero, que tenía que ser totalmente independiente.

El 3 de octubre del 2000, el gobierno nacional emite los Decretos 163 y 213 que le da las fuerzas a la Unidad de Análisis Financiero, y que permite que esta Unidad pueda solicitar información directamente a los bancos. El 1 de febrero del 2001, el GAFI emite un comunicado reconociendo los avances, pero anunciando que está insatisfecho, porque ningún país de la lista ha promulgado e implementado todas las reformas necesarias. En el caso nuestro, ellos querían ver la implementación de la ley y consideraban que era prematuro. El 9 de febrero del 2001, el GAFI felicita a Panamá por el progreso realizado, y solicita un plan de implementación para combatir el blanqueo de capitales, ese plan de implementación se formuló, se les envió y se cumplió; por esa razón, el 22 de junio del 2001, Panamá es excluida de la lista de países o territorios no cooperadores y contrario a otros países no ha tenido que ser monitoreado por ninguna otra razón.

En la actualidad, ningún país de Latinoamérica o del Caribe está en la lista de países no cooperadores, la cual quedó reducida a 3 países luego de haberse incluido hasta 19 en el año 2001. En la reunión plenaria que acaba de celebrarse en Singapur del 6 al 10 de junio, se le levantó el monitoreo a Guatemala, y posiblemente en la reunión que se va a realizar en octubre en París se haga lo mismo con Bahamas.

¿Cuáles han sido los logros obtenidos por nuestro país? La República de Panamá, en la Superintendencia de Bancos, asumimos la Presidencia en octubre del 2004 del Grupo de Acción Financiera del Caribe GAFIC, organismo regional estilo GAFI más antiguo como les había dicho que reúne 30 países y jurisdicciones del área centroamericana y del Caribe. Ese agente regional es el encargado de evaluar a los países miembros en el cumplimiento de sus 40 más las 9 recomendaciones contra el lavado del dinero y el financiamiento del terrorismo. También funge como medio de divulgación llevando la vocería del GAFI, representando así mismo ante dicho organismo los intereses de los países miembros, eso lo hemos estado haciendo durante nuestra presidencia. Es

---

un medio para capacitar y entrenar funcionarios de los países para ayudarlos a combatir los referidos ilícitos.

Los países del Caribe que conforman el GAFIC han experimentado durante la presidencia de Panamá avances y logros significativos, el papel crucial en el campo internacional desplegado en este respecto ha dado buenos resultados. Ninguno de los países del área se encuentran dentro de la lista de países no cooperadores, las comunicaciones entre jurisdicciones han evolucionado positivamente, los intercambios de conocimientos y experiencias en esta lucha conjunta se ha incrementado, y se ha actualizado el sitio web del organismo.

En noviembre del 2005, Panamá traspasará la Presidencia de GAFIC a Jamaica, en la persona del Procurador General, quien recibirá la dirección de un GAFIC revitalizado, saneado, con proyectos organizativos y de capacitación en marcha y sobre todo con una mística, fortalecido en la tarea contra el lavado de dinero y contra el financiamiento del terrorismo, y una excelente relación con el organismo madre, con el GAFI.

Otro logro radica en el fortalecimiento de la imagen de nuestro país por contar con instituciones de primera línea como la UAF, la Comisión de Valores el IPACOOOP, tengo que mencionar la Superintendencia de Bancos entre otros, que han logrado ganarse el respeto de las instituciones homólogas en países dentro y fuera de la región, al igual que de los organismos internacionales. A lo interno, se ha logrado despertar la concienciación de la comunidad en general sobre la necesidad de prevenir y combatir los delitos del blanqueo de capitales y del financiamiento del terrorismo. Lo expresado ha causado un reconocimiento amplio del espíritu cooperador de nuestro país de la lucha contra dichos flagelos. La tarea de equipo de la UAF, otras instituciones del Estado, entidades de orden privado y la Superintendencia de Bancos ha logrado fortalecer su propio desempeño en actitud de alerta ante posibilidades del uso indebido de los servicios que proveen instituciones del país y en beneficio del sistema financiero, el no financiero entre otros con una repercusión efectiva y sobre todo positiva en la economía del país.

Este logro convierte a nuestro país en un auténtico modelo y líder de la región que causa que se requiera la participación de sus funcionarios en Foros Internacionales para exponer la implementación de la metodología que se está utilizando para medir el cumplimiento de los países. Ahora mismo en Costa Rica hay funcionarios panameños como instructores

explicando cómo funciona la evaluación con implementación de la nueva metodología.

Podemos afirmar que Panamá, con muy pocos esfuerzos, cumple en gran parte con las 40 más las 9 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera, satisface los requerimientos del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, del Comité sobre Supervisión Bancaria en especial, y de otras agrupaciones que entre sus prioridades promueve la lucha frontal contra estos delitos.

Debido a que el GAFI reconoce la importancia de dialogar con el sector privado para mejorar la implementación de las 40 más las 9 recomendaciones está preparando un documento y la logística para realizar reunión conjunta o seminarios con dicho sector. El GAFIC va a promover en la región reuniones similares para mejorar la comprensión y la implementación de medidas correctivas que sean necesarias.

Hablemos de algunas tareas pendientes, que requerirán cambios en la legislación. Mencionaremos algunas tareas en adición a la que determiné resultados de la evaluación que el Fondo Monetario hizo recientemente al país. El 31 de mayo terminó la evaluación con la nueva metodología y esa misión fue coordinada con éxitos por la licenciada Orcila de Constable y su equipo de la UAF.

¿Qué queremos de los Legisladores? Que se logre una legislación en una ley la autonomía financiera de la UAF, que se adicionen otras actividades a la obligación de declarar a la UAF, que se regulen y se controlen las organizaciones sin fines de lucro, que se mantenga una permanente vigilancia en el control de actividades o de productos nuevos.

Aprovechamos este Foro para agradecer y resaltar que gracias al apoyo de muchos panameños, Panamá se encuentra en una posición destacada muy alejada de la experiencia 2000, 2001, que experimentó y es precisamente este Foro el adecuado para resaltar la dinámica labor de la Comisión Nacional para el Estudio y Prevención de los Delitos Relacionados con Drogas, CONAPRED, la Comisión para la Prevención, el Control y la Erradicación de la Droga, el Narcotráfico y el Lavado de Dinero de la Asamblea y un especial reconocimiento a la Asamblea Nacional como cuerpo legislativo, cuyos miembros, en forma muy responsable, con mucho sentido de Patria, al discutir y aprobar las leyes contra el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo como delito autónomo, sentaron las bases para que nuestro país fuera considerado como líder y modelo de la región.

---

## ***Métodos del Lavado de Dinero Aplicados, con Casos en Estudio***

**Licdo. William Jiménez,**  
Agregado Adjunto del Departamento  
de Seguridad Nacional de los Estados Unidos

---

Yo llevo ocho años aquí en Panamá, ya tengo pasaporte chiricano, siento un aprecio especial por esa área de Panamá, en especial, por Cerro Punta, que cuando uno sube tiene un olor tan particular, y los chiricanos nada más entendemos eso; es un lugar verdaderamente muy bonito. Primero estuve como agregado adjunto, para la Secretaría de Aduanas en la Embajada Americana, luego de los ataques del 11 de septiembre, se creó el Departamento de Seguridad Nacional, Aduana y Migración, lo convirtieron en un solo departamento, y hemos estado en un proceso de reingeniería, en los últimos tres años, y todavía estamos en ese proceso, es una situación un poquito difícil porque el ser humano, es reactivo al cambio por naturaleza y a pesar de que uno trata de ser lo más objetivo, pues a veces se le hace un poquito difícil, pero hemos hecho y seguimos trabajando con el mismo ahínco.

Ya los expositores anteriores les hablaron sobre lo que constituye el lavado de dinero. Sabemos que el lavado tiene tres etapas que son: la colocación, el cubrimiento y la integración cuando ya el dinero está blanqueado. Yo estoy consciente después de trabajar con entidades en Panamá que son tan o más profesionales que muchas entidades que yo he visto en los Estados Unidos, pues sé que nosotros no tenemos la solución para todos los problemas; lo que yo les voy a presentar es para que ustedes vean cómo lo hacemos y cojan lo mejor.

Sobre el sistema de transferencia ilícita quiero mencionarles algunos porque en los casos que voy a tocar se van mencionar estos sistemas de transferencias, los del Medio Oriente, los indostanes, árabes, pakistaníes toda esta gente utiliza estos métodos que no son otra cosa que introducir la plata en los Estados Unidos y otra persona entrega la remesa en Pakistán, la India o en Afganistán, donde sea en el Medio Oriente y no se mueve a ninguna parte el dinero.

En este sistema el cambio de peso en el mercado negro, yo les voy a tocar un punto porque hace unos meses yo hice una presentación en la escuela secundaria donde estudia mi hijo y el tema que él escogió fue el intercambio de pesos, cuando hice esa presentación en la escuela vi que los muchachos la entendieron fácilmente. Básicamente este proceso es un proceso en el cual se mueve el dinero sin dejar el país. El criminal, que es un productor de la droga que se encuentra

en Colombia, el vendedor o corredor de pesos y dólares, que es el elemento común en ambos lados, y el negociante; luego, en Estados Unidos, hay un negociante también, el corredor de dinero, que es el mismo que se encuentra en Colombia, y un criminal, que es el que distribuye la droga para los propósitos del ejemplo.

Vamos a asumir que los que están en el lado izquierdo es Colombia y los del lado derecho, Estados Unidos. Vamos a asumir que estos son quinientos kilos de cocaína y esta cocaína la envían a los Estados Unidos; estos quinientos kilos van a costar dos millones de dólares, se los voy a entregar a otra persona que se va ocupar a distribuir los kilos en Estados Unidos; ya los kilos llegaron a los Estados Unidos, les deben dos millones de dólares al señor que está allá. Hay otro: el comerciante, que para estos efectos es un distribuidor de cigarrillos, solicita de Estados Unidos cuatro contenedores de Marlboro y vamos a decir que Agapito, que es un comerciante lícito y que hace dinero distribuyendo cigarrillos, envía cuatro contenedores a Colombia y estos contenedores valen dos millones de dólares; este señor que está aquí le debe a Agapito dos millones de dólares. ¿Vieron eso, verdad? Tenemos que le deben dos millones y el señor que está allá les debe al que mandó los cigarrillos, pero vamos a tener un corredor, y él es el corredor que conoce al criminal y se acerca al señor que encargó los cigarrillos y le dice tú le debes dos millones a Estados Unidos; y en lugar de pagar dos millones, paga un millón quinientos mil, me los das a mí y yo los pago allá. En lugar de eso, como se los vas a pagar en pesos, estos son dos millones y como está el cambio, mil seiscientos pesos por cada dólar, él recoge el pago que él hace de los dos millones por los cigarrillos, pero en lugar de llevarlos para que se los pague al que produjo la droga y envió la droga para los Estados Unidos eso no termina ahí, porque aquel no ha recibido sus dos millones de dólares por los cigarrillos. Este señor también tiene gente en los Estados Unidos que saben que les envió los dos millones a aquel y se acerca a mi amigo y le dice: "Tráeme todo ese efectivo" y se presenta con unas cajas de Pampers llenas de plata en billetes de veinte, de cinco, que es lo que ellos usan, se los entregan al señor aquí, el señor coge esa plata y va a cambiar por los métodos que él tiene y la deposita en un banco y le entrega el cheque al señor aquí pagándole los dos millones de dólares y, si ustedes se fijaron, los dos millones salieron del distribuidor

---

de droga no dejaron los Estados Unidos en ningún momento; lo mismo que los pesos.

Otro sistema de transferencia utilizado es el comercio por venta; para estas ventas se utilizan la sobrefacturación y la subfacturación para poder cubrir el dinero que se va a lavar. Regularmente, como investigador de fraudes de aduanas, hacemos muchas investigaciones de este tipo y llevamos a cabo acusaciones por blanqueo y subfacturación y sobrefacturación, en el sistema de piedras preciosas y valores. En este particular, les voy a demostrar un caso que se hizo en Nueva York, que esta era la forma de mover el dinero: las transferencias a través de las casas de cambio también se utilizan muchísimo para mover el dinero sucio; este fue un caso que hizo la aduana de los Estados Unidos en el cual se estaba traficando y moviendo el dinero a través de pólizas de seguro. Aquí se menciona a Colombia, Estados Unidos y la Isla de Hombres, porque son los lugares donde se llevaron las pólizas, pero aquí en Panamá la UAF y la Fiscalía de Drogas logró confiscar y apropiarse de uno punto tres millones de dólares. Quería mencionarles que sí se utiliza y que Panamá ha participado y se ha apropiado aquí de uno punto tres millones en este sistema; en este caso en particular se logró confiscar veinte millones de dólares, participó el gobierno de Colombia y Estados Unidos.

En este aspecto, quiero que conozcan las partes de movimiento del dinero. El dinero se obtiene de diferentes formas, no solamente droga, hay muchísimas formas ilícitas de crear este dinero. Una vez se crea este dinero hay que moverlo y para que entre en el sistema se utilizan diferentes métodos, que pueden ser acciones o comprando bonos o valores en el mercado de valores, comprando bienes raíces, en envíos en bultos a través de los casinos, a través de casas de cambio y el contrabando de dinero, cogiendo el dinero y escondiéndolo.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, a principio del siglo pasado, no se permitía a los hebreos tener propiedades o bienes y raíces en Europa, y ellos para poder tener el dinero, como no lo podían invertir en bienes raíces, lo invertían en diamantes y se dedicaron al comercio de diamantes, y era donde ellos tenían su plata invertida. La Ley Patriota, después del 11 de septiembre, le dio más fuerza a la ley que ya existía, que exigía que se reportaran todas las transacciones después de diez mil dólares que no son solamente las instituciones bancarias, cualquier lugar donde se haga una transacción de más de diez mil dólares se tiene que reportar y se considera una transacción monetaria y es de esa cantidad de dinero, y en este caso en el código de los Estados Unidos el 31,53,32 tienen tres elementos para indicar este delito, primero que sean más de diez mil dólares, que los traigan escondidos y tercero que tenga que reportarlos y no los reporte. Desde que

se firmó la Ley Patriota en octubre del 2001 hasta septiembre del dos mil cuatro, se llevaron a cabo doscientos setenta y cuatro arrestos, hubo doscientas cincuenta y ocho acusaciones y se confiscaron ciento once millones de dólares en dinero que no fue declarado y que se estaba transportando en forma de contrabando.

Hay un caso en particular que quería mencionarles porque no fue solamente dinero, sino que fue una conexión con el narcotráfico y fue en la policía de Mississippi. En agosto del 2002 detienen un auto Porsche de México, estaba corriendo en Estados Unidos e iba de norte a sur, venía de los estados del norte hacia México y la policía lo detuvo por una violación de tránsito, cuando registraron el vehículo, encontraron que tenía en una maleta escondido un millón cien mil dólares. La persona que manejaba dijo: "Este dinero no es mío, yo sabía que había dinero, pero no sé cuánto había ni dónde estaba". Entonces le indica más adelante que él llevó ese carro a México y se lo entregó a una persona que se lo dio al otro día y lo trajo hasta Chicago y ahí se lo entregó a otra persona que removió lo que habían puesto en México y metieron dinero y él iba hacia México para entregarle el carro al mismo que se lo había entregado anteriormente. El detalle que hay es que cuando nosotros hacemos un caso, introducimos esto en nuestro sistema de datos.

Esto es para que vean que ustedes no notan nada en la persona, pero sí está portando dinero en cantidades significativas y claro nosotros los aduaneros hemos tomado entrenamiento en estas últimas cuatro semanas en el aeropuerto para que vieran y pudieran hacer el perfil de la persona, no solamente al verla, sino también al interrogarla, al ver sus documentos, su reacción, el sistema simpático del cuerpo humano, que es el que reacciona, es una maravilla cuando usted tiene temor que lo detecten.

Se hizo un operativo recientemente en la calle 47 de New York, donde está la mayor parte de las joyerías, y se origina en un caso que hizo el Departamento de Investigaciones en donde detuvieron a un lavador de dinero. Los lavadores de dinero tienen sus métodos para que el individuo coopere y este cooperó y indicó cómo era que el transportaba el dinero y no solamente eso, sino que introdujo un agente encubierto de nosotros del Departamento de Inmigración y Aduanas para que pasara como un lavador de dinero para esta organización en Colombia y este agente iba y recogía la plata de los distribuidores de drogas en New York y la llevaba a estas joyerías.

Este era el proceso que ellos tenían: lo llevaban a la joyería y en esta joyería los joyeros le vendían a la organización en Colombia oro y piedras preciosas; el oro se lo convertían en diferentes cosas disfrazado para que no se viera que era oro y

---

podiera entrar a Colombia; luego que llegara a Colombia volvía y se vendía entonces como oro y el delincuente recibía su plata en Colombia movida. En este caso se arrestaron a veintitrés personas, las cuales fueron acusadas y se confiscaron 140 kilos de oro que se estima en uno punto cuatro millones en efectivo; se confiscaron cocaína, armas y vehículos. Este caso se trabajó en conjunto en ambos extremos, en los Estados Unidos y Colombia. Colombia enviaba la droga y de Estados Unidos se enviaba el oro y las piedras preciosas. Se traficaba con tuercas de oro pintadas que se enviaban a Colombia; el oro lo convertían en herramientas, en piezas que no tuvieran ninguna conexión con oro o sin valor, luego los limpiaban y quedaba el oro.

Otro caso muy conocido fue cuando se descubrió que se estaban depositando cantidades que no tenían sentido e

inmediatamente se transferían a Afganistán, que es un gran productor de heroína. En este caso, se arrestaron a seis personas: el dueño y el empleado de Axes Corporation y cuatro transportadores de dinero sin licencia; Axes tenía su licencia para poder remitir dinero, pero los otros cuatro no tenían; estos recogían el dinero en New York lo llevaban a Axes y este los transfería inmediatamente a Afganistán y los Emiratos Árabes. Estos fueron los indicadores de depósitos grandes, las transferencias electrónicas sin sentido que se enviaban al Medio Oriente, estructuraban los depósitos para evitar hacer los reportes y en una que el empleado fue a llevar una gran cantidad de dinero el gerente del banco le pidió la identificación y este se negó a hacerla y ahí fue que le hicieron el reporte de actividad sospechosa. Lo más importante que ustedes noten que el negocio no tiene el patrón que tienen los negocios normales que llevan ese mismo tipo de trabajo.

---

## ***Medidas de Control para Evitar el Financiamiento del Terrorismo***

---

**Dr. Carlos Oviedo,**

*Ex Director General de Políticas de Drogas  
y Estupefacientes, Bogotá, Colombia*

---

Las dos terceras partes del dinero del narcotráfico que regresa a nuestra patria llega a manos de organizaciones alzadas en armas, insurrectas; eso quiere decir que al año, las organizaciones criminales a las que estoy haciendo alusión manejan más o menos tres mil millones de dólares, que podrían superar por poco o por mucho, los recursos que manejan nuestras fuerzas militares en su conjunto. Una pequeña diferencia, ellos pueden ser en total 30 mil hombres, alzados en armas, nuestras fuerzas militares sumando la policía y las fuerzas militares, estamos hablando de más o menos 500 mil hombres, y buena parte de los gastos administrativos y pensionados hacen que la nómina sea bastante más pesada.

Si los cálculos son correctos más o menos hay un ingreso per cápita, por cada guerrillero por el orden de cien mil dólares anuales; la verdad es que cada guerrillero recibe un miserable salario que apenas llega, al año, a dos mil o tres mil dólares, lo que queda en manos de los cabecillas y cuadrillas es la mayor parte de esas ganancias.

Las fuentes de financiación son a la vez su fortaleza y su talón de Aquiles, les da los recursos, pero desvirtúa su lucha revolucionaria y su discurso seudopolítico altruista; es decir, que todavía hoy hay guerrillas que piensan que hay que robar a los ricos para darles a los pobres, lo que queda desvirtuado con la cifra que acabamos de revelar.

Grandes fortunas les permite, invadir, contaminar y corromper la estructura de la administración pública, sectores económicos y la sociedad en todos los niveles. ¿Por qué combatirlos? Se combate las finanzas del terrorismo porque se busca deshacer los nexos que existen entre una sociedad que a veces se lucra y se beneficia de esos recursos, porque se siente indolente ante la amenaza y la violencia, pero presta su concursos pasivamente, calladamente, facilitando el manejo de los capitales de esos dineros que mandan. Buscamos congelar y aislar los fondos de empresas criminales, y debilitar su estructura económica y logística de alguna manera en una conferencia cuya memoria queda en esas organizaciones internacionales y amenazas al terrorismo.

Señalaba en esa ocasión al alto mando militar que convenía para su estrategia militar fortalecer el campo de inteligencia financiera para cuidar las defensas criminales, eso como

resultado puede ser mucho más o tan eficaz como lo pueden ser los otros frentes de lucha que valientemente libran nuestras autoridades en mi país.

Quiero señalar que si bien Panamá ha estado distante de los embates del terrorismo, la verdad es que todos sus vecinos e incluyo Centroamérica y el entorno próximo, hemos sufrido directamente la violencia de ese terrorismo y quiero decir que también Centroamérica. Estoy hablando de que Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador han tenido esta dura experiencia que estamos mencionando, como la han vivido también Perú, Colombia, entre otras naciones.

¿Qué hacer? Fortalecer intercambios de inteligencia, información financiera de importancia, operación de la Superintendencia de Bancos a través de la inteligencia policial, a través de las agregadurías militares, que son fuentes importantes de intercambio de información fluidas que sirven en esta lucha. Principios y responsabilidad de los defensores, porque la cooperación contra el terrorismo demanda de esa colaboración, o puede ser que en algunos lugares se enfrente la violencia, en otros se lucra de los capitales ilícitos y estoy hablando concretamente de lo que suele pasar y lo que las organizaciones como el GAFI llaman paraísos fiscales; y aclaro que Panamá no es un paraíso fiscal y así lo entiendo y así se lee en la posición oficial tantas veces expresada por la República de Panamá.

Quiero resaltar la Convención Internacional del 99, pues quité en el marco de la ONU en New York, pero especialmente en la resolución del Consejo de Seguridad, la trece setenta y tres que se dio pocos días después del 11 de septiembre, y la Convención Hemisférica contra el Terrorismo del mes de octubre del año 2001, en donde todos ellos apuntan a las necesidades políticas, estandarizar normas en los países que conduzcan a enfrentar el fenómeno de manera semejante, y la argumentación es muy simple: no importa cuál sea la justificación que tenga la organización criminal, pueden ser factores raciales, pueden ser factores religiosos, pueden ser reivindicaciones seudosociales, todos esos dineros matan, por lo tanto hay que buscar la manera de arrebatarlo a la organización criminal porque el terrorismo no tiene justificación ninguna y los actos de barbarie y violencia no pueden seguir asolando a nuestros conciudadanos.

La Asamblea de Naciones Unidas condena a todo acto, método y práctica terrorista por criminal y justificable donde quiera y quien quiera la cometiera, esto a propósito que algunas veces en algunos países se dice: "Bueno, hombre, pero si es que nos estamos matando aquí entre los israelitas y los palestinos", y algunos toman partido por la causa y si las bombas las ponen uno u otro se justifican. Pues bien, lo que está diciendo no tiene justificación ninguna en ningún lugar del mundo; la violencia no es el medio idóneo para expresar las opiniones y se clama por un país y un mundo y una sociedad más tolerante, más justa, más equilibrada. Condena la financiación del terrorismo ya sea directa o indirectamente a través de organizaciones caritativas sociales, culturales o con derivados ilícitos, tráfico ilegal de armas, estupefacientes y asociaciones ilícitas. Lo que dice el instrumento de Naciones Unidas de que estoy hablando es congelar, incautar y confiscar activos, cooperar internacionalmente con nuestra asistencia judicial, policial, inteligencia, adherirse a los convenios contra el terrorismo, adoptar medidas preventivas de un sistema integral para la prevención y facilitar vías de comunicación internas y externas para esa cooperación, efectuar controles a las remesas de dinero, generar información viajera que acompañe la operaciones internacionales; es decir, el país que recibe el dinero para transferir a otro país, no debe enviar solamente la orden de transferencia, sino también quién genera la transferencia, con el propósito de que el país receptor pueda tener alguna información adicional para contactar, y controlar a las organizaciones no gubernamentales o caritativas que utilizan ese disfraz para manejar dineros del terrorismo.

Frente a la tipificación de las finanzas del terrorismo, se dice que los estados partes, su legislación interna, debe sancionarla con penas adecuadas al carácter grave; eso lo dice el artículo cuarto de la convención de New York, incluso y puedo aportar si fuera de interés de la Asamblea Nacional que alguno de esos instrumentos que ya están en poder de ustedes, algún instrumento general, a manera de recomendación, por eso los organismos internacionales que llamé algo así como modelo de regulación para el combate de las finanzas del terrorismo, ese documento estará a su disposición y de los organizadores si a bien quieren tomarlo o pueden bajarlo directamente de internet. Esta tipificación debe tener un componente doloso; es decir se debe sancionar penalmente a quien financie el terrorismo de manera intencional, sabiendo que los recursos van para propósitos malsanos; es esa la conducta que se sanciona, así no se participe directamente de la antiterrorista, el perpetrador debe haber tenido o bien la intención de destinar los fondos a la financiación de actos de terrorismo o bien el conocimiento de que los fondos se utilizarían para tal fin. Ese

elemento de intención y conocimiento debe ser resuelto de acuerdo con la ley penal de cada uno de los estados parte. Eso hace referencia a la legislación de cada país, habrá algunos países de influencia anglosajona que podrán tener la manera de deducir la intención de figuras como la ceguera intencional; en otros casos de los países de tradición continental querrán demostrar el dolo a partir de la conducta subjetiva, la intención individual del actor del ilícito.

Es conveniente hablar de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, porque ellas también pueden ser utilizadas para mover los capitales de las organizaciones terroristas; es claro, hoy por hoy el ochenta por ciento de los negocios que se desarrollan en el mundo se desarrollan a través de personas jurídicas, las grandes corporaciones son dueños de gran capital, por ende sería de ignorantes desconocer que son las corporaciones financieras o las corporaciones de vehículos compartidos también utilizados para el manejo de esos grandes capitales. Por lo tanto, en los estados anglosajones y en algunos estados continentales europeos, Francia, España, Holanda, se establece la responsabilidad de hacer a la persona jurídica como también a los administradores, dueños, accionistas de estas y quienes son los verdaderos beneficiarios de ese gran capital. En la resolución trece setenta y tres del Consejo de Seguridad se establece que existe una conexión estrecha entre el terrorismo y drogas ilícitas, lavado del dinero, tráfico de armas, por eso se exige a los estados tipificar como delito las disposiciones de fondos para el terrorismo, congelar los fondos, prohibir que se pongan los fondos a servicios financieros a quienes intentan desarrollar actos terroristas y asegurar su enjuiciamiento; es bastante amplio lo que dice la resolución: tipifiquemos el delito, congelemos fondos y evitemos que los financiadores y perpetradores de actos terroristas logren disfrutar impunemente huyendo del territorio donde han cometido sus actos.

Algunos requisitos que se adicionan en esta Convención son:

- 1- Se prohíbe el suministro del respaldo financiero a organizaciones terroristas y debe impedirse la influencia de fondos y servicios a terroristas y organizaciones en mandato para los estados. Parece claro que es al legislativo de cada país que le corresponde adoptar, de la manera más adecuada a su derecho interno, la aplicación de ese instrumento internacional, así como impedir la influencia de fondos a discreción de los estados. Se busca congelar los activos de personas que ponen recursos financieros a terroristas y pedirles la prestación de los servicios financieros a esas personas. Eso explica un poco la existencia de listas que generan las oficinas del gobierno de los Estados Unidos;

corresponde a la Oficina de Control de Activos en el exterior sacar listas de las personas que son calificadas como terroristas; las personas que son calificadas como narcotraficantes, en fin una serie de calificaciones y se les prohíbe a todos los americanos, pero también en general a quienes desarrollan negocios con Estados Unidos, así no sean americanos, tener cuidado y no hacer negocios con estas personas con el propósito de no ser utilizados prestando servicios financieros a tales personas. Cada estado parte debe establecer que el delito que no se comete en el territorio de ese estado haciendo actos terroristas, sino en otro territorio, pero el dinero se maneja en este, aquí se debería considerar como delito, también cuando suceden estos actos a bordo de un buque o son cometidos por un ciudadano de ese estado pensemos que el terrorista es de nacionalidad equis, pero está en otro país y comete el acto terrorista en otro país, pues el país del cual es oriundo también tiene competencia, al igual que el país donde desarrolló el acto de terror. El congelamiento es claro el concepto sobre él y su solución. Es claro que el congelamiento y la incautación y confiscación son unas de la herramientas de lucha contra las finanzas del terrorismo. La asistencia judicial, la extradición y la cooperación internacional y de los instrumentos que he mencionado por Naciones Unidas, la resolución del Consejo Seguridad y la recomendación de un organismo que se llama el GAFI, todos coinciden en la necesidad de prestar asistencia judicial y extradición recíproca a quienes financian y perpetran actos de terror. También hay que prestar atención a operaciones inusuales, eso funciona igual en el sistema financiero, funciona igual en sector cambiario porque también se debe, cuando se desarrollen operaciones, comunicarlo a la autoridad y conservar los registros de transacción financiera declarada como delito contra el terrorismo.

- 2- Declarar como delito el financiamiento del terrorismo y lavado de dinero relacionado con este.
- 3- Congelar y confiscar los bienes de los terroristas.
- 4- Informar sobre transacciones sospechosas relacionadas con el terrorismo.
- 5- Brindar cooperación internacional.
- 6- Prestar atención a la organización de dinero alternativa, remisión, transferencia, cablegráficas y control sobre entidades sin ánimo de lucro.

Esas medidas deben contribuir a ese propósito: combatir las finanzas del terrorismo. La declaración americana recoge esos postulados, por lo tanto no me he de referir a ella en la

medida en que su explicación ya ha sido dada en los otros instrumentos internacionales.

Tenemos que cuando hablamos de combatir las finanzas del terrorismo estamos hablando de inteligencia financiera contra el terrorismo; y eso se traduce en contra la fuente de financiación, congelar los activos de los terroristas, identificar y enjuiciar a los testaferros y auxiliares. Veamos rápidamente algunas de esas cosas: congelar los activos, el decomiso provisional o definitivo de esos recursos aplicando medidas como la extinción del derecho del dominio, multas a quienes desarrollan esas prácticas, identificar esas cuentas e inversiones para tomar como medida cautelar el congelamiento de esos fondos. Los terroristas pagan de muchas maneras, en algunos casos en efectivo, con transferencias, canje de droga por armas, el comercio de armas está activo y afecta la región, Centroamérica, Sudamérica, es un comercio activo de armas, se canjean armas por drogas, desviación de maquinarias, titulación y ocupación de tierras, aprovechamiento, apropiación ilícita de ganado, etc.

Los terroristas, según el país donde operen, manejan los negocios de distintas maneras: algunos manejan su frente financiero llevando recursos al lomo de mula, pero también utilizan idiotas útiles, y perdonen la expresión, porque quizás no es muy conocida en estos lados, pero hacemos referencia a aquellas personas que sabiendo que es posesión ilícita igual prestan su cuenta para manejarles los dineros a las organizaciones terroristas así lo hagan a título gratuito o cobren una comisión y se están prestando para el manejo de las finanzas del terrorismo generando el daño para toda la sociedad.

La inteligencia financiera significa identificar con qué frecuencia pagan, dónde pagan, cuánto pagan, quiénes pagan, a quiénes les pagan, sobre eso las autoridades, en el caso de nuestro país tienen muy claro ese panorama y habrá ocasión para escuchar al Coronel Peña, agregado militar de la Embajada de Colombia en Panamá, que nos ilustrará más al respecto. Discrepo con una opinión expresada por uno de los conferencistas en la jornada de la mañana, que decía, a una pregunta del auditorio sobre si había coincidencia entre el terrorismo y el narcotráfico, y el expositor dijo que no hay coincidencia entre el lavado de dinero y el terrorismo. Es una opinión que dista entre el expositor y yo, y es que sí hay similitudes entre el lavado de dinero y la finanzas del terrorismo; el dinero lo parten de distintas formas, pegado a su cuerpo, maletas de doble fondo, en cajuelas de vehículos; ese dinero no sabemos si se destina a financiar más actos de narcotráfico o a financiar actos de terror.

Hemos mencionado que hay una gran coincidencia donde el narcoterrorismo son las dos caras de la misma moneda:

---

sistema financiero como el sistema alternativo para mover el dinero, utiliza el contrabando de dinero, el comercio basado en transferencias. Debo hacer mención a jurisdicciones no cooperantes, el mismo GAFI tiene 25 criterios para decir si son cooperantes. En mi continente tenemos una buena calificación como países cooperantes, como países hermanos que somos y nos colaboramos unos a otros cuidándonos nuestras espaldas, evitando que los terroristas y los lavadores de dinero hagan de nuestro territorio, de cada una de nuestras naciones lugar seguro para manejar sus fortunas.

América Latina, toda Norteamérica, toda América hace frente común en esta lucha contra el terrorismo y contra el lavado de dinero. ¿Qué diferencia hay entre lo uno y el otro? Quizás la diferencia es el propósito, porque el lavado de dinero pretenderá en su ocasión y aquí hay una columna de finanzas de terrorismo y estamos hablando del lavado de dinero y fijense que en el caso del terrorismo pueden ser recursos legales e ilegales los que se destinan a finanzas del terrorismo, por ejemplo en el caso de Osama Bin Laden parece que parte de su fortuna la obtiene en el juego de la guerra.

En resumen, los terroristas manejan finanzas obtenidas de la actividad criminal, del narcotráfico, secuestro, extorsión,

desplazamientos, muertes violentas, todo un accionar que logra penetrar la economía y las finanzas de los países. La actividad de los grupos terroristas demanda grandes sumas, por ello la batalla debe intensificarse contra sus finanzas, ya que ellas operan con inmensa capacidad de daño, con lo que construyen riquezas y cobran vidas humanas sin poner límite a su crueldad y capacidad de destrucción.

Llegamos a algunas conclusiones: a las operaciones terroristas hay que derrotarlas, aunque tengan el frente militar y político, pero también ese frente financiero que ha de poner a funcionar su poderío económico para mermar su capacidad de año y de maniobra operativa y obtener su desintegración, para ello es necesario modernizar los ordenamientos jurídicos y promover la cooperación internacional. Si ustedes comparten con nosotros estas reflexiones, y apoyan en esta fiera lucha que viene dando el sistema financiero aquí en Panamá, como lo viene haciendo el sistema financiero colombiano y de otros países del mundo, Estados Unidos y demás, si todos estamos del mismo lado, juntos estamos sembrando por un mundo mejor. Nuestros hijos y nosotros mismos merecemos vivir en paz.

---

## *El Plan de Seguridad Democrática. Aplicación contra el Terrorismo*

---

**Coronel Héctor Eduardo Peña Porra,**

*Agregado Militar de la Embajada de Colombia en Panamá*

---

En nombre del señor Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, en nombre de nuestra Embajadora en la República de Panamá, la doctora Gina Benedetti de Vélez, quiero presentarles un cordial saludo y nuestros agradecimientos a los miembros de la Asamblea encargados de la Comisión contra las drogas por brindarnos esta oportunidad. Para mí es motivo de especial orgullo y complacencia tener la oportunidad de dirigirme a ustedes y poder compartir algunas de las experiencias en la situación que hemos venido afrontando hace 40 años, que por cierto es muy dolorosa, muy triste y que uno quisiera que esto no le fuera a suceder a los países vecinos. Los felicito a los miembros de la Asamblea porque veo que se han preparando y eso es muy importante. El terrorismo no tiene fronteras, no tiene credo, no tiene religión, no tiene raza, ataca en forma indiscriminada y sin darnos cuenta ha sorprendido a las potencias más grandes del mundo, de manera que es importante prepararse y hacer este tipo de eventos.

Quiero hablarles y comentarles las medidas que se han tomado actualmente en el país y con las cuales estamos saliendo adelante; los antecedentes históricos del narcotráfico en Colombia iniciaron en la década del 70 con la marihuana, posteriormente en la década del 80, con la cocaína y los 90 con el opio; actualmente, continuamos con la cocaína el opio y otros más. La motivación que tuvieron quienes se dedicaron a este narcotráfico básicamente fue el dinero fácil, y básicamente también fue empleado como un arma estratégica; inicialmente los narcotraficantes en Colombia llegaron a tener un perfil muy alto, dejaron de estar infiltrados casi en todos los estamentos de la sociedad, se distinguieron por sus excesos de lujo y esta riqueza la trataron de utilizar para gobernar el estado; estos son los grupos de narcotraficantes y tuvimos en las décadas del 70 y el 90 nombres muy conocidos como Pablo Escobar, que fue uno de los grandes terroristas.

Podemos sacar una conclusión de que tuvieron un poder muy grande, tuvieron grandes capitales que enfrentaron al estado y desafortunadamente fracasaron sus capitales, sus riquezas no les sirvieron para nada. Pablo Escobar, con tanto poder que tuvo, terminó abatido en el tejado de una casa; muchos otros terminaron muertos y otros en este momento están a lo mejor aprendiendo a hablar inglés porque han sido

extraditados y se encuentran en los Estados Unidos, como son los hermanos Rodríguez Orejuela, como es uno de los Ochoa. Saco como conclusión que si han obtenido los grandes capitales, no pudieron en su momento derrotar al estado. Quienes cultivan, quienes trabajan la tierra, para ellos es igual sembrar café, plátano, yuca que sembrar coca, porque hasta ahora no se ve ningún productor con plata, toda la plata se la llevan los altos niveles, los intermediarios, los que hacen el negocio; el campesino al que engañan, al que convencen, sigue siendo pobre.

En la década de los 80 cuando Pablo Escobar y Rodríguez Gacha retornaron al estado y vino esa guerra terrorista, ellos estaban atemorizando al estado y para evitar la extradición penetraron los grandes estamentos del estado, trataron de modificar las leyes, eso desde el nivel político; los del nivel económico trataron de vincular sus capitales a procesos lícitos lógicamente, para hacer el lavado de los activos y a evadir los impuestos. En el campo nacional, los conflictos que ocasionaron fueron las marchas de los campesinos digamos que engañados, que movilizaron grandes cantidades de niños para protestar siempre con el pretexto de que se estaba atentando contra la naturaleza cuando los estudios no hechos por nosotros, sino por los Estados Unidos, dan otro resultado y eso no es cierto, los que están causando daño son ellos mismos con el empleo de los químicos que muchas veces mal empleados si se están causando daño.

En la fuerza pública el dinero desafortunadamente compra conciencias y estos bandidos compraron conciencias y por eso muchas veces fue tan difícil perseguirlos, capturarlos porque teníamos gente en algunas oportunidades infiltradas por estos grupos. Los terroristas periódicamente necesitan sus armas sus equipos de comunicaciones, sus equipos de transporte, financiar las nuevas cuadrillas, construir más infraestructuras; el narcotráfico a cambio de eso lógicamente les da protección a sus cultivos, seguridad a las pistas con todo el personal que trabajan con ellos y propagación de cultivos.

Estas son las organizaciones terroristas vinculadas con el narcotráfico en mi país la FARC, hay unas 40 cuadrillas más o menos que están vinculadas con el narcotráfico, el ELN y en una menor cantidad los grupos de autodefensa. Se cree que en este momento el negocio del narcotráfico y los grupos

---

terroristas manejan el 70% de este país. Algunas formas para traficar con estas sustancias son: en alimentos refrigerados, en cajas de cartón, especialmente las exportaciones de las flores, en café en bolsas al vacío, suela de zapatos, tenis, cepillos, sillas de montar, tornillos de acero, cápsulas; esa es la modalidad ahora para las mulas; ya últimamente dicen que no están utilizando mulas nacionales, sino le están dando un perfil más alto y están utilizando mulas internacionales y fuera de eso ya están utilizando cirugía, productos cosméticos, de aseo, maletas de doble fondo, videos, vestidos de baño, computadores, disquete, bloques de hielo, contenedores, cajetas de textiles.

Pasamos a ver ahora lo que es el terrorismo y nos preguntamos qué es el terrorismo y decimos que el terrorismo no es violencia insensata, sino irracional, fruto del resentimiento por sensaciones de impotencia; si los grupos terroristas, en el caso de mi país, enfrentaran las fuerzas del orden, inmediatamente fueran derrotadas, pero no lo pueden hacer, no tienen esa capacidad, precisamente por eso tienen que valerse del terrorismo para poder ocasionar la sorpresa, para poder causar daño irracional, sin mirar las consecuencias que esto puede llevar.

Al jefe terrorista le interesa causar el daño, por eso se da la extorsión, lógicamente para aumentar sus fondos, y en el plano político para presionar al gobierno, entonces recurren a mensajes incendiarios, explosivos, homicidios, masacres, son ilegales que llegaban a determinadas áreas del país y de pronto, porque en esas áreas había gente que en algunas oportunidades había sido de las guerrillas, no tenían problemas de llegar y hacer masacres de 10, de 15 ó 20 personas, igual rompió el récord con la guerrilla cuando llegaba a las áreas donde estaban los paramilitares, la destrucción masiva de pueblos donde llegaban y atacaban indiscriminadamente localidades solamente para tratar de aniquilar la policía, buscar la rendición de la policía, han empleado desde caballos, bombas, niños bombas, no tuvieron problema en subir a un niño de doce años con una cartera llena de explosivos a una canoa donde había unos infantes de marina y unos civiles y explotarlo; utilizar un animal, algunos sistemas de artillería artesanal como la utilizaron el 7 de agosto, cuando lanzaron granadas en forma indiscriminada sin importar a donde iban a caer muertos, bombas, masacre, destrucción de poblaciones, secuestro de aviones, ese es el terrorismo que nosotros tenemos en Colombia.

En cuanto a algunas medidas que se han tomado contra el terrorismo, tenemos que iniciar con el Plan Colombia. Primero vamos a ver lo que es la financiación del Plan Colombia; se tenía el concepto en algunas partes de que el Plan Colombia

había sido dinero dado por los Estados Unidos; pero la ayuda no fue así, el 64% fue dinero del país y 35% de los Estados Unidos y algunas mínimas partes de la Unión Europea; asimismo se hablaba de que el Plan Colombia estaba hecho solamente para atacar a la subversión. También se utilizó para el fortalecimiento institucional y desarrollo social para la recuperación económica y social y para la negociación política con los mismos grupos subversivos, entonces no fueron dineros para la guerra, porque precisamente los enemigos nuestros a veces dicen que todo el dinero se ha empleado para la guerra y no es así, el Plan Colombia inicialmente tuvo alguna estrategia de la paz, la negociación que tuvieron con el anterior presidente duró prácticamente 3 años de negociación que se concluyó como el engaño al país, como el engaño a las instituciones, como el engaño al presidente y que lo aprovecharon los terroristas para organizarse, para entrenarse y para seguir haciendo terrorismo. La estrategia antinarcoóticos sí ha dado buenos resultados; en este momento, los últimos 5 años podemos decir que hemos acabado con el 51% de los cultivos ilícitos.

A partir del 2000 iniciamos la modernización de las fuerzas militares y específicamente el ejército y esta fue de las primeras medidas que nosotros tomamos, de las medidas efectivas que tenemos actualmente. Inicialmente nosotros teníamos soldados bachilleres que prestaban un año de servicio y que no podían salir a las áreas de conflictos, porque la misma constitución no lo permitía y teníamos soldados regulares que prestaban un servicio durante 18 meses y salían nuevamente a la vida civil, mientras que los guerrilleros tenían hombres con 10, 15, 20 y hasta 30 años de entrenamiento; entonces prácticamente estamos en una diferencia grande porque es diferente enfrentar un muchacho de 18 años con 6 meses de entrenamiento, con 6 meses de experiencia, a un guerrillero criado 15, 20 años en la guerrilla, entonces vino la profesionalización de los soldados y empezamos gradualmente a cambiar esos soldados bachilleres por soldados profesionales; vino la creación de las brigadas móviles con soldados profesionales. Esas brigadas no eran unidades ya especializadas con cierto entrenamiento, con ciertas capacidades para enfrentar a los grupos terroristas. Se organizó una unidad una fuerza de despliegue rápido, una unidad con alta movilidad, capacitada para moverse en 24 horas a cualquier parte del territorio nacional.

Las tendencias que existen del tráfico de drogas, son las mismas tendencias, que son las siguientes, pero al revés para el tráfico de sustancias químicas, que quiere decir: los canales están abiertos, no hay que abrir canal, si hay un canal para las drogas, pues ese mismo canal al revés es el de las sustancias químicas; no hay que buscar un canal diferente, como es el acceso a las sustancias químicas, el acceso a las

---

sustancias químicas es a través de contrabandos abiertos, de contrabandos técnicos, de desviaciones de las industrias lícitas o la utilización de productos terminados; lo que más se utiliza en estos momentos es el contrabando abierto, ya que las sustancias están llegando por las fronteras; en el caso de Colombia tenemos 9 mil doscientos kilómetros de fronteras caracterizados en su mayoría por ser selvática, por presencia de grupos irregulares, por grandes ríos que conectan un país con otro, todos navegables; entonces eso facilita la entrada directa de las sustancias químicas a los centros de producción, a lo que nosotros llamamos los refinaderos o cristalizaderos, que es donde se produce el clorhidrato.

El contrabando técnico, que es el que posiblemente se puede implementar aquí en Panamá, que es a través del proceso documental, en los procesos lícitos de importación y exportación; entonces, es simplemente el cambio de documentos y el cambio de nombre, el cambio de etiquetas, la falsificación para introducir la sustancia. En el caso de nosotros, es más por contrabando abierto, la desviación de la industria ilícita poco se da, porque en este momento la mayoría de los laboratorios se encuentran en zonas muy alejadas donde no hay vías de comunicación y es más fácil que entre por contrabando abierto desde países vecinos; si la fabricación clandestina se está dando especialmente para alguna sustancia, se fabrica el ácido clorhídrico, se fabrica el amoníaco, se fabrica el permanganato de potasio que son sustancias muy importantes, si no las tienen las fabrican allá en el monte o si no utilizan productos terminados, por ejemplo un producto que usaban muchos era el destapador de cañerías que es hidróxido de sodio o soda cáustica, el cloro y hipoclorito de sodio que se usa para lavar y todas esas cosas, también se puede usar como oxidante.

Esas son las vías por donde pueden entrar las sustancias químicas a Colombia, eso quiere decir que pueden entrar por todos lados, la posición geoestratégica que tenemos, ya que es un país que comunica con el Atlántico, comunica con el Pacífico, comunica con el Orinoco, con los llanos del Orinoco, con Venezuela por la Amazonía, es un país andino; entonces la posición que tiene facilita la entrada de las sustancias químicas. Están los cultivos ilícitos, entonces fácilmente pueden entrar las sustancias por cualquier vía ya sea terrestre, marítima o fluvial. Las instituciones se controlan directamente, se controlan ingresos, se controla administrativamente de manera interdictiva y de manera penal, pero eso determina una serie de dificultades para realizar los controles. Primero que los químicos controlados se sustituyen por químicos no controlados, controlamos 25 químicos, pero hay más de 70 químicos que sabemos que han usado o están usando, eso lo sabemos por las incautaciones, pues en ese momento hay más de 70 sustancias químicas y seguramente que controlamos

esas 70 y aparecen 70 diferentes, porque como les digo ellos no están fabricando, están extrayendo, refinando; entonces, simplemente se cambian las sustancias y se utiliza otra. Los laboratorios se están desplazando a zonas donde tengan más accesos a las sustancias químicas, especialmente a zonas fronterizas donde hay poca presencia del estado, difíciles condiciones del medio ambiente y facilidades de comunicación con países vecinos. Hay falta de unificación de la lista de control con los países vecinos, se desvían los productos, las sustancias químicas a través de los productos terminados, hay dificultad para ejercer los controles en las extensas zonas de frontera y hay poca coordinación con las autoridades, especialmente en zonas de fronteras entre los países vecinos; eso determina que las sustancias se puedan desviar o se puedan traficar de muchas formas, por ejemplo aquí vemos un caso que es bastante difícil de manejar: el ácido sulfúrico se transporta como melaza, ustedes saben que la melaza es el azúcar que se le da a los equinos; entonces, cuando se abre un envase de esos es muy difícil sellarlo después; entonces manejar eso es supremamente complicado.

El otro caso es como solvente, como licor camuflados en vehículos; imaginen el peligro que corre la gente que va en esos vehículos o si no, por ejemplo, dobles tanques si son carro-tanques, ahí van camuflados, son miles las formas; o sea eso solamente está limitado por la capacidad de idear que tiene el individuo o sea no tiene límite si el ácido sulfúrico va camuflado entre bultos de cal o si el acetato de metilo en alimentos para ganado o si no se efectúan se utilizan otras empresas para hacer las transacciones, especialmente en el caso del permanganato de potasio se le cambia en nombre como cloruro de potasio, entonces eso dificulta el control por parte de las autoridades de la necesidad de que los agentes de control tengan muy buena capacitación técnica, pero si no tiene la capacitación muy fácilmente las sustancias se las van a pasar por las narices y las personas no se van a dar cuenta.

Es fundamental que la norma esté soportada, como decimos nosotros, que en la calle esté soportada por personal técnico altamente especializada. Otra cosa es la utilización de sustitutos de sustancias, de solventes y después de que se usan esos solventes, pues muy fácil se reciclan, es lo primero que se hace. También encontramos esas sustancias en cloruro de calcio y sulfato de sodio que son desecantes, después de que se usa el solvente queda con agua, entonces le colocan esas sustancias que chupan el agua y el solvente queda seco o sea limpio de agua nosotros químicamente le decimos seco y este simplemente se destila. Eso dificulta aun más el control por parte de las autoridades. El caso por ejemplo de las sustancias alcalinas, las controladas son estas: amoníacos, carbonato de sodio, pero pueden utilizar cualquiera de estas

---

que no son controladas y van a tener la misma deficiencia en el proceso de extracción sin ningún problema.

En los procesos de producción no he entrado en detalle, pues todo el proceso para la producción de base simplemente lo hace el campesino, utiliza 4 ó 5 sustancias. El proceso de tensión de clorhidrato ya es más delicado, no lo hace el campesino, ese proceso son los grandes narcotraficantes con grandes inversiones de dinero, laboratorios que perfectamente deben costar unos millones de dólares por la cantidad de insumos.

Las incautaciones en los últimos 10 años les ha dado más o menos 18 millones de galones de sustancias químicas,

pero las incautamos y nos decimos qué hacemos con ellas; entonces eso genera también un problema si el problema es la cantidad, es muy grande la clase de sustancias; ustedes saben que químicamente la sustancia o explotan o quema o envenenan o algo malo hacen si no se manejan bien, entonces eso dificulta si se han cambiado los envases, el lugar de incautación, el proceso judicial, la normatividad muchas veces no ayuda. Ellos defienden sus laboratorios y el perito tiene muy poco tiempo para actuar; ellos implementan un laboratorio de esos en 1 ó 2 años y las autoridades tienen unas dos horas para desmantelarlos.

## Clausura

S. E. Camilo Alleyne,  
Ministro de Salud

El tema de la drogas es un tema tan difícil. En el día de hoy, nos llena de gran satisfacción, la culminación de este Primer Congreso de Actualización en Materia de Drogas. Un evento que ha permitido a los participantes disponer de nuevos conceptos y estrategias en el abordaje que a diario realizamos para contrarrestar los problemas relacionados con el uso indebido de drogas y los delitos relacionados con drogas, como lo son el narcotráfico, el desvío de químicos, el lavado de activos y el terrorismo.

En ese contexto, quiero felicitar a todos los participantes por todo el interés demostrado en este evento y, de la misma manera, extender felicitaciones a la Comisión de Drogas de la Asamblea Nacional y a la Comisión Nacional de Drogas, CONAPRED, por el excelente desarrollo del acto.

En los tiempos actuales que vivimos, se ha perdido confianza en la institucionalidad, se ha perdido confianza en los organismos rectores que conducen la responsabilidad del Estado; es un proceso de larga evolución, sin embargo, en el combate de la droga, mantenemos la firme disposición y la firme creencia de que la unidad de los esfuerzos mejora las condiciones para vivir en paz y tranquilidad social. De la misma manera, agradecemos a los expositores de los países hermanos, Uruguay, Venezuela, México y Colombia, por los valiosos conocimientos con los que han ilustrado a la audiencia. No hay duda de la experiencia y de la conducta vertical de todos los países para el bien, unidos, en contra del flagelo de la droga.

Cabe resaltar que nos ha parecido muy atinada la convocatoria realizada por los organizadores, al concebir un congreso que no se especializara en una de las facetas de la problemática en materia de drogas, sino que pretendiera abarcar toda el área del tema, dándole una concepción integral y equilibrada al estudio de este problema. De esta manera, se constituye en un evento acorde a la más actualizada forma de concebir un análisis en materia de drogas, en el cual ninguna área se considera menos importante que otra; todas contribuyen a darle una respuesta integral al problema, y es así como en este evento nos han actualizado por los caminos recomendables, tanto como por la prevención como en el tratamiento de las adicciones, y nos han ilustrado sobre las tendencias actuales de la actividad criminal, en cuanto a los delitos relacionados con drogas, así como las maneras eficaces para contrarrestarlos.

Quiero aprovechar este momento para exhortar a todos a continuar desarrollando periódicamente, eventos de esta calidad, ya que la capacitación y la actualización son elementos que nos hacen más eficaces en nuestro trabajo. Para ninguno de nosotros son desconocidos los efectos que las drogas están haciendo en nuestra sociedad, los sufrimientos que causan a las familias; los seres humanos que truncan su potencial y ven frustrado su futuro a ser víctimas de la adicción.

De igual forma, somos conscientes de cómo el narcotráfico y los delitos relacionados, atentan contra base de la sociedad y la institucionalidad de la gobernabilidad, al punto que contribuyen a su desestabilización, al control de los funcionarios, aumentando los niveles de criminalidad e inseguridad y fomentando el caos y la falta de gobernabilidad apropiada. Exhorto, por tanto, a todos para que pongamos manos a la obra en cada una de las instituciones u organizaciones aquí representadas, para fortalecer nuestra respuesta ante el tema de las drogas y el compromiso que tenemos con nuestros niños, juventud y sociedad en general, poniendo en práctica y, si es posible, desde hoy mismo, los conocimientos adquiridos.

Igualmente, les invito a promover la cooperación interinstitucional y con la sociedad civil, para que, en conjunto, hagamos mucho más efectiva nuestra respuesta. Esto implica que cada uno de nosotros fomente la actitud de no circunscribir o comprender únicamente el área de nuestra competencia, sino que comprendamos la labor que desempeñan las demás instituciones que luchan por reducir el problema y que procuremos integrar nuestros esfuerzos en una sola gran estrategia de cooperación y acción; así, desde el primer momento en que entablé relación con la Licda. Holda de Marré, en el Ministerio de Salud, me preocupó mucho el asunto de los precursores de las drogas y así mismo, nuestra Asamblea, también, en conjunto, con organismos internacionales, de gran respeto en el combate hacia la drogas, ha avanzado significativamente en combatir un área específica relacionada con la salud pública, que son los precursores de las drogas.

Estoy seguro de que de esta manera podremos reducir el problema de las drogas que aqueja a nuestros países, dando a las futuras generaciones de América Latina y el mundo, mejores niveles de calidad de vida.