

Seguridad Regional
en América Latina
y el Caribe

anuario 2015

Catalina Niño Guarnizo
EDITORA

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Programa de
Cooperación
en Seguridad
Regional

ANUARIO 2015
DE LA SEGURIDAD REGIONAL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

CATALINA NIÑO GUARNIZO
EDITORA

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

FES  SEGURIDAD

ANUARIO 2015 DE LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

© Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol)

Calle 71 n° 11-90, Bogotá

Teléfono 57 (1) 347 30 77

Fax 57 (1) 217 31 15

Correo electrónico fescol@fescol.org.co

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, diciembre de 2015

ISSN 2216-1082

COORDINACIÓN EDITORIAL

Juan Andrés Valderrama

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ángela Lucía Vargas

DISEÑO CARÁTULA

Ángela Lucía Vargas

IMPRESIÓN

Disonex

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN. EL DEBATE ACTUAL SOBRE LAS POLÍTICAS CONTRA LAS DROGAS	XV
<i>Catalina Niño</i>	
REPRIMIR O REGULAR: EL FALSO DILEMA DE LAS POLÍTICAS DE DROGAS	1
<i>Juan Carlos Garzón-Vergara</i>	
LOS EFECTOS DEL NARCOTRÁFICO Y LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA EN LA SEGURIDAD PÚBLICA ARGENTINA	26
<i>Alberto Föhrig</i>	
ETNOGRAFÍA DE LA VULNERABILIDAD: ESCENARIOS CRÍTICOS DEL NARCOTRÁFICO EN BOLIVIA	38
<i>Boris Miranda</i>	
POSICIONES SOBRE SEGURIDAD, SALUD Y DROGAS EN EL CONTEXTO DE LOS BRICS	48
<i>Aldo Zaiden</i>	
CRIMINALIDAD COMPLEJA, ECOSISTEMAS TRANSGRESORES VIOLENTOS Y ESTADOTROPISMO EN EL CARIBE.....	65
<i>Lilian Bobea</i>	
ESTADO ACTUAL DE LA SEGURIDAD Y LA POLÍTICA DE DROGAS EN CHILE	92
<i>Eduardo Vergara B.</i>	
COLOMBIA, ENTRE LA COCA Y EL DEBATE SOBRE UNA MEJOR POLÍTICA DE DROGAS.....	111
<i>Julián Wilches</i>	
SEGURIDAD, CRIMEN ORGANIZADO Y NARCOTRÁFICO EN COSTA RICA: DESACIERTOS POLÍTICOS Y RETOS DE REFORMA	123
<i>Ernesto Cortés A. / Demalú Amighetti L.</i>	

DE LA REPRESIÓN A LA PREVENCIÓN: REFORMA Y CONTRARREFORMA DE LA POLÍTICA DE DROGAS EN ECUADOR.....	144
<i>Jorge Vicente Paladines</i>	
LAS NUEVAS DINÁMICAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN LA REGIÓN Y SUS EFECTOS. EL CASO DE GUATEMALA Y LA EXPERIENCIA DE LA CICIG	180
<i>Christian Calderón Cedillos</i>	
CRIMEN ORGANIZADO, NARCOTRÁFICO Y POLÍTICAS ANTIDROGAS EN HONDURAS.....	198
<i>Arabeska Sánchez</i>	
NARCOTRÁFICO Y CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO: GOBERNABILIDAD EN CRISIS.....	224
<i>Jorge Chabat</i>	
EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA SEGURIDAD EN NICARAGUA.....	235
<i>Mario Torres Romero</i>	
ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE SEGURIDAD EN PANAMÁ	252
<i>Aracelly Camacho de Casanova</i>	
PERÚ: IMPACTO DEL NARCOTRÁFICO, EL CRIMEN ORGANIZADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA SEGURIDAD	273
<i>Ricardo Soberón Garrido</i>	
DEL DELITO A LA REGULACIÓN: MARIHUANA Y SEGURIDAD EN URUGUAY, 1900-2015	286
<i>Guillermo Garat</i>	
POLITIZACIÓN DE LA SEGURIDAD EN VENEZUELA: EL AUGE DEL CRIMEN ORGANIZADO Y SU IMPACTO SOBRE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA	298
<i>Francine Jácome</i>	
RESEÑAS BIOGRÁFICAS DE LOS AUTORES.....	310

ÍNDICE DE GRÁFICAS, FIGURAS, TABLAS, MAPAS, RECUADROS Y ESQUEMAS

REPRIMIR O REGULAR: EL FALSO DILEMA DE LAS POLÍTICAS DE DROGAS

Figura 1.	Conexiones entre el crimen, la violencia, las drogas y las políticas de drogas	5
Recuadro 1.	Mecanismos mediante los cuales la represión del estado incrementa la violencia y el crimen.....	9
Recuadro 2.	Los <i>hechos estilizados</i> de las relaciones entre la violencia, el crimen y las drogas en América Latina: síntesis.....	11
Tabla 1.	Argumentos en pro y en contra de la política de guerra contra las drogas	13
Tabla 2.	Medidas transitorias de mitigación de impactos	16
Figura 2.	Rutas de intervención hacia un mercado regulado/administrado	17
Tabla 3.	Los efectos esperados y las consecuencias no deseadas de la regulación.....	19

LOS EFECTOS DEL NARCOTRÁFICO Y LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA EN LA SEGURIDAD PÚBLICA ARGENTINA

Mapa 1.	Argentina: provincias limítrofes e hidrovía de los ríos Paraná y Paraguay	28
Gráfica 1.	Argentina: incautaciones de cocaína, 1993-2010 (en kilos)	29
Gráfica 2.	Consumo de drogas prohibidas, 2004, 2006, 2008, 2010	30
Gráfica 3.	Argentina: importación de efedrina, 2000-2012 (valor FOB en dólares)	30
Gráfica 4.	Evolución de los homicidios en Argentina y la provincia de Buenos Aires, 1997-2012	33
Mapa 2.	Mapa de homicidios de la ciudad de Buenos Aires, 2010	34

ETNOGRAFÍA DE LA VULNERABILIDAD: ESCENARIOS CRÍTICOS DEL NARCOTRÁFICO EN BOLIVIA

Mapa 1.	Bolivia: localización de Ixiamas.....	42
Mapa 2.	Bolivia: localización del Chapare, Ichilo y Yapacaní.....	44

CRIMINALIDAD COMPLEJA, ECOSISTEMAS TRANSGRESORES VIOLENTOS Y ESTADOTROPISMO EN EL CARIBE

Gráfica 1.	Tasas de muertes violentas en el Triángulo Norte de Centroamérica, 2000-2011.....	66
Gráfica 2.	Cocaína interdiciada en Centroamérica y México, 2000-2011	66
Tabla 1.	Honduras, número y tasa de homicidios, 2005-2012	67
Mapa 1.	Rutas de tráfico de drogas por el mar Caribe	73
Tabla 2.	Cantidad de droga incautada en República Dominicana, por tipo, 2002-2011	74
Tabla 3.	Personas arrestadas en República Dominicana por participar en actividades narcóticas, 2002-2011	74
Gráfica 3.	Kilogramos de cocaína incautados en la República Dominicana, 2000-2010	75
Gráfica 4.	Origen de los cargamentos de cocaína detectados en vuelos comerciales desde Centroamérica y el Caribe a aeropuertos europeos seleccionados, 2011	75
Tabla 4.	Muertes violentas en Puerto Rico, por sexo y razones, 2009	77

ESTADO ACTUAL DE LA SEGURIDAD Y LA POLÍTICA DE DROGAS EN CHILE

Gráfica 1.	Desaprobación del manejo de la delincuencia, 2006-2015.....	95
Gráfica 2.	Detenciones por ley de drogas en Chile, 2005-2014.....	95
Gráfica 3.	Proporción de detenciones por ley de drogas (porcentajes), 2005-2014	96
Gráfica 4.	Decomisos de cocaína y pasta base durante los tres años posteriores al inicio del Plan Frontera Norte, 2012-2014 (kilogramos)	99
Gráfica 5.	Chile: detenciones por cultivo de marihuana, 2005-2014.....	104

COLOMBIA, ENTRE LA COCA Y EL DEBATE SOBRE UNA MEJOR POLÍTICA DE DROGAS

Gráfica 1.	Colombia: aspersión aérea y erradicación manual de coca, 2000-2014	113
Mapa 1.	Colombia: cultivos ilícitos detectados, 2015	115

SEGURIDAD, CRIMEN ORGANIZADO Y NARCOTRÁFICO EN COSTA RICA:
DESACIERTOS POLÍTICOS Y RETOS DE REFORMA

Tabla 1.	Áreas de la seguridad humana	125
Figura 1.	Ejemplo de crimen organizado desde el enfoque relacional.....	128
Gráfica 1.	Beneficios brutos del tráfico de cocaína a Estados Unidos (en billones de dólares)	129
Tabla 2.	Sanciones relacionadas con consumo y tenencia para el consumo personal de drogas en Centroamérica	133
Tabla 3.	Penas de prisión por delitos de drogas en Centroamérica (años)	135
Gráfica 2.	Tasa de homicidios por 100.000 habitantes en países de Centroamérica, 2000-2014	136
Gráfica 3.	Costa Rica: incautaciones o decomisos de cocaína, <i>cannabis</i> y heroína, 2000-2014	137
Gráfica 4.	Costa Rica: infracciones a la ley de psicotrópicos según el Ministerio de Seguridad, el Ministerio Público y juzgados penales, 2003-2013	138

Gráfica 5.	Costa Rica: personas sentenciadas por infringir la ley de psicotrópicos, según sexo y tipo de delito, 2013	139
------------	--	-----

DE LA REPRESIÓN A LA PREVENCIÓN: REFORMA Y CONTRARREFORMA
DE LA POLÍTICA DE DROGAS EN ECUADOR

Tabla 1.	Aumento histórico de la pena para el tráfico de drogas en Ecuador	147
Gráfica 1.	Distribución temática en los artículos de la ley 108.....	148
Tabla 2.	Convenios multilaterales para la “guerra contra las drogas”	150
Gráfica 2.	Superioridad numérica de policías en la justicia penal antidrogas	151
Gráfica 3.	Tipos de delitos de drogas ingresados al sistema penal para su defensa	153
Gráfica 4.	Medidas cautelares aplicadas en los delitos flagrantes de drogas.....	154
Gráfica 5.	Reducción porcentual de la tasa de encarcelamiento a partir del indulto a las “mulas” del narcotráfico de 2008.....	156
Tabla 3.	Ecuador: umbrales para la tenencia o posesión de drogas de uso ilícito	156
Tabla 4.	Comunidades terapéuticas religiosas de Quito y Guayaquil	158
Tabla 5.	Umbrales para distinguir los tipos de tráfico en el Coip	160
Tabla 6.	Personas liberadas a partir de la nueva legislación de drogas.....	160
Tabla 7.	Nuevos umbrales para distinguir los tipos de tráfico en el Coip.....	163

LAS NUEVAS DINÁMICAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN LA REGIÓN Y SUS EFECTOS.
EL CASO DE GUATEMALA Y LA EXPERIENCIA DE LA CICIG

Gráfica 1.	Contextos de funcionamiento del crimen organizado	183
Recuadro 1.	Escenarios del crimen organizado según Ming Xia (2008)	183
Mapa 1.	Guatemala: rutas de la cocaína	186
Mapa 2.	Mapa criminal de Guatemala	186
Cuadro 1.	Guatemala: principales estructuras criminales.....	187
Mapa 3.	Guatemala: número y ubicación de laboratorios desmantelados, 2012-2014	188
Gráfica 2.	Distribución radial uniforme por indicador de <i>betweenness</i> y tamaño de nodos en función del mismo indicador	190

CRIMEN ORGANIZADO, NARCOTRÁFICO Y POLÍTICAS ANTIDROGAS EN HONDURAS

Mapa 1.	Rutas del narcotráfico en Centroamérica, 2009	200
Tabla 1.	Incautaciones de <i>cannabis</i> en Honduras, 1999-2012	201
Tabla 2.	Incautaciones de clorhidrato de cocaína en Honduras, 1995-2012.....	201
Gráfica 1.	Honduras: ubicación geográfica de aeronaves ilícitas sospechosas de narcotráfico, 2008-2010.....	202
Diagrama 1.	Estructura militar coludida con el narcotráfico, década de los setenta.....	204
Diagrama 2.	Estructura del narcotráfico en Honduras	204
Diagrama 3.	Estructura del cartel de los Valle.....	204
Diagrama 4.	Estructura del cartel Handal	205
Tabla 3.	Incautaciones al cartel Lobo.....	206

Tabla 4.	Incautaciones a los Cachiros	206
Tabla 5.	Incautaciones a los Handal	206
Diagrama 5.	Estructura orgánica de la banda los Solís	207
Diagrama 6.	Estructura orgánica de la banda Urbina Soto	207
Diagrama 7.	Estructura de la banda Meza Matute.....	208
Diagrama 8.	Estructura organizativa de las Maras	208
Diagrama 9.	Política contra las drogas en Honduras, 2010-2015.....	210
Diagrama 10.	Banda criminal vinculada al robo del IHSS	216
Diagrama 11.	Banda criminal vinculada al robo del Injupemp	217
Diagrama 12.	Banda criminal vinculada al robo del Instituto de la Propiedad.....	217
Tabla 6.	Comparativo de la evaluación del desempeño del Ministerio Público de dos quinquenios: 2002-2006 y 2008-2012	218

EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA SEGURIDAD EN NICARAGUA

Gráfica 1.	Percepción de las principales amenazas a la seguridad ciudadana en Nicaragua	237
Gráfica 2.	Percepción de delitos que más comete el crimen organizado en Nicaragua	237
Tabla 1.	Nicaragua: homicidios por cada 100.000 habitantes en territorios seleccionados, 2007-2013.....	238
Gráfica 3.	Victimización en Centroamérica, 2008, 2010, 2012, 2014	239
Gráfica 4.	Nicaragua: incautaciones de cocaína y heroína, 2000-2013 (kilos).....	241
Gráfica 5.	Nicaragua: incautaciones de marihuana, 2000-2013	242

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE SEGURIDAD EN PANAMÁ

Mapa 1.	Fronteras terrestres de Panamá y problemáticas	254
Gráfica 1.	Nicaragua: daños causados por el contrabando de ganado	256
Mapa 2.	Distribución de las pandillas en Panamá	259
Gráfica 2.	Panamá: número de pandillas, 2005, 2008, 2012 y 2015.....	260
Gráfica 3.	Pirámide delincencial	262

PERÚ: IMPACTO DEL NARCOTRÁFICO, EL CRIMEN ORGANIZADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA SEGURIDAD

Tabla 1.	Perú: área cultivada de coca, producción de cocaína y presupuesto para el desarrollo alternativo, 2011-2015	275
Tabla 2.	Perú: producción de pasta básica y clorhidrato de cocaína, 2000-2012 (toneladas métricas)	276

POLITIZACIÓN DE LA SEGURIDAD EN VENEZUELA: EL AUGUE DEL CRIMEN ORGANIZADO Y SU IMPACTO SOBRE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Gráfica 1.	Venezuela: número y tasa de homicidios, 1998-2014.....	300
Figura 1.	El surgimiento de las megabandas en Venezuela.....	301

SIGLAS

Alba	Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América
Apec	(Asia-Pacific Economic Cooperation: Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico)
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
Bacrim	bandas criminales (Colombia)
Brics	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
Calc	Cúpula de América Latina y del Caribe
Caricom	Caribbean Community
CDOT	Consejo en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Unasur)
Ceinco	Centro de Información Conjunto (Honduras)
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Ciacs	cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad
Cicad	Comisión Interamericana para Control del Abuso de Drogas (Organización de los Estados Americanos)
Cicig	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Organización de los Estados Americanos)
Cisesct	Comisión Interinstitucional contra la Explotación Sexual Comercial y trata de Personas (Honduras)
Coip	Código orgánico integral penal (Ecuador)

Consep	Consejo Nacional para el Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ecuador)
Corah	Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos Ilegales en el Alto Huallaga (Perú)
CPMD	Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (Unasur)
DEA	Drug Enforcement Administration
Devida	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Perú)
Dirandro	Dirección Antidrogas (Perú)
Dircote	Dirección contra el Terrorismo (Perú)
Enaco	Empresa Nacional de la Coca (Perú)
ENHCD	Encuesta nacional en hogares sobre consumo de drogas (Uruguay)
EPL	Ejército Popular de Liberación (Colombia)
Esca	Estrategia de seguridad de Centroamérica
Fanb	Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Venezuela)
Farc	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fudepp	Frente por la Unidad y Defensa del Pueblo Peruano
GMATVV	Gran Misión a Toda Vida Venezuela
IEEPP	Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
Impacs	Implementation Agency for Crime and Security (Caricom)
Inei	Instituto Nacional de Estadística (Perú)
Jife	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
JND	Junta Nacional de Drogas (Uruguay)
Mercosur	Mercado Común del Sur
Movadef	Movimiento por Amnistía y Derechos Fundamentales (Perú)
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PFN	Plan Frontera Norte (Chile)
PGR	Procuraduría General de la República (México)
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte (Nicaragua)

SIGLAS

RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur (Nicaragua)
Sedronar	Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Argentina)
Sefra	Programa de Seguridad Fronteriza de la Estrategia de Seguridad de Centro América
Senda	Servicio Nacional para la Prevención del uso de Drogas y Alcohol (Chile)
Sica	Sistema de Integración Centroamericana
Tiar	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
UE	Unión Europea
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
Ungass	United Nations General Assembly Special Session
Unodc	United Nations Office on Drugs and Crime (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)
Vraem	valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Perú)

PRESENTACIÓN

EL DEBATE ACTUAL SOBRE LAS POLÍTICAS CONTRA LAS DROGAS

CATALINA NIÑO¹

En los últimos tres años, uno de los asuntos centrales en la agenda pública global y regional ha sido la discusión sobre el régimen internacional y las políticas contra las drogas, los impactos de su implementación y las posibles alternativas de reforma a un sistema que muchos consideran fracasado. Poco a poco, el debate ha ido ganando impulso, ante las evidencias de los pobres resultados de la estrategia de “guerra contra las drogas”, sumados a sus enormes costos financieros y humanos.

El objetivo de un mundo sin drogas no es alcanzable, dado que las sustancias psicoactivas y sus usos sociales, culturales, religiosos y médicos han sido y seguirán siendo parte de la historia de la humanidad. Además, las políticas prohibicionistas, con su énfasis en la reducción de la oferta, no han logrado reducir el consumo ni mejorar la salud pública o el acceso a medicamentos producidos con plantas usadas para fabricar sustancias ahora ilícitas. Adicionalmente, su implementación ha tenido efectos muy negativos en numerosos países, en los que las enormes ganancias generadas por la ilegalidad del negocio han servido para fortalecer a los grupos del crimen organizado, aumentar los niveles de violencia de manera alarmante, corromper y debilitar las instituciones públicas y, en algunos casos, incluso, para desafiar la legitimidad del estado.

¹ Esta presentación contó con el apoyo de Jenny Salcedo, a quien agradezco además por su trabajo en el proceso de edición.

Frente a este panorama, cada vez son más las voces que critican el régimen de control actual, ya no solo desde la academia y los grupos de la sociedad civil, sino también desde el mundo político y los gobiernos en ejercicio. Las propuestas de alternativas de política pública se han multiplicado, si bien es cierto que en algunas regiones, particularmente en Europa, existen desde hace muchos años. Tales alternativas, que buscan un mayor enfoque en las estrategias de reducción del daño e incorporan perspectivas de respeto a los derechos humanos y salvaguarda de la salud pública, incluyen la descriminalización y despenalización del porte de drogas para uso personal, acciones para la prevención del consumo y mecanismos no compulsivos para el tratamiento de los usos problemáticos, entre otros.

En el conjunto de las propuestas de reforma a las políticas de drogas sobresale el caso uruguayo, en el que el estado reguló toda la cadena de producción, comercialización y consumo del *cannabis*, por medio de una ley aprobada en el Congreso. Dado que esta es la sustancia más consumida en el país, el gobierno consideró necesario evitar que los usuarios se vieran obligados a recurrir al mercado ilegal para conseguirla, dados los riesgos de seguridad que esto supone. Un elemento clave de este giro en la política pública es que da prioridad al bienestar de los ciudadanos que consumen una sustancia considerada ilícita, en vez de enfatizar en la persecución de la sustancia como tal.

Mientras en Uruguay la implementación de la ley de regulación del mercado de *cannabis* avanza, en varios países de la región se promueven iniciativas de cambio, casi todas relativas a la regulación de la marihuana para usos medicinales. En Chile, Colombia y México, por ejemplo, ha habido avances, algunos desde los cuerpos legislativos, otros desde el ejecutivo y otros desde las altas cortes de los sistemas de justicia. Lo que parece claro es que América Latina ensayó el paradigma represivo y, tras constatar en carne propia su fracaso, está optando por buscar alternativas más eficaces y menos costosas. Habrá que esperar un tiempo para evaluar los resultados de las innovaciones.

Paralelamente con los debates y cambios de política pública que se están dando en los ámbitos nacionales, la discusión global también ha tenido un impulso importante, en gran parte gracias al papel desempeñado por algunos países latinoamericanos. En 2012, los presidentes de Colombia, México y Guatemala hicieron un llamado durante la Cumbre de las Américas de Cartagena, a abrir la discusión sobre los impactos de la guerra contra las drogas en la región y las posibles reformas a las políticas existentes. Esto representó un hito en el manejo político que había tenido el asunto hasta entonces. Los efectos de ese cambio se vieron pronto: al año siguiente, la Organización de los Estados Americanos (OEA) presentó su “Informe sobre el problema mundial de las drogas en las Américas”, y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), adelantó a abril de 2016 la sesión especial de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas (Ungass, por su sigla en inglés), inicialmente programada para 2019. En este sentido, tras décadas de implementación de políticas represivas, los países de la región avanzaron en la promoción de un debate abierto sobre el problema y tuvieron un papel protagónico en la convocatoria de la Ungass 2016.

Aun cuando para muchos es claro que las posibilidades de lograr en esa sesión una discusión realmente franca y de avanzar en reformas sustanciales al régimen internacional y a las convenciones sobre las que se sostiene son pocas, hay varios elementos positivos para destacar en ese evento. Por un lado, el proceso preparatorio para la Ungass 2016 ha generado una dinámica de trabajo conjunto y de búsqueda de consensos entre los países latinoamericanos que le dará a la región mayor capacidad de negociación en estos asuntos en diversas instancias multilaterales y que puede servir incluso como una buena práctica para otros temas en los que lograr posiciones consensuadas sería muy beneficioso. Por otro, el liderazgo latinoamericano en este proceso es un factor destacable, puesto que es quizá la primera vez que la región como tal asume un papel tan activo y con un carácter propositivo –ya no como receptora de ayudas, recursos o propuestas de política pública– en el escenario de las Naciones Unidas. Adicionalmente, la participación directa de las organizaciones de la sociedad civil en las discusiones preparatorias de la sesión especial no solo ha sido totalmente novedosa, sino que ha permitido además que voces que generalmente no tienen espacio en esos procesos sean escuchadas y que propuestas concretas construidas desde espacios más técnicos que políticos sean incorporadas en el debate. Independientemente de lo que se logre en Ungass 2016, quedan sentadas las bases para que los procesos de reforma a las políticas de drogas continúen en los ámbitos nacionales y nutran la discusión que se dará sobre el Plan de acción de 2019.

En este marco, la séptima edición del *Anuario de seguridad regional en América Latina y el Caribe*, del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) presenta un conjunto de artículos enfocados, precisamente, en las dinámicas del narcotráfico en los países de la región, las políticas contra las drogas que se están implementando para atender el fenómeno y el estado de las discusiones nacionales sobre la necesidad de reformarlas. Si bien la mayoría de los artículos son de carácter nacional, permiten dar cuenta del panorama regional en la materia. Incluimos además un artículo en el que se plantean propuestas concretas que pueden servir de base para reformas a las políticas antidrogas en nuestros países. Esta publicación contribuye así al debate actual de cara a la Ungass 2016.

Por último, agradecemos a los autores, a las oficinas nacionales de la FES en la región y a todos quienes trabajan y aportan en las actividades del Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Sin sus esfuerzos, esta publicación no sería posible.

REPRIMIR O REGULAR: EL FALSO DILEMA DE LAS POLÍTICAS DE DROGAS

JUAN CARLOS GARZÓN-VERGARA

“Siempre hay una solución fácil para todo problema humano: clara, simple, y errada”.

H. L. Mencken

INTRODUCCIÓN

En América Latina la relación entre la violencia, el crimen y las drogas ha tenido gran influencia en las políticas de seguridad. Entre los ciudadanos, los políticos y los medios de comunicación prima la perspectiva de la existencia de una fuerte conexión entre el consumo de sustancias y la ocurrencia de delitos, entre la formación y existencia de mercados locales y la inseguridad, así como entre el narcotráfico y los altos niveles de violencia y crimen que enfrenta la región.

Si se acepta que el uso de drogas está asociado a conductas delictivas y si el tráfico es inherentemente violento, parece lógico que la supresión de este mercado ilícito –mediante la prohibición o la regulación– contribuiría a reducir el crimen y a disminuir sustancialmente las altas cifras de violencia letal. En el caso de Estados Unidos, esta discusión ha sido planteada por Boyum y Kleiman (2002: 95-111). De hecho, este argumento ha sido utilizado por quienes defienden la guerra contra las drogas y también por quienes piden un cambio radical en el régimen

actual. Para unos, abandonar la prohibición representaría un grave riesgo para la seguridad de los ciudadanos; para otros, regular los mercados sería la solución a los problemas de inseguridad. Unos ven las reformas a la política de drogas como una amenaza, los otros las señalan como el único camino.

Estas posiciones han generado un falso dilema entre la seguridad de los ciudadanos –y aferrarse al modelo prohibicionista– o cambiar la política de drogas –y “ceder” frente al crimen–. Esta errada contraposición no solo ha polarizado el debate, sino que ha generado inmovilidad en las respuestas y hecho aún más lenta la capacidad de adaptación del estado. La ambivalencia ha sido uno de los resultados, con autoridades y funcionarios que en el discurso expresan agotamiento y frustración, pero que en la práctica evitan las reformas por considerarlas poco atractivas desde el punto de vista político y electoral.

Este artículo cuestiona estas narrativas a partir de la evidencia disponible, identifica las posiciones preponderantes en el debate actual –sus aciertos y desatinos–, así como las opciones

de política pública, con sus ventajas, desafíos e incertidumbres. Pretende asimismo contribuir al debate público desde dos preguntas clave: ¿cuáles son las políticas de drogas que favorecen la seguridad de los ciudadanos, concretamente la disminución de la violencia y el crimen? ¿Cuáles serían las políticas de seguridad que permitirían responder mejor al problema de las drogas?

En la siguiente sección se señalan los puntos de partida conceptuales y metodológicos. En las secciones “¿Cuánto crimen y violencia producen las drogas y las políticas de drogas?”, “Los hechos estilizados de la relación entre la violencia, el crimen y las drogas en América Latina” y “¿De qué se habla cuando se habla del fracaso de la política de drogas?”, se examinan los supuestos dominantes en la relación entre la violencia, el crimen y esa política. Posteriormente, en “Reprimir o regular: el falso dilema”, se exponen las opciones de política para hacer ajustes o cambiar el modelo actual. La sección final recogerá las principales conclusiones y señalará un conjunto de implicaciones para la política pública. El foco del documento está en lo que ocurre en América Latina.

1. EL PUNTO DE PARTIDA: LA PROHIBICIÓN

Aunque se suele hablar de las “drogas” en general, lo cierto es que lejos de estar ante un fenómeno uniforme, al analizar cada una de las sustancias se encuentran variaciones significativas. Los patrones de consumo, las formas de distribución, los actores que participan en la cadena, las ganancias que generan, los niveles de violencia y criminalidad asociadas, el tamaño de los mercados y su despliegue territorial no solo cambian de una droga a otra, sino también entre barrios, ciudades y países. Por tanto, no es posible determinar una relación única y consistente entre las drogas, la violencia y el crimen (Boyum y Kleiman, 2002).

Reconociendo esta realidad, un hecho por resaltar es que, contrario al problema que pretende enfrentar, la política de drogas ha sido por lo ge-

neral uniforme, al definir la prohibición como la respuesta. Lo anterior, bajo el supuesto de que los costos de permitir el acceso a las sustancias son mayores que aquellos ligados a la intervención del estado para restringir el consumo, la producción y la distribución (Mejía y Castillo, 2014).

El uso del derecho penal y las estrategias de carácter punitivo han sido la piedra angular de la política de drogas, concentrando la mayoría del presupuesto y las capacidades institucionales (Caulkins y Reuter, 2010). La apuesta del estado ha sido aumentar el riesgo de incurrir en determinadas actividades –mediante sanciones y castigos–, mientras intenta reducir los costos asociados de la existencia de los mercados ilegales, en este caso el crimen y la violencia. De acuerdo con este esquema, uno de los principales supuestos es que la reducción de la oferta –vía la represión– provocará un incremento sostenido de los precios, lo cual a su vez producirá una disminución en el consumo.

En la práctica, la prohibición ha tenido dos consecuencias: por un lado, ha provisto incentivos para la generación de un mercado ilegal que traslada el riesgo de producir, transportar y distribuir drogas al precio final de la mercancía. Esto explica que un kilogramo de clorhidrato de cocaína que en Colombia cuesta, en promedio, US\$2.269, puesto en la frontera norte de México valga entre US\$15.000 y US\$17.000, y en un puerto de la Unión Europea entre US\$54.000 y US\$57.000 (Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito y Gobierno de Colombia, 2015). Tal como señalan Reuter y Caulkins, el costo de envío de un kilogramo de un producto de Bogotá a Miami a través de FedEx es menos de US\$50. Para los autores, la diferencia entre los US\$50 y los US\$15.000 es una consecuencia de la prohibición, que se traduce en costos elevados en el producto y las transacciones que implican un riesgo alto para los involucrados, riesgo que terminan compensando con un alto precio en la mercancía (Caulkins y Reuter, 2010).

De otro, la prohibición genera un mercado ilegal que no puede recurrir al sistema de jus-

ticia para proteger los derechos de propiedad y hacer cumplir los contratos. El estado, en lugar de facilitar las transacciones, busca sancionarlas e interrumpirlas. La violencia es usada entonces como mecanismo para resolver las disputas y los problemas con los competidores. También cumple la función mantener la disciplina y cohesión del grupo, además de ser una vía de ascenso y prestigio (MacCoun, Kilmer y Reuter, 2003).

Dicho esto, el punto de partida para el análisis de la relación entre crimen, violencia y drogas es la fuerte influencia que tiene el prohibicionismo, que impacta la manera en que se configuran el mercado ilegal, los precios y la calidad de las sustancias, y el comportamiento de quienes participan, entre otros factores.

Algunos autores sostienen que la condición de ilicitud de las sustancias –como efecto de la prohibición– tiene un efecto criminógeno, al penalizar a millones de personas que consumen drogas, generar condiciones para la formación de empresas criminales e inflar los costos de los estupefacientes, estimulando a los usuarios a cometer delitos para sostener su adicción (MacCoun y Reuter, 2001: 3-31; Nadelman, 1988). De acuerdo con esta perspectiva, la implementación de políticas de drogas es, en sí misma, una variable explicativa de los altos niveles de violencia y delitos.

Ahora bien, si la prohibición ha dado lugar a un modelo de talla única para todos los países, su aplicación se ha dado con intensidades y matices distintos, tomando un significado propio, que se refleja en las realidades locales y regionales. Es importante tener en cuenta que el prohibicionismo no se ha dado en el vacío, sino que ha estado vinculado a un conjunto de medidas para responder al problema de las pandillas y bandas, combatir al crimen organizado y golpear a la insurgencia y al terrorismo. Es decir que la política de drogas tiene conexiones con otras agendas y niveles del estado, que van desde la seguridad ciudadana hasta la seguridad nacional (Andreas y Durán-Martínez, 2014).

La “guerra contra las drogas” se ha invocado y desplegado con múltiples motivaciones, que en muchas ocasiones trascienden el crimen y la violencia directamente vinculada a ellas. Su vinculación con políticas de “tolerancia cero” y “mano dura” ha sido natural y en varios países frecuente. En términos metodológicos, esto plantea un desafío, ya que resulta muy difícil aislar el “prohibicionismo” como variable independiente.

En los países del Triángulo Norte centroamericano (Guatemala, El Salvador y Honduras), por ejemplo, la lucha contra el microtráfico ha entrado en sintonía con la estrategia contra las Maras y la mano dura. Así, la violencia juvenil ha sido interpretada como “desviación vinculada al tráfico de drogas y al crimen organizado que representan una amenaza para la seguridad pública”. En Colombia la estrategia antinarcóticos fue la vía para captar recursos de la cooperación internacional en la lucha contrainsurgente. En Brasil las intervenciones contra los mercados de drogas ilícitas han hecho parte de la estrategia de ocupación territorial y combate abierto en las *favelas*. En Argentina hay una intensa discusión sobre la violencia y el crimen en los barrios marginales y su conexión con el narcomenudeo y el narcotráfico.

En este marco, los efectos e impactos del prohibicionismo deben ser analizados a partir de sus entrecruces con otros problemas sociales y otro tipo de políticas (Organización Panamericana de la Salud, 2010). El resultado final de la prohibición –y también de lo que ocurrirá con la regulación– depende no solo de cómo se apliquen las “políticas de drogas”, sino de factores internos y externos, así como del conjunto de políticas sociales, económicas y de seguridad que pretenden afectarlos (Thoumi, 2009).

Por estos dos motivos, interacción con otros factores y con otras políticas, es muy difícil encontrar relaciones de causalidad, razón por la cual es problemático asegurar que el “prohibicionismo”, expresado, por ejemplo, en la declaración de “guerra contra las drogas”, explica los altos niveles de violencia en algunos países de

América Latina. Este tipo de afirmaciones ignora los múltiples factores institucionales, culturales, económicos y sociales que han influido en las espirales de homicidio en la región. No se trata aquí de relativizar las consecuencias negativas y los graves efectos de la política de drogas y la prohibición, sino de entenderlas en su contexto.

En términos metodológicos habría que señalar otra dificultad adicional: las limitaciones inherentes al estudio de las intervenciones en mercados ilegales y la falta de investigación en esta área (Reuter, 2001: 373-376). Es poco lo que se sabe de los mercados locales de drogas: cómo funcionan, qué tipo y calidad de sustancias circulan, la variaciones en los precios y los impactos que producen. En el ámbito transnacional, se tiene poca información sobre las rutas y los actores involucrados y es poco lo que se sabe sobre los efectos de la intervención del estado.

La información sobre la producción de sustancias, flujos ilícitos y venta es apenas un asomo de lo que realmente sucede. Por tanto, las apreciaciones basadas en estadísticas oficiales e información estadística de distinto tipo tienen serias limitaciones y caen recurrentemente en el terreno de la especulación y la desinformación.

En estas condiciones, y a partir de los datos e información disponibles, a continuación se presentan algunas conclusiones tentativas y, en no pocos casos, especulativas.

2. ¿CUÁNTO CRIMEN Y VIOLENCIA PRODUCEN LAS DROGAS Y LAS POLÍTICAS DE DROGAS?

Esta pregunta es el punto de partida para estimar los efectos que podrían tener las políticas que se proponen intervenir las drogas desde la perspectiva de la seguridad, con el fin de contener o disminuir la violencia y el crimen.

Para avanzar en la discusión se tomará como base el esquema analítico propuesto por Goldstein (1985), quien identifica tres tipos de conexión entre las drogas y el delito:

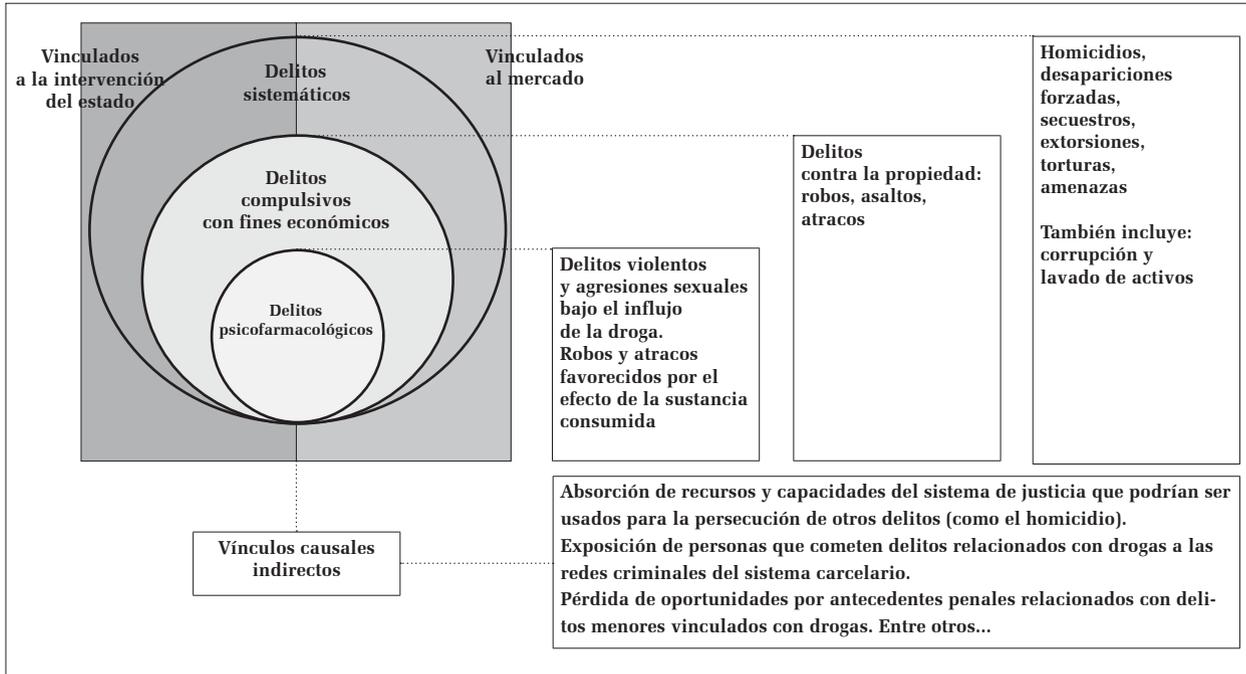
1. Los delitos cometidos bajo los efectos de una sustancia psicoactiva, como resultado su consumo agudo o crónico: delitos psicofarmacológicos.
2. Los cometidos para obtener dinero o drogas, para financiar la adicción: delitos compulsivos con fines económicos.
3. Los cometidos en el marco del funcionamiento de los mercados ilegales en razón del negocio de la producción, distribución y suministro: delitos sistemáticos.

Como complemento del modelo de Goldstein se propone una división en la relación sistémica, incluyendo aquellos hechos que se producen como resultado de la intervención del estado en el mercado, la cual puede repercutir negativamente en los niveles de seguridad de los ciudadanos (figura 1) (Werb et al., 2011). Adicionalmente, el esquema propuesto incorpora lo que Boyum, Caulkins y Kleiman denominan los “vínculos causales indirectos entre las drogas y el crimen” (Boyum, Caulkins y Kleiman, 2011).

Para estos autores, el consumo y la producción de drogas ilegales tienen efectos indirectos, que disminuyen la capacidad del sistema de justicia para responder a otro tipo de delitos. Los recursos monetarios y las capacidades que el estado dirige a reprimir el tráfico de drogas dejan de ser usados para la prevención y persecución de otras conductas como, por ejemplo, los delitos contra la propiedad y el homicidio.

Otro ejemplo de este tipo de relación indirecta es lo que ocurre en la intervención de la policía en barrios marginales donde se asientan los lugares de distribución de drogas. El uso de la represión indiscriminada crea condiciones propicias para fortalecer el control de las organizaciones criminales, la baja denuncia y la erosión de la confianza en las instituciones por parte de la población, un contexto apropiado para la ocurrencia de otros delitos. Como señalan Boyum, Caulkins y Kleiman (2011), los ejemplos pueden ser multiplicados y llevarse a diversos ámbitos.

FIGURA 1. CONEXIONES ENTRE EL CRIMEN, LA VIOLENCIA, LAS DROGAS Y LAS POLÍTICAS DE DROGAS



Fuente: elaboración propia basado en Goldstein, 1985, y Boyum, Caulkins y Kleiman, 2011.

Antes de avanzar en el análisis de este modelo a la luz de las diversas realidades de América Latina, es importante mencionar que las categorías propuestas por Goldstein no deben ser tomadas de manera excluyente. En la práctica, un hecho puede aparecer como resultado de la relación sistemática –el enfrentamiento entre dos bandas– pero estar más relacionado con un delito psicofarmacológico. Además, los delitos se dan en contextos específicos en los que interactúan múltiples variables, y muchas veces la droga es solo uno de estos factores.

A pesar de sus limitaciones, el esquema planteado por Goldstein puede contribuir a identificar las narrativas preponderantes en América Latina que explican la relación entre crimen, violencia y drogas:

- ♦ Los usuarios de drogas son potenciales “delincuentes” y el delito callejero una consecuencia del consumo de algunas sustancias, especialmente derivados de la base de coca.
- ♦ Los mercados locales de drogas, el narcomenudeo, generan y facilitan el crimen y la violencia.

- ♦ Los altos niveles de violencia que enfrenta la región tienen como una de sus principales explicaciones al narcotráfico.

¿Qué tan ciertos son estos supuestos? Las relaciones que se señalan entre el crimen y las drogas dependen en buena medida de los delitos que se consideren, los datos que se utilicen y las metodologías que se apliquen (Caulkins, Kleiman, MacCoun, Midgette, Oglesby, Pacula y Reuter, 2015). Aun cuando también hay que agregar que en la valoración y las decisiones políticas no solo cuentan los números y los hechos, sino también pesan la intuición y la experiencia, a partir de las cuales se tiende a escoger la evidencia que más se acerca a las propias posiciones y prejuicios (Thoumi, 2015). Asumiendo este punto de partida, es oportuno contrastar estos supuestos con la evidencia disponible.

En América Latina los estudios son escasos y suelen limitarse a ciertos países. La información con la que se cuenta es deficiente y poco detallada, especialmente en lo que tiene que ver con los móviles de los delitos y las personas que los cometieron. Las tasas de denuncia y de resolución

de casos suelen ser bajas. Es decir que en muchos casos el estado está navegando a ciegas, con una agenda fuertemente influida por los medios de comunicación. Aun así, esta sección intentará señalar algunos rasgos generales de lo que ocurre en la región.

- ♦ Narrativa 1. El uso de drogas en la inseguridad en la calles: el consumidor como potencial delincuente

Una de las narrativas preponderantes es la que vincula el consumo de ciertos tipos de drogas con la ocurrencia de delitos. Es frecuente encontrar declaraciones de funcionarios, noticias y relatos de ciudadanos que conectan al delito callejero con la adicción y el uso de sustancias: el “paco” en el sur del continente, el “basuco” en Colombia o el “crack” en Brasil. Bajo este supuesto, la prohibición aparece como la mejor opción para responder a esta situación. Ser duros contra el delito equivale a ser duros contra el uso de drogas.

El problema de este argumento es que confunde correlaciones y coincidencias con causas, lo cual ocurre, justamente, con los reportes y estudios que ponen el foco en la población carcelaria, los cuales encuentran mayores niveles de consumo de droga entre los internos que en la población general. En principio, esto permitiría señalar un vínculo entre el uso de drogas y los delitos (Crespo y Bolaños, 2008; Carcamo, 2011; Constanza y Larroulet, 2012; Hurtado, 2005). Sin embargo, una mirada detenida a los hallazgos obliga a una lectura más compleja y crítica de los datos (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2003).

Para comenzar, la droga que tiene una conexión más fuerte con la ocurrencia de delitos es el alcohol, una droga legal. Comparativamente, las sustancias de uso ilícito presentan menores niveles de incidencia. De acuerdo con la encuesta realizada por la Corporación Andina de Fomento en 2013, entre 20% y cerca de 50% de las víctimas de delitos que llega-

ron a ver a su victimario piensan que al momento de la agresión este se encontraba bajo el efecto del alcohol o las drogas (Berniell, 2015). La cuestión de fondo es que la adicción por sí sola no es una causa de delitos: de hecho, la mayoría de usuarios no incurre nunca en un crimen (Buxton, 2006: 109).

Hay múltiples factores que inciden en la ocurrencia de los delitos (Ford, 2005). El perfil de la población carcelaria pone en evidencia otro tipo de vulnerabilidades que van más allá de la adicción, tal como lo muestra el estudio de la Cicad “Consumo de drogas en la población privada de libertad y la relación entre delito y droga”, el cual destaca que las personas privadas de la libertad: “Tienen una débil vinculación al trabajo formal y experiencias fallidas de escolarización. Un alto porcentaje de ellos indicó tener algún familiar con antecedentes delictivos” (Cicad, 2010).

No parece razonable entonces construir una política de seguridad basada en la represión de los delitos psicofarmacológicos y compulsivos con fines económicos, que requieren otro tipo de respuestas por parte del estado, dirigidas a poblaciones específicas que necesitan un tratamiento especial. En estos casos, la sanción penal aparece como una medida ineficiente, costosa y desproporcionada.

- ♦ Narrativa 2. El narcomenudeo genera y amplifica el crimen y la violencia

Respecto a la segunda narrativa, que señala que los mercados locales de drogas generan y facilitan el crimen y la violencia, hay evidencias contrapuestas. En términos generales, la literatura señala que no hay una relación unívoca entre la distribución de estupefacientes (el narcomenudeo) y la ocurrencia de delitos. De hecho, buena parte de los mercados, en muchos lugares, funciona con un bajo perfil, con baja incidencia en los niveles de violencia o de crimen. De nuevo, esta relación varía dependiendo del tipo de drogas y del contexto.

En América Latina hay una percepción generalizada de que el narcomenudeo está en aumento, ligado a la ocurrencia de hechos de violencia, especialmente disputas por los lugares de expendio y ajustes de cuentas entre los actores que participan en la cadena (Garzón, 2014). En Bogotá, las estadísticas oficiales de 2014 reportaron un total de mis trescientas cuarenta y cuatro muertes violentas, de las cuales doscientas quince estarían relacionadas con el *sicariato* y el posicionamiento de puntos de venta en distintas zonas de la ciudad (*El Tiempo*, 2015).

En El Salvador, en 2011 el presidente Mauricio Funes (2009-2014) afirmó que el narcomenudeo y el control del territorio por parte de las pandillas para la comercialización de drogas era la principal causa de violencia y homicidios en el país, una hipótesis que ha ganado fuerza (González, 2011).

En México, los mercados locales de drogas han sido señalados como uno de los principales motores de la violencia, como lo hizo la Procuraduría General de la Nación en 2011 (Morales, 2011).

En Argentina, el caso de Rosario ha llamado la atención por la presunta disputa entre bandas de traficantes que ha generado una espiral de violencia, inusual para los niveles de homicidio del país (De los Reyes, 2014).

En Brasil, las disputas por las denominadas “bocas de fumo” también han sido señaladas como detonantes del homicidio.

La relación entre los mercados de drogas y la violencia generalmente es establecida por asociación espacial, cruzando por ejemplo lugares de expendio de estupefacientes y muertes violentas (Beltrán y Garzón, 2014). También se encuentra una interpretación basada en la manera en que ocurrieron los homicidios –por ejemplo, el asesinato por encargo– o la presunción de los móviles detrás de los hechos. Lo cierto es que muy difícil estimar cuántas de estas muertes pueden ser explicadas por el mercado local de drogas.

Lo anterior por varias razones. Primera, la baja resolución y esclarecimiento de los homicidios en América Latina: mientras la tasa mundial de condenas por homicidios es de 43 por cada 100 asesinatos, en la región es cercana a 20. Segunda, la yuxtaposición del mercado de las drogas con otro tipo de actividades criminales, incluido el tráfico de armas. Lo que muestra la identificación de puntos calientes en las ciudades es que en los lugares de distribución de drogas se presenta otro tipo de delitos, siendo difícil afirmar cuál es la variable preponderante (Beltrán y Garzón, 2014).

Tercera, las condiciones económicas, sociales e institucionales de los lugares donde suceden las muertes violentas, donde la oferta de servicios y la presencia institucional son bajas. Cuarta, las características de las poblaciones que son víctimas y victimarios: jóvenes en condiciones de marginalidad. Quinta, la disputa por el territorio, que no solo incluye motivaciones económicas, sino también elementos de identidad y cohesión del grupo. Por ejemplo, en el caso de los jóvenes varones que participan como actores armados, Adam Baird ha señalado la influencia del proceso de masculinización: “convertirse en hombres” asociados a la reproducción de la violencia (Baird, 2012).

¿Dentro de este conjunto de variables, cuál tiene más peso y por qué se le da mayor preponderancia al narcomenudeo?

En términos políticos, esta narrativa es fácil de transmitir y orienta las responsabilidades a la existencia del mercado ilegal de las drogas, restándole importancia a otro conjunto de factores que influyen en la violencia, entre los que está la incapacidad del estado de hacer cumplir la ley y proteger a los ciudadanos.

El narcomenudeo tiene un papel en los homicidios en América Latina: la competencia por las plazas, ollas y bocas hace parte de las dinámicas que contribuyen a entender los altos niveles de violencia que enfrenta la re-

gión. Sin embargo, los mercados locales de drogas son solo una parte de la historia y en varios casos no son la razón principal.

- ♦ Narrativa 3. Los altos niveles de violencia que enfrenta la región tienen como una sus principales explicaciones al narcotráfico

Hacer un análisis detallado de esta conexión en América Latina desborda los alcances de este ensayo. Sin embargo, la referencia a algunos casos específicos puede dar algunas luces sobre el papel del tráfico de drogas en la producción de la violencia.

Varios estudios señalan las relaciones entre la disputa por el territorio en las zonas de producción, así como en las zonas de tránsito de las drogas. En Colombia, Mejía y Restrepo encuentran que las actividades de producción explican –en su estimación más alta–40% de los homicidios que ocurren en el país (Mejía y Restrepo, 2008). Angrist y Kugler muestran cómo la llegada de la coca a Colombia causó un aumento significativo en las tasas de muertes violentas (Angrist y Kugler, 2008).

En un estudio realizado por Sánchez, Díaz y Peláez, la “Evolución geográfica del homicidio en Colombia”, los autores encuentran que:

(...) las disputas asociadas al control territorial de áreas estratégicas para la producción y tráfico de narcóticos constituyen uno de los factores que desencadena la violencia y determina su desenlace. Específicamente la confluencia de grupos irregulares en dichas zonas genera enfrentamientos que incrementan los niveles de violencia (Sánchez, Díaz y Peláez, 2012).

En México, la tasa de homicidios se triplicó entre 2006 y 2010, pasando de 8 por cada 100 mil habitantes en 2006 a 23 en 2010, teniendo como una de sus causas la confrontación y los ajustes de cuentas entre carteles (Poire, 2011; Calderón, Díaz-Cayeros, Magaloni y Robles, 2013).

De otro lado, en un estudio reciente del Banco Mundial sobre la violencia en siete países de América Central, Cuevas y Demombynes identifican el tráfico de drogas como uno de los factores centrales: los puntos calientes del narcotráfico tienen tasas que duplican las de los lugares de baja intensidad de este fenómeno (Banco Mundial, 2011).

La asociación entre mercado de drogas y violencia aparece con mayor intensidad en zonas de disputa: entre bandas o facciones criminales, entre guerrillas y paramilitares o entre pandillas o grupos locales que son usados por los denominados carteles para el control territorial (Robles, Calderón y Magaloni, 2013). En estos casos, los homicidios están vinculados con conflictos entre grupos que, en el marco de la prohibición, compiten violentamente.

En esas condiciones, los niveles de violencia letal están fuertemente vinculados a la capacidad de uno o más grupos de regular el mercado ilegal. Cuando esto sucede, los niveles de homicidio se estabilizan o descienden, fruto del predominio de una de las facciones o de los acuerdos establecidos entre agrupaciones criminales, formando lo que Keefer, Loayza y Soares llaman un “oligopolio semi-estable” (Keefer, Loayza y Soares, 2010). Tal como menciona la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc: United Nations Office on Drugs and Crime) al analizar la situación de Centroamérica, donde el crimen está bien organizado, la drogas pueden fluir a través de una región de tránsito sin incidentes, lo cual es facilitado por los altos niveles de corrupción (Unodc, 2012).

Dada esta realidad, la intervención del mercado de las drogas por parte del estado ha sido identificada como un factor perturbador, que puede generar las condiciones para el aumento de la violencia mediante la captura o el abatimiento de las cabezas de las facciones criminales (Lessing, 2012; Felbab-Brown, 2012). Paradójicamente, en estos casos la violencia armada y las altas tasas de

homicidios aparecen como una consecuencia inevitable de la prohibición y la irrupción de los mercados de droga por parte del estado. Esta narrativa adquiere importancia en América Latina, especialmente para explicar los incrementos en los niveles de violencia y crimen en países como México, aunque su aplicación también puede extenderse a otros.

- ♦ Narrativa 4. El crimen y la violencia como consecuencias de la represión del narcotráfico. La literatura muestra que la aplicación drástica de las leyes de drogas puede incrementar la violencia y el crimen (Schedler, 2014). En

América Latina esta interpretación tomó notoriedad a partir de la declaración de la “guerra contra las drogas” por parte del presidente Felipe Calderón (2006-2012) y el incremento subsecuente de las tasas de homicidio. En este caso, la intervención por parte del estado generó un desequilibrio en el mercado de drogas que se tradujo en múltiples disputas que las autoridades no solo no lograron contener, sino que en algunos casos amplificaron.

El recuadro 1 identifica los mecanismos mediante los cuales la intervención del estado puede derivar o estar asociada con aumentos en la violencia letal y otro tipo de delitos.

RECUADRO 1. MECANISMOS MEDIANTE LOS CUALES LA REPRESIÓN DEL ESTADO INCREMENTA LA VIOLENCIA Y EL CRIMEN

- ♦ *Ruptura de los equilibrios existentes.* Ocurre cuando la intervención del estado altera el *oligopolio semiestable* de las organizaciones criminales, pasando de una situación de certidumbre a una dinámica de abierta confrontación e inestabilidad.
- ♦ *Generación de vacíos de poder.* El ataque a las organizaciones criminales mediante la captura o el abatimiento de las cabezas visibles genera conflictos internos por la sucesión y el intento de otras organizaciones que pretenden tomar el control por medio de la confrontación.
- ♦ *Acuerdos con organizaciones criminales para golpear a un adversario.* Las organizaciones criminales colaboran con las autoridades para debilitar a su adversario, dando información y, en casos extremos, desarrollando operaciones conjuntas. Esta situación generalmente está acompañada por ciclos de retaliación y ajustes de cuentas que dinamizan la violencia.
- ♦ *Fragmentación de las organizaciones criminales.* Las intervenciones del estado generan procesos de fragmentación que si bien pueden llegar a restar la capacidad de las organizaciones de desafiar a la institucionalidad y desestabilizar la gobernabilidad, pueden repercutir en el aumento de los delitos de carácter predatorio en el nivel local, como el secuestro y la extorsión.
- ♦ *Aumento de capacidad de combate de las organizaciones criminales y formación y reclutamiento de brazos armados.* La confrontación abierta con el estado exige el fortalecimiento de la capacidad armada de las organizaciones criminales, que responden aumentando su poder de fuego y la formación o el reclutamiento de grupos encargados de ofrecer seguridad y defender el territorio.
- ♦ *Desplazamiento de la violencia y el crimen.* La intervención del estado puede tener como efecto el desplazamiento de las facciones criminales a lugares más seguros y con autoridades más débiles, lo que Bruce Bagley (2012) denomina el “efecto cucaracha”. Esta migración puede estar acompañada de la difusión de la violencia y el crimen hacia otros territorios (Garzón y Olson, 2013).
- ♦ *Inyección de recursos a unidades policiales o militares corruptas y con vínculos con el crimen.* Los recursos de cooperación que son destinados a entrenar y equipar fuerzas de seguridad con vínculos con el crimen organizado tienen el potencial de reproducir prácticas que atentan contra los derechos humanos en nombre de la guerra contra las drogas.

Fuente: basado en Guerrero, 2011.

Estos mecanismos adquieren notoriedad en contextos de debilidad institucional. En estos casos, la intervención de las fuerzas policiales y militares suele carecer de vigilancia. El estado tiene la capacidad de hacer ofensivas esporádicas, sin llegar a restablecer su presencia en el territorio. En estas condiciones, las incursiones de fuerza que entran y salen de una zona pueden tener como resultado la perturbación transitoria del orden criminal, generando disputas entre grupos, nuevas incursiones de facciones criminales o el desplazamiento temporal de las estructuras.

La combinación de estados débiles con estrategias de seguridad severas –como lo han sido las políticas antidrogas–, suele ser explosiva, con el potencial de amplificar el crimen y la violencia. En estos contextos es difícil trazar una línea entre lo legal y lo ilegal, con fuerzas policiales y militares que terminan en coalición con los mercados ilegales por medio de la corrupción y la violencia o que acuden a prácticas por fuera de la ley para enfrentar al crimen.

Las organizaciones delictivas pueden ampliar y exacerbar las vulnerabilidades del estado, y las instituciones generan pérdida de confianza y se debilitan cuando no proporcionan seguridad a sus ciudadanos (Locke, 2012). El resultado es un sistema de justicia que no funciona, en el que un estado frágil adopta políticas que no suministran bienes y servicios públicos –como la justicia y la seguridad–, sino que, más bien, refuerzan la dinámica de delincuencia, violencia y corrupción (Bailey, 2014; Garzón, 2015).

El caso de México es una clara demostración. Eduardo Guerrero analiza el impacto de detenciones y abatimientos de capos en los niveles de violencia en sus zonas de influencia (Guerrero, 2011). En veintidós de los veintiocho casos que considera encuentra que la violencia aumenta después de uno de estos eventos, advirtiendo que esto no equivale a una relación de causalidad. Calderón, Díaz-Cayeros, Magaloni y Robles demuestran que el costo principal de los arrestos de los líderes es el aumento de la criminalidad

común (Calderón, Díaz-Cayeros, Magaloni y Robles, 2013). El estudio de Espinosa y Rubin sugiere que las intervenciones militares en la guerra contra las drogas resultaron en un promedio de casi 11 homicidios por cada 100.000 habitantes en dieciocho regiones estudiadas (Espinosa y Rubin, 2015).

3. LOS HECHOS ESTILIZADOS DE LA RELACIÓN ENTRE LA VIOLENCIA, EL CRIMEN Y LAS DROGAS EN AMÉRICA LATINA

Según las Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, la delincuencia organizada, incluido el tráfico de drogas, es responsable de 33% de los homicidios en la región, con variaciones sustanciales de país a país (Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, 2014). ¿Cuánto de esto explica el problema de las drogas ilegales?

Aun cuando hay evidencias para sostener que el uso problemático de drogas y los mercados de sustancias prohibidas tienen un papel en la violencia y el crimen en América Latina, es necesario ser cuidadosos con las explicaciones unívocas que le otorgan un gran peso a esta variable. Es cierto que en determinados territorios el narcomenudeo, la disputa entre grupos y la intervención del estado están muy vinculados con la violencia y la criminalidad. Sin embargo, no hay que perder de vista los entrecruces entre los distintos tipos de violencia que se retroalimentan, los delitos que se conectan, los actores que participan y las motivaciones (Andreas y Durán-Martínez, 2014; Seddon, 2000).

El sobredimensionamiento de la violencia y el crimen vinculado al narcotráfico, antes que llamar la atención sobre la necesidad de cambios en la política actual, podría generar la reacción contraria: el endurecimiento de las respuestas. Un punto fundamental en este sentido es identificar los efectos negativos que tiene la aplicación drástica de las leyes de drogas para la seguridad de los ciudadanos, en el marco del prohibicionismo.

A modo de resumen, en el recuadro 2 se presentan los *hechos estilizados* de las relaciones entre la violencia, el crimen y las drogas en América Latina, a partir del modelo modificado de Goldstein, no sin antes advertir que la información disponible no permite responder la pregunta inicial, es decir no sabemos con certeza cuánto crimen y violencia producen las drogas y la políticas de drogas.

Dada la falta de información y conocimiento al respecto, los tomadores de decisiones navegan a ciegas cuando se proponen intervenir el mercado de las drogas mediante el uso de la fuerza y la imposición de sanciones y castigos. Las evaluaciones sobre las medidas tomadas son escasas y la información sobre los efectos de las decisiones y acciones del estado es limitada y deficiente. El

balance de la acción institucional se mide a partir del número de capturas e incautaciones, pero estos resultados no se suelen conectar con sus impactos en los niveles de violencia y crimen. Es posible encontrar zonas en las que el estado desarrolla múltiples acciones represivas para intervenir al mercado y los índices delictivos se mantienen altos, con consecuencias negativas para la ciudadanía.

Teniendo en cuenta que la mayor parte de los recursos se destinan a la represión, es difícil asegurar que hay un balance positivo en términos de costo-beneficio. En una región en la que los índices de seguridad han venido en detrimento (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013), tanto en percepción como en victimización, con niveles de violencia muy

RECUADRO 2. LOS *HECHOS ESTILIZADOS* DE LAS RELACIONES ENTRE LA VIOLENCIA, EL CRIMEN Y LAS DROGAS EN AMÉRICA LATINA: SÍNTESIS

- ♦ Entre las drogas, la violencia y el crimen no hay una única relación. Las conexiones que se señalan dependen en buena medida de los delitos considerados, los datos utilizados y las metodologías usadas.
- ♦ A pesar de la percepción de que el delito en la calle está fuertemente vinculado al consumo de ciertas drogas, la evidencia muestra que la influencia que tiene el uso de sustancias psicoactivas es marginal y se concentra en ciertas poblaciones y territorios, por lo general en situaciones de vulnerabilidad.
- ♦ La relación entre los mercados locales de drogas (el narcomenudeo) y la ocurrencia de delitos no es unívoca. Hay mercados que funcionan con bajos niveles de violencia y crimen (Muggah y McDermott, 2013). En América Latina, mientras se señala –aun cuando no siempre se prueba– una fuerte relación entre la distribución de pasta base y la violencia, no sucede lo mismo en el caso de los mercados locales de marihuana.
- ♦ Ciertos mercados locales de drogas tienen fuertes vínculos con la violencia y el crimen. Esta relación no se da en el vacío, sino en el marco de una presencia institucional débil y la yuxtaposición del narcomenudeo con otras actividades criminales.
- ♦ La asociación entre mercado de drogas y violencia es más intensa en zonas de disputa entre organizaciones criminales.
- ♦ Las drogas pueden producirse, distribuirse y transitar sin incidentes (con un bajo perfil en términos de violencia) en el marco del *oligopolio semiestable*, en el que las organizaciones criminales regulan el mercado.
- ♦ La intervención del estado del mercado de las drogas, con la aplicación drástica y deliberada de las leyes sobre la materia, puede llegar a ser un factor perturbador, que genera las condiciones para el aumento de la violencia y el crimen.

altos en varias ciudades y países, acompañado de bajos niveles de confianza en el sistema de justicia, es necesario aclarar cuál es el papel del problema de las drogas y cuál el efecto de las medidas tomadas.

La perspectiva del fracaso aparece en el debate, apoyada en un cúmulo de evidencias que muestran que la intervención del estado no solo ha tenido efectos limitados sobre el mercado de drogas, sino que, en algunos casos, ha resultado contraproducente. Sin embargo, en la mayoría de los países la política “antidrogas” no ha tenido variaciones y las instituciones y actores que hacen parte de ella se resisten a hacer modificaciones.

4. ¿DE QUÉ SE HABLA CUANDO SE HABLA DEL FRACASO DE LA POLÍTICA DE DROGAS?

La definición del fracaso depende de la interpretación que se dé al fin último de las políticas. Desde el punto de vista de la seguridad, el objetivo es reducir el impacto que estas tienen sobre la violencia y el delito. Sin embargo, las estrategias antidrogas han adoptado un enfoque mucho más amplio y en ocasiones difuso, proponiéndose dismantelar la cadena del narcotráfico, de acuerdo con la premisa de un “mundo libre de drogas”. La meta ha sido castigar al mayor número de organizaciones criminales mediante la detención o el abatimiento de sus miembros.

Los esfuerzos se han dirigido también a destruir cultivos y laboratorios, así como a incautar sustancias. Lo anterior con el objetivo de debilitar a las facciones criminales mediante la afectación de sus recursos, y en el supuesto de que estas acciones aumentarán los precios.

En América Latina “la guerra contra las drogas” se ha dirigido a evitar que organizaciones criminales produzcan, exporten y distribuyan sustancias psicoactivas. Sin embargo, esta confrontación se presenta también bajo la lógica de la imposición del monopolio del uso de la fuerza por parte del estado y la defensa de las institucio-

nes y los ciudadanos. Según ella, en palabras de Joaquín Villalobos (2012): “El combate al narcotráfico es (...) una consecuencia de la lucha por la seguridad interna, que es la tarea principal”.

La lectura del fracaso depende en buena medida de la interpretación de los resultados de la política de drogas. Un caso que ilustra esta situación es Colombia, donde hay posiciones encontradas sobre la estrategia “antidrogas”. Para algunos, lo hecho hasta ahora debe considerarse como un “éxito”, ya que el estado logró desarticular los grandes carteles y contener la amenaza sobre sí. Para otros, lo ocurrido no se debe asumir como una victoria, sino como el resultado de un proceso de transformación del crimen, que ha tenido impactos limitados, si se tienen en cuenta las dimensiones del mercado en el país y su influencia en el poder local. Desde esta perspectiva, hay quienes señalan lo ocurrido como un modelo a seguir, mientras que otros advierten sobre los costos de la estrategia contra las drogas y la falta de sostenibilidad de este tipo de intervenciones.

Dado este desacuerdo sobre los resultados, es importante contrastar los argumentos de quienes sostienen que la política, en su formato de “guerra contra las drogas”, ha funcionado y los de quienes afirman que ha sido un fracaso, desde la perspectiva de la seguridad (tabla 1).

Desde la perspectiva de la seguridad, la discusión sobre el “éxito” o el “fracaso” de la política de drogas adquiere especial importancia, dada la estrecha relación que ha tenido la estrategia antinarcóticos y las respuestas contra el crimen organizado y la inseguridad en general. Al margen de las interpretaciones, a la hora de evaluar la eficacia de la estrategia actual deben considerarse al menos tres hechos: el impacto sobre los precios y la disponibilidad de las drogas ha sido marginal (Pollack y Reuter, 2014); el narcotráfico sigue siendo un negocio lucrativo para las organizaciones criminales; la disputa por el mercado de las drogas y la intervención del estado continúan afectando la seguridad de los ciudadanos (Mathieu y Niño, 2013).

TABLA 1. ARGUMENTOS EN PRO Y EN CONTRA DE LA POLÍTICA DE GUERRA CONTRA LAS DROGAS

Argumentos del éxito	Argumentos del fracaso
<p><i>La hipótesis de la contención. “De no ser por la política contra las drogas el problema sería mucho peor”. Según este argumento, es un logro que el consumo de sustancias no haya subido exponencialmente, sino que se ha mantenido estable: lo anterior a pesar del objetivo declarado de un “mundo libre de drogas”. Además, se parte de la suposición de que si no se hubiera declarado la “guerra contra las drogas”, el narcotráfico hubiera cooptado el estado y tendría una presencia más extendida en los territorios.</i></p>	<p><i>Los pocos avances. Las políticas antidrogas han tenido resultados modestos. A pesar de los esfuerzos hechos, los avances son modestos y son contrarrestados por retrocesos en otras áreas o territorios. En lo que respecta a la producción y el consumo de drogas y las consecuencias que tienen para la salud, la situación no ha cambiado en términos generales (Unodc, 2015). En algunas zonas del mundo, el mercado se ha contraído, mientras que en otras latitudes se ha intensificado. En términos globales, el problema ha permanecido estable, a pesar de los ingentes recursos y costos (Caulkins, Reuter, Iguchi y Chiesa, 2005).</i></p>
<p><i>El nivel de amenaza ha disminuido: “Se derrotó a los grandes carteles y ahora solo queda el microtráfico”. Esta interpretación expone como un logro el tránsito de tener un problema de “seguridad nacional” a un “problema policial”. De acuerdo con este argumento, es mejor tener cientos de facciones criminales que afectan directamente el ámbito local que poderosos carteles que desafíen el orden nacional. La fragmentación se asume como una “victoria” y no como un proceso de adaptación.</i></p>	<p><i>El crimen organizado no ha sido “derrotado”. Lo que ha ocurrido es una transformación con múltiples afectaciones para los ciudadanos. El crimen organizado ha tenido procesos de transformación provocados por las acciones del estado y acomodamientos que buscan responder y adaptarse a las nuevas condiciones. Si bien su poder de desafiar al estado central se ha visto limitado, cientos de estructuras locales conservan la capacidad de alterar la seguridad local y afectar a los ciudadanos. La expansión del microtráfico y la difusión de redes predatorias, dedicadas a la extorsión, el hurto de celulares y la extracción de rentas de cualquier actividad que les permita obtener recursos, son una muestra de ello.</i></p>
<p><i>El estado se ha fortalecido y la seguridad ha mejorado. Mediante la guerra contra las drogas el estado se ha fortalecido, aumentando su capacidad represiva y doblegando a las grandes organizaciones. La mejora en algunos indicadores de seguridad es producto de esta estrategia. Por ejemplo, el descenso de los homicidios en Colombia.</i></p>	<p><i>La política de drogas ha profundizado o hecho evidentes las vulnerabilidades del estado. La corrupción e influencia del narcotráfico continúan siendo importantes. La política de drogas ha sido vulnerable al poder económico y armado de las estructuras criminales. Adicionalmente, la intervención del estado ha sido superficial, enfocada en una estrategia represiva que no se ha traducido en una mayor oferta de bienes y servicios para los ciudadanos.</i></p>
<p><i>El sacrificio de centenares de vidas en nombre de la guerra contra las drogas no ha sido en vano. Valorar lo hecho como un fracaso es desconocer el sacrificio de cientos de policías, militares y funcionarios que murieron en nombre de la guerra contra las drogas. Desde esta perspectiva, aceptar cambios en la política antidrogas sería una concesión.</i></p>	<p><i>La política antidrogas ha tenido enormes costos en términos de vidas humanas, especialmente si se consideran sus modestos resultados. Desde esta perspectiva, uno de los objetivos de cambiar el paradigma actual es, justamente, que esto no siga ocurriendo.</i></p>
<p><i>La política de drogas tiene “efectos colaterales”. Los impactos negativos de la política antidrogas deben ser considerados daños colaterales propios de cualquier política punitiva.</i></p>	<p><i>La política antidrogas produce impactos negativos que se podrían evitar. Esas políticas han ido acompañadas de intervenciones deliberadamente nocivas. Aún con sus derivaciones indeseables, la estrategia sigue en marcha. Ya no se trata de un asunto de ineficacia o impericia indeseada, sino de una habituación a que los daños son inevitables (Tokatlian y Garzón, 2015).</i></p>

Fuente: elaborado por el autor.

Una pregunta que aparece con frecuencia en el debate es: ¿qué hubiera pasado si no se hubieran prohibido las drogas y reprimido los mercados ilegales? A partir de este cuestionamiento se suele afirmar que de no haber mantenido una lucha frontal contra los carteles y reprimido a los eslabones que componen la cadena de las drogas, la situación sería mucho peor. Difícil saberlo. La evidencia muestra que la estrategia ha resultado costosa e ineficiente, pero además

enfrenta nuevos desafíos para los que no tiene respuesta, como sucede, por ejemplo, con la formación de mercados locales y la emergencia de nuevas drogas de diseño. Aun aceptando que la “guerra contra las drogas” fue exitosa en golpear a los carteles, habría que señalar que su capacidad de afectar el mercado ilegal ha sido modesta y su impacto en los territorios, en términos de la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, superficial.

María Victoria Llorente describe esta situación al hacer referencia al caso colombiano:

(...) si bien se han obtenido importantes resultados tácticos, desde la perspectiva estratégica los resultados han sido menos alentadores y esto es porque esencialmente se golpean estructuras, pero quedan activas en el territorio una serie de condiciones asociadas a mercados ilegales y a deficiencias del estado que propician la reproducción del crimen organizado bajo distintas formas (Llorente, 2015).

Por un lado, en estos territorios hay una desconexión entre las medidas para reprimir el mercado de drogas y la seguridad de los ciudadanos, con impactos negativos para la legitimidad del estado. Por otro, en esas zonas el estado no llega a consolidarse, con lo cual se preservan las relaciones de dependencia de las poblaciones con las economías criminales, con organizaciones al margen de la ley que suplantán a la institucionalidad en sus funciones básicas. Pese a los esfuerzos, el narcotráfico sigue siendo una fuente de recursos para el crimen organizado y un factor de desestabilización política y social.

Hugo Frühling señala que la efectividad de una política de seguridad –incluyendo en este caso las respuestas contra el mercado de drogas ilegales– indica su capacidad para reducir los niveles de violencia o delitos (Frühling, 2013). En cuanto a las economías y organizaciones criminales, la efectividad puede ser definida como la capacidad del estado de reducir el daño que causan en las instituciones y la sociedad. En el caso de América Latina, las intervenciones del estado en el marco de la lucha antidrogas no arrojan un balance positivo en este sentido. Cuando lo han hecho, el problema se ha trasladado a nuevos territorios o la naturaleza de la amenaza ha cambiado, dejando al estado rezagado en sus respuestas (Mejía y Restrepo, 2014).

Dada esta realidad, desde la perspectiva de la seguridad se ha abierto un debate sobre cómo responder al mercado ilegal de las drogas y a las economías criminales en general, teniendo en

cuenta las “nuevas” tendencias y realidades que enfrenta la región: la expansión del narcomenudeo ligado a la formación de mercados locales, el desplazamiento de las redes criminales transnacionales, la conexión entre las facciones locales y la delincuencia organizada, el crecimiento de los delitos de carácter predatorio, así como la fragmentación de las estructuras (Garzón, 2015).

¿El esquema actual responde a estas realidades? En el fondo, la emergencia de estos fenómenos es el reflejo del fracaso de un modelo fuertemente represivo que se ha aplicado de manera desbalanceada, ha recaído especialmente sobre los eslabones más débiles, ha generado incentivos perversos y ha privilegiado la contabilidad de las acciones (capturas e incautaciones) sobre el impacto real en la seguridad y el bienestar de los ciudadanos. En estos términos, los problemas que enfrentan hoy los países de América Latina no deben ser entendidos como un conjunto de efectos colaterales, sino como una consecuencia directa de estados que han carecido de una visión sostenible de la seguridad, atrapados en el objetivo utópico de un “mundo libre de drogas”.

5. REPRIMIR O REGULAR: EL FALSO DILEMA

De acuerdo con Francisco Thoumi, en la literatura se encuentran dos enfoques para eliminar las drogas ilegales: la legalización o la prohibición, advirtiendo que para tener éxito ambas deben ser radicales (Thoumi, 2009). Según Thoumi, para que la legalización acabe con la industria ilegal debe ser total. De otra forma, siempre habrá un mercado negro. De otro lado, para que la prohibición funcione debe ser muy fuerte, “(...) posiblemente mucho más represiva de lo que la mayoría de las sociedades están dispuestas a tolerar”.

Además de estas alternativas, se ha señalado la regulación de las drogas como un camino, mediante el cual el estado controle y fiscalice la mayor parte de los aspectos del mercado. Por esta vía, le quitaría el control de la cadena a los grupos criminales, sustrayéndoles una importante

fuente de recursos y debilitando su capacidad de violencia y corrupción (Global Commission on Drug Policy, 2014).

Estos dos extremos –prohibir o regular– llevan a los decisores de políticas a un falso dilema. Primero, porque la represión y la regulación no son excluyentes. Para que la regulación funcione se requiere de un sistema de justicia capaz de hacer cumplir el nuevo arreglo normativo e institucional. Sin esto, el mercado negro y los actores que pretenden sabotear el control del estado tendrán las de ganar. Segundo, porque la regulación exige del mantenimiento de ciertas prohibiciones, como es el caso del acceso de drogas a menores de edad. Tercero, porque entre estos dos extremos hay un conjunto de alternativas posibles que tienen el potencial de reducir los impactos negativos de los mercados ilegales, sin necesidad de una prohibición extrema ni de una regulación generalizada (Bolt, 2009; Zaitch, 2009).

Un asunto no menor es la existencia de un régimen internacional de fiscalización de drogas que, como afirman Jelsma y Thoumi, impone una camisa de fuerza que hace imposible liberalizar los mercados a corto plazo (Jelsma y Thoumi, 2008). Si bien hay casos como el de Uruguay, que ha optado por la regulación del mercado recreativo de la marihuana de acuerdo con una perspectiva basada en la protección de los derechos humanos, lo cierto es que pocos países están dispuestos a dar este paso. En términos generales, los estados continúan ratificando las convenciones y a mediano plazo no se avizora un cambio en el régimen internacional. Dada esta realidad, es necesario pensar en alternativas, más allá de la disyuntiva entre la prohibición o la regulación.

Si el objetivo es pasar de un modelo fuertemente represivo a uno en el que sea el estado y no las organizaciones criminales el que regule el mercado de drogas, siendo estas las que deciden los precios, los métodos de cultivo y de distribución, la calidad del producto y la forma de acceder a él (Comisión Global sobre Política de

Drogas, 2014), es necesario pensar en una fase de transición que, por un lado, disminuya los impactos negativos de narcotráfico (Caulkins y Reuter, 2009) –y las intervenciones para hacerle frente–, y, por otro, genere las condiciones necesarias para la implementación del nuevo modelo. Para que sea viable, el cambio en la política de drogas no debe ser asumido como una fuerte ruptura, sino como un proceso gradual.

Siguiendo esta lógica, este texto propone la adopción de *medidas transitorias de mitigación de impactos* (tabla 2), definidas como un conjunto de medidas dirigidas a la modernización de la aplicación de las leyes de drogas, las cuales son compatibles con el régimen internacional de fiscalización. Lo anterior siguiendo el marco propuesto por el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, Chatam House y el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, en el proyecto “Modernización de la aplicación de las leyes de drogas”, el cual se propone identificar alternativas que permitan pasar de un modelo enfocado en reducir las dimensiones del mercado ilícito a uno que priorice la gestión de los mercados de manera que minimicen los daños (International Drug Policy Consortium (IDPC), International Institute for Strategic Studies (IISS) y the International Security Research Department at Chatham House, s. f.).

La pregunta que guía la adopción de las medidas transitorias es, ¿qué modificaciones pueden adoptar los estados bajo el régimen actual para disminuir los impactos del mercado ilícito y enfocar sus limitados recursos en aquellas expresiones más perjudiciales? Estas medidas son transitorias, porque su aplicación debe ser parte de un proceso que conduzca a la sustitución de las actividades ligadas a la cadena del narcotráfico, a la regulación del mercado de las drogas ilegales o, en todo caso, a la disminución de la capacidad de daño y los efectos negativos del mercado de drogas.

Como se ve, las *medidas transitorias de mitigación de impactos* agrupan un conjunto de medidas de distinta naturaleza que tienen su propia

Tabla 2. MEDIDAS TRANSITORIAS DE MITIGACIÓN DE IMPACTOS

Medida	Descripción	Racionalidad	Ejemplos
<p>Alternativas al encarcelamiento para los delitos menores relacionados con las drogas.</p>	<p>Son medidas que limitan el ámbito del sistema de justicia penal para aquellos delitos menores, como es el caso de los consumidores, los correos humanos o los pequeños distribuidores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la eficiencia y la eficacia del sistema judicial. • Reducir el hacinamiento carcelario. • Racionalizar el uso del derecho penal. • Descongestionar el sistema judicial. 	<p>Mecanismos de derivación, que permiten trasladar los casos del ámbito penal al administrativo, con aplicación de medidas no punitivas. En este caso, la persona no llega a ser sancionada penalmente, sino que en su lugar puede acceder a una oferta de tratamiento, de educación y empleo. Programas como el Law Enforcement Assisted Diversion (Lead) en Seattle o el Hawaii's Opportunity Probation with Enforcement (Hope) en Estados Unidos son ejemplo de este tipo de mecanismos.</p>
<p>Despenalización del consumo y del porte para uso personal. Distinción entre posesión para uso personal y posesión con intención de distribución.</p>	<p>El consumo y el porte no reciben sanciones penales. En su lugar se imponen medidas administrativas o se elimina cualquier tipo de sanción. La despenalización puede ser acompañada por la definición de umbrales –criterios objetivos– para la imposición de sanciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Generar mejores rendimientos económicos que envíen las personas a las prisiones sin acceso a un tratamiento. • Racionalizar el uso del derecho penal. • Descongestionar el sistema judicial. 	<p>Más de una decena de países en América Latina y el Caribe han adoptado alguna forma de despenalización de la posesión de drogas. Las sustancias y las cantidades permitidas varían de país a país (Rosmarin y Eastwood, 2012).</p>
<p>Interdicción estratégica</p>	<p>Medidas enfocadas a minimizar o detener los flujos de sustancias ilícitas, impactando los eslabones más fuertes de la cadena, que perciben mayores ganancias y tienen mayor capacidad de corrupción y manejo de redes ilícitas. Implica una estrategia diferenciada para los proveedores, los vendedores, los transportadores y los intermediarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Limitar el poder de coerción y corrupción de los grupos criminales. • Restringir el flujo de drogas en territorios de alta vulnerabilidad, con acciones secuenciales que limiten el desplazamiento de las actividades. • Interrumpir la cadena logística. • Operaciones selectivas en los puntos clave y los nudos críticos de las operaciones. 	<p>En el caso de Colombia, Daniel Mejía muestra cómo a partir de 2007 se comenzó a hacer menos énfasis en atacar los eslabones menos importantes en la cadena de producción y tráfico (i.e., en atacar los cultivos de coca) y más en las labores de interdicción: incautación y destrucción de laboratorios. Este cambio indujo una contracción de la oferta neta de cocaína colombiana de más de 50% (Cote y Mejía, 2015).</p>
<p>Disuasión focalizada – prevención de los delitos violentos</p>	<p>Adopción de una perspectiva estratégica que se propone disuadir a los actores que participan en el mercado de las drogas de incurrir en conductas violentas y delitos crónicos (Braga y Weisburg, 2012; Felbab-Brown, 2013). El estado dirige sus recursos a la represión de estas acciones y el sometimiento de los delincuentes que incurrir en estas conductas (Hope, 2012).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los estados tienen capacidades limitadas para responder a todos los delitos. • El objetivo de eliminar el narcotráfico no es realista. Lo que el estado puede hacer es moldear el mercado de las drogas para que no se exprese violentamente. • La capacidad de disuasión depende de que los criminales perciban que si incurrir en una serie de delitos serán castigados. 	<p>A lo largo de América Latina se encuentran distintos ejemplos de priorización de las acciones contra los grupos más violentos. Por ejemplo, en el caso de México, Alejandro Hope, al analizar las causas de la reducción del homicidio durante el primer año de la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-), identifica la persecución contra los Zetas como uno de los factores que influyó en la baja en el número de casos de violencia letal.</p>
<p>Medidas para prevenir y perseguir el lavado de activos</p>	<p>Están encaminadas a impedir que las ganancias procedentes del narcotráfico entren a la economía legal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Disminuir incentivos económicos del narcotráfico. • Reducir la capacidad del mercado de drogas de afectar la economía legal así como sus efectos sobre el desarrollo social. • Disminuir el poder económico de las organizaciones criminales. • Interrumpir la cadena financiera. 	<p>Este tipo de medidas incluye la tipificación de este delito, el reporte de operaciones sospechosas, la incautación de bienes y la extinción de dominio, así como la identificación de los niveles de riesgo de los distintos sectores de la economía legal.</p>
<p>Atención y reparación de víctimas</p>	<p>Medidas desarrolladas para reconocer a las víctimas del narcotráfico, proveer atención y reparación.</p> <p>Nota: en este conjunto de medidas es importante incluir a las víctimas de agentes estatales que han incurrido en actos por fuera de la ley en su función del combate al narcotráfico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Asumir la responsabilidad con las víctimas del narcotráfico, proveyendo los medios necesarios para su reparación. • Debilitar la influencia de las organizaciones criminales en las comunidades. • Asumir un sentido de justicia amplio, que no solo implica el castigo para los miembros de organizaciones criminales, sino la atención a las personas que se han visto afectadas por sus acciones. 	<p>Ejemplo de este tipo de medidas es la destinación de dinero incautado o propiedades quitadas al narcotráfico para reparar el daño causado a las víctimas, familias y comunidades. En Colombia, la Corte Constitucional ordenó una visión amplia de las víctimas, reconociendo a desplazados por acción de bandas criminales vinculadas al narcotráfico que pueden acceder a reparaciones por vía administrativa.</p>

Fuente: elaborado por el autor

racionalidad y buscan hacer frente a diferentes problemáticas y desafíos. En algunos casos requieren de ajustes normativos y legales, como sucede con algunas de las alternativas al encarcelamiento o la despenalización del porte para el consumo. En otros, se necesitan ajustes o una nueva orientación en el nivel institucional, como es el caso de la disuasión focalizada o la interdicción estratégica.

Desde el punto de vista de la seguridad, estas medidas tienen el potencial de focalizar los recursos del estado en los delitos más perjudiciales, evitando la dispersión de los recursos y los esfuerzos, de proteger a las comunidades, disminuir los efectos del narcotráfico sobre las economías legales, además de delimitar el uso de la fuerza y las intervenciones represivas. La evidencia de estos efectos positivos se concentra en casos específicos en Estados Unidos y Europa (Waller, 2014). En América Latina, las evaluaciones sobre este tipo de medida aún son escasas.

La figura 2 muestra las rutas de intervención para que un mercado criminal de drogas, que se expresa perjudicialmente en el marco de la prohibición, pase a ser un mercado regulado o administrado de tal manera que se minimicen sus daños (Canty, Sutton y James, 2005).

En este esquema se identifican tres escenarios posibles, no excluyentes entre sí:

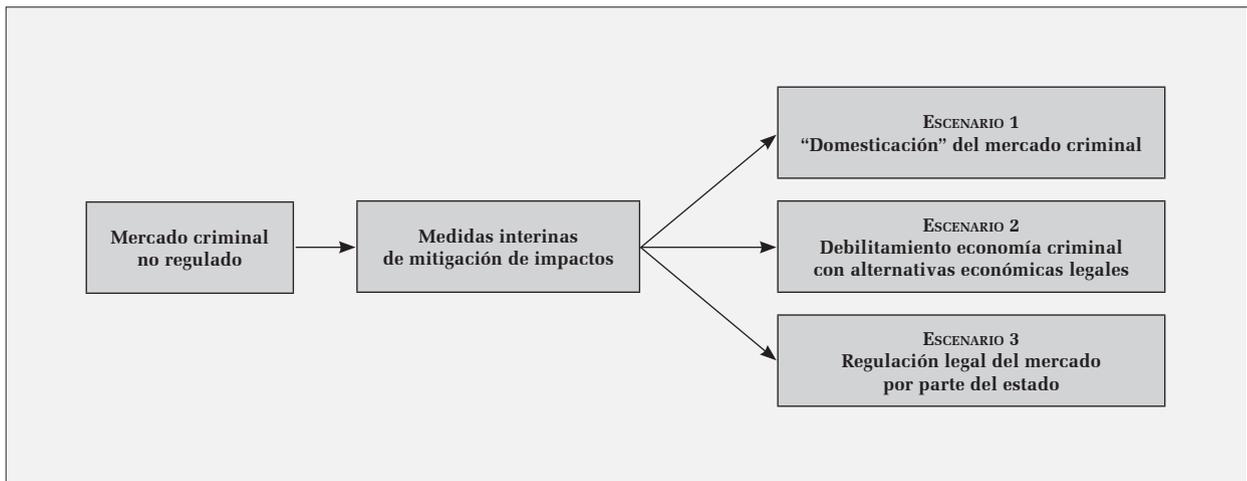
♦ Escenario 1

El estado logra moldear el comportamiento del mercado de drogas de tal manera que este no se exprese de manera perjudicial. En este escenario no necesariamente se modifica la escala del mercado, sino su manera de operar: bajo perfil, sin una posición de abierta confrontación y con niveles moderados de violencia y crimen. Un ejemplo de este tipo de transición lo ofrecen aquellos mercados que pasan de operar abiertamente en la calle, con control territorial, a una red de bajo perfil, con medios de distribución subterráneos y menores niveles de violencia.

♦ Escenario 2

El estado consigue fortalecer su presencia territorial, enfocando las medidas represivas contra los eslabones más fuertes de la cadena del narcotráfico, a la vez que genera alternativas económicas legales para las comunidades que participan y dependen de este mercado. La dos variables clave en este escenario son la autoridad efectiva del estado, acompañada de la provisión de bienes y servicios públicos (Felbab-Brown, 2013). En estas condiciones, la escala del mercado ilegal disminuye y su capacidad de daño se minimiza.

FIGURA 2. RUTAS DE INTERVENCIÓN HACIA UN MERCADO REGULADO/ADMINISTRADO



Fuente: elaborado por el autor.

♦ Escenario 3

El estado elimina la condición de ilicitud de las actividades que hacen parte de la cadena de drogas, estableciendo normas para su control. Surge un mercado negro más limitado y con menores capacidades de daño.

El escenario 1 está directamente vinculado con la discusión planteada por Vanda Felbab-Brown, sobre cómo tener “buenos delincuentes”: no muy violentos, con limitada capacidad de corrupción y sin una oferta de servicios para la sociedad (proveyendo justicia o protección) (Calderón y Felbab-Brown, 2012). Para ilustrar cómo se puede tener un mercado ilegal de grandes dimensiones sin que se exprese de manera violenta y perjudicial, en comparación con los países de América Latina, ella señala los casos de Estados Unidos e Italia.

El modelo 2 es uno que se ha pretendido desarrollar en los países productores, mediante estrategias como el desarrollo alternativo. El principal vacío en estos casos ha sido la incapacidad del estado de restablecer su presencia en los territorios, no solo desde la perspectiva de la seguridad, sino también con una oferta integral de bienes y servicios (Buxton, 2015). Los casos de éxito han sido limitados y su sostenibilidad puesta en entredicho. Un riesgo importante de este escenario es el desplazamiento de las economías criminales, en búsqueda de zonas donde las instituciones sean débiles y vulnerables.

El escenario 3 ha comenzado a darse en algunas jurisdicciones en Estados Unidos y en Uruguay, donde se reguló la marihuana para usos recreativos. Es muy pronto para sacar conclusiones de su impacto en los niveles de crimen y violencia, aun cuando es importante mencionar que en los territorios donde este modelo se ha adoptado los índices de criminalidad son bajos en comparación con aquellos países en donde el narcotráfico se expresa más perjudicialmente. Incluso si en estos territorios la regulación tuviera un impacto positivo en la seguridad, habría que cuestionarse seriamente si esos mismos efectos se pueden replicar en otras latitudes.

En la tabla 3 se señalan los efectos deseados de la regulación (Vergara, 2013), en contraste con las consecuencias no deseadas, tomando como base el modelo inicial planteado en este documento para analizar la relación de las drogas con la violencia y el crimen.

Los efectos esperados de la regulación en la seguridad se han centrado en el impacto que tendrá en las finanzas del crimen organizado, argumentando que la regulación permitiría quitarle a las organizaciones una importante fuente de ingresos. En el caso de México, por ejemplo, se ha discutido cómo la decisión de algunos estados de la Unión Americana podría impactar a las estructuras criminales que derivan un porcentaje de sus rentas de este mercado. De acuerdo con cálculos de Alejandro Hope y Eduardo Clark, la marihuana es la tercera parte de los ingresos por exportación de los carteles (Hope y Clark, 2012). Hechos recientes sugieren que mientras que su producción podría estar experimentando una contracción en territorio mexicano y la oferta de marihuana legal en Estados Unidos está compitiendo en precio y calidad con el mercado negro, la producción de metanfetaminas y de heroína estaría aumentando, como un efecto de sustitución de los ingresos.

Es importante tener en cuenta también otros efectos esperados de la regulación. Desde la perspectiva de los consumidores, la regulación de la marihuana busca interrumpir el contacto de los usuarios con otras sustancias que circulan en el mismo mercado, como puede ser el caso de la pasta base o la cocaína. Las personas ya no tendrían que recurrir a los distribuidores ilegales para abastecerse. Además, la regulación permitiría que el control de la calidad y los precios esté en manos del estado o que sean definidos por los actores legales.

Con la regulación de las drogas se espera asimismo un cambio en las prioridades del sistema de justicia y las fuerzas policiales, permitiendo concentrar sus limitados recursos y capacidades en los delitos que más afectan a los ciudadanos. En varios países de América Latina, la policía

TABLA 3. LOS EFECTOS ESPERADOS Y LAS CONSECUENCIAS NO DESEADAS DE LA REGULACIÓN

Tipo de conexión/Narrativa	Efecto esperado	Consecuencia no deseada
El uso de drogas en la inseguridad en las calles: el consumidor como potencial delincuente	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Acceso a drogas de mejor calidad. ♦ Mayor información sobre las drogas y sus efectos. ♦ Mejor información sobre los usuarios con usos problemáticos. ♦ Interrupción de las conexiones en la distribución entre los distintos tipos de droga. ♦ Fortalecimiento del enfoque de salud pública para atender los usos problemáticos. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Reproducción de los efectos negativos que tienen drogas legales como el alcohol en la violencia y el crimen. ♦ Desplazamiento de la oferta a los menores infractores con usos problemáticos de drogas, que no tienen acceso a la regulación. ♦ Regulación de drogas y crecimiento del consumo sin una oferta institucional para la atención de los usuarios problemáticos.
Delitos relacionados con los mercados locales de drogas	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Impacto en las finanzas de las organizaciones criminales con la oferta de drogas de mejor calidad y con un precio que compita con el mercado negro. ♦ Desplazamiento de los usuarios de drogas al mercado legal. ♦ Disminución de las disputas por el control de los mercados locales de drogas. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Sustitución de las fuentes de ingresos de las organizaciones criminales con el desplazamiento de otro tipo de delitos, especialmente delitos predatorios como la extorsión. ♦ Emergencia de nuevos mercados locales con la oferta de drogas no reguladas. ♦ Surgimiento de mercados negros vinculados con la demanda de drogas por parte de menores de edad y poblaciones que buscan sustancias a un menor precio.
Delitos relacionados con el tráfico transnacional	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Impacto en las finanzas de las organizaciones criminales con la oferta de drogas de mejor calidad y con un precio que compita con el mercado negro. ♦ Desplazamiento de los usuarios al mercado legal. ♦ Interrupción de las conexiones entre organizaciones transnacionales vinculadas al tráfico y agrupaciones locales vinculadas a la protección y la distribución. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Sustitución de las fuentes de ingresos de las organizaciones criminales con el desplazamiento a otro tipo de delitos. ♦ Emergencia de nuevos mercados locales con la oferta de drogas no reguladas. ♦ Surgimiento de mercados negros vinculados con la demanda de drogas por parte de menores de edad y poblaciones que buscan sustancias a un menor precio.
Violencia y crimen generados por la intervención del estado	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Intervenciones focalizadas con objetivos delimitados: cumplimiento de la nueva regulación y contención del mercado negro. ♦ Cambio en los objetivos y prioridades con mayor énfasis en la prevención, la salud pública y los derechos humanos. ♦ Mejores relaciones de las fuerzas policiales con las comunidades afectadas por el problema de las drogas. ♦ Priorización de otros tipos de delito con mayores niveles de afectación a la ciudadanía. 	<p>Reproducir las prácticas del modelo represivo basado en la prohibición:</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ Persecución penal de delitos menores. ♦ Represión de los sectores más vulnerables. ♦ Concentración de recursos en modelo represivo, sin una oferta institucional enfocada en la prevención y la salud. ♦ La distorsión del modelo de regulación por instituciones y fuerzas policiales corruptas.

Fuente: elaborado por el autor.

invierte buena parte de su tiempo capturando personas con pequeñas cantidades de drogas, lo que en algunos casos ha agravado la situación de hacinamiento carcelario. En Colombia, por ejemplo, se estima que 30% de las capturas están vinculadas con estos casos. En 2013, el 93% de las aprehensiones realizadas por delitos de drogas

estaban relacionadas con cantidades pequeñas: entre 0 y 250 gramos.

Debe tenerse en cuenta que los impactos de la regulación dependerán de múltiples variables: del tipo de drogas que entre en el nuevo marco normativo, de los precios y la calidad de las sustancias legales disponibles, de las capa-

ciudades institucionales para hacer cumplir la ley, de la capacidad de inclusión de los sectores más vulnerables, de la generación de una oferta institucional para prevenir y atender los usos problemáticos y de la inserción de sectores de la población, entre otros factores.

Con la información disponible es difícil estimar cuál será el efecto de la reducción de los ingresos de las organizaciones criminales, derivados del narcotráfico, sobre los niveles de crimen y violencia. Al respecto hay posiciones encontradas: unas apuntan a una disminución sustancial de homicidios y otras advierten la posibilidad del efecto contrario, con el aumento de disputas y la represión de otros mercados criminales.

Dada esta realidad, los tomadores de decisiones se encuentran ante una decisión difícil: por un lado, hay evidencias suficientes para asegurar que la prohibición ha sido costosa y no ha tenido los efectos esperados (Keefer, Loayza y Soares, 2010). De hecho, en algunos casos sus impactos colaterales han sido más perjudiciales que el problema al cual pretendían responder. Por otro, hay incertidumbres sobre los efectos que podría tener la regulación en la seguridad, especialmente en los países con institucionalidad débil, altos niveles de corrupción y poca capacidad para hacer cumplir la ley. Si bien es arriesgado sostener que la regulación será la panacea para los problemas estructurales y coyunturales que enfrentan los países de América Latina, también es difícil sostener que no tendrá ningún efecto positivo.

En estas condiciones, la decisión sobre cuál es la mejor opción debe basarse en un análisis costo-beneficio de cada uno de los escenarios, teniendo en cuenta no solo los efectos esperados, sino también las consecuencias no deseadas, muchas de las cuales se podrían evitar. Desde la perspectiva de la seguridad, debe evaluarse cuál es el escenario que, de acuerdo con las características de cada contexto, tiene la capacidad de reducir los niveles de violencia y delitos.

La redefinición de las políticas implementadas para dar respuesta a las economías criminales implica la revisión del paradigma que ha

guiado las intervenciones estatales y el diseño de programas que enfatizan en la protección de los ciudadanos. Lo anterior abriendo la posibilidad de considerar nuevos enfoques que enfatizan en la reducción de daños y eviten a toda costa generar nuevos impactos negativos y reproducir la violencia.

La discusión actual sobre la política de drogas no solo es un asunto de qué hacer con el consumo, sino también de cómo responder al crimen organizado. Esta reflexión requiere conocer los mejores medios para responder a las economías y organizaciones criminales y reflexionar sobre cuál es el objetivo, el fin último, de las medidas adoptadas.

6. CONCLUSIONES: IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las estrategias contra la drogas han tenido una influencia determinante en las políticas de seguridad en América Latina, lo cual ha respondido en parte al supuesto nexo entre el narcotráfico y los altos niveles de violencia y crimen que tiene la región. Con la información disponible, son pocas las conclusiones que se pueden sacar sobre esta conexión. En los análisis frecuentemente se confunden correlaciones con causalidad. Además, se tiende a ignorar un conjunto de variables estructurales y coyunturales que también influyen en las altas tasas de homicidio y de presencia de organizaciones criminales.

A pesar de estas limitaciones, al menos cuatro afirmaciones se pueden hacer: primero, no hay una relación única entre las drogas, la violencia y el crimen. Segundo, a pesar de la percepción de que la inseguridad está fuertemente vinculada a ellas, a lo largo de la región hay mercados que funcionan con bajos niveles de violencia y delito. Tercero, cuando esta relación se expresa de manera intensa, generalmente se encuentra una débil presencia institucional y la yuxtaposición con otras actividades criminales. Cuarto, las intervenciones del estado mediante la aplicación drástica y deliberada de las leyes

de drogas pueden llegar a ser un factor perturbador, que genere las condiciones para el aumento de la violencia y el crimen. En algunos países de América Latina, la combinación de estados débiles con estrategias de seguridad severas ha sido explosiva y perjudicial.

Dada la falta de información y las escasas evaluaciones que hay sobre las medidas implementadas, los tomadores de decisiones navegan a ciegas cuando se proponen intervenir el mercado de drogas mediante el uso de la fuerza y la imposición de sanciones y castigos. Las evidencias muestran que la estrategia antidrogas ha resultado costosa e insuficiente.

Aun aceptando que la “guerra contra las drogas” ha sido exitosa en golpear a los grandes carteles, su capacidad de afectar el mercado ha sido modesta, y su impacto en los territorios –desde la perspectiva de la seguridad y el bienestar de los ciudadanos–, superficial. Cuando las intervenciones han sido exitosas el problema se ha trasladado a nuevos territorios o la naturaleza de la amenaza ha cambiado. Adicionalmente, hay razones fundadas para cuestionarse si el modelo actual es el apropiado para responder a las “nuevas” tendencias y realidades, como es la existencia de mercados locales de drogas fragmentados y el surgimiento acelerado de nuevas sustancias de diseño.

Atendiendo los modestos resultados del modelo prohibicionista, así como a la incertidumbre que caracteriza algunas nuevas alternativas, desde la perspectiva de la seguridad estas son las implicaciones de política pública que se pueden sostener a partir de lo expuesto:

- ♦ Las medidas que se proponen intervenir el mercado ilegal de drogas desde la perspectiva de la seguridad enfrentan tres problemas principales: se basan en supuestos erróneos, asumiendo relaciones de causalidad entre el narcotráfico, el crimen y la violencia; no hacen distinciones entre drogas ni diferencian entre los componentes de la cadena: son monolíticas; y carecen de evaluaciones sobre sus resultados.
- ♦ En América Latina la prohibición no solo ha estado acompañada por las disputas entre organizaciones criminales que han afectado la seguridad de los ciudadanos, sino por intervenciones del estado que han resultado contraproducentes, amplificando la violencia y el crimen. Lo anterior en el marco de sistemas de justicia débiles y ausencia de transparencia y control de las fuerzas de seguridad del estado.
- ♦ Las estrategias antinarcóticos han impactado la configuración y la manera de operar de las organizaciones criminales. Sin embargo, no han traído cambios sustanciales en las dimensiones de los mercados de drogas. Además, las intervenciones han tenido impactos modestos en reducir las vulnerabilidades de territorios donde continúan emergiendo distintas economías criminales.
- ♦ En América Latina las políticas antidrogas no solo se han dirigido a evitar que organizaciones criminales produzcan, exporten y distribuyan sustancias psicoactivas, sino también a que estas agrupaciones al margen de la ley tomen el control de extensas partes del territorio, suplantando al estado (Duncan, 2015). Dada esta realidad, esa política se cruza con múltiples agendas, se justifica de acuerdo con distintas motivaciones y persigue diversos objetivos, más allá de contener la violencia y el crimen relacionado con las drogas.
- ♦ Las intervenciones de los mercados de drogas ilegales deben pasar de un modelo enfocado en reducir las dimensiones del mercado ilícito a uno que priorice la gestión de los mercados de manera que se minimicen los daños que produce. De acuerdo con esta premisa, este documento propone la adopción de *medidas transitorias de mitigación de impactos* como la adopción de alternativas al encarcelamiento para los delitos menores relacionados con las drogas; la despenalización del porte para uso personal; la interdicción estratégica; la disuasión focalizada; las acciones para prevenir y perseguir

el lavado de activos; y la atención y reparación de víctimas del narcotráfico.

- ♦ La escogencia entre prohibir o regular es un falso dilema. Para hacer frente al mercado ilegal de las drogas hay otras opciones que deben ser valoradas, teniendo en cuenta sus efectos positivos esperados y las consecuencias no deseadas. Se identifican al menos tres escenarios no excluyentes: 1) la “domesticación” del mercado criminal; 2) el debilitamiento de la economía criminal con alternativas económicas legales; 3) la regulación del mercado por parte del estado.
- ♦ La regulación debe ser considerada en sus justas proporciones, sin sobrestimar los efectos que puede tener en la reducción de la violencia y el crimen, especialmente si no está acompañada por el fortalecimiento de las capacidades del estado. Lo anterior teniendo en claro que la prohibición ha tenido resultados modestos, altos costos y, en no pocos casos, efectos perjudiciales desde la perspectiva de la seguridad y el bienestar de los ciudadanos.

REFERENCIAS

- Andreas, P. y A. Durán-Martínez. 2014. “The International Politics of Drugs and Illicit Trade in The Americas”. En J. Domínguez y A. Covarrubias. *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Routledge.
- Angrist, J. D. y A. D. Kugler. 2008. “Rural windfall or a new resource curse? Coca, income and civil conflict in Colombia”. *The Review of Economics and Statistics*. 90 (2).
- Bagley, B. 2012. *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century*. Woodrow Wilson Center. Washington.
- Bailey, J. 2014. *The Politics of Crime in Mexico. Democratic Governance in a Security Trap*. Lynne Rienner Publishers. Nueva York.
- Baird, A. 2012. “Negotiating pathways to manhood: Rejecting gangs and violence in Medellín’s periphery”. *Journal of Conflictology*. 3 (1).
- Banco Mundial. 2011. *Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo*. Banco Mundial. Washington.
- Beltrán, I. y J. C. Garzón. 2014. “Mercados urbanos de drogas y zonas de impunidad en Colombia”. Serie *Mercados de drogas y violencia*. 2. Transnational Institute. <http://www.druglawreform.info/images/stories/dmv2-s.pdf>
- Berniell, L. 2015. “Por qué algunas personas delinquen y otras no”. En Corporación Andina de Fomento (CAF). *Por una América Latina más segura: una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. CAF. Bogotá.
- Bolt, D. 2009. “Tackling serious organised crime drug harms”. *Safer Communities*. 8 (1).
- Boyum, D. A. y M. A. R. Kleiman. 2002. “Substance abuse policy from a crime-control perspective”. En J. Q. Wilson y J. Petersilia (eds.). *Crime*. ICS Press. San Francisco. 2a edición.
- Boyum, D., P. Caulkins y M. Kleiman. 2011. “Drugs, Crime and Public Policy”. En J. Wilson y J. Petersilia. *Crime and Public Policy*. Oxford University Press. Nueva York.
- Braga, A. y D. Weisburg. 2012. “The effects of focused deterrence strategies on crime: A systematic review and meta-analysis of the empirical evidence”. *Journal of Research in Crime and Delinquency*. 49 (3).
- Buxton, J. 2006. *The Political Economy of Narcotics: Production, Consumption and Global Markets*. Zed Books.
- . 2015. “Drug and Development: The great disconnect”. *Policy Report*. 2. Global Drug Observatory, Swansea University. <http://www.swansea.ac.uk/media/The%20Great%20Disconnect.pdf>
- Calderón, A. y V. Felbab-Brown. 2012. “Whither Anti-drug Policy?”. *Journal of International Affairs*. 66 (1). Fall/Winter. Transnational Organized Crime.
- Calderón, G., A. Díaz-Cayeros, B. Magaloni y G. Robles. 2013. “The temporal and spatial dynamics of violence in Mexico”. Documento de trabajo. Stanford University. Stanford.
- Canty, C., A. Sutton y S. James. 2005. “Strategies for community-based drug law enforcement: From prohibition to harm reduction”. En T. Stockwell et al. (eds.). *Preventing Harmful Substance Use:*

- The Evidence Base for Policy and Practice*. John Wiley & Sons.
- Carcamo, J. 2011. "Consumo de drogas en detenidos: estudio I-ADAM 2010". Santiago de Chile.
- Caulkins, J., P. Kleiman, R. MacCoun, G. Midgette, P. Oglesby, R. Pacula y P. Reuter. 2015. *Considering Marijuana Legalization. Insight for Vermont and other Jurisdictions*. Rand Corporation. Santa Monica.
- Caulkins, J., P. Reuter, M. Iguchi y J. Chiesa. 2005. *How goes the "war on drugs?": An assessment of U. S. drug programs and policy*. Rand Corporation. Santa Monica.
- Caulkins, J. P. y P. Reuter. 2009. "Towards a harm-reduction approach to enforcement". *Safer Communities*. 8 (1).
- . 2010. "How Drug Enforcement Affects Drug Prices". En M. Tonry (ed.). *Crime and Justice: A Review of Research*. 39. University of Chicago Press. Chicago.
- Cicad. 2010. *Consumo de drogas en población privada de libertad y la relación entre delito y droga. Sistema subregional de información e investigación sobre drogas en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay*. Cicad. Washington.
- Comisión Global sobre Política de Drogas. 2014. "Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces". http://static1.squarespace.com/static/53ecb452e4b02047c0779e59/t/5568b6a9e4b0867018e16784/1432925865061/AF_global_comission_Espanhol_FINAL.pdf
- Constanza, H. y P. Larroulet. 2012. "Consumo de drogas y validación de auto reporte en cárceles chilenas". En *VII Congreso de investigación sobre violencia y delincuencia*. Santiago de Chile.
- Cote, J. y D. Mejía. 2015. *El efecto de las acciones de interdicción sobre los cultivos de coca en Colombia*. Cesed-Universidad de los Andes. Bogotá.
- Crespo, F. y M. Bolaños. 2008. "Delitos violentos: entre los vapores de la drogadicción". *Capítulo Criminológico*. 36 (6).
- De los Reyes, I. 2014. "Rosario, la ciudad argentina donde se desbordó la violencia". *BBC*. 16 de abril. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/04/140415_rosario_violencia_narco_argentina_irm
- Duncan, G. 2015. "El narco y los economistas". 12 de agosto. <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/el-narco-y-los-economistas-gustavo-duncan-columna-el-tiempo/16226336>
- El Tiempo*. 2015. "Por sicariatos, riñas y hurtos subió tasa de homicidios en Bogotá". 6 de enero. <http://www.eltiempo.com/bogota/homicidio-en-bogota/15056655>
- Espinosa, S. y D. Rubin. 2015. "Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?". *The American Statistician*. 69 (1).
- Felbab-Brown, V. 2012. "How to solve the problem without generating even greater violence". *The World Today Magazine*. <http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2012/8/drugs%20crime%20felbabbrown/drugs%20crime%20felbabbrown.pdf>
- . 2013. "Lecciones clave para los esfuerzos del estado para afrontar la violencia urbana y el crimen organizado en América Latina". En C. Niño (ed.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2013*. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia. Bogotá.
- . 2013. *Focused deterrence, selective targeting, drug trafficking and organized crime: Concepts and practicalities*. International Drug Policy Consortium: Modernizing Drug Law Enforcement.
- Ford, Jason A. 2005. "Substance Use, the Social Bond, and Delinquency". *Sociological Inquiry*. 75 (1). February.
- Frühling, H. 2013. *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank. Documento de debate IDB-DP-245. Washington.
- Garzón, J. C. 2015. "From Drug Cartels to Predatory Micro Networks: The "new" face of organized crime in Latin America". En B. Bagley, J. Rosen y H. Kassab (eds.). *Reconceptualizing Security in the Western Hemisphere in the 21st Century*. Lexington Books.
- . 2015. "Cómo reparar un sistema que no funciona. Modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas en América Latina". Serie *Reforma legislativa en materia de drogas*. 29. Transnational Institute, International Drug Policy Consortium. https://www.tni.org/files/download/dlr29-s_0.pdf

- , 2014. *Mercados locales de drogas ilegales: impactos, tendencias y nuevas respuestas*. Woodrow Wilson Center. Washington. <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=2707>
- Garzón, J. C. y E. Olson, E. 2013. *The Criminal Diaspora: The Spread of Transnational Organized Crime and How to Contain its Expansion*. Woodrow Wilson Center. Washington.
- Global Commission on Drug Policy. 2014. *Taking the Control: Pathways to Drug Policies That Work*. Nueva York.
- Goldstein, P. 1985. "The Drugs/Violence Nexus: A Tripartite Conceptual Framework". *Journal of Drug Issues*. 39.
- González, L. 2011. "Funes: narcomenudeo principal causa de violencia y homicidios". *La Prensa Gráfica*. 29 de junio. <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/201947-funes-narcomenudeo-principal-causa-de-violencia-y-homicidios.html>
- Guerrero, E. 2011. "La raíz de la violencia". *Nexos*. 1 de junio. <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2099328>
- Hope, A. 2012. "Impuesto a la violencia". *Nexos*. <http://www.nexos.com.mx/?p=14792>
- Hope, A. y E. Clark. 2012. *Si los vecinos legalizan. Reporte técnico*. Imco. México. http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/10/reporte_tecnico_legalizacion_marihuana.pdf
- Hurtado, P. 2005. *Consumo de drogas en detenidos: aplicación de la metodología I-ADAM en Chile*. Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Colombia). 2003. "Violencia y delincuencia. Factores de riesgo y medidas de protección". En M. V. Llorente y M. Rubio. *Elementos para una criminología local. Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos*. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá.
- International Drug Policy Consortium (IDPC), International Institute for Strategic Studies (IISS) and the International Security Research Department at Chatham House. s. f. *Modernising drug law enforcement project*. https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/Static%20pages/Modernising-drug-law-enforcement_Concept-Note.pdf
- Jelsma, M. y F. Thoumi. 2008. "La normatividad internacional sobre drogas: soporte del paradigma prohibicionista". En A. Rangel (ed.). *La batalla perdida contra las drogas. ¿Legalizar es la opción?* Fundación Seguridad y Democracia e Intermedio. Bogotá.
- Keefer, P., N. Loayza y R. Soares. 2010. "Drug Prohibition and Developing Countries: Uncertain Benefits, Certain Costs". En P. Keefer y N. Loayza (eds.). *Innocent Bystanders. Developing Countries and the War on Drugs*. World Bank. Washington.
- Lessing, B. 2012. "The Logic of Violence in Criminal War: Cartel-State Conflict in Mexico, Colombia, and Brazil". Political Science Dissertation, University of California. Berkeley.
- Llorente, M. V. 2015. "Crimen organizado, actores del conflicto armado y narcotráfico en Colombia". Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*. Bogotá.
- Locke, R. 2012. *Organized Crime, Conflict, and Fragility: A New Approach*. International Peace Institute. Nueva York.
- MacCoun, R., B. Kilmer y P. Reuter. 2003. "Research on Drugs-Crime Linkages: The Next Generation". En *Toward a drugs and crime research agenda for the 21st century*. National Institute of Justice Special Report.
- MacCoun, R. J. y P. Reuter. 2001. *Drug war heresies: Learning from other vices, times, and places*. Cambridge University Press. Nueva York.
- Mathieu, H. y C. Niño. 2013. "Introducción. Aspectos de la situación actual de las drogas ilegales y propuestas de reforma". En H. Mathieu y C. Niño (eds.). *De la represión a la regulación: propuestas para reformar la política contra las drogas*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá.
- Mejía, D. y J. C. Castillo. 2014. "Narcotráfico y violencia". En Corporación Andina de Fomento (CAF). *Por una América Latina más segura: una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. CAF. Bogotá.
- Mejía, D. y P. Restrepo. 2014. "Why is Strict Prohibition Collapsing? A Perspective from Producer and Transit Countries". En *Ending the Drug Wars*. Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy, London. May.

- , 2008. *The war on illegal drug production and trafficking: An economic evaluation of Plan Colombia*. Cede. Bogotá.
- Morales, A. 2011. "Narcomenudeo, motor de la violencia: Marisa Morales". *El Universal*. 22 de septiembre. <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/795562.html>
- Muggah, R. y J. McDermott. 2013. "A Massive Drug Trade, and No Violence". *The Atlantic*. <http://www.theatlantic.com/international/archive/2013/04/a-massive-drug-trade-and-no-violence/275258/>
- Nadelman, E. 1988. "The Case for Legalization". *The Public Interest*. 92. Summer.
- Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías. 2007. *Drogas y delincuencia: una relación compleja*. Lisboa.
- Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. 2014. *Global Study on Homicide 2013*. Unodc. Viena.
- Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito y Gobierno de Colombia. 2015. *Colombia. Monitoreo de cultivos de coca 2014*. Bogotá. Unodc.
- Organización Panamericana de la Salud. 2010. *La política de drogas y el bien público*. OPS. Washington.
- Poire, A. 2011. "Los homicidios y la violencia del crimen organizado". *Nexos*. 1 de febrero. <http://www.nexos.com.mx/?p=14126>
- Pollack, H. y P. Reuter. 2014. "Does tougher enforcement make drugs more expensive?". *Addiction*. 109 (12).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2013. *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. PNUD. Nueva York.
- Reuter, P. 2001. "Why does research have so little impact on American drug policy?". *Addiction*. 96.
- Robles, G., G. Calderón y B. Magaloni. 2013. *Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- Rosmarin, A. y N. Eastwood. 2012. *A quiet revolution: Drug Decriminalisation policies in practice across de Globe*. http://www.release.org.uk/sites/default/files/pdf/publications/Release_Quiet_Revolution_2013.pdf
- Sánchez, A., A. Díaz y A. Peláez. 2012. *Evolución geográfica del homicidio en Colombia*. Banco de la República. Bogotá.
- Schedler, A. 2014. "The Criminal Subversion of Mexican Democracy". *Journal of Democracy*. 25 (1).
- Seddon, T. 2000. "Explaining the drug-crime link: Theoretical, policy and research issues". *Journal of Social Policy*. 29 (1).
- Thoumi, F. 2009. "Políticas antidrogas y la necesidad de enfrentar las vulnerabilidades de Colombia". *Análisis Político*. 67.
- , 2015. *Debates y paradigmas de las políticas de drogas en el mundo y los desafíos para Colombia*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Bogotá.
- Tokatlian, J. G. y J. C. Garzón. 2015. "La coalición de los vulnerables". *El País*. Madrid. 15 de agosto. http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/10/actualidad/1439219415_290211.html
- Unodc. 2012. *Transnational Organized Crime in Central America and The Caribbean: A threat Assessment*. Unodc. Viena.
- , 2015. *Informe mundial sobre drogas*. Unodc. Viena. https://www.unodc.org/documents/wdr2015/WDR15_ExSum_S.pdf
- Vergara, Eduardo. 2013. "Propuestas para regular el consumo y venta al por menor de drogas de base vegetal". En H. Mathieu y C. Niño (eds.). *De la represión a la regulación: propuestas para reformar la política contra las drogas*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá.
- Villalobos, J. 2012. "Nueve mitos de la guerra sobre el narco". *Nexos*. 1 de enero. <http://www.nexos.com.mx/?p=14631>
- Waller, I. 2014. *Smarter Crime Control. A guide to a safer future for citizens, communities and politicians*. Rowman & Littlefield. Maryland.
- Werb, D. et al. 2011. "Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review". *International Journal of Drug Policy Debate*. 22 (2).
- Zaitch, D. 2009. "Reducción de daños, seguridad y tráfico de drogas ilícitas". *Cuadernos de Seguridad*. 2. Ministerio de Seguridad-Presidencia de la Nación. Buenos Aires.

LOS EFECTOS DEL NARCOTRÁFICO Y LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA EN LA SEGURIDAD PÚBLICA ARGENTINA

ALBERTO FÖHRIG

INTRODUCCIÓN: EL 3+3 ARGENTINO

Las dinámicas de la influencia de la criminalidad organizada y el narcotráfico en particular varían de país en país. Algunas de sus dimensiones están presentes en ciertos contextos y ausentes en otros. Por ello, solo luego de una descripción rigurosa de sus manifestaciones específicas en un contexto dado es posible elaborar estrategias para su abordaje. La especificidad del caso argentino sugiere que actualmente el narcotráfico desarrolla tres actividades principales en el país: la exportación de cocaína en volúmenes significativos, un mercado interno de consumo en expansión tanto para cocaína como para drogas sintéticas, y la elaboración local de drogas. Elaboración centrada en la conversión de pasta base en clorhidrato de cocaína, así como en la producción de drogas sintéticas debido al fácil acceso a precursores químicos utilizados en las industrias químicas y farmacéuticas legales.

Estas actividades de criminalidad organizada tienen tres consecuencias que afectan los niveles de seguridad pública: primero, el tráfico de

drogas alteró la morfología de la violencia. En términos de los homicidios, aun cuando su valor absoluto no se ha modificado en gran medida, sí es posible observar la concentración espacial de esta modalidad delictiva en barrios particularmente afectados por el tráfico de drogas. También se incrementaron los homicidios y las desapariciones de “empresarios” financieros que trabajan en el lavado del dinero producido por estas organizaciones.

La segunda consecuencia es la existencia de numerosos casos de cooptación de actores políticos y policiales por parte de la criminalidad organizada, en una tendencia que incluye a cúpulas policiales de las principales provincias argentinas y a funcionarios políticos de distinta jerarquía. Si bien la mayoría de estos últimos ocupan cargos de importancia local, el máximo responsable de la lucha contra el narcotráfico en Argentina entre 2004 y 2011 está siendo procesado por tráfico de efedrina hacia México¹.

La tercera consecuencia es el lavado de dinero proveniente de estas actividades. Aun cuando

no hay estimaciones confiables acerca del monto lavado anualmente en Argentina, sí se cuenta con indicadores de la ineficacia de la burocracia local dedicada a investigar este delito. La Unidad de Información Financiera (UIF), que investiga los reportes de operaciones sospechosas de los bancos y otros sujetos obligados a informar transacciones, y que tiene la capacidad de actuar como querellante en causas judiciales, fue creada en el año 2000 y cuenta con doscientos veintinueve empleados dedicados a la detección y sustanciación de casos. En estos quince años, solo seis personas fueron condenadas por lavado de dinero cuyo delito precedente fuese el narcotráfico.

1. DINÁMICAS DEL NARCOTRÁFICO Y EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA ARGENTINA

El efecto globo generado por el aumento en los esfuerzos de interdicción en Colombia y México (Bagley, 2012), tuvo como resultado un renovado protagonismo de Perú y Bolivia como países de cultivo y exportación de pasta base y cocaína. Con ello, emergieron nuevas rutas por las que se transportan esas sustancias desde Colombia, Perú y Bolivia a través de Brasil, Argentina, Chile y Uruguay hacia el oeste de África con destino final a Europa, por un lado, y hacia el Pacífico, por otro.

En la Argentina este fenómeno produjo un conjunto de rutas que ingresan al país desde el norte, fundamentalmente desde Bolivia a las provincias de Jujuy y Salta, y desde Paraguay a las de Chaco y Formosa (mapa 1). En Salta, la combinación de contrabando de mercadería falsificada con destino a centros de distribución en mercados informales de bajo costo en grandes ciudades, y el ingreso de cocaína, han fortalecido rutas, bandas y complicidades. En las ciudades salteñas de Orán y Aguas Blancas funcionan bandas compuestas por ciudadanos argentinos y contingentes importantes de colombianos, en lo que Bagley llama el “efecto cucaracha”. La fragmentación de los grupos colombianos y mexica-

nos llevó a migraciones de miembros de carteles y a la exportación de tecnologías delictivas a países de la región, entre ellos Argentina. Además de las rutas terrestres, hay una ruta importante de exportación e ingreso al país por vía fluvial: la denominada “hidrovía” formada por los ríos Paraná y Paraguay, cuya cuenca es fronteriza con Bolivia y Paraguay y atraviesa ocho provincias argentinas (mapa 1). Las rutas aéreas son relevantes, aun cuando menos importantes que las vías terrestres y fluviales.

Las provincias linderas de Santiago del Estero, norte de Santa Fe y Chaco se han erigido como centros logísticos de acopio de drogas que luego circulan por tierra hacia los grandes puertos de exportación: Buenos Aires, Mar del Plata, Rosario, Campana, Comodoro Rivadavia y otros puertos menores.

Esta tendencia en el aumento de la circulación de drogas se ve también en la cantidad incautada, que entre 2005 y 2010 se incrementó 638% (gráfica 1). Las cantidades decomisadas en Brasil y Chile poseen pendientes similares a la argentina, lo que sugiere un fenómeno de mayor circulación regional y descarta el aumento en la eficacia de las autoridades locales de interdicción.

Complementariamente, según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc: United Nations Office on Drugs and Crime), entre 2001 y 2012 Argentina fue el tercer país de procedencia más mencionado en los casos de incautación de drogas individuales, según tipo de droga y considerando todos los medios de transporte.

De acuerdo con argumentos desarrollados más abajo, las actividades de exportación de estupefacientes están vinculadas a la expansión del consumo interno. En efecto, las bandas exportadoras pagan una porción de los sobornos y servicios que contratan a otros grupos con drogas. Quien las recibe debe comercializarlas en el mercado de consumo local para convertirlas en dinero. Estas transacciones han impulsado la expansión de bandas locales de comercialización y el consumo interno.

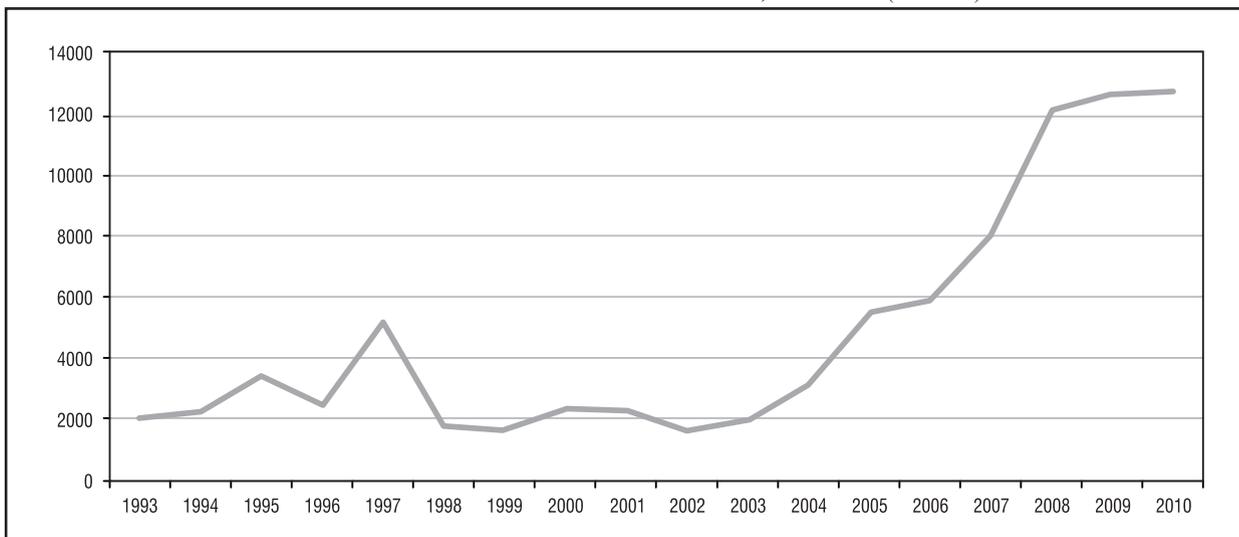
MAPA I. ARGENTINA: PROVINCIAS LÍMITROFES E HIDROVÍA DE LOS RÍOS PARANÁ Y PARAGUAY



El consumo es el segundo problema de la matriz de narcotráfico prevalente en la Argentina. De acuerdo con los datos de intoxicaciones por sustancias en el hospital Fernández, ubicado en la Ciudad de Buenos Aires y con cobertura de zonas de clase alta, media y baja, la mitad (50%) son por alcohol y 16% por psicofármacos (clona-

zepam, diazepam, lorazepam, bromazepam, etcétera) que alteran el estado de conciencia, generan dependencia y son legales. El 66% de las intoxicaciones registradas fueron a causa de sustancias legales, seguidas por la cocaína, el paco y otras: el éxtasis, la marihuana, los inhaladores, etcétera. Respecto a las edades de los pacientes, los de

GRÁFICA 1. ARGENTINA: INCAUTACIONES DE COCAÍNA, 1993-2010 (EN KILOS)



Fuente: elaboración propia con base en informes anuales de Unodc.

entre dieciséis y veinte años son el grupo etario de mayor demanda (Damin, 2015).

Según mediciones estatales bianuales de 2004 a 2010, los datos generales de prevalencia de drogas prohibidas en la población arrojan un promedio de 10,6% de consumidores de marihuana (gráfica 2) y de 4,35% de prevalencia en cocaína.

Finalmente, existen valores significativos de consumo de paco –similar al bazuco brasileño–, una droga con bajo contenido de cocaína pero estirada (rebajada) con múltiples sustancias –algunas de ellas muy dañinas para la salud– y que produce cuadros crónicos con gran deterioro físico y neurológico, fundamentalmente en jóvenes en situaciones de exclusión social. El consumo de esta droga comenzó a generalizarse hacia el año 2000 y su promedio de prevalencia es de 0,48%.

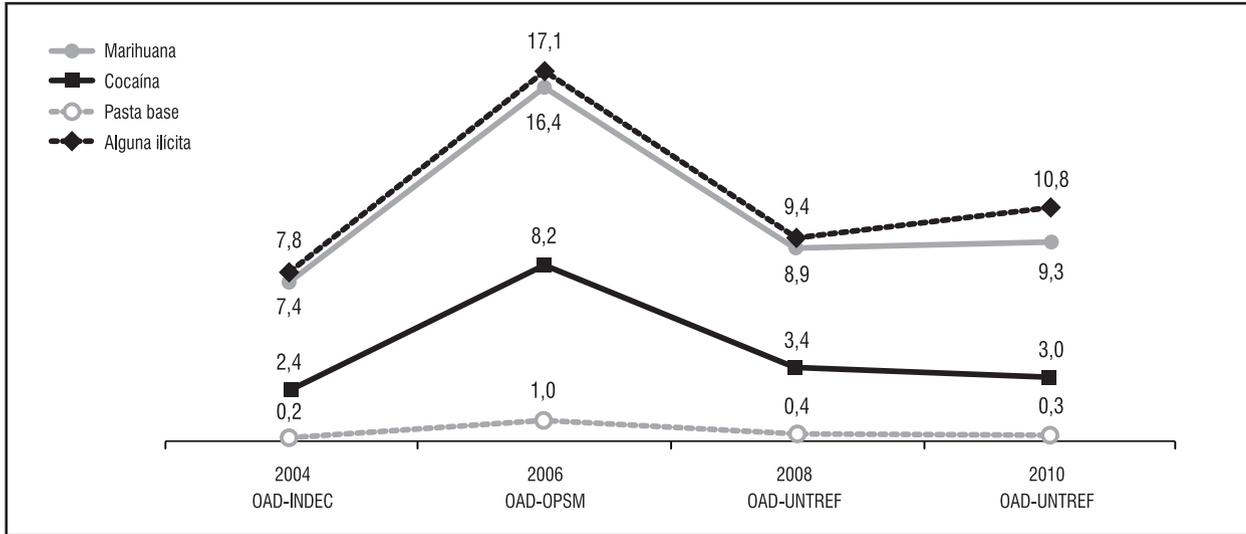
La tercera actividad importante del mercado de estupefacientes ilegales en Argentina es la elaboración local de drogas, habiéndose detectado tres tipos de laboratorios entre los ciento cincuenta y nueve descubiertos y sujetos a proceso judicial entre 2000 y 2009. Los más comunes y de mayor antigüedad únicamente estiran (reba-

jan) la cocaína con otras sustancias, reduciendo su pureza para aumentar su rendimiento económico. El segundo tipo transforma pasta base en clorhidrato de cocaína, y desde 2008 comenzaron a detectarse laboratorios para la producción de drogas sintéticas. De ellos, 67% fue descubierto en la provincia de Buenos Aires, 14% en la ciudad de Buenos Aires y 5% en Santa Fe (Sedronar, 2011). En el país las capacidades de interdicción en materia de sintéticos son muy bajas. Un laboratorio descubierto en 2013 en Mar de Ajó, provincia de Buenos Aires, con capacidad de producir 600.000 pastillas, duplicó el total de incautaciones desde 2004 en el aeropuerto de Ezeiza, el más grande del país.

La elaboración de drogas sintéticas se ha expandido por la existencia de una significativa industria farmacéutica y química local, legal. Si bien las sustancias sensibles usadas como materias primas en la elaboración de diversos productos de ambas industrias están sujetas a regulación estatal, por medio del Registro Nacional de Precursores Químicos, hay casos de desvío de sustancias hacia el mercado ilegal.

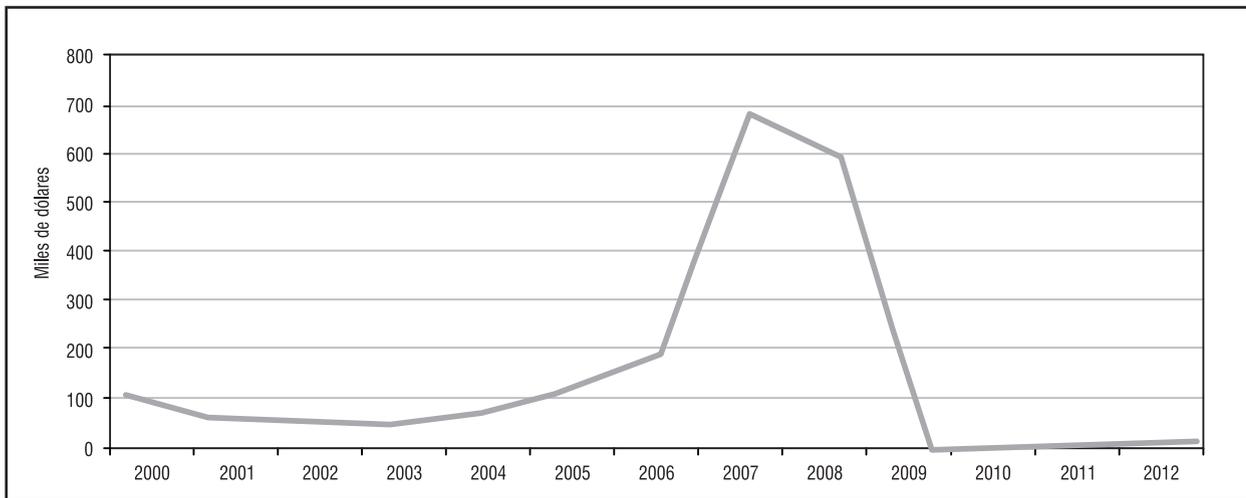
La gráfica 3 muestra los valores (en dólares) de la importación de efedrina, un producto utilizado para elaborar broncodilatadores en la

GRÁFICA 2. CONSUMO DE DROGAS PROHIBIDAS, 2004, 2006, 2008, 2010



Fuente: Secretaría de Programación para la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico.

GRÁFICA 3. ARGENTINA: IMPORTACIÓN DE EFEDRINA, 2000-2012 (VALOR FOB EN DÓLARES)



Fuente: Informe sobre Aduanas y Fronteras. Auditoría General de la Nación.

industria local y para producir metanfetaminas prohibidas. Para la elaboración de medicamentos, la industria legal utiliza entre 80 y 120 kilos anuales. No obstante, entre 2004 y 2009 se importaron 45.000, triangulados a México dado que dicho país había prohibido la importación. El monto total de la efedrina al mercado mexicano significó ingresos por 450 millones de dólares, solo por la actividad vinculada a ese precursor. Parte de esta sustancia también era desviada para la elaboración local de metanfetaminas.

A consecuencia de este caso fueron asesinados tres miembros de una banda local que rivalizaba con bandas mexicanas por el dominio del mercado de esta sustancia. También fueron procesados el máximo responsable y otros funcionarios de alta jerarquía de la oficina nacional de lucha contra el narcotráfico, que autorizó las importaciones del producto. Finalmente, este hecho tuvo también ramificaciones en relación con el financiamiento de la actividad política, debido a que uno de los miembros de la banda argentina

asesinados fue aportante de fondos a la campaña presidencial de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en 2007. Más detalles de este caso se explican más abajo, en la sección sobre captura estatal.

1.1. TIPOS DE BANDAS: EXPORTADORAS Y TERRITORIALES

Las actividades en que se concentra el mercado ilícito de estupefacientes en la Argentina sugieren la existencia de dos estructuras organizativas diferenciadas. Por un lado, las organizaciones dedicadas básicamente a la provisión de estupefacientes para el consumo interno, bandas comparativamente de pequeña escala, con dominio territorial asentado en barrios, que disputan territorios con bandas competidoras teniendo como consecuencia la violencia concentrada espacialmente en algunos territorios que operan como zonas de elaboración, acopio y comercialización minorista. Se trata de organizaciones criminales de base parental (Lasa, 2015) que concentran diversas facetas del negocio y crecen con base en el dominio territorial.

El segundo grupo lo constituyen las bandas dedicadas a la exportación para abastecer rutas en el oeste de África y Europa. De mayor tamaño y sofisticación, emplean la violencia en menor medida y están poco territorializadas. Su estructura empresarial es profesionalizada e incluye la integración entre negocios legales e ilegales para permitir el lavado de dinero, fundamentalmente en el sector inmobiliario. Estas bandas también interactúan, conformando una “zona gris” de vínculos con los mercados legales, para realizar operaciones de lavado de dinero y de adquisición de precursores utilizados para la exportación o vendidos a los pequeños laboratorios que abastecen el mercado interno con drogas sintéticas y naturales.

Ambos tipos de organización interactúan y no pueden ser considerados de manera aislada. El mecanismo por el cual se vinculan es, fundamentalmente, el pago de servicios en especie.

Las bandas exportadoras suelen cancelar entre 30 y 40% de los servicios o sobornos con estupefacientes. Los funcionarios o las bandas que reciben este pago deben vender estas sustancias en el ámbito interno para hacerse de efectivo. También ha habido casos de acción coordinada en materia de uso y gestión de materias primas. Finalmente, algunas bandas, como la liderada por Álvarez Meyendorff², tienen una cara de exportación y una segunda ramificación para la elaboración y comercialización interna de estupefacientes.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas implementadas en los últimos quince años han sido erráticas por dos razones principales. Primera, la visión ideológica por la cual los problemas de seguridad y, en particular, las dimensiones de seguridad pública derivados del tráfico de drogas han sido reducidos a un problema de política social. La lectura desde este punto de vista es simple: la mejora de la situación social –mediante políticas en esa área– mejora la situación de seguridad pública. A consecuencia de ello no se han adelantado políticas específicas sobre esta materia. Segunda, en estos años han avanzado procesos de captura de actores estatales y políticos de distinto nivel que han permitido el incremento de las actividades de actores de criminalidad organizada en el territorio.

Como se dijo, el tráfico y el consumo han crecido hasta transformarse en un problema prioritario de la sociedad. Frente a esta situación, el estado nacional y los provinciales han implementado políticas tendientes a la delegación hacia instancias inferiores, evitando así una acción directa de combate a la criminalidad organizada. En 2005, el estado nacional sancionó la llamada ley de desfederalización de la persecución de infracciones a la ley de drogas (21.737), una ley convenio a la que deben adherir los estados provinciales. A octubre de 2015, cuatro provincias habían adherido: Buenos Aires, Salta, Chaco y

Córdoba. Esta ley establece que los tribunales y las policías provinciales se hacen cargo de la persecución del microtráfico y la tenencia para consumo personal³. Su resultado es que el centro del proceso de persecución penal se enfocó en los pequeños consumidores, a cargo de los tribunales y la policía provincial. En las provincias que se hicieron cargo de esta problemática, los tribunales federales han abandonado de hecho su actuación contra el narcotráfico y a consecuencia de ello la desarticulación de grandes bandas ha mermado hasta casi desaparecer.

El segundo anillo de delegación opera desde las provincias hacia los municipios. Nueva legislación en la provincia de Buenos Aires brinda a los intendentes de ciudades mayores de setenta mil habitantes el mando operativo sobre fuerzas policiales que participan en la prevención y conjuración de delitos en su territorio. El resultado de esta política es el reclutamiento de dieciocho mil nuevos policías locales.

Hasta el momento no hay bandas a gran escala, sino predominantemente locales y en formación. En gran número, estos grupos delictivos están diseminados en muchos barrios de los conurbanos de las principales metrópolis, aun cuando están comenzando a desarrollar actividades en ciudades chicas y medianas del interior del país. Es un fenómeno que se extiende como reguero de pólvora.

En ese contexto, la creación de policías municipales promovida por el gobierno bonaerense permite darles a estas bandas, que todavía tienen un capital pequeño, una escala a su medida para corromper a esas fuerzas de seguridad y, acaso también, a los intendentes. Actualmente, ninguno de esos grupos delictivos podría comprar a toda la policía de las provincias de Buenos Aires o de Córdoba, por citar dos ejemplos. Aunque tienen contacto con algunos jefes policiales, todavía soportan el control de otros sectores de la policía y otras fuerzas de seguridad.

Esta iniciativa del gobierno bonaerense favorece el desarrollo y crecimiento de las bandas dedicadas al tráfico local de drogas. A partir de esto,

cualquier intendente bien intencionado carece de las capacidades reales con la policía municipal para hacer frente al delito complejo y transnacional. Por tanto, si hay una banda operando en un municipio, no va a poder hacer otra cosa que llamar a la policía de la provincia de Buenos Aires, a la Federal o al poder judicial. Aun cuando se lo presenta de este modo, el intendente bien intencionado no tiene nuevas herramientas para contar con un cuerpo legal de protección frente a bandas de crimen organizado.

Esta medida, que ha tenido efectos gravísimos en términos de la penetración del narcotráfico en los gobiernos regionales y municipales y las policías locales en otros países, fue delegada al plano local debido a que las autoridades se encuentran fundamentalmente centradas en “sacarse de encima” el problema, y con el argumento legitimador de fomentar una concepción ingenua de participación, la “cercanía con los problemas de la gente”, y la creencia de que la “saturación” de policías en el territorio impedirá el desarrollo de la criminalidad organizada.

La combinación de los efectos de la desfederalización y las policías locales presenta a un estado que pone en marcha estrategias que favorecen el avance del narcotráfico.

El tercer anillo de deserción, desde los estados provinciales hacia los ciudadanos, se materializa con el juicio por jurados. Más allá del juicio de valor respecto de la institución del juicio por jurados, lo cierto es que provincias como Córdoba, Neuquén y Buenos Aires han entendido que el problema de la seguridad se resuelve mediante un involucramiento de los ciudadanos en la determinación de la calificación penal de los hechos de inseguridad en sustitución parcial de los jueces. A esto se suman diversos intentos de foros de seguridad en los que se involucra a ciudadanos en la solución de los problemas públicos de seguridad.

En resumen: el estado nacional delegó en las provincias y las provincias en los municipios y los ciudadanos.

Al mismo tiempo, el gobierno nacional ha tenido muy pocas iniciativas contra el narcotráfico en el ámbito nacional. El operativo Escudo norte ha incluido el despliegue de escuadrones de la Gendarmería con apoyo logístico de las fuerzas armadas y el despliegue de nuevos radares fijos y móviles en la frontera norte. Sus efectos han sido muy limitados, sin que haya desarticulado grandes bandas ni disminuido el tráfico. En el terreno operativo se ha desarrollado también el despliegue de fuerzas de seguridad nacionales en el conurbano bonaerense, Rosario y el sur de la Capital Federal. En estos casos se ha tratado de despliegues episódicos y de “contención” de la violencia, sin efectos reales en la desarticulación de estructuras de tráfico.

En materia de lavado de dinero, las políticas en los últimos quince años han sido poco eficientes. La Unidad de Investigación Financiera, una burocracia que, se dijo, cuenta con doscientos veintinueve funcionarios, fue creada en 2000. De acuerdo con datos de 2014, las sanciones a sujetos obligados solo totalizaron cuatro millones de dólares. Ese año el organismo participó en once nuevas causas y participa como querellante en

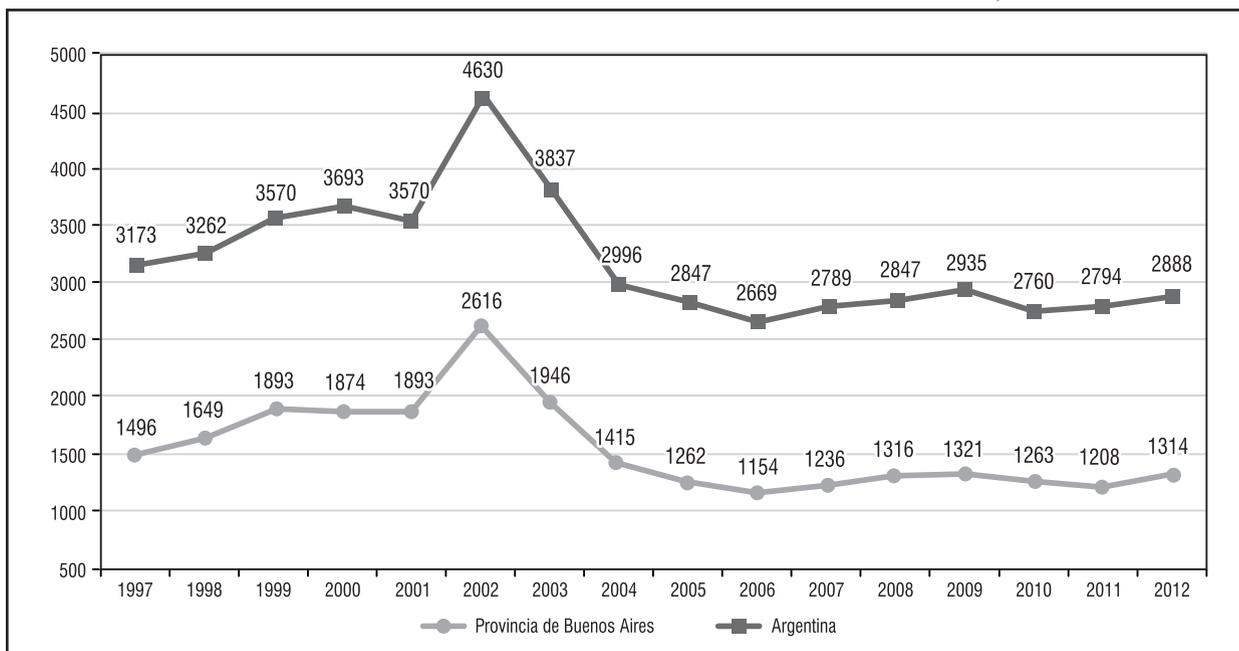
un total de cincuenta y ocho causas de lavado de dinero. A lo largo de su trayectoria las condenas por lavado de dinero vinculado cuyo delito previo es el narcotráfico son menos de cinco.

3. EFECTOS DEL NARCOTRÁFICO SOBRE LA SEGURIDAD PÚBLICA

El primer efecto es la violencia asociada al mismo. En términos de Reuter (2009), los mercados de drogas pueden producir violencia sistémica debido a la imposibilidad que tienen quienes participan en ellos de recurrir a la solución legal de disputas derivadas de su actividad. En consecuencia, frecuentemente sus diferendos se dirimen haciendo uso de diversas formas de violencia.

El comportamiento de los homicidios en el país y en la provincia de Buenos Aires muestra una tendencia creciente que alcanza su máximo con la crisis política-económica y social de 2001 (gráfica 4). Con ella se alcanzan niveles de violencia social nunca antes vistos en el país. Sin embargo, con la salida de la crisis en su dimensión

GRÁFICA 4. EVOLUCIÓN DE LOS HOMICIDIOS EN ARGENTINA Y LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 1997-2012



Fuente: Sain, 2012.

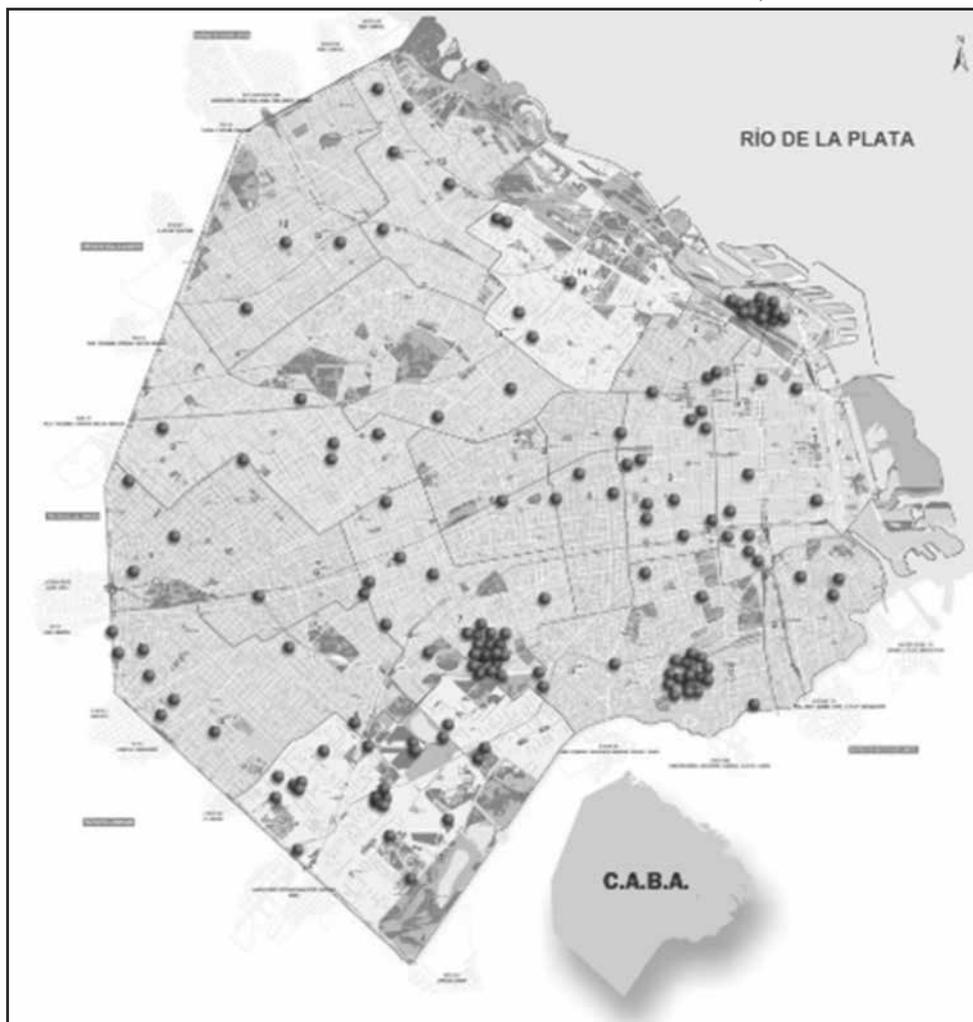
económica relativamente rápido, desde 2003 en adelante la violencia tiende a bajar. De acuerdo con las cifras presentadas en esa gráfica, hacia el año 2012 el número de homicidios era inferior al del comienzo de la serie, quince años antes. La provincia de Buenos Aires sigue un comportamiento similar en términos de los homicidios al resto del país, aun cuando da cuenta de cerca de 45% de los homicidios totales⁴.

Lo novedoso respecto de la situación de violencia es su concentración espacial paulatina. El mapa 2 presenta el mapa de homicidios de la ciudad de Buenos Aires en 2010. La ciudad tiene tres millones de habitantes, de los cuales doscientos cincuenta mil viven en veintitrés vi-

llas de emergencia, en cuatro de las cuales, que ocupan menos de 1% del territorio de la ciudad, ese año hubo el 36% de los homicidios.

Gráficas similares de otros municipios que rodean la ciudad de Buenos Aires, como San Martín, muestran una tendencia similar. El fenómeno de concentración espacial de homicidios está vinculado a la disputa territorial de bandas por zonas para la comercialización, elaboración y acopio de drogas. Este patrón se repite en zonas con un alto déficit de urbanización e integración social en muchos de los grandes aglomerados urbanos del país: Rosario, Mendoza, Córdoba, Mar del Plata, Tucumán y Comodoro Rivadavia.

MAPA 2. MAPA DE HOMICIDIOS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, 2010



Fuente: Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Investigaciones de opinión pública respecto de la expansión del narcotráfico parecen confirmar el aumento que muestran las estadísticas delictivas de la violencia asociada al tráfico en determinados barrios. El análisis por condición socioeconómica revela que el sentimiento de inseguridad en el barrio es inferior en los espacios residenciales de mayor poder adquisitivo.

Adicionalmente, ese sentimiento es mucho mayor en los barrios en donde se registra venta de drogas, problema que se da con mayor intensidad en villas y asentamientos. En las villas donde hay venta de drogas la sensación de inseguridad es del 87%, mientras que en donde no la hay baja a 42%. Las diferencias de sensación de inseguridad entre barrios con venta y aquellos sin venta siguen siendo importantes en barrios de todas las condiciones socioeconómicas, aun cuando disminuyen con el aumento de la posición socioeconómica (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2015).

De manera concomitante, Argentina es el país de América Latina con el mayor porcentaje de población que percibe aumento en el narcotráfico: 92% de los entrevistados sostiene que el narcotráfico ha crecido en los últimos cinco años –cuando la media para América Latina es del 67%– (Observatorio Latinoamericano de Políticas de Drogas y Opinión Pública, 2015). Según ese mismo estudio, 87% de la población argentina señalaba que la disponibilidad de cocaína ha aumentado. En la submuestra de jóvenes el porcentaje que consideró accesible la cocaína creció de 68% a 87% en un año.

3.1. CAPTURA ESTATAL

Junto a la inacción contra la estructura financiera del crimen organizado y la concentración de la violencia, el tercer gran efecto de las actividades del narcotráfico en el país tiene sus repercusiones dentro del aparato estatal. La criminalidad organizada ha comenzado a capturar al estado mediante actores políticos y burocráticos. Por captura entendemos:

La acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público o en el privado, que influyen en la formación de leyes, reglamentaciones, decretos y otras políticas de gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos (Garay, 2008).

Esta captura toma muy diversas manifestaciones. La primera y más obvia es la de cúpulas policiales en las principales provincias argentinas. Las policías de Córdoba (2), Santa Fe (3), Buenos Aires (1) y Entre Ríos (7)⁵, han tenido a la totalidad de sus cúpulas o a jefes regionales o funcionales procesados por su encubrimiento o participación directa en redes de tráfico. En los últimos treinta meses, ciento once policías han sido procesados por el delito de narcotráfico⁶. Solo en la provincia de Santa Fe, y a noviembre de este año, 2015, han sido exonerados doscientos treinta y tres agentes⁷. Otros burócratas involucrados en casos de narcotráfico son agentes de aduanas⁸.

En el ámbito político hay una serie de casos de complicidad con actividades de criminalidad organizada. El caso más importante sin duda es el mencionado procesamiento del máximo responsable de la lucha contra el narcotráfico entre 2004 y 2011. En efecto, a Raúl Granero se le sigue un proceso, confirmado por la Cámara Penal Federal, por su participación en el tráfico de efedrina a México. Junto a él fueron procesados otros tres funcionarios de la misma área, encargados del registro de precursores químicos, una dependencia que tiene a su cargo la supervisión y regulación de dichas sustancias. Otra derivación del caso de la efedrina es que personas asesinadas por su participación en este negocio por otros traficantes fueron a su vez aportantes de dinero a la campaña presidencial de la presidenta Kirchner en 2007. Dicha causa se encuentra en trámite y no hay pronunciamiento definitivo de la justicia, a ocho años de producidos los hechos.

Además de estos casos, algunos concejales y diputados provinciales del norte del país también han sido procesados. Todo ello indica que la

penetración de la criminalidad organizada en el ámbito político es significativa y creciente.

En el ámbito de la justicia también hay investigaciones avanzadas que potencialmente comprometen a jueces federales y fiscales con la protección a narcotraficantes. Dos jueces de Salta, provincia del norte del país en la frontera con Bolivia, han sido acusados de beneficiar a narcos en diversos trámites procesales a cambio del pago de sobornos. Por último, un fiscal general de San Isidro, un municipio cercano a Buenos Aires, fue acusado por fiscales de menor jerarquía de proteger a sicarios que ejecutaron a dos presuntos narcotraficantes en un centro comercial.

4. CONCLUSIONES

Este artículo examinó dimensiones en las que el mercado de drogas ilegales impacta sobre la seguridad pública. Y describió también las principales políticas públicas implementadas en los últimos doce años.

Entre las principales actividades del mercado de estupefacientes ilegales en la Argentina están la exportación, el consumo y la elaboración de drogas de base natural y sintética. El comportamiento de estos indicadores tiende a ser creciente en cuanto a la exportación y la elaboración local de drogas. Por el contrario, el consumo doméstico exhibe una tendencia más estable.

Frente a este proceso, el estado argentino en sus distintos niveles de gobierno careció de un diagnóstico riguroso y medidas de política pública que pudieran contener la expansión de la criminalidad organizada vinculada a la venta de drogas ilegales. Por el contrario, siguió una estrategia dirigida a minimizar el fenómeno y a delegar en instancias inferiores de gobierno y en la ciudadanía la implementación de políticas públicas.

En términos de los efectos sobre las políticas de seguridad, se destacan el aumento de la inseguridad y la violencia en los barrios donde exis-

te actividad de criminalidad organizada, dando lugar a un patrón de concentración espacial de violencia. Al igual que con otras dimensiones de la inseguridad, la violencia asociada al tráfico afecta en mayor medida a los sectores más vulnerables de la sociedad.

La expansión de la criminalidad organizada en el país está directamente vinculada a procesos de captura estatal. Funcionarios políticos, judiciales burocráticos y policiales se han visto comprometidos en la protección de y, en algunos casos, en la participación directa en bandas de tráfico. Este es tal vez el problema más grave de la presente etapa de desarrollo de la criminalidad organizada en el país.

La Argentina está siguiendo su propia trayectoria en relación con la evolución de la criminalidad organizada. Su derrotero no es similar al seguido por países de la región con mayor nivel de desarrollo del narcotráfico. La escala de las bandas, los niveles de violencia y las capacidades existentes en el estado, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil sugieren que el crecimiento de este proceso no es inexorable. La implementación de políticas públicas que aborden cada una de las dimensiones reseñadas puede producir fenómenos de mitigación de algunas de las dimensiones de este proceso. Argentina está todavía en condiciones de evitar la fase simbiótica de la relación entre criminalidad organizada y estado, en la que ambos se necesitan mutuamente para subsistir. Solo el tiempo mostrará si la democracia pudo proteger a sus ciudadanos y sus instituciones.

REFERENCIAS

- Auditoría General de la Nación. 2014. "Informe sectorial: el control de las aduanas y fronteras". Buenos Aires.
- Bagley, Bruce. 2012. *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington.
- Damin, Carlos. 2015. "Consumo de sustancias psicoactivas: cuándo es un problema". *Voces en el Fé-*

nix. 42. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Garay Salamanca, Luis Jorge. 2008. "La captura y reconfiguración cooptada del estado en Colombia". Transparencia por Colombia y Fundación Avina. Bogotá.

Lasa, María. 2015. "Narco made in Argentina". En <http://ar.bastiondigital.com/notas/narco-made-argentina>.

Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina. 2015. *Barómetro del Narcotráfico y las Adicciones en la Argentina*. 1.

Observatorio Latinoamericano de Políticas de Drogas y Opinión Pública. 2015. *Estudio 2014-2015. Estudio anual sobre políticas de drogas y opinión pública en América Latina (2014-2015)*. Asuntos del Sur. Santiago de Chile.

Reuter, Peter. 2009. "Systemic Violence in Drug Markets". *Crime, Law and Social Change*. 52 (3).

Sain, Marcelo. 2012. "La criminalidad común y la criminalidad organizada en la provincia de Buenos Aires". *Cuadernos de Seguridad*. 15. Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad-Ministerio de Seguridad.

Unidad de Información Financiera. *Informe de gestión 2014*. Unidad de Información Financiera, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Buenos Aires.

NOTAS

- 1 Precursor químico utilizado para la elaboración de metanfetaminas.
- 2 Banda formada por un líder y doce miembros mexicanos radicados en la Argentina, pertenecientes al cartel de Sinaloa y dedicados a la triangulación de efedrina a México y la elaboración local de drogas sintéticas, desbaratada en 2008.
- 3 A pesar de que la Corte Suprema estableció en el fallo Arriola la no punibilidad de las drogas para consumo personal, debido a que el control de constitucionalidad es difuso, sus sentencias no son obligatorias para tribunales inferiores. Por ello es que en muchas jurisdicciones tanto las policías como los tribunales se concentran en la persecución a consumidores y microtraficantes.
- 4 La provincia de Buenos Aires representa el 38,9% de la población total del país (Censo Nacional de Población, 2010).
- 5 Entre paréntesis se indica el orden de dicha provincia con base en su población.
- 6 *La Nación*, 12 de julio de 2015.
- 7 *La Nación*, 8 de noviembre de 2015.
- 8 Hay agentes de aduana procesados en la causa Carbón blanco, de exportación de grandes cantidades de cocaína desde puertos argentinos a Portugal y España.

ETNOGRAFÍA DE LA VULNERABILIDAD: ESCENARIOS CRÍTICOS DEL NARCOTRÁFICO EN BOLIVIA

BORIS MIRANDA

INTRODUCCIÓN

El tráfico de drogas y la cadena productiva de la que forma parte ha abierto nuevos territorios y formas de entender la territorialidad, aproximándose cada vez más a la cotidianidad de segmentos de la población en ciudades capitales, gremios, sociedades rurales, comunidades indígenas y poblaciones vulnerables como las madres solteras o mujeres de niveles socioeconómicos bajos, los jóvenes y los menores de edad, los migrantes y los productores agrarios.

Este trabajo presenta los primeros hallazgos de una investigación que busca detectar los *escenarios críticos* donde se produce este fenómeno con mayor dureza y también con normalidad. Así, se propone la necesidad de prestar atención diferenciada a estos sectores, sea mediante programas especiales o políticas públicas. El planteamiento es que no es suficiente ya hacer una caracterización correcta de mapas y rutas del narcotráfico, sino que es necesario entender que el negocio del cultivo de drogas, como la coca, su transformación y comercialización adquiere y se presenta de

diversas formas y en diferentes niveles de profundidad. Por eso se plantea la necesidad metodológica y geopolítica de hablar de *escenarios críticos*.

La intención es desarrollar a grandes rasgos el concepto de *escenario crítico* y aplicarlo como eje metodológico de análisis a los datos sobre el narcotráfico en Bolivia obtenidos por el autor durante el trabajo de campo y en otras investigaciones. Este ensayo es el punto de partida de una obra mayor que profundizará, desde un punto de vista territorial, en el estudio del narcotráfico y otras economías ilegales.

1. OBJETIVOS

El planteamiento inicial es insistir en que la aproximación a ciertas realidades debe hacerse con técnicas y conceptos diferenciados, porque cada *escenario crítico* tiene sus particularidades que deben ser entendidas. No se trata de justificar los hechos delictivos, sino de explicarlos desde sus raíces y causas, más allá de los grandes y medianos circuitos del crimen organizado.

El intento es describir las causas que pusieron a poblaciones enteras o gremios, entre otros segmentos de la sociedad boliviana, dentro de los *escenarios críticos*, en condiciones de servicio directo o indirecto, complicidad, colusión u omisión a favor del narcotráfico en Bolivia. Estas condiciones las explicaremos desde sus causales y no desde los efectos, como lo hacen los estudios basados en datos de criminalidad y delincuencia.

Como se mencionó, la idea de hacer una práctica inicial de este método de aproximación a *escenarios críticos* es plantearlo para el desarrollo de futuras investigaciones y, también, en el desarrollo de estrategias, programas y políticas públicas. Se espera que los resultados del trabajo sirvan para continuar nuevas investigaciones más profundas y de más largo aliento.

La intención de este texto, al igual que una propuesta anterior (Miranda, 2015), es insistir en la idea de que en Bolivia, y, desde luego, en toda América Latina, existen segmentos de población que son más vulnerables a ser coludidos, forzados o cooptados por el narcotráfico y el crimen organizado, y que estos segmentos requieren atención especial, no solo desde la legislación, sino desde la planificación de líneas de acción, estrategias, planes y programas. La protección de la sociedad de las redes territoriales de las economías ilegales debe ser diferenciada y segmentada. Incluso, la rehabilitación y sanción en hechos ya consumados también. El ensayo aspira a dar las primeras luces de por qué.

2. MARCO TEÓRICO

El concepto de *escenario crítico* es utilizado en economía para la planificación de contingencias en condiciones adversas. Y la ciencia política lo rescata para hacer ejercicios prospectivos y de análisis de coyuntura. La noción se usa también para describir situaciones de alta conflictividad o crisis pasadas: inflaciones, recesiones, guerra civil, etcétera. En ambos casos se trata más de una eventual o anterior combinación de factores que generen riesgo con un enfoque de temporalidad,

“lo que podría suceder en algún momento futuro” o “lo que pasó tiempo atrás”¹.

El concepto planteado por este ensayo tiene un enfoque menos temporal y más territorial. Además, se desarrolla en sentido plural, pues al tratarse de una noción de territorialidad se reconocen diversidades e intensidades en ese terreno que, en este caso es Bolivia, viene a ser la delimitación de nuestro estudio. Los escenarios críticos del narcotráfico en el país, desde este punto de vista metodológico, no son momentos de mayor auge en la circulación de drogas ni una proyección de la posible exacerbación de la violencia en alguna región por determinados factores que se estiman. Se trata de especificidades más concretas, más pequeñas y más presentes.

El ensayo rescata del concepto de la economía y de la ciencia política la caracterización de lo que entendemos por crítico como conflicto, como crisis o como punto neurálgico. Pero nuestra caracterización no se enfocará en el análisis de momentos pasados o futuros que engloben fenómenos sociales, sino en terrenos particulares y presentes.

Junto con la economía y la ciencia política se parte de la misma propuesta teórica y práctica que plantea que un *escenario crítico* o los escenarios críticos de los que hablaremos en adelante deben ser atendidos especial y diferenciadamente. Es decir, su planificación y abordaje deberán hacerse desde sus particularidades y características. Al igual que otras experiencias desde las ciencias sociales, se plantea que mientras mayor sea la delimitación del objeto de estudio, existen mayores perspectivas de una caracterización correcta. La diferencia esencial es que mientras otras experiencias buscan delimitar lapsos o periodos, este ensayo piensa en lugares.

Una aproximación a lo que es el enfoque territorial de los escenarios críticos lo hace la legislatura de la provincia argentina de Jujuy, en una caracterización de la zona, sus vulnerabilidades y la necesidad de instalar radares en el área fronteriza con Bolivia. El documento de junio de 2014 hace la siguiente descripción:

Investigaciones publicadas por la prensa nacional destacan la radicación de narcos colombianos en zonas de la frontera norte, factor que se vio favorecido en los últimos años por el carácter altamente poroso de la frontera con Bolivia –uno de los tres únicos productores de cocaína junto con Colombia y Perú–, el enorme mercado local de precursores químicos, el crecimiento del consumo interno y la importancia del tráfico aéreo comercial y del puerto de Buenos Aires, dos puertas de salida de la droga hacia Europa.

Por otro lado, es también un dato inquietante el que se desprende de un informe de la jueza federal de San Isidro, doctora Sandra Arroyo Salgado, quien en 2013 procesó a una banda de narcos argentinos que habían ingresado un cargamento de cocaína en una avioneta que salió de Bolivia y aterrizó en la localidad salteña de Las Lajitas. Tras analizar el estado de radarización de la frontera, la magistrada concluyó que “los resultados no han sido los esperados pues el debilitamiento del control fronterizo de la zona norte del país, sumada a lo obsoleto del material utilizado para el rastreo de aeronaves, no han logrado superar demasiado el rendimiento de años anteriores”.

Sin lugar a dudas, es indispensable instalar radares en las zonas de frontera y también dictar las normas necesarias para facultar a las fuerzas de seguridad a prevenir y castigar con el derribo a las aeronaves, que hacen invasiones furtivas del espacio aéreo argentino, utilizadas por las redes de narcotráfico para el ingreso de drogas prohibidas al territorio nacional.

A la falta de radares se suman los movimientos o traslados del personal de Gendarmería Nacional retirados de su natural destino, en las fronteras, hacia las zonas calientes de inseguridad en la provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires para cumplir tareas policiales.

La provincia de Jujuy, con su extensa frontera con Bolivia y cercanía con Salta, está inserta en este escenario crítico².

El documento que el legislativo jujeño elaboró incorpora factores geopolíticos, geográficos,

tecnológicos, operativos, migratorios, económicos y de seguridad interna para caracterizar las operaciones del narcotráfico en su región en la actualidad.

En otra parte del documento se presenta la siguiente propuesta legislativa para afrontar la problemática:

El escenario crítico que sucintamente describimos nos motivó oportunamente a presentar propuestas de soluciones en diversos proyectos legislativos, a saber:

1. Proyecto de ley destinado a declarar la emergencia de la seguridad pública y el desarme, para facilitar la mejor asignación de recursos a la política de seguridad para preservar la vida de los jujeños, promoviendo además la entrega de armas clandestinas que favorecen la perpetración de delitos graves, la mayoría de ellos ligados al narcotráfico;
2. Proyecto de ley con el propósito de crear la Dirección General de Narcotráfico dependiente de la Policía de la provincia, a fin de jerarquizar la tarea preventiva y el freno a la comercialización local de drogas;
3. Proyecto de creación de un Observatorio Provincial de Drogas, con el objeto de facilitar la confección de estadísticas y sistematizar la información proveniente de los diversos organismos públicos, que acceden al contacto con personas que tienen consumo problemático de sustancias adictivas o adicciones, a fin de facilitar el diseño de políticas acordes a la realidad crítica³.

En dos oportunidades se hace mención de la noción de escenario crítico, sin desarrollar la idea más allá de la realidad misma que atraviesa el norte de Argentina. Si bien se advierten algunas exageraciones y algo de dramatismo, encontramos que se realiza una interesante combinación de factores presentes en la zona para sustentar que se trata de un escenario crítico. Desde luego que no nos interesa, en este ensayo, decir si aquel planteamiento es cierto o no. Sirva como ejemplo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) también utilizó la noción de

escenario crítico para hacer una caracterización local en un determinado momento.

El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este nuevo contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades endógenas, a través de las estrategias individuales pero articuladas de los diferentes actores en juego.

Una forma de entender la realidad de lo local es hacerlo usando como referencia la comunidad, en la cual esencialmente existen elementos compartidos entre miembros de un grupo de personas; es decir, todos los miembros tienen una misma idea generalizada en las vivencias de cada uno.

En la década de 1980 varios países de la región que estaban sujetos a regímenes autoritarios de gobierno empiezan una transición hacia la democracia. En este contexto se da inicio a una nueva institucionalidad, creándose nuevas leyes y normas que delegan a los municipios mayor poder de planificación. En Brasil, por ejemplo, surgen los planes directores municipales, en Chile los planes de desarrollo comunal, en Bolivia la ley de participación ciudadana. En Centroamérica el proceso de paz trajo consigo un trabajo asociativo de municipios, como es el caso de Guatemala, entre otras reformas llevadas a cabo en la región.

En otros países, como el Perú, en algunas regiones la presencia de la subversión y el narcotráfico crea un clima de violencia política y social que obliga al estado a replegarse en amplias zonas del país. Los desastres naturales y las epidemias como el cólera, el dengue, la malaria y la fiebre amarilla, sumados al deplorable estado de las vías de comunicación, configuran un *escenario crítico* en el país.

Surge así un enfrentamiento entre algunas regiones y el poder central; en el caso de San Martín, la crisis económica y la ley de regionalización que anexaba este territorio a Libertad creó un descontento regional con

movilizaciones y huelgas (1985 y 1989). En este proceso se observó la necesidad de organizar mejor las propuestas y negociaciones con el estado nacional. Al lograrse la región autónoma, el gobierno regional y las organizaciones representativas deciden embarcarse en el primer intento de planificación participativa (Plan Sauce: 1992) con herramientas de carácter normativo y tradicional (Elizalde, 2003).

Si bien es evidente que la noción de escenario crítico no desempeña el papel de herramienta metodológica central para el análisis de Elizalde, el planteamiento también parte de realidades o lugares específicos para explicar fenómenos más grandes. La investigación también aporta la idea de analizar desde las vivencias generalizadas de una comunidad de personas que comparten un mismo espacio para entender mejor realidades locales.

Por escenarios críticos comprenderemos entonces un concepto que nos permite aproximarnos a lugares y a situaciones en las que el negocio de las drogas tiene distintos niveles y formas de influencia. No por ello se propone que se debe renunciar a la explicación del fenómeno del tráfico de drogas dentro de un contexto nacional o latinoamericano, sino todo lo contrario. La investigación en curso propone más bien aportar desde realidades locales y particulares a los trabajos de más largo aliento sobre circuitos económicos, corredores, geopolítica y política pública regional que se hacen en el continente.

Iremos de mayor a menor, por medio de estudios de caso, desde las sociedades agrarias hasta las poblaciones vulnerables específicas.

3. LAS SOCIEDADES RURALES AVASALLADAS, EL CASO DEL NORTE DE LA PAZ

Algunas sociedades agrarias y rurales del norte de La Paz tienen códigos de conducta para no meterse en problemas con circuitos delictivos que operan en la zona. No impedir el paso de ca-

mionetas y vehículos más grandes que circulan por las carreteras en las noches es uno de ellos.

En la región se mueve oro extraído de manera ilegal (*Ojo Público*, 2015) debido al gran incremento que tuvo el precio del mineral en los últimos seis años. La exportación reportada aumentó en diez años (2004-2014) de seis a treinta toneladas. ¿Qué tiene que ver la minería aurífera con nuestro objeto de estudio? El portal de periodismo de investigación peruano *Ojo Público* reveló en junio de este año lo siguiente:

En los viajes a las zonas auríferas de Bolivia, Ecuador y Colombia, también se conoció que las seis compañías extranjeras compraron oro procedente de regiones de la Amazonia y el altiplano de Sudamérica que actualmente viven amenazadas por la minería ilegal, el contrabando y el narcotráfico. Tal como ocurrió en Perú, identificamos a los mayores proveedores en La Paz, Quito y Medellín, algunos de los cuales están bajo sospecha por el origen del mineral (*Ojo Público*, 2015).

La región no solo está a merced de traficantes de oro y los consecuentes volteos en mitad de la noche en las carreteras que eso genera. También el narcotráfico y el contrabando tienen presencia

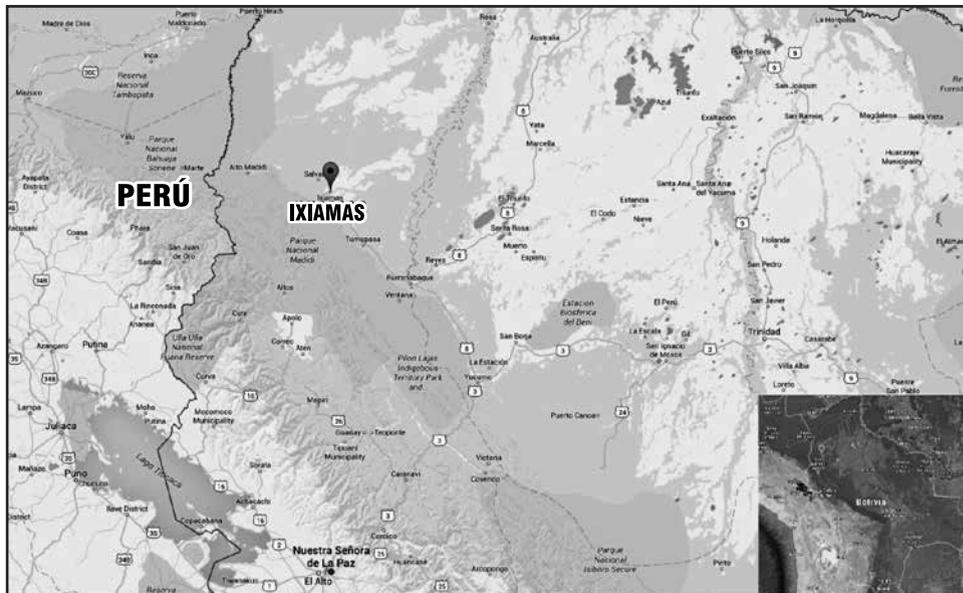
operativa en este sector y son economías ilegales que se articulan y comparten recursos.

En un viaje a Ixiamas, los pobladores de la región comentaron que por las noches es preferible apagar las luces cuando comienzan a pasar los camiones. Ellos no saben si en los vehículos se mueve droga, oro o productos de contrabando que ingresan desde Perú. Lo que saben es que es mejor no hacer preguntas y quedarse en sus casas.

Ixiamas (mapa 1), junto a otros municipios de vocación comercial, minera y agraria como Apolo, San Buenaventura, Palos Blancos, Guanay, Teoponte, Tipuani y Mapiri tienen vida sindical y comunitaria intensa. Esto es algo que ha permitido mantener la convivencia en relativa tranquilidad a pesar de la criminalidad y la competencia existente por las vetas mineras.

Sin embargo, desde que el narcotráfico, el contrabando y la extracción ilegal de metales preciosos se instalaron en la zona, las relaciones cambiaron. La prostitución, por ejemplo, no es un fenómeno nuevo allí. Pero desde que el movimiento en la región se volvió tan intenso se ha multiplicado exponencialmente (véase Miranda, en Agramont, 2015). Lamentablemente, es un hecho que los lugares donde crece la demanda

MAPA 1. BOLIVIA: LOCALIZACIÓN DE IXIAMAS



de lenocinios se convierten en puerto de desembarco para tratantes de personas.

En un reporte de este año, el Observatorio de trata de personas explicó que el movimiento económico de la zona producido por la minería y el petróleo ocasionó que el norte paceño sea ahora un “punto de destino” para la trata de mujeres.

En los últimos meses se han escuchado acusaciones de trata de personas en estas regiones, basta recordar denuncias como la producida en noviembre de 2014 en la localidad de Palos Blancos lugar donde detuvieron a sospechosos de tráfico de órganos, así mismo en el mes de febrero de este año se desmanteló una presunta red de trata de personas en Caranavi. Lo que hace suponer que estas zonas con un gran potencial minero son el lugar de destino de víctimas de trata de personas, por razones económicas obvias de adquisición.

(....)

En el norte paceño está el potencial económico que puede impulsar el desarrollo económico y social del departamento de La Paz, con las perforaciones en busca de petróleo y las actividades mineras que a pesar de años se mantienen en el lugar, hay un flujo de dinero considerable que hace que los tratantes vuelquen sus miradas hacia estas regiones donde se creía que no existían tales delitos. Sin embargo, la realidad muestra que al igual que en la ciudad, las provincias son también punto de origen, tránsito y destino de víctimas y potenciales víctimas de esta esclavitud del siglo XXI, la trata de personas⁴.

Pero no solo se trata de petróleo y metales preciosos. Un reporte de la Dirección Antidrogas de Perú sostiene que son alrededor de trece los narcovuelos diarios desde las selvas peruanas al norte de La Paz, Beni y Santa Cruz. Las avionetas transportan pasta base de cocaína para que se refine en los laboratorios instalados en estas regiones bolivianas.

En enero de 2014 se desmantelaron seis pistas clandestinas en el norte de La Paz. En los meses siguientes se descubrieron laboratorios en

mitad de los montes e incluso se derribaron algunas avionetas que fueron detectadas y reportadas en Perú⁵. La explicación más usual por el traslado de la pasta base peruana a Bolivia es que en este país se consiguen los químicos precursores para la cristalización de la cocaína con mayor facilidad y menos controles. Llegan en los mismos camiones que se ven noche a noche en Ixiamas.

No obstante, las centrales agrarias del norte de La Paz no solo son testigos silenciosos de lo que sucede. Afiliados a estas organizaciones han ido poco a poco ganando espacio en cooperativas mineras o negocios de tala ilegal de madera. Algunos abrieron lenocinios y otros son parte de los circuitos de contrabando y narcotráfico en la zona. Es así como en 2013 el gobierno acusó a las federaciones de actuar junto con el narcotráfico en un enfrentamiento que terminó en balacera con productores agrarios detenidos⁶.

4. LOCALIDADES COOPTADAS:

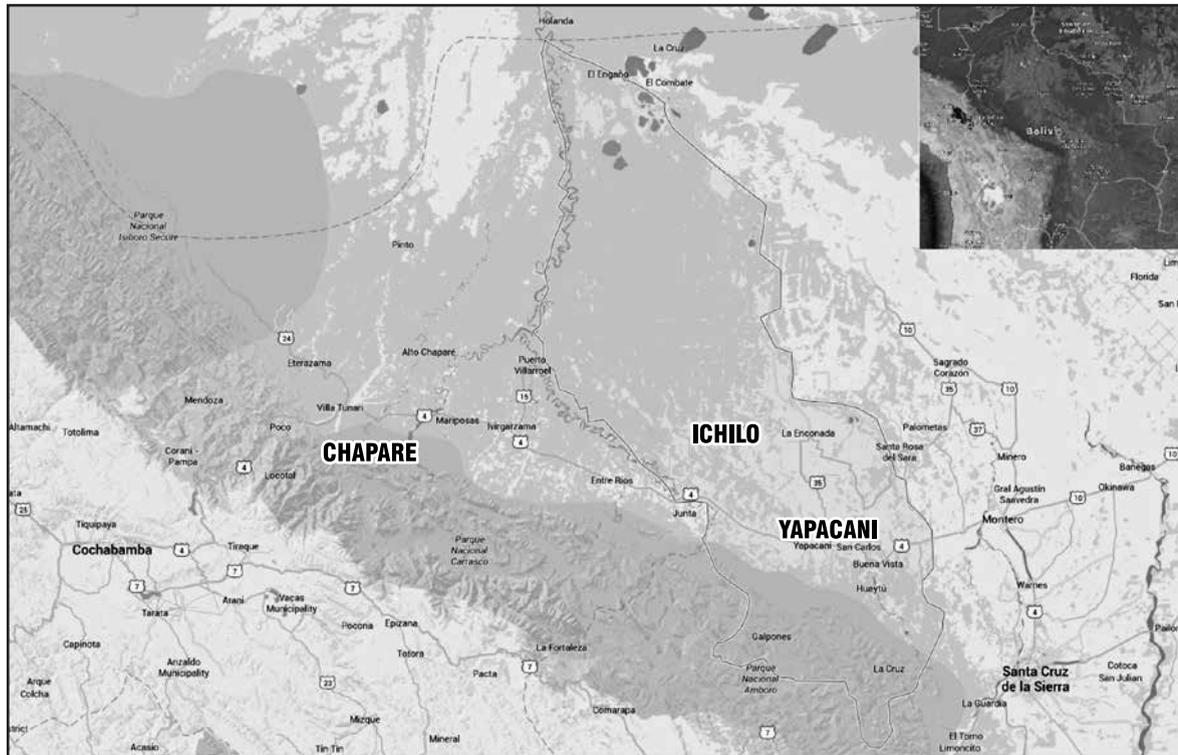
EL CASO DE ICHILO

Ichilo es una provincia con peculiaridades que la han convertido en lo que es ahora: la capital del narcotráfico de Bolivia, en palabras del ministro de Gobierno Carlos Romero. Con cerca de 100.000 habitantes, pronto cumplirá noventa años de fundada. Atrapada entre serranías y selvas, además de que varios ríos pasan por sus inmediaciones, está situada en el departamento de Santa Cruz y la carretera que la une con Cochabamba pasa por uno de sus centros urbanos: Yapacaní.

Otro detalle la caracteriza: está ubicada a menos de un par de horas por carretera asfaltada del Chapare cochabambino; lo suficientemente cerca para ser una zona “operativa” del narco y lo suficientemente lejos de los controles policiales y sindicales instalados en el trópico cocalero de donde surgió el presidente Evo Morales.

Originalmente, Ichilo fue zona de colonias japonesas. Bolivia recibió a estos migrantes debido a que estaba interesada en aumentar la capacidad

MAPA 2. BOLIVIA: LOCALIZACIÓN DEL CHAPARE, ICHILO Y YAPACANI



productiva de sus tierras, y los japoneses tenían fama de ser buenos trabajadores agropecuarios. Algo similar sucedió con la apertura a la llegada de colonias menonitas. Ambos casos se dieron a partir de 1930 y después, con los gobiernos de la revolución nacional de 1952 (Sandoval, 2003: 58).

Posteriormente, con la creación de la carretera troncal La Paz-Cochabamba-Santa Cruz, la migración de pobladores desde el altiplano comenzó a crecer, a cuenta gotas primero y desde la década del setenta en aumento exponencial. Este segmento de población llegó con la idea de trabajar la tierra y juntar dinero para comprar cabezas de ganado, pero con el paso de las décadas encontró mejores resultados en el comercio y la prestación de servicios. Así nacieron gremios de comerciantes, constructores, vendedores en mercados, dueños de negocios de comida, transportistas, etcétera.

Se cree que el narcotráfico llegó a Ichilo como rebalse del descontrol que se vivía en el Chapare (Gootenberg, 2013) en la década de 1970 y los primeros años de 1980. Comenzaron las opera-

ciones y, claro, empezó también a plantarse el arbusto de coca en la región. Así comenzó a cambiar la vida de una zona que hacía más de medio siglo estaba ocupada por japoneses que no tenían idea de lo que era la cocaína, a la provincia que desde hace unos años tiene pobladores que cubren y defienden a los narcos.

El ruido rompe el silencio impoluto de la noche agostina en el río Ichilo. No hay viento, solo oscuridad. El sonido del motor no proviene de algún vehículo acuático, sino del interior de la selva de Puerto Ichoa. A decir de algunos pobladores y pescadores de la provincia Ichilo, esas máquinas pican hoja de coca que alimenta al narcotráfico y es 'normal' que empiecen a funcionar después de que se esconde el sol.

Por ejemplo, un pescador contó que alguien, en Puerto Grether, le ordenó que se alejara de allí después de machetearle su conservadora. Otro dijo que en Chipiriri, una lancha se acercó y quien la conducía le dijo con total descaro: "Usted haga lo que quiera, que yo hago lo mío, pero ojo: aquí no vio nada". Aunque absurda, pero fue lanzada la pre-

gunta: “¿Y usted qué hizo?”. “Nada”, respondió. “Para qué ‘abrir la boca’ si valoro mi vida”. Al rato dice que ya eran dos los que pasaron a bordo de la misma lancha, pero esta vez, cargada de taques de coca.

(....)

Un antiguo colaborador de la industria ilegal de la droga en la provincia Ichilo revela cómo ese gran negocio recluta gente, cómo se organiza y qué riesgos tiene ingresar en esa estructura.

Una gota de sudor surca su frente morena. Con una de sus manos callosas se saca la gorra e improvisa un abanico. El bochornoso clima norteño de más de 35 grados da para eso y más. “Qué calor”, dice José Antonio, nombre ficticio por petición de él mismo, como tratando de apaciguar los nervios.

José Antonio revela que ha sido un ‘mat’a’ del narco (persona que pica la coca). Al menos dice que eso es cosa del pasado. Vive en la provincia Ichilo, y sus amigos, vecinos o compañeros de colegio están relacionados directa o indirectamente con el negocio del narcotráfico. Esa ‘movida’ le es conocida.

Es un círculo que se extiende y acoraza comprando conciencias, reflexiona José Antonio. Tiene su propio lenguaje y organización. Nace con los cultivos ilegales de coca. Los cocaleros venden su producto a las ‘hormigas’ o personas que trasiegan la hoja milenaria. Los mat’as convierten la coca, con la ayuda de precursores químicos, en cocaína y ‘las mulas’ se encargan de hacerla llegar a su destino, dentro o fuera de Bolivia. Esa información coincide con los datos proporcionados por un funcionario municipal de la Alcaldía de Yapacaní y por un exfiscal de Chapare (Fernández, en Agramont, 2015).

La descripción etnográfica de la periodista Fernández da alguna idea de cómo en las localidades de Ichilo el narcotráfico ha extendido su capacidad de organización territorial. Además, muestra como sus organizaciones son capaces de moverse y “abrir terreno” entre ríos y montes sin mayores dificultades, aprovechando el conocimiento de los pobladores originarios del lugar.

“Es humanamente imposible” controlar el río Ichilo, le dijo a Fernández el viceministro de Defensa Social y Sustancias Controladas, Felipe Cáceres (Fernández, en Agramont, 2015).

No cualquiera ingresa al ruedo, tiene que pasar una prueba de confianza o ser sugerido por alguien. Los reclutados para elaborar el ‘producto blanco’ son los que montan las fábricas y están bajo el mando de alguien que, a la vez, rinde cuentas a un jefe y este, por lo general, a la persona que deja el dinero y recoge los ‘ladrillos’ de Ichilo. Ahora veo a colegiales, hombres y mujeres, que hacen de soplones. No creo que sean conscientes de lo que les espera.

Relata a la periodista el ex mat’a. Así confirma cómo Ichilo es una de las localidades que puede considerarse escenario crítico del narcotráfico en Bolivia. Si ya hay colegiales trabajando en la parte más baja de la cadena de producción, significa que ingresar al negocio es mucho más fácil de lo que es posible imaginar.

Nunca fue tan fácil ingresar al circuito del narco como “proletario” u “obrero”. Tampoco nunca fue tan difícil para estas poblaciones fronterizas mantenerse al margen del negocio, pues directa o indirectamente terminan contratados como proveedores de materias primas, alimentos o como albañiles o ayudantes en tareas domésticas. Esta paradoja es una trampa de dos dimensiones que padecen grupos vulnerables y que no es tomada en cuenta por las políticas públicas ni normativas vigentes al respecto. El grupo social con mayor tendencia a incorporarse a estos ejércitos de “obreros” es el de los jóvenes. No obstante, madres solteras (como mulas o tragonas), migrantes o indígenas también están expuestos a esta posibilidad.

5. LAS POBLACIONES VULNERABLES: A MODO DE CONCLUSIÓN

El narcotráfico ha demostrado ser el circuito económico de mayor inventiva y dinamismo en el planeta (Saviano, 2014), y su capacidad no solo

tiene alcances tecnológicos/logísticos, sino que replantea la geopolítica global y redefine territorios. Su capacidad de acceder a nuevos mercados mundiales es tan eficaz como su habilidad para penetrar los rincones más impensados de cualquier país para cambiar la vida de sus pobladores. Así es como surgieron los escenarios críticos en Bolivia de los que hablamos.

De acuerdo con Ricardo Soberón, ex zar antidroga de Perú y experto en la problemática, el nuevo narcotráfico en América Latina es más complejo de analizar por la forma en la que se ha extendido (Soberón, 2013). Como apuntamos, lo hace en las sociedades rurales cooptando a cuanto campesino o indígena puede.

El experto añade que a estas alturas ya se vislumbran tendencias que, producto de las economías criminales, pueden afectar el curso de procesos agrarios y, también, fenómenos ambientales por la colonización indiscriminada y fuera de control.

Las sociedades rurales del Tercer Mundo han encontrado la manera de adecuarse a los nuevos tiempos de la globalización integrándose al circuito del libre mercado con su incorporación a economías agrarias ilegales. Este es el caso de no menos de 300 mil campesinos de los Andes sudamericanos que participan como proveedores de materia prima: coca (200 mil hectáreas), amapola (1.500 hectáreas) y marihuana (no menos de 1 mil hectáreas). Proveen los mercados regionales internacionales. Cada vez más, la hoya amazónica se verá confrontada con una progresiva y desordenada colonización incentivada por las economías ilícitas, lo que va a ocasionar, no solo su rápida destrucción, sino el involucramiento progresivo de sus sociedades rurales ancestrales en esta vorágine asociada a la criminalidad.

En este nuevo escenario sociológico de la economía de las drogas hay mayores áreas geográficas sin presencia del estado ni de la modernidad, tanto en lo urbano (barrios marginales de todas las capitales y ciudades principales), como en lo rural, especialmente en áreas de frontera como es el Trapecio

Amazónico por donde discurre el río Amazonas, desde las selvas del Putumayo o el Huallaga hasta Belem do Pará en las costas que miran a África occidental.

Los grandes centros de desarrollo y modernidad urbanos del continente estarán rodeados de inmensas llanuras de pobreza, de ilegalidad y de violencia en las fronteras de la hoya Amazónica, en la Triple Frontera de Argentina, Brasil y Paraguay. Lo mismo sucederá en las selvas tropicales del Pacífico colombiano y ecuatoriano. Se configuran así nuevos códigos donde se mezclan los principios liberales de mercado coexistiendo con reglas que ordenan y protegen las actividades ilegales, como ocurre entre las estructuras organizadas del Comando de la Capital o Comando Vermelho en Río de Janeiro, o en las bandas criminales emergentes de las comunas de Medellín: la oficina de Envigado, los Urabeños y los Rastrojos (Soberón, 2013).

Aun cuando Bolivia no tiene bandas de crimen organizado como las citadas por Soberón, los fenómenos que menciona son los que hemos desglosado en el ensayo. Son cada vez más los afiliados a federaciones agrarias del norte de La Paz que se incorporan a la producción de la hoja de coca, porque ninguna plantación genera su nivel de ganancias, y también es cada vez más fácil convertirte en un peón o proletario del narco, como los colegiales que ahora trabajan de vigilantes en Ichilo.

En Bolivia los escenarios críticos del narcotráfico se encuentran allí. En los puntos ciegos donde el estado todavía no hace presencia efectiva. En esos lugares, como dijo el viceministro Cáceres, donde es “humanamente imposible” hacer interdicción. Entonces, ¿qué queda?

Contención. Atención específica a los escenarios críticos. Legislación, estrategias y planes orientados a proteger a las poblaciones vulnerables que habitan esos lugares para no dejarlos a merced de las redes territoriales que el narcotráfico ha extendido. Como se dijo al inicio, la intención de presentar estos casos era mostrar la necesidad de acciones diferenciadas. Son apenas

unos ejemplos de cómo se despliegan los circuitos logísticos de la producción y el movimiento de sustancias controladas. Falta mucho trabajo de campo e investigación para hacer una aproximación que abarque con mayor amplitud lugares y situaciones.

REFERENCIAS

- Agramont, Daniel et al. 2015. *Los rostros de la inseguridad en Bolivia: siete crónicas sobre circuitos delictivos*. Friedrich-Ebert-Stiftung Bolivia. La Paz.
- Elizalde, Antonio. 2003. *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Cepal. Santiago de Chile.
- García-Valcárcel Muñoz-Repiso, Ana. 2011. *Integración de las Tic en la docencia universitaria*. Netbiblo.
- Gootenberg, Paul. 2013. “La historia secreta de la cocaína”. 18 de agosto. <http://www.elbarrioantiguo.com/la-historia-secreta-de-la-alameda/>
- Miranda, Boris. 2015. *Bolivia y la nueva geopolítica del narcotráfico en Sudamérica: el enfoque sur-sur*. Friedrich-Ebert-Stiftung Bolivia. La Paz. <http://tinyurl.com/no6doh6> (link academia.edu).
- Ojo Público*. 2015. “Oro sucio: la pista detrás del London Bullion Market. La historia secreta de las compañías que financiaron con millones de dólares la compra del oro ilegal en Sudamérica”. 9 de junio. <http://ojo-publico.com/oro-sucio-la-pista-detras-del-london-bullion-market/>

Sandoval, Carmen Dunia. 2003. *Santa Cruz, economía y poder, 1952, 1993*. Fundación PIEB.

Saviano, Roberto. 2014. *Cero Cero Cero: cómo la cocaína gobierna el mundo*. Anagrama. Barcelona.

Soberón, Ricardo. 2013. “Tendencias y paradojas del narcotráfico en América Latina”. <http://www.envio.org.ni/articulo/4773>

NOTAS

- 1 En 2011, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) dijo: “América Latina está lejos de un escenario crítico”, en su reporte *Panorama económico regional* (<http://tinyurl.com/oxgcfgu>), al estimar la tasa de crecimiento del subcontinente ante la incertidumbre económica mundial que se vivía en aquel momento.
- 2 <http://www.legislaturajujuy.gov.ar/img/sesiones/ftp/471-DP-14/471-DP-14.pdf>
- 3 <http://www.legislaturajujuy.gov.ar/img/sesiones/ftp/471-DP-14/471-DP-14.pdf>
- 4 http://www.observatoriotrata.org/index.php?option=com_content&view=article&id=176:norte-paseno&catid=72&Itemid=514
- 5 Centro de Investigaciones de Drogas y Derechos Humanos (Perú). <http://ciddh.com/2014/01/20/felcn-identifica-seis-pistas-de-narcos-en-el-norte-de-la-paz/>
- 6 http://www.la-razon.com/index.php?_url=/seguridad_nacional/Gobierno-narcotrafico-Apolococaleros-victimas_0_1928807138.html

POSICIONES SOBRE SEGURIDAD, SALUD Y DROGAS

EN EL CONTEXTO DE LOS BRICS*

ALDO ZAIDEN

INTRODUCCIÓN

La cuestión de las drogas es un desafío mundial que precisa respuestas que superen las fronteras (Ministério das Relações Exteriores, 2010). En el caso brasileño, eso significa buscar respuestas regionales, hemisféricas y globales. Para buscar soluciones al llamado problema mundial de las drogas, son diversas las esferas de actuación y cooperación internacional que pueden ser mejor exploradas.

La violencia asociada al comercio de sustancias ilícitas ha sido percibida crecientemente como el primer factor de riesgo relacionado con la presencia, el consumo y la circulación de tales sustancias en América Latina. Se trata de la región que más produce y trafica cocaína en el mundo (Unodc, 2015), y, también, es productora de marihuana, opio y drogas sintéticas. Los carteles de drogas y las organizaciones criminales, muchas de las cuales tienen como base de sus-

tento económico su comercio ilegal, representan una amenaza a la salud pública, la seguridad y, consecuentemente, al estado de derecho y la democracia (Senad, 2009).

En este contexto, en la región adquiere creciente importancia un amplio cuestionamiento de los modelos actuales de políticas frente a las drogas. Cambios institucionales apuntan a la disminución del énfasis dado al enfrentamiento de la producción y circulación de estupefacientes, para privilegiar la prevención de su uso y abuso, o sea, promover sobre todo la reducción de la demanda. Esta inflexión en el debate proviene de constatar que el incremento en los índices de violencia y corrupción, esta última principalmente en el ámbito del sistema de justicia criminal, ha sido patrocinada, de manera contradictoria, por las políticas usadas para enfrentar el problema.

Por tanto, las alternativas a la militarización y al combate clásico a las drogas ilícitas mediante el uso de la fuerza y de la coerción se vienen concretando por medio de las reformas legislativas llevadas a cabo en algunos países del continente.

* Traducción de Claudia Solans.

A título de ejemplo, en 2013 el Parlamento bicameral uruguayo aprobó el proyecto de ley del ejecutivo que regula el comercio y autocultivo de *cannabis*, despenalizando su uso y producción para uso personal. En 2015, en veintitrés estados de Estados Unidos el uso medicinal de la marihuana estaba regulado. Además, en cuatro estados y en la capital federal el consumo de drogas para fines sociales está despenalizado, y el mercado de *cannabis* también se encuentra regulado. Los datos disponibles sobre ese uso regulado en Estados Unidos y en Uruguay no indican un aumento del consumo, cuando mucho la estabilización, pero sí señalan mejoras sensibles en los índices de violencia y vulnerabilidad comunitarias.

Muchas de estas reorientaciones de políticas han privilegiado la promoción del desarrollo social, lo que incluye salud, educación, trabajo e ingresos, como eje orientador para las acciones de reducción de la demanda de drogas, con un tratamiento transversal que reconoce la complejidad del problema. En este contexto, las discusiones sobre salud pública y derechos sociales se vuelven cada vez más importantes.

Este debate ya está presente en diversas instancias diplomáticas, como la Organización de los Estados Americanos (OEA)¹, la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) y, más allá del continente, en la Comisión de Estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Políticas antes centradas en la coerción comienzan a dar espacio a otras que resaltan el fortalecimiento de la cohesión social como respuesta y camino de reducción de los posibles daños provocados por las drogas y delitos asociados, sea en su decurso relativo a la salud, sea en su dinámica de comercio ilegal (Unodc, 2010).

En 2014, por iniciativa de México, apoyado por otros países latinoamericanos como Colombia y Uruguay, la Asamblea General de la ONU aprobó la realización de un proceso de discusión global sobre el asunto, abriendo la posibilidad de cambios en las directrices globales preconizadas por las convenciones de 1961, 1971 y 1988. La

llamada Ungass 2016 (United Nations General Assembly Special Session), ofrecerá el resultado de las reuniones y consensos alcanzados entre las naciones durante los casi dos años que pasarán desde la Declaración ministerial de la Asamblea hasta la sesión especial, en abril de 2016.

Este debate diplomático se da en un ambiente en el que conviven actores ciertamente más avanzados y más interesados en la discusión, como los estados del continente americano, con otros que tienen posiciones contrarias, que buscan fortalecer la prohibición de sustancias, enfatizando en la coerción como política eficaz para resolver el problema mundial de las drogas, como los países árabes, los asiáticos y Rusia. Brasil, por estar en distintos espacios internacionales y multilaterales con estos distintos actores, aparece entonces como pieza clave en el movimiento de reforma del régimen, al presentarse como interlocutor fiable frente a los grandes opositores al cambio. El espacio de los Brics, en cuanto foro para lograr cambios de pensamiento, permanece, en este sentido, subexplorado.

En medio de esta polémica, hay una conjugación de paradigmas distintos en convivencia muchas veces contradictoria, incluso cuando están vigentes en una misma región, país o contexto político-institucional. En el Brasil el debate está candente, y cuenta con movimientos sociales organizados alarmados con el asunto de las drogas en tanto sustancias peligrosas en sí, y con movimientos que encaran el problema bajo la óptica de la amenaza a la paz y la salud pública que la ilegalidad de tales estupefacientes promueve.

1. DROGAS ILEGALES EN EL BRASIL:

ESTADO Y SOCIEDAD FRENTE A NUEVAS

DEMANDAS POLÍTICAS INTERNAS Y EXTERNAS

El abordaje de la cuestión de las drogas se ha modificado en el Brasil. A pesar de que los datos del predominio de uso de sustancias ilícitas en el contexto nacional no muestran una “explosión” del consumo en los últimos años (Unodc, 2015; Fio-

cruz, 2013)², la persistencia de escenas de uso de crack en centros urbanos, así como una estrategia constatada de comercio de estupefacientes ilegales que dio como resultado una mayor interiorización del tráfico, han confluído en una considerable presión social para que el estado dé cada vez más prioridad al asunto. Esta demanda ha sido explicitada en diversos frentes del debate público.

Las dinámicas de la violencia propias del comercio ilegal se suman a una creciente preocupación por los daños en la salud (Petuco, 2012; Policarpo, 2010; Rui, 2012). Tales cuestiones han orientado respuestas políticas importantes que movilizan gestores en todos los niveles.

A partir de 2011, por tanto, la administración de la presidenta Dilma Rousseff (2011-2014; 2015-) dirige su atención en el campo de las políticas públicas hacia el “crack” y altera la relación estatal para con las demás drogas ilícitas en las políticas de salud, seguridad pública y defensa nacional. Por medio de dos planes nacionales, el estado brasileño comienza a reorientar su respuesta: el Plan integrado de enfrentamiento al crack y otras drogas (Plano integrado de enfrentamento ao crack e outras drogas), y el Plan estratégico de fronteras (Plano estratégico de fronteiras)³.

De esta forma, el monitoreo de los cultivos de coca en los países productores y del tráfico de cocaína pasó a hacerse con el empleo de tecnología de alto nivel, convirtiéndose Brasil en una creciente referencia en materia de seguridad para la región (TNI, 2013)⁴.

Estos cambios han llevado a las policías y a las fuerzas militares a desempeñar un papel creciente. Al mismo tiempo, el Brasil está debatiendo la reforma de su legislación sobre drogas. La ley específica relativa, ley 11.343 de 2006, también está siendo modificada por el Parlamento (PLC 37/2013. Senado Federal), buscando cambios significativos en relación con los modelos de tratamiento y rehabilitación que asumirían instituciones comunitarias de enfoque predominantemente religioso.

El sesgo de tales propuestas es la insistencia en el modelo tradicional, buscando la profundización de la política basada en la fuerza policial, apuntando a la actuación conjunta entre el poder judicial y los dispositivos de salud: privación de libertad por el sistema penal o por internaciones compulsivas en establecimientos de salud.

Evidentemente, tales propuestas han causado grandes preocupaciones a los defensores de derechos humanos, militantes de la reforma psiquiátrica brasileña, actores por la reforma penal, incluyendo movimientos de juventud⁵ y lucha por la igualdad racial⁶ en el Brasil.

1.1. SITUACIÓN INSTITUCIONAL BRASILEÑA:

¿PROFUNDIZACIÓN DE CONTRADICCIONES?

Brasil, como la gran mayoría de los países del mundo, es signatario de las tres convenciones internacionales sobre las drogas⁷, que preconizan la prohibición de la libre circulación de determinados estupefacientes. Se considera que es un país de legislación moderada (Boiteux y Wiecko, 2009), pero con prácticas duras en el campo penal, con discriminación racial clara y, también, cuestionamientos al abordaje sanitario para tratamiento comunitario en libertad, conforme lo establecido por la ley 10.216 de 2001, que dispone acerca de los derechos de los atacados por sufrimiento psíquico, causado o no por el abuso de alcohol u otras drogas.

En el mismo sentido, la legislación actual preconiza que las acciones de represión deben estar centradas en el enfrentamiento del comercio ilegal, no recayendo sobre el usuario la pena de restricción de libertad (ley 11.343 de 2006, artículo 28), aun cuando está prevista la apertura del proceso criminal por la posesión de drogas ilegales.

Esta última previsión legal se encuentra en discusión en el Supremo Tribunal Federal, que juzga la constitucionalidad de ese artículo 28, respondiendo al cuestionamiento de la Defensoría Pública del estado de São Paulo. La impugna-

ción resulta, más allá de argumentaciones sobre el derecho individual, del hecho de que, en la práctica, lo que se ve es la clasificación de pobres y negros como traficantes, incluso sin droga alguna, o poquísima, desarmados y sin antecedentes judiciales, al tiempo que al usuario de clase media muchas veces ni siquiera se le llega a iniciar el proceso. El juicio será retomado próximamente, habiendo sido ya enunciado el voto del relator, ministro Gilmar Mendes, por la no validez de la criminalización del uso. Con esta medida se espera una gran disminución del número de presos.

Constituida como una de las respuestas a la cuestión de las drogas, la estrategia brasileña para enfrentar la circulación de sustancias ilícitas representa desafíos para el estado, sobre todo en cuanto a la coordinación política y estratégica de numerosas y diferentes instancias. Esta conjunción permanente de esfuerzos es necesaria para el éxito de operaciones complejas de investigación, por ejemplo, pero también para asegurar el rumbo correcto de los escenarios habituales de encuentro entre el usuario y el comerciante ilegal, objeto de la acción en el Supremo Tribunal Federal.

2. BRASIL Y LAS DROGAS EN EL CONTEXTO DE SUS RELACIONES INTERNACIONALES

En sus relaciones internacionales, Brasil entiende el tráfico de drogas como crimen transnacional, lo cual supone responsabilidades compartidas entre los países y alienta la necesidad de cooperación técnica, jurídica y policial internacional (Ministério das Relações Exteriores, 2010).

Otra tónica en la retórica internacional brasileña como respuesta a la cuestión de las drogas la enfoca como dinámica prioritariamente ligada a la salud pública y a las peculiaridades del desarrollo regional. Desde esta perspectiva, desafíos tan importantes como los que se presentan para el combate al tráfico se imponen, alentando discusiones sobre modelos de atención, garantía de derechos y solidaridad internacional (Kalil, 2013).

Estas dos perspectivas, drogas como objeto de narcotráfico y drogas bajo la perspectiva de la salud pública, tienden a comunicarse continuamente en el contexto interno y externo brasileño. Las respuestas al fenómeno son evidentes en los procesos de construcción institucional y de ejecución de políticas, y en la representación que la diplomacia brasileña realiza en los foros bilaterales, regionales y globales. En este escenario, las políticas de gobierno pueden ser análogas a posiciones de estado o pueden distanciarse de posiciones tradicionalmente defendidas por el Brasil en los foros en los que participa.

2.1. LA DIPLOMACIA DE BRASILIA Y LAS DROGAS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Una de las características de la diplomacia brasileña es su racionalidad sistémica, gestada y ejercida, en gran medida, por el Ministerio de Relaciones Exteriores (Kalil, 2013). Esta tónica ha sido cada vez más relativizada, pero se muestra bastante presente en relación con el tratamiento del problema mundial de las drogas⁸. En el objetivo institucional y retórico, el Ministerio trata tal cuestión dividiéndola en tres macrotemas:

1. *Narcotráfico*: como ilícito transnacional que alienta la necesidad de cooperación jurídica y policial internacional.
2. *Problema mundial de las drogas*: como elemento relacionado con la salud pública y las peculiaridades del desarrollo de los países demandantes, rutas u oferentes de estupefacientes, distanciándose de posiciones exclusivamente prohibicionistas y represivas.
3. *Nuevas amenazas*: en que el tráfico de drogas figura como amenaza a la soberanía de países en desarrollo y como desafío para la presencia militar del estado en regiones de frontera o para la actividad de los aparatos responsables del monopolio legítimo del uso de la fuerza en lugares donde la jurisdicción estatal es débil.

De esta manera, en sus relaciones bilaterales y multilaterales en el ámbito regional y global, Brasil tiene una posición que separa estos tres abordajes, con el objetivo de resguardar la soberanía estatal y de garantizar la cooperación internacional como manera de corroborar y de fortalecer la importancia de los estados nacionales.

Como potencia media y emergente, a pesar de estar desprovista de poder militar relativamente considerable, si se compara al de otros emergentes como China, Rusia e India, sobre todo en lo que concierne a la posesión de arsenales nucleares o a mayores gastos absolutos en inversión militar tradicional, el Brasil comprende que la institucionalización internacional del combate al problema mundial de las drogas no debe ocurrir en detrimento de las bases westfalianas de las relaciones internacionales, so pena de que políticas de poder se alojen *ad aeternum* en territorios nacionales que perderían su autonomía (Rodríguez, 2011).

Esta perspectiva está basada en el estatus relativo del estado brasileño, por tanto, no está restringida a los gobiernos. Mientras la retórica diplomática del gobierno de los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010) y Dilma Rousseff pretende enfatizar cuestiones relacionadas con el desarrollo como núcleo del problema mundial de las drogas, especialmente en países productores y rutas, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002) también rechazó el tratamiento que relativizaba, vía militarización, la soberanía de países productores, como en el episodio en que condenó el plan Colombia (Lima, 2011).

De esta manera, en 2001, cuando el 11 de septiembre conjugó narcotráfico y terrorismo, estableciendo las nuevas amenazas como objetivos primordiales de las políticas tradicionales de poder, países como el Brasil, aun cuando apoyaran la intervención en Afganistán, con base en el artículo 51 (legítima defensa) de la Carta de la ONU, habiendo retomado inclusive las líneas generales del Tiar (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, base para la seguridad y

defensa colectiva del continente americano), no aceptaban el retomar discursos que establecían la responsabilidad por la emergencia de nuevas amenazas –como el narcotráfico o el terrorismo– en el subdesarrollo, no aceptando tal lógica como justificación de la relativización de la soberanía estatal. Aunque esa posición se conjugara con los intereses rusos, bolivianos y colombianos de ese momento, no hay, específicamente, una colaboración sobre el asunto de las drogas. El foco está en la soberanía estatal.

En este punto, tómesese nota que el regreso, después de 2001, del clivaje Norte-Sur en la argumentación acerca de las causas de las nuevas amenazas, se diluyó rápidamente, no solo por estrategias argumentativas del Sur, sino también por grietas dentro del Norte, donde países europeos, por ejemplo, discordaban de estrategias adoptadas por otros socios, especialmente Inglaterra, Estados Unidos y Canadá.

Además, el acuerdo Sur-Sur se fortalecía y ocurría de modo tal de imponerse en temáticas tradicionales, como en el comercio internacional y con el G20C, iniciativas que diferían de aquellas de las décadas de 1960 y 1970, sobre todo a consecuencia del poder relativo evidenciado por países como Sudáfrica, India, China y Brasil.

En el ámbito del abordaje al problema mundial de las drogas, 2008 fue un año paradigmático, en especial para las acciones de los países sudamericanos, en consonancia con la posición brasileña que busca, entonces, un término medio entre posiciones a la bolivariana y otras más intervencionistas.

2.2. 2008: AMÉRICA LATINA SE ALEJA DE LA POLÍTICA ESTADOUNIDENSE DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS: ACTUACIÓN BRASILEÑA

En 2008, la crisis financiera mundial ofreció a las potencias medias emergentes la oportunidad de asumir mayor importancia en el escenario internacional. En ese contexto, el gobierno del presidente Evo Morales (2006-2010; 2010-2014;

2014-) invitó a la DEA a retirarse de Bolivia, argumentando que la soberanía del país estaba siendo amenazada con la presencia del departamento estadounidense, además de ser innecesaria, toda vez que La Paz contaría con la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN).

También en 2008, por iniciativa brasileña, se creó en el ámbito de la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) el Consejo de Defensa, que ofrece foros para concertación, transparencia y contabilidad entre las Fuerzas Armadas del bloque, evitando carreras armamentistas frente a rivalidades existentes entre los países de la parte amazónica de América del Sur.

En ese contexto, la Unasur, fundamentalmente inducida por la diplomacia brasileña, pretendió aislar las estrategias colombianas de combate al narcotráfico de las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), como iniciativas solo domésticas, aun cuando en cooperación internacional bilateral, para lidiar con problemas internos. Esto se comprobaría en la medida en que Bogotá participaría, de buena fe, de las reuniones del nuevo Consejo, de acuerdo con la lógica establecida a partir de las preocupaciones brasileñas.

Este Consejo de Defensa, incluso, al no mencionar como prioridad el combate al narcotráfico, se asocia a la perspectiva de la diplomacia brasileña de que, raramente, la solución para cuestiones internacionales es militar. Esta, a su vez, solo debería ser tomada como último recurso y con garantías absolutas de que no generará más daños a la población civil que el contexto vigente.

En su acción externa, al evitar el apoyo al uso de la fuerza militar para resolver el problema mundial de las drogas, Brasil demuestra, por tanto, consonancia con su objetivo de evitar debilitamientos del binomio soberanía-no intervención.

Incluso en ese año 2008, los rumores acerca del desplazamiento de la IV Flota de la Marina de Estados Unidos hacia territorios más cerca de la

región corroboraron, a su vez, el temor de gobernantes como el presidente Hugo Chávez (1999-2001; 2001-2007; 2007-2013), cuya tentativa de golpe a su gobierno en 2002 había sido ligada a Washington, con base en –entre otras– razones que consideraban el problema mundial de las drogas como fundamental para el intento de desestabilización del gobierno de Caracas, que estaría cooperando con las Farc.

En 2008, por tanto, en la Costa do Sauípe-Bahia, la política externa brasileña convocó a la I Cumbre de América Latina y del Caribe sobre Integración y Desarrollo (Calc), primera reunión entre países de estas regiones que no involucraba a un actor extrarregional, léxico del que deriva la comprensión de que aquellos países buscaban disociarse de la estrategia estadounidense en su lucha contra nuevas amenazas.

En paralelo a la primera cumbre del Calc, hubo también reuniones del Mercosur (Mercado Común del Sur), de la Unasur y del Grupo de Río. En el ámbito del encuentro de la Unasur, se trató el problema mundial de las drogas para reinterpretarlo, como ha sido mencionado, creando un Consejo de Defensa que no se abocaba necesariamente al asunto, aunque tratara las amenazas a la seguridad regional, en concomitancia con declaraciones que resaltaban el apoyo de aquellas naciones al año internacional de la quinua, promovido en las Naciones Unidas por el gobierno boliviano, como manera de fomentar cultivos alternativos en regiones dependientes de la plantación de materias primas para estupefacientes⁹.

En 2009, en función del anuncio de la instalación de bases estadounidenses en territorio colombiano, una vez más por iniciativa brasileña se convocó a una reunión extraordinaria del Consejo de Defensa, en Bariloche, que buscaba esclarecimientos por parte del gobierno colombiano.

En la reunión, Brasil evitó interpretar las estrategias de Washington como ofensivas para la soberanía territorial sudamericana, aun cuando

vecinos, sobre todo bolivarianos, vieran así determinadas actitudes. Brasil buscó establecer soluciones de compromiso entre Colombia –que relativizaba su soberanía– y parte de las naciones presentes (Bolivia, Ecuador y Venezuela), las cuales, de otra forma, responderían por medio de una carrera armamentista que amenazaría la solidez de aquello que, en esa reunión de Bariloche, urgió ser recordado: la Zopacas (Zona de Paz del Atlántico Sur), buscándose, además, declarar a América del Sur como inequívoca zona de paz (Ministério das Relações Exteriores, 2010; Kalil, 2013).

2.3. INSTANCIAS DE LA UNASUR

De este modo, todavía en 2009, se fundó, también en la Unasur, el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CPMD) que inicialmente se llamaría Consejo de Lucha contra el Narcotráfico. Para garantizar que el abordaje fuera multidimensional y aliado a la perspectiva brasileña de que tal problema está asociado, en gran medida, a cuestiones de salud pública y desarrollo, la diplomacia brasileña estableció su posición para el cambio de nombre.

En este asunto puede decirse que la actuación brasileña pretende construir una identidad regional equilibrada para lidiar con el problema mundial de las drogas. El Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas, bajo el liderazgo brasileño, al ofrecer espacio para la concertación de los países, promover y fortalecer posiciones comunes, así como busca armonizar políticas públicas domésticas, viene desarrollando encuentros regionales sobre políticas latinoamericanas de prevención, reducción del consumo de alcohol y de otras drogas.

En 2013 y 2014, a partir del establecimiento de consensos anteriores, los grupos de trabajo del Consejo, reunidos en Buenos Aires, Lima y Santiago, enfocaron, sobre todo, el objetivo de apoyar, sobre la base de políticas públicas armónicas, los derechos fundamentales de los usuarios de drogas, rechazando métodos como

la internación obligatoria de usuarios, basados en estrategias de protección a la salud mental y de promoción de la inclusión social, tanto frente al abuso del uso de drogas lícitas como de las ilícitas, apoyando la perspectiva de los “nuevos enfoques”, representada en América del Sur por Uruguay¹⁰.

La mera disociación entre Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas y Consejo de Defensa ya sería suficiente para comprender la perspectiva diplomática brasileña respecto del problema mundial de las drogas, que busca subrayar tres pilares diferentes.

Así y todo, el Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas inicialmente también se propone promover la cooperación regional en materia jurídica y policial sobre el narcotráfico, garantizando el foco en las acciones contra organizaciones criminales, al tiempo que vela para que no haya represión desproporcionada por medio del uso de la fuerza de aparatos policiales locales al usuario de drogas que, cada vez más, empieza a ser visto como asunto de salud pública, lógica que desinflaría gran parte de los sistemas penitenciarios del continente y del propio Brasil.

De esta manera, los dos primeros pilares de la posición brasileña pasan a confundirse en un solo Consejo: el Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas. Esta imprecisión fue corregida en 2012 con el lanzamiento, también bajo la órbita de la Unasur, del Consejo en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CDOT), que se propone abarcar una nueva instancia denominada Observatorio sudamericano para el narcotráfico, inspirado en iniciativas nacionales efectuadas a partir de 2011, con apoyo del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas.

Herederos de las reuniones de autoridades judiciales, policiales, financieras, aduaneras y de órganos de combate a las drogas –instancia creada en el ámbito de la Consejo Suramericana-

no sobre el Problema Mundial de las Drogas–, el CDOT viene a consolidar, en el ámbito multilateral regional, la diferenciación establecida por la diplomacia brasileña entre el tratamiento del problema mundial de las drogas como un ilícito y como una cuestión de desarrollo y de salud pública, lo que difiere de otras estrategias nacionales calcadas, sobre todo, de políticas de los ministerios de defensa y de sus análogos que se proponen combatir amenazas a la soberanía estatal, aunque estas tomen forma de ilícitos transnacionales que hacen patentes las insuficiencias de los aparatos militares, por ejemplo, en regiones de frontera.

En el ámbito de la Unasur, la diplomacia brasileña también trata el problema mundial de las drogas, en el ámbito del Consejo de Salud. El Instituto Sudamericano de Salud, con sede en Río de Janeiro, tiene entre sus atribuciones para el Plan quinquenal 2010-2015, la de establecer una red sudamericana de vigilancia y de respuesta a la salud; desarrollar sistemas de salud universales; promover el acceso universal a medicamentos; avanzar en el objetivo de la salud sobre la base de sus determinantes sociales; y desarrollar y gestar recursos humanos en salud, además de metas y de productos prioritarios.

2.4. DESARROLLOS DISTINTOS, DROGAS Y CORRESPONSABILIDAD

La armonización de políticas públicas para la salud en el ámbito sudamericano trae consigo un componente esencial del uso de drogas: la cuestión de los determinantes sociales. En su retórica, la diplomacia brasileña afirma que, aun cuando no sea causa necesaria del involucramiento del estado o de estratos sociales domésticos en el problema mundial de las drogas, el subdesarrollo es terreno fértil para el abuso del uso de determinadas drogas y para que una porción de la sociedad se comprometa en ilícitos de tráfico o de producción de estupefacientes (Ministério das Relações Exteriores, 2010).

Al destacar que la pobreza y la miseria son terrenos fértiles, aunque no sean causas necesarias para involucrarse con el narcotráfico, la política externa brasileña se propone demostrar que un abordaje ortodoxo del problema mundial de las drogas, o sea, que se enfoque solo en la oferta, falla en comprender los matices keynesianos de la cuestión, toda vez que gran parte de la demanda de drogas de mayor valor agregado está en países de industrialización más antigua, como los de Europa y Estados Unidos.

El Brasil, consciente de su posición de ruta tradicional para el tráfico de drogas, busca, por tanto, destacar la corresponsabilidad entre los estados que producen, los que son escenario de rutas y de procesamiento, entre otros, y los que demandan el producto. De esta manera, la política externa brasileña desplaza el problema mundial de las drogas del enfoque de las nuevas amenazas instrumentadas para agendas secundarias –o correlacionadas– como el establecimiento de gobiernos más favorables a determinados intereses, sobre todo en regiones ricas en petróleo u otros recursos, léase Venezuela y Afganistán.

Buscando trascender esta dinámica, la diplomacia del Brasil presenta el problema mundial de las drogas como desafío de implementación de mejores políticas públicas en diversos aspectos, y señala también la necesidad continua de adecuación de sus propias políticas domésticas ligadas, especialmente, por medio de la cooperación internacional en materias diversas, toda vez que el problema sería intrínsecamente transnacional, disociándolo, sin embargo, de la instrumentación del narcotráfico para el ejercicio de políticas exteriores intervencionistas.

2.5. COOPERACIÓN Y DIÁLOGOS MÁS ALLÁ DE LA UNASUR

El distanciamiento del Brasil de las dinámicas de poder que amenazan la soberanía de los estados y portan visiones restringidas sobre el problema mundial de las drogas genera desafíos en el ámbito externo e interno del país.

En el externo, por pretenderse abarcador, busca avanzar en el sentido de monitorear ilícitos relacionados con el narcotráfico como lavado de dinero, corrupción, tráfico de seres humanos y de armas¹¹. También se discuten, en grupos específicos, cuestiones relativas al desarrollo agrícola alternativo y al fortalecimiento de los sistemas educativos.

La respuesta de la diplomacia brasileña, además de retórica, subrayando las dificultades de un tratamiento tradicional por medio del uso de la fuerza militar para una problemática fluida, cuyo formato determinaría otra vía de acción, resalta diferentes iniciativas ya establecidas por el país, inclusive en sociedad con Estados Unidos, en el ámbito regional y global.

Regionalmente, el Comando Tripartito, el Diálogo 3+1 y el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (Gafilat), antes Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (Gafisud), demuestran la disponibilidad de Brasil para asumir compromisos con el monitoreo de flujos financieros y de personas, inclusive en cooperación con partes extrarregionales, en el sentido de facilitar el reconocimiento de actores que puedan llegar a amenazar, de manera tradicional o no, la supervivencia de los estados (Lima, 2012).

La adhesión inequívoca al régimen internacional contra la corrupción y a instrumentos jurídicos como la Convención de Palermo indica, a su vez, la apuesta diplomática de Brasil por el multilateralismo y en la cooperación.

En este punto hay que resaltar el compromiso del país con la Cicad (Comisión Interamericana para Control del Abuso de Drogas, OEA) y la adhesión, también en este terreno, a la Estrategia hemisférica sobre drogas (2010), que indica la priorización de abordajes centrados en las dinámicas de la pobreza y de la marginación como factores de vulnerabilidad, demandando el establecimiento de políticas de inclusión social.

En mayo de 2013, la Declaración de Antigua-Guatemala señaló la necesidad de que los países americanos avalen estrategias alternativas a la

militarización y la coerción para el abordaje del problema mundial de las drogas. Esta posición, apoyada por la mayor parte de los estados miembros de la OEA, muestra la institucionalización creciente de la posición progresista de los países del Sur.

Sin embargo, se nota que la adhesión brasileña a la Declaración de Antigua se dio en un escenario de incomodidad frente al escenario interno, de creciente endurecimiento penal e impugnaciones a los abordajes tradicionales basados en estrategias de reducción de daños, además de una creciente militarización del enfrentamiento por medio de los planes nacionales del primer gobierno de la presidenta Dilma Rousseff. Tal situación impuso, entre 2011 y 2014, una relativa desvinculación brasileña de la discusión latinoamericana que preconiza “nuevos abordajes”¹².

De esta manera, aun cuando actúe como contrapunto a una posición represiva y exclusivamente prohibicionista, que haría uso de fuerzas militares y de la falta de respeto a la soberanía, así como contrario a la intervención, la perspectiva brasileña sobre un tratamiento multidimensional al problema mundial de las drogas no se refleja en la defensa de los muy recientes cambios en las legislaciones con respecto a la marihuana para fines más allá de los previstos en las convenciones, como la regulación del mercado de la marihuana uruguaya, la despenalización del uso recreativo en algunos estados estadounidenses, que surgen como laboratorios cuyo resultados son observados con cautela por Brasilia (Kalil, 2013).

3. DOS BRASILES: MILITARIZACIÓN PROGRESIVA DEL COMBATE AL NARCOTRÁFICO, VIOLENCIA, RACISMO Y ESTIGMA

Aparte de la comprensión de las motivaciones brasileñas para rechazar la militarización internacional del combate al narcotráfico, como riesgo para un estado con estatus medio en el escenario internacional, cabe comprender las di-

vergencias entre un Brasil que subraya los aspectos nefastos e ineficaces de estrategias represivas y militarizadas para el tratamiento del problema mundial de las drogas, y otro que ha aumentado el uso de esa misma estrategia para lidiar con cuestiones domésticas.

El asunto de la militarización del combate al narcotráfico en el Brasil es importante, además, como consecuencia de las atribuciones que la Constitución federal de 1988 otorga a la Policía Federal, en detrimento de las Fuerzas Armadas.

Principalmente, son de competencia de la Policía Federal del Brasil investigar infracciones penales contra el orden político y social o en detrimento de bienes, servicios e intereses de la Unión o de sus entidades autárquicas y empresas públicas, así como también otras infracciones cuya práctica tenga repercusión interestatal o internacional y exija represión uniforme, según se disponga por ley; prevenir y reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y drogas afines, el contrabando y el desvío de bienes y valores, sin perjuicio de la acción de Hacienda o de otros órganos públicos en las respectivas áreas de competencia; y ejercer las funciones de policía marítima, aeroportuaria y de fronteras, entre otras.

La utilización de las Fuerzas Armadas en el abordaje del problema mundial de las drogas, en este sentido, guarda disparidad con la acción externa del Brasil. Incluso, como afirma la Política nacional de defensa del Ministerio de Defensa, el empleo de las Fuerzas Armadas en la garantía de la ley y del orden está regido por legislación específica. De esta manera, se comprendió que las Fuerzas Armadas pueden ser utilizadas en casos específicos. Mucho antes de la formulación del actual Plan estratégico de fronteras de 2011, ya en 1999 se llevó a cabo, con la Policía Federal, una operación de gran envergadura de combate al narcotráfico.

En 2010, tal sociedad ya no sería necesaria: fue aprobada una legislación federal en el sentido de facilitar el uso de las Fuerzas Armadas en el combate doméstico al narcotráfico. Ese mis-

mo año, en ocasión del Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del crimen y justicia criminal, en la Declaración de Salvador¹³, Brasil se reconoce como territorio de ruta del narcotráfico, buscando el control de precursores químicos y la seguridad en las aduanas y en las fronteras con países productores. Irónicamente, con mayor control de los precursores producidos en el Brasil, la refinación de la cocaína se hace excepcionalmente más difícil, y la pasta base no refinada empieza a ser exportada hacia el Brasil en grandes cantidades. La refinación no tradicional con sustancias alternativas da como resultado subproductos ya detectados, en este caso, el crack.

Consagrando la preminencia del poder de las Fuerzas Armadas en el enfrentamiento al tráfico interno, la ley complementaria de 2010 les otorgó poder de policía, o sea, por ejemplo, el poder de revisar vehículos y personas y de detener sospechosos en flagrancia, en la faja de frontera y en aguas territoriales.

Incluso, la ley proporcionó el marco legal para la actuación de militares en operaciones de seguridad pública, posibilitando que gobiernos estatales pudieran solicitar al gobierno federal el envío de fuerzas federales –entre ellas, militares, policías federales, Fuerza Nacional y policía vial federal– frente a situaciones de grave amenaza al orden público. De esta forma, se integraron al sistema federativo brasileño alternativas que dejan a la Unión menos restringida para intervenir en los estados, en casos en que la Constitución federal preveía la posibilidad, por ejemplo, de intervención federal.

Así, aún en 2010, la operación Arcángel se valió de militares que retornaban del comando militar de la misión de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) para establecer una fuerza de pacificación en la comunidad del Complejo del Alemán que, entonces, fue ocupado durante dos años, hasta que fueron instaladas Unidades de la Policía Pacificadora (UPP). La operación Arcángel se repitió en algunas comunidades de Río de Janeiro (Rodrigues, 2010).

Plantar la bandera del estado brasileño como símbolo de conquista de aquella región – que se encontraba bajo la jurisdicción de grupos de narcotraficantes–, demuestra la extrema militarización de la lógica doméstica de combate al problema mundial de las drogas. La utilización del símbolo nacional para dar inicio a la ocupación militar después de la intervención, denota la percepción de que el narcotráfico es una amenaza al estado, en la misma lógica exhibida por la guerra contra las drogas en la década de 1980.

En este sentido, aunque el contexto internacional, inclusive Estados Unidos, en el ámbito de la política y del derecho internacional, esté buscando diversificar su retórica y los términos de las normas internacionales, la práctica doméstica de algunos estados desentona con la tendencia externa del propio país. En Brasil, la tensión remanente entre la Policía Federal y las Fuerzas Armadas sobre el ejercicio de la jurisdicción en la ejecución de políticas públicas de seguridad de combate al narcotráfico demuestra el desacuerdo del país en relación con las tendencias del régimen internacional. Se suman a esto las dinámicas policiales y de salud que aún tendrán un abordaje más profundo.

De esta manera, aun cuando habitualmente la Policía Federal es la encargada de la ejecución de políticas de seguridad de combate al narcotráfico, la militarización de la represión de dinámicas locales reconocidas como “estados paralelos”, posibilita la transferencia a las Fuerzas Armadas de la tarea de combate. Las consecuencias de este cambio se experimentan, sobre todo, cuando se considera el entrenamiento de militares en relación con policías. Mientras estos no privilegian el uso automático de la fuerza, los militares, incluso frente a situaciones de “no guerra”, están entrenados para utilizar estrategias comunes a conflictos tradicionales, aunque se empleen soldados provenientes de misiones de paz de las Naciones Unidas, en contextos que se asemejan a lugares supuestamente tomados por narcotraficantes.

Los matices de esta militarización con frecuencia escapan a las prácticas estratégicas de las Fuerzas Armadas, englobando el ejercicio de funciones eminentemente policiales, como la entrada a domicilios por la búsqueda y detención, que no siempre poseen respaldo judicial, basándose en el monopolio legítimo del uso de la fuerza, vulnerando los derechos fundamentales y la protección de civiles, tan enfatizada por la diplomacia brasileña (Lima, 2012).

4. DISPUTAS DE MODELOS EN SALUD Y SEGURIDAD

El uso de la fuerza para la internación obligatoria de usuarios de crack en grandes ciudades brasileñas fue tema de gran debate entre 2011 y 2013 (Amarante, 2013; Rui, 2012). Tal disputa corrobora, en el campo de los tratamientos, al menos en los objetivos de algunos poderes ejecutivos, la noción de que las fuerzas policiales y las fuerzas armadas tienen un papel esencial en las políticas públicas con respecto al problema mundial de las drogas, en el sentido de reprimir al traficante y de prohibir al usuario, a despecho de consideraciones de mejores estrategias de aproximación en salud o de la disociación entre política de seguridad pública y política de salud pública.

En 2012, con el surgimiento del programa “De brazos abiertos” de la Prefectura de São Paulo, un nuevo abordaje, centrado en derechos, y no en la limpieza de la ciudad o solo en la desintoxicación del usuario problemático, empezó a poner en jaque incluso a las políticas federales presentadas por el plan crack, que hasta el momento no tenía una línea clara para los acuerdos junto a los municipios sobre el tratamiento de usuarios.

Basado en el principio *Housing First* (Latin American Commission on Drugs and Democracy, 2009), desarrollado en ciudades como Detroit y Nueva York, y en Inglaterra, pero también proporcionando oportunidad de trabajo y alimentación, los resultados han sido observados por es-

tudiosos dado el elevado índice de recuperación de los usuarios, que empezaron a actuar en la ciudad de manera autorizada y con significativa disminución del uso.

Es en este contexto que surge nuevamente una reconexión, aunque tímida, entre la historia de la reforma psiquiátrica brasileña y las políticas sobre drogas, aunque las inversiones en instituciones discutibles desde el punto de vista de la eficacia y garantía de derechos, las llamadas comunidades terapéuticas, cuando se habla de tratamiento, continúan recibiendo, tal como se inició en 2011, recursos de la Senad. Tales recursos, sin embargo, no se comparan con el monto invertido por el Ministerio de Salud en una red de centros de atención psicosocial (RAPS, resolución GM/MS, 3088 de diciembre de 2012).

5. UNGASS: POSICIONES BRASILEÑAS

EN EL PROCESO Y RELACIÓN CON LOS BRICS

Los años 2010-2013 representan, pues, un verdadero apogeo de la diplomacia en el campo. La reacción de los grupos de derechos humanos naturalmente llegó, y se materializa en un *advocacy* directo junto a la diplomacia de Brasilia y localmente, en Viena, Nueva York y Ginebra¹⁴, con vistas a la Ungass.

En marzo de 2015, la presencia brasileña en la Comisión de Drogas Narcóticas, que contó con una sesión especial sobre Ungass, asistió a la adhesión del país a los nuevos abordajes, que huyó, sin embargo, del delicado debate “pro o contra” las drogas.

En este punto se viene estableciendo un camino intermedio, buscando enfatizar la tradición diplomática brasileña, pero trayendo nuevos conceptos como “paz sustentable” e “inmunización por derechos”.

En Viena se verificó el rechazo a resoluciones (L11 y L12) que apuntaban a ampliar el papel de las sustancias controladas, propuestas presentadas por Rusia y apoyadas por China. La posición

de la misión en Nueva York es de independencia sobre los contenidos de derechos con los países de los Brics, hecho temido por los que abogan por una reforma de las políticas de drogas.

Los argumentos de Itamaraty, presentados en Viena y en la defensa de un panel sobre Ungass en el Consejo de Derechos Humanos, a realizarse en septiembre de 2015, fueron el elevado nivel de homicidios relacionados con la respuesta del estado al problema mundial de las drogas.

Los datos presentados por la coalición de la sociedad civil e Itamaraty sobre las drogas dan cuenta de que en 2012 hubo 56.337 homicidios en el Brasil, casi 13% del total de homicidios del mundo. En 70% de los casos, las víctimas fueron hombres negros jóvenes, el mismo perfil de la mayoría de los encarcelados (Waiselfisz, 2014).

Brasil se perfila también como campeón en victimización policial. Se estima que los costos sociales de la violencia brasileña llegan a la cifra de los 192.000 millones de reales por año. Los homicidios en el país casi se triplicaron en un periodo de treinta años: la tasa aumentó de 11,7 por cada 100.000 habitantes en 1980, a 29 por cada 100.000 en 2012. En los últimos treinta años, más de un millón de brasileños fueron asesinados; un promedio de cuatro homicidios por hora¹⁵. Aunque no existan datos específicos sobre cuántas de esas muertes tienen relación directa con el tráfico de drogas y el crimen organizado, se sabe que Brasil surge como alternativa en la ruta internacional del tráfico de cocaína a comienzos de los años 80, y se estima que entre 40% y 50% de los homicidios tiene relación con la política de guerra a las drogas¹⁶.

En un ranking de sesenta y cinco países, Brasil ocupa el primer lugar en homicidios de jóvenes con armas de fuego, tipo de homicidios que constituyen la principal causa de muerte de jóvenes en el país¹⁷.

Las actividades de Brasil, China y Rusia, especialmente en la preparación para la Ungass 2016, son por tanto descoordinadas, a pesar de que en el ámbito del grupo Brics hay una instan-

cia de debate sobre el problema de las drogas. Sin embargo, como veremos a continuación, los argumentos presentados por Itamaraty en el ámbito multilateral de la ONU no han tenido eco en los encuentros Brics.

6. CONCLUSIÓN: APROXIMACIÓN EQUILIBRADA, ¿CAMINO PARA UN POSIBLE DIÁLOGO CON LOS SOCIOS BRICS?

La política nacional sobre drogas de 2010 se orienta por el principio de la responsabilidad compartida, adoptando como estrategia la cooperación mutua y la articulación de esfuerzos entre gobierno, iniciativa privada, tercer sector y ciudadanos, con vistas a ampliar la conciencia de la importancia de la intersectorialidad y descentralización de las acciones sobre drogas en el país.

En el ámbito de esta contribución al diálogo sectorial, entre los objetivos de la referida política nacional, destaco:

Cohibir y prevenir crímenes por medio de la implementación efectiva de políticas sociales y mejoría en la calidad de vida del ciudadano; combatir el tráfico de drogas y crímenes conexos en todo el territorio, con énfasis en las zonas de frontera, terrestres, aéreas y marítimas, por medio del desarrollo y programas socio-educativos específicos, multilaterales, con foco en la salud y reparación de daños a la colectividad (Senad, 2010a).

En el contexto brasileño, como vimos, las retóricas sobre las drogas transitan entre percepciones análogas a las nuevas estrategias y la de la retórica de militarización y guerra a las drogas, evidenciadas por la creciente militarización del enfrentamiento en el contexto interno y de fronteras, atravesadas por dificultades de gobernabilidad jurídica y policial para la debida separación entre traficantes y usuarios, y por dificultades de gobernabilidad en el contexto de políticas nacionales de salud y asistencia.

En este sentido, se verifica que el terreno para el establecimiento de una posible coope-

ración para el asunto de las drogas tropieza con variaciones político-institucionales en cuanto a los abordajes brasileños. Las visiones de China, India y Rusia indican el deseo de ser territorios libres de drogas, hecho que ni siquiera la frontera más vigilada en el mundo –la de Estados Unidos– logró. Desde 1971, el volumen de cocaína consumida allí aumentó, mientras el precio del gramo disminuyó (Unodc, 2011).

A partir de esta variación, podría suponerse que la militarización creciente, por ejemplo, posibilitaría una aproximación centrada en el campo del control de fronteras, lo que prescindiría de aproximaciones más holísticas y comprensivas. Es en este punto común de la política sobre las drogas que actualmente se da el cambio con respecto al asunto en el ámbito Brics, como lo muestra el punto 28 de la Declaración de Ufa (Federación Rusa), del 9 de julio de 2015¹⁸.

La formulación de políticas conjuntas y de cambios, enfocados especialmente en el espectro de las políticas de reducción de la oferta basadas en el combate, se debe a diversos motivos, entre ellos al hecho de que los representantes nacionales convocados para los encuentros sobre drogas sean los encargados de aplicar la ley. En consecuencia, en el caso brasileño quien nos representa en esos encuentros es la Policía Federal, no la Secretaría Nacional de Drogas. Esto es sintomático de un vicio del actual régimen internacional de control de drogas, que al enfocarse excesivamente en la prohibición del consumo de las que están incluidas en las listas, olvida que el régimen tiene otro componente, el de la garantía de acceso a esas mismas drogas como medicinas. La historia china y rusa de acceso a medicamentos o terapias de sustitución de drogas, por ejemplo, está lejos de ser ejemplar.

Los artificios argumentativos representan oportunidades esenciales para la evolución del tratamiento multidimensional del problema mundial de las drogas, no solo por la actuación externa del Brasil sino, sobre todo, por las prácticas y las políticas públicas domésticas que, aun en disputa, pueden alimentar estrategias que promuevan derechos en los socios Brics.

En este proceso se identifica una línea fundamental, que se encuentra sustentada en los trayectos históricos de la diplomacia brasileña, en los programas de cooperación establecidos por el Brasil junto a entidades de fomento y otros países, que es la directiva de no intervención, siempre aliada a la apertura para la construcción conjunta de proyectos de desarrollo.

Un camino para ampliar la cooperación y el diálogo en la esfera de los Brics, transformándolos también en un actor importante en la agenda de la reforma del régimen internacional de control de drogas, sería la ampliación del espacio de discusión, incluyendo en la agenda esos otros puntos presentes en el cuadro actual de convenciones de la ONU, del cual son signatarios todos los países miembros del grupo Brics. Aprovechando que ya existe un nivel de confianza conquistado por Brasil en este espacio, a partir de ese primer momento de intercambio de inteligencia y prácticas de reducción de la oferta, aun cuando el autor discrepe sobre su eficacia, es necesario ampliar el campo del debate.

Primero, habría que ampliar la delegación brasileña en esas conversaciones sobre políticas de drogas, no reduciéndola solo a las autoridades responsables de la ejecución de la política. Eso permitiría ocupar el espacio con discusiones más amplias sobre la reducción de daños y la garantía del acceso a medicamentos, puntos ya contemplados en el actual régimen pero que hasta ahora se han quedado por fuera de ese ámbito de cooperación. No se trata de una defensa de la reforma directa del régimen o de las convenciones, sino más bien de usar ese foro de mayor confianza como espacio para equilibrar interpretaciones sobre el alcance del régimen, que no es apenas de prohibición, sino también de garantía de acceso a determinadas drogas.

REFERENCIAS

Amarante, Paulo. 2013. "Sujeitos invisíveis e abandonados pela cidadania". Artigo de posicionamento publicado pelo Centro Brasileiro de Es-

tudos em Saúde, CEBES. <http://www.cebes.org.br/verBlog.asp?idConteudo=5101&idSubCategoria=56>

Boiteux, Luciana y Ela Wiecko (coords.). 2009. "Tráfico de drogas e Constituição". Serie *Pensando o Direito*. 1. Secretaria de Assuntos Legislativos, Ministério da Justiça. Brasília.

CACGDP (Global Commission on Drug Policy). 2013. "The changing landscape of drug policy reform in Latin America". Background document for the strategic meeting on Latin America. Rio de Janeiro, September 12 and 13, 2013.

Dias, Andrea Costa et al. 2011. "Evolução do consumo de crack em corte com histórico de tratamento". *Rev. Saúde Pública*. 45 (5). <http://www.scielo.br/pdf/rsp/2011nahead/2567.pdf>

Fiocruz. 2013. "Estimativa do número de usuários de crack e/ou similares nas Capitais do País". http://dssbr.org/site/wp-content/uploads/2013/10/Livreto_Domiciliar_17set.pdf

Freire, F. 2011. "Em 30 anos, Brasil teve mais de um milhão de vítimas de homicídio". *O Globo*. <<http://oglobo.globo.com/pais/em-30-anos-brasil-teve-mais-de-um-milhao-de-vitimas-de-homicidio-3443821>>

Kalil, M. 2013. "Terrorismo e Narcotráfico são o que os Estados fazem deles: Política Externa Brasileira como um agente para a mudança no século XXI". *Revista Sapientia*. 8. Mayo.

Latin American Commission on Drugs and Democracy (LACDD). 2009. "Toward a Paradigm Shift, Statement by the Latin American Commission on Drugs and Democracy". http://www.drogas-democracia.org/Arquivos/declaracao_ingles_site.pdf

Lemgruber, Julita. 2013. "Os deserdados da terra". *O Globo*. 26 de septiembre de 2013. <http://oglobo.globo.com/opiniaos/os-deserdados-da-terra-10164143>

Lima, M. R. S. 2012. <http://www.spiegel.de/international/world/brazil-rising-emergence-on-global-stage-leaves-brazilians-divided-a-582861.html>

Ministério das Relações Exteriores. 2010. "Combate aos ilícitos transnacionais". www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.2.19-temas--multi-laterais-combate-aos-ilicitos-transnacionais

- OAS. 2013. "Scenarios for the drug problem in the Americas 2013-2025". Organization of the American States.
- Petuco, Dênis. 2012. "A produção social do usuário de crack: desconstruindo o monstro". En *Drogas e Cidadania: em debate*. Conselho Federal de Psicologia. CFP. Brasília.
- Policarpo, Frederico. 2010. "Os discursos acerca das drogas e os idiomas experienciais de consumidores na cidade do Rio de Janeiro: apontamentos sobre a continuidade e descontinuidade no consumo de drogas". *Cuadernos de Antropología Social*. 31.
- Rodrigues, Thiago. 2010. "A Infindável Guerra Americana. Brasil, EUA e o narcotráfico no continente". *São Paulo em Perspectiva*. (16) 2.
- , 2012. *Narcotráfico: uma guerra na guerra*. Desatino. São Paulo. 2a edição.
- Rui, Taniele. 2012. "Corpos Abjetos: etnografia em cenários de uso e comércio de crack". Tesis de doctorado en antropología, Universidade Estadual de Campinas.
- Senad. 2010. *I Levantamento Nacional sobre o Uso de Alcool, Tabaco e Outras Drogas entre Universitários das 27 Capitais Brasileiras*. Organizadores Arthur Guerra de Andrade, Paulina do Carmo Arruda Vieira Duarte, Lúcio Garcia de Oliveira. Senad, Presidência da República. Brasília.
- , 2010a. *Política Nacional sobre Drogas*. Publicação do Conselho Nacional de Política sobre Droga, Senad. <http://www.senad.gov.br/obid/obid.html>
- TNI. 2013. "Overview of drug laws and legislative trends in Brazil". Transnational Institute. <http://www.druglawreform.info/en/country-information/brazil/item/201-brazil>
- Unodc. 2010. "Da coerção à coesão: tratando a dependência às drogas por meio de cuidados à saúde e não da punição". Documento-base para o debate, Viena, 2010.
- , 2011. "The Transatlantic Cocaine Market". Discussion Paper, April 2011. http://www.unodc.org/documents/data-andanalysis/Studies/Transatlantic_cocaine_market.pdf5
- , 2015. *World Drug Report 2015*. United Nations Publication. http://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015.pdf
- Waiselfisz, Julio J. 2010. *Mapa da violência 2010 – anatomia dos homicídios no Brasil*. Instituto Sangari. <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2010/MapaViolencia2010.pdf>
- , 2014. *Mapa da violência 2014 – os jovens do Brasil*. Instituto Sangari. http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil_Preliminar.pdf

NOTAS

- 1 Declaración de Antigua-Guatemala. "Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas". Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 6 de junio de 2013.
- 2 De acuerdo con la investigación Scale-up Method, realizada por la Fundación Osvaldo Cruz (2013) en las veintisiete capitales brasileñas y nueve regiones metropolitanas, los usuarios de crack en Brasil se estiman 238.000, una cantidad proporcionalmente baja a la población. El índice de prevalencia de utilización de drogas ilícitas en la población de las capitales se calcula en 2,28%.
- 3 Véase <http://www2.planalto.gov.br/vice-presidente/pef>; y <http://www2.brasil.gov.br/crack-possivelvencer/home>, consagrados presupuestariamente en el Plan Plurianual 2012/2015, "Plano mais Brasil", del Gobierno Federal.
- 4 Véase <http://www.druglawreform.info/en/country-information/brazil/item/201-brazil?format=pdf>
- 5 Carta de Brasilia. Conjuve, agosto de 2014. Disponible en http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0009/4278/Carta-do-Conjuve_-Diagramado.pdf
- 6 La creación, en agosto de 2015, de la Iniciativa Negra por una Nueva Política de Drogas, busca reunir a los movimientos alternativos y al movimiento negro, convocando este sector de la población al debate.
- 7 La *Convención única sobre estupefacientes* de la ONU, de 1961; la *Convención de sustancias psicotrópicas*, de 1971; y la *Convención contra el tráfico ilícito*, de 1988.
- 8 Ministério das Relações Exteriores. 2010. "Combate aos ilícitos transnacionais". Disponible en www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-poli

- 9 El autor estuvo, en 2012 y 2013, en las sesiones de la Commission on Narcotic Drugs-Unodc-Viena, discutiendo las culturas alternativas (56a y 57a sesiones).
- 10 Autor presente en las reuniones de Lima, 2012, y Buenos Aires, 2013, en representación del Ministerio de Salud de Brasil.
- 11 En el contexto del enfrentamiento a ilícitos, en la Unasur están establecidos grupos de trabajo sobre lavado de activos, medidas de control y recuperación de activos, fortalecimiento institucional y armonización legislativa, y reducción de la oferta.
- 12 El autor fue uno de los relatores, en el Consejo Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad), de la propuesta brasileña derivada de la demanda de la Cumbre de las Américas del año anterior, 2012. Asimismo, asistió como representante de la sociedad civil a la adhesión de Brasil a la perspectiva de “nuevos abordajes”, explicitada por la diplomacia de Brasilia en la 59ª sesión de la Comisión de Estupefacientes de la ONU, en marzo de 2013 en Viena.
- 13 Un segundo congreso fue realizado en mayo de 2015 en Qatar, para evaluar los resultados y presentar un informe a la Asamblea General para el proceso Ungass.
- 14 Instituto Igarape, Conectas Derechos Humanos, Plataforma Brasileña de Política sobre Drogas.
- 15 Flávio Freire. 2011. “Em 30 anos, Brasil teve mais de um milhão de vítimas de homicídio”. *O Globo*. 14 de diciembre. <http://oglobo.globo.com/pais/em-30-anos-brasil-teve-mais-de-um-milhao-de-vitimas-de-homicidio-3443821>
- 16 Documento de Identidade-“Rede Pense Livre. Por uma Política de Drogas que Funcione”. Disponible en www.penselivre.org.br
- 17 Ministério da Justiça. Infopen-Sistema Integrado de Informaciones Penitenciarias. (2012). <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMIDC37B2AE94C6840068B1624D28407509CPTBRNN.htm>
- 18 “Expresamos profunda preocupación sobre el problema mundial de las drogas, que continúa amenazando la salud pública, la seguridad pública y humana y el bienestar, y socava la estabi-

lidad política, económica y social y el desarrollo sostenible. Planeamos atender el problema mediante un enfoque integral y equilibrado frente a la oferta de drogas y estrategias de reducción de la demanda, alineadas con las Convenciones de las Naciones Unidas de 1961, 1971 y 1988 y otras normas y principios relevantes del derecho internacional. Teniendo en cuenta el crecimiento global sin precedentes en la producción y demanda de drogas, hacemos un llamado a tomar medidas más activas para atender el problema de las drogas y para discutirlo en los foros internacionales relevantes. Reafirmamos nuestro compromiso con la implementación de la Declaración política y el Plan de acción de cooperación internacional hacia una estrategia integral y equilibrada para enfrentar el problema mundial de las drogas, adoptados en 2009 en la 64a sesión de la Asamblea General de la ONU, así como la Declaración ministerial conjunta de la revisión de alto nivel de la Comisión de Estupefacientes en 2014. Estas proveen una base sólida para una Sesión Especial, abierta e inclusiva, de la Asamblea General de la ONU sobre el problema mundial de las drogas, que se llevará a cabo en 2016. Exploraremos convergencias en el proceso preparatorio para Ungass 2016.

Felicitemos la cooperación entre nuestras respectivas autoridades de control de drogas, y acogemos las decisiones adoptadas en la reunión de los jefes de las agencias antidrogas de los Brics realizada en Moscú el 22 de abril de 2015, incluyendo aquellas dirigidas a crear mecanismos de interacción para enfrentar el problema mundial de las drogas; también tomamos nota de los resultados de la segunda Conferencia ministerial contra las drogas realizada en Moscú el 23 de abril de 2015”. Traducción de la editora.

Original en inglés: “We express deep concern about the world drug problem, which continues to threaten public health, public and human safety and well-being and undermines social, economic and political stability and sustainable development. We plan to address the problem through an integrated and balanced approach to drug supply and demand reduction strategies, in line with the UN conventions of 1961, 1971 and 1988 and other relevant norms and principles of international law. Taking into account the unprecedented global growth in the production and demand of narcotic drugs, we call for more

active measures to address the drug problem and to discuss it at the relevant international fora. We reaffirm our commitment to the implementation of the Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem adopted in 2009 at the 64th session of the UN General Assembly, as well as the Joint Ministerial Statement of the 2014 High-Level Review by the Commission on Narcotic Drugs. These provide a solid basis for an open and inclusive UN General Assembly Special Session on the world drug problem to be

held in 2016. We will explore convergences in the preparatory process for UNGASS 2016.

We commend the cooperation among our respective drug control authorities, and welcome decisions adopted at the meeting of the BRICS Heads of anti-drug agencies held in Moscow on 22 April 2015, including those aimed at creating mechanisms of interaction in countering the world drug problem; we also take note of the results of the Second Ministerial Anti-drug Conference held in Moscow on 23 April 2015”.

CRIMINALIDAD COMPLEJA, ECOSISTEMAS TRANSGRESORES VIOLENTOS Y ESTADOTROPISMO EN EL CARIBE¹

LILIAN BOBEA

1. ORGANICIDAD Y EVOLUCIÓN DE LA CRIMINALIDAD COMPLEJA Y SUS IMPACTOS EN LA SEGURIDAD CIUDADANA EN CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE

Durante varios años, el Caribe ha encabezado, junto con Centroamérica, el listado de las regiones más violentas del mundo. Ciudadanos de varios países y municipalidades en ambas subregiones están expuestos recurrentemente a niveles extremos de violencia armada e inseguridad personal, especialmente en sus vecindarios y localidades (UNDP, 2012)². Por tanto, fenómenos de desplazamientos, concentración y redistribución de la violencia armada caracterizan la trayectoria de la criminalidad en Centroamérica (gráfica 1).

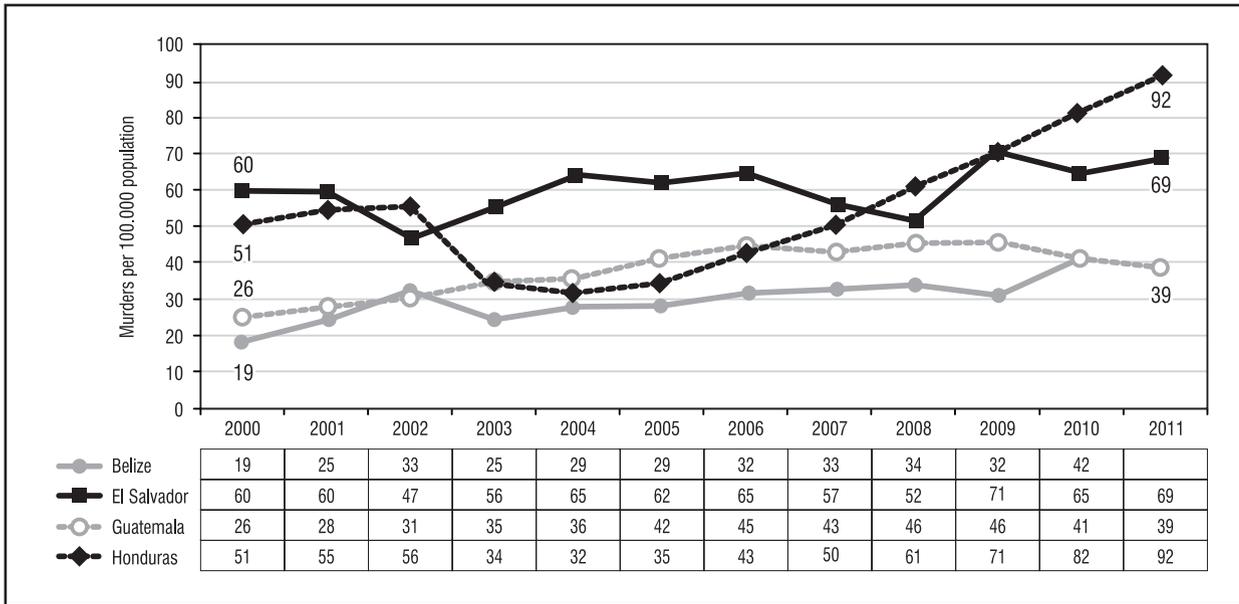
Esta inseguridad tiene mucho de sistémica, pero en lo que respecta a la organicidad y volatilidad de la violencia que genera, diversos estudios correlacionan ambos fenómenos con la configuración (*networks*, ecosistemas transgresores) de la criminalidad compleja³, particular, aun cuando no exclusivamente, la criminalidad asociada al narcotráfico y a sus actividades co-

rrelacionadas (Lupha, 2000; Harriott, 2000; Garzón, 2014; Adams, 2011; Bobea, 2011, 2015). De donde se desprende que el comportamiento de la violencia es un indicativo importante del nivel organizativo y de la racionalidad de los agentes involucrados.

De acuerdo con este argumento, si se toma en cuenta la cantidad de cocaína decomisada en Centroamérica entre 2000 y 2011 como un proxy del flujo de la droga (cocaína, heroína, metanfetamina, éxtasis) que circula en la región (gráfica 2), y se compara con las tasas de homicidios durante el mismo periodo como un proxy del nivel de violencia en la subregión (gráfica 2), es posible establecer alguna correlación entre ambos fenómenos. Esta tendencia ascendente del flujo de drogas por un lado, y de la criminalidad violenta, por otro, se mantuvo a lo largo de la primera década del siglo veintiuno, con un patrón fluctuante en los años siguientes.

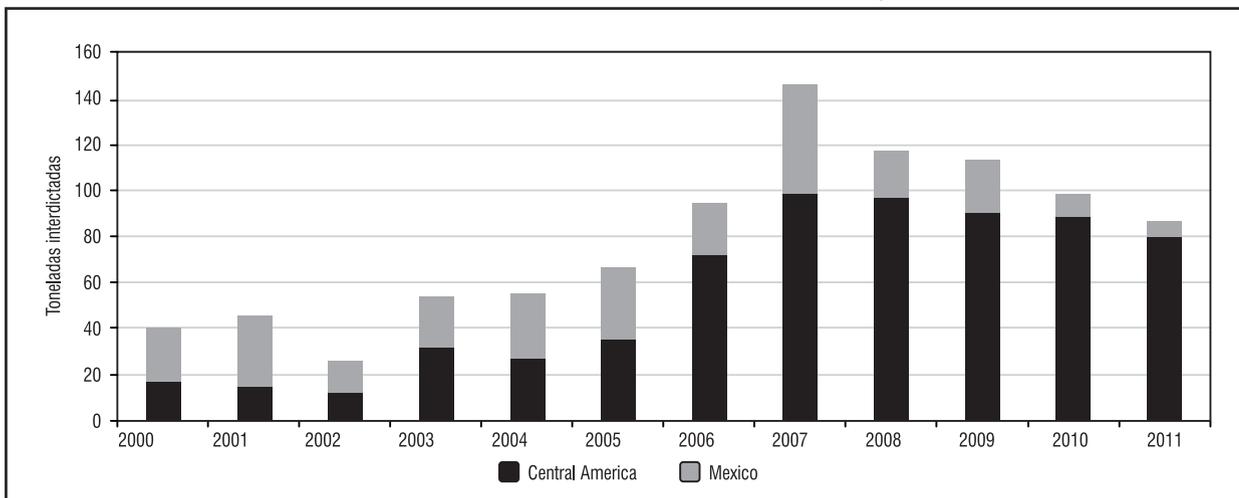
Sin embargo, en los últimos cuatro o cinco años la mayoría de los países de Centroamérica y el Caribe han experimentado cambios con respecto al comportamiento de la violencia, cam-

GRÁFICA 1. TASAS DE MUERTES VIOLENTAS EN EL TRIÁNGULO NORTE DE CENTROAMÉRICA, 2000-2011



Fuente: Unodc. *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean*, 2012

GRÁFICA 2. COCAÍNA INTERDICTADA EN CENTROAMÉRICA Y MÉXICO, 2000-2011



Fuente: Unodc. *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean*, 2012

bios cualitativos que deben ser estudiados y explicados o, al menos hipotetizados, para entender más comprensivamente esa la criminalidad compleja. Tomemos el caso de Jamaica, por ejemplo, que en 2014 registró una tasa de 36 homicidios por 100.000 habitantes, una reducción de 16,6% con respecto a los dos años anteriores. O bien el de República Dominicana, que según estadísticas oficiales entre enero y abril de 2015 presentaba una tasa de 13,5 por 100.000 habitantes, anuncia-

da triunfalmente como la más baja del país en los últimos cinco años (*Listín Diario*, 6/2015). Concomitantemente, en su más reciente mapeo de la violencia en el territorio nacional, el observatorio de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras muestra descensos relativos interanuales de la violencia letal registrada en ese país.

Estas cifras reflejan una tendencia auspiciosa en los tres países, especialmente en Jamaica, que parece estar experimentando un repunte de la

seguridad, desde el cambio de gobierno posterior a la tragedia que vivieron en 2010 los residentes de Tivoli Gardens en el área metropolitana de Kingston⁴.

Las principales preguntas a estas trayectorias son: ¿cuáles son las razones que explican estos descensos abruptos en las tasas de homicidio?, y ¿cuáles sus implicaciones? En términos más claros: ¿asumimos que ha habido transformaciones radicales en las políticas y las fuerzas de prevención y control de la criminalidad compleja? O, por el contrario, ¿está la criminalidad compleja experimentando procesos de aprendizaje, adaptación y resiliencia que le permiten superar viejos escollos?

Estas preguntas son más fáciles de formular que de responder. De hecho, sería simplista dar una respuesta dicotómica cuando a nuestro juicio es más lógico suponer que manifestaciones de las dos tendencias podrían estarse reflejando en los escenarios sociopolíticos en los que estas fuerzas interactúan.

Miremos de nuevo el caso de Jamaica. Mi argumento se inclina más hacia un cambio de paradigma en la estrategia de control de la criminalidad que se produjo con posterioridad al efecto shock que vivió la sociedad y, sobre todo, el sistema político jamaicano, después de que la histórica relación simbiótica entre crimen organizado y poder político fáctico se hiciera pública y quedara inequívocamente expuesta dentro y fuera de la sociedad y del estado jamaicano. En este sentido, la presión social, aunada a la presión externa (desde Estados Unidos, en favor de la extradición del don *Dudus*), pudo haber sido un detonador de cambios. Hasta qué punto po-

dríamos hablar de una transformación radical del sistema criminológico y estadotrópico jamaicano es un asunto más complejo de predecir a mediano plazo. Después de todo, no es de obliterar el hecho de que esta pequeña nación, de 10.551 km² y 2,8 millones de habitantes, sigue teniendo una de las tasas de homicidios per cápita más altas en el mundo (OSAC, 2015).

Por otro lado, Honduras se presenta como un escenario igualmente problemático, siendo considerado aún el país más violento de América Latina, con 68 homicidios por 100.000 habitantes o un promedio de 20 muertes violentas por día (Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad, 2015). La tabla 1 muestra las fluctuaciones anuales de las tasas de homicidios. En general, a partir de 2005 se observa una tendencia ascendente, con descensos interanuales mayores en 2008 (58/100.000) con respecto a 2009 (67/100.000) y aumentos considerables en 2010 (77,5/100.000) y 2012 (85,5/100.000) con respecto a 2011 (86,5/100.000).

Si orientamos la brújula de la zona del Pacífico a las fronteras del Caribe insular, encontramos que las autoridades de la República Dominicana también exhiben pública y orgullosamente un dramático descenso de la tasa nacional de homicidios, a 16,4 por cada 100.000 habitantes (1.808 muertes) en 2014, con respecto a las tasas de 25 y 22 registradas entre 2005 y 2010. Esta reducción se produjo principalmente en el Distrito Nacional, con 14,3 en los primeros seis meses de 2015. Según las autoridades, se trata de la tasa más baja en los últimos quince años. Paradójicamente, el mismo día en que la Procuraduría General de la República entregaba triunfalmente sus datos, el procurador general, Domínguez Brito, expresaba

TABLA 1. HONDURAS, NÚMERO Y TASA DE HOMICIDIOS, 2005-2012

	Año							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Habitantes	6'532.432	6'532.468	7'162.325	7'727.157	7'876.662	8'045.990	8'215.313	8'385.072
Número de homicidios	2.417	3.018	3.574	4.473	5.265	6.239	7.104	7.172
Tasa de homicidios*	37,0	46,2	49,9	57,9	66,8	77,5	86,5	85,5

* Por 100.000 habitantes.

Fuente: Fundaungo, Atlas de la violencia en Honduras (2009-2012).

su frustración con el fallo de la Suprema Corte de Justicia que eximía de una condena considerada irrefutable al ex director de la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado, Félix Bautista. “Se impuso la impunidad”, declaraba el procurador general, al calificarlo como “uno de los casos más graves de corrupción administrativa que se haya registrado en la República Dominicana”, sugiriendo que “siempre habrá una excusa para no sancionar a los grandes capos de la corrupción en el país” (*Listín Diario*, 22 de octubre de 2015). Pocos meses antes, el mismo funcionario dijo ante los medios de comunicación masiva que la mayoría de los asesinatos por encargo en el país (sicariatos) involucraban a ex oficiales de la policía, como los promotores del auge del crimen organizado en la nación (*El Nuevo Diario*, 8 de junio de 2014). Un par de meses antes de estas declaraciones, la fiscal del Distrito Nacional Yeni B. Reynoso hizo también pública su opinión de que en cerca de 90% de los casos de crimen organizado en el país estaban directamente involucrados funcionarios de la policía y otros servidores públicos. Reynoso fue enfática al afirmar que “el ejército y la policía están involucrados frecuentemente en los delitos de tráfico de drogas de alto nivel, sicariato y crimen organizado” (Insightcrime, 3/2015).

Esta no es la primera vez, y probablemente tampoco será la última, en que influyentes burocratas evaden la justicia dominicana y que los responsables de hacer cumplir la ley admiten su inhabilidad para enfrentar la corrupción institucional, el crimen de cuello blanco, la participación de oficiales militares y policiales de alta jerarquía en el tráfico a gran escala de drogas duras en el país o la venta en el ámbito de la justicia de sentencias que liberan a narcotraficantes grandes e influyentes. Después de todo, el ingeniero Félix Bautista no era un funcionario cualquiera: por el contrario, en su momento llegó a ser el funcionario más allegado al cerrado círculo del ejecutivo en la gestión correspondiente. En la misma línea, aún sigue sin solución el proceso judicial que se abriera en enero del presente año a varios funcionarios de la Dirección Central de Antinarcóticos

(Dicán), acusados del hurto de 1,2 toneladas de cocaína.

Similarmente, en Puerto Rico, territorio bajo influencia jurisdiccional de Estados Unidos, la tasa de homicidios en la zona metropolitana de San Juan (52,6 por 100.000 habitantes) superó la de por sí ya alta tasa nacional, de 30 por 100.000. La situación de inseguridad en ese país, en un contexto de crisis económica, ha desatado en los últimos cinco años un éxodo de puertorriqueños hacia Estados Unidos, haciendo uso de su estatus de ciudadanos del Estado Libre Asociado. Solo basta recorrer el centro de la ciudad para captar la imagen de un pueblo fantasma, con la excepción de la zona turística del Viejo San Juan y la rica zona de El Condado, con edificios que ya son ruinas, aún antes de estar terminados. Casas abandonadas, tapiadas por sus dueños con madera y cemento para evitar su saqueo constituyen una alusión metafórica con la que los puertorriqueños responden al estado de abandono en que han sumido al país sus élites políticas e institucionales⁵.

2. LA VIOLENCIA COMO INDICADOR DEL NIVEL DE EFICIENCIA CRIMINÓGENA

Dos dinámicas criminógenas y violentas llaman la atención respecto a estos datos en los países seleccionados: primera, la concentración y el desplazamiento espacial de la violencia. Segunda, los cambios en la modalidad de la criminalidad violenta. Ambas sugieren patrones de comportamiento muy relacionados con la criminalidad organizada o compleja.

La concentración de la violencia se confirma en el caso de Honduras, donde en 2014 el 59% de los homicidios (3.488) ocurrieron en tres departamentos ubicados en el denominado “corredor central de desarrollo”, que incluye las dos zonas metropolitanas de Tegucigalpa y San Pedro Sula, en las que ocurre 39% de dichos homicidios (Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 2015: 62). El desplazamiento se ob-

serva en el descenso relativo de la criminalidad en la zona metropolitana de Tegucigalpa, donde en 2014 hubo una tendencia descendente, con una tasa de 81 homicidios por 100.000 habitantes, veinticuatro menos que en 2012 y treinta menos que en 2011, en contraste con el aumento en el municipio de San Pedro Sula, no solo con las tasas más altas de homicidios en el departamento de Cortés, sino también en una tendencia ascendiente⁶. En 2014, mil ochenta y cuatro individuos perdieron la vida en forma violenta en San Pedro Sula y otros municipios circunvecinos, una tasa de 142 homicidios por 100.000 habitantes (Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 2015: 62).

En el caso de Jamaica, 47,2% de la criminalidad se concentró en la zona metropolitana de Kingston. Un patrón similar se observa en Puerto Rico, con 53% de los homicidios en el área de San Juan, y en República Dominicana, donde 33% de las muertes violentas ocurren en el Distrito Nacional. Esta concentración espacial de la violencia confirma su relación con la criminalidad compleja, que requiere de una serie de condiciones espaciales y recursos materiales e intangibles como la concentración de poblaciones en áreas urbanas para facilitar la emergencia y fluidez de micromercados ilícitos; el acceso a mecanismos de cobro; la disponibilidad de lugares y conductos de recepción y distribución de mercancía ilegal: puertos y aeropuertos; el acceso a instituciones bancarias que faciliten el lavado de activos; el acceso a relaciones con sectores burocráticos con influencia para ofertar servicios a los actores y mercados criminales.

3. ¿FUTILIDAD O INSTRUMENTALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA CRIMINAL?

Aun cuando en el análisis cotidiano y no versado de estos fenómenos existe la proclividad a considerar la mayor o menor presencia de la criminalidad compleja en función de sus supuestas manifestaciones violentas, hay que decir sin embargo que no toda criminalidad organizada se expresa violentamente.

Una miríada de entidades configuradas más laxamente como las redes transnacionales, agrupaciones, “nudos”, “oficinas” y clicas de individuos, articuladas desde los ámbitos públicos y privados alrededor de influyentes entidades políticas, han logrado establecer con éxito empresas criminales gananciosas y diversificar sus negocios y actividades lucrativas, empleando cada vez menos violencia y más métodos de cooptación y extorsión. La ausencia de la violencia explícita en estos escenarios podría estar reflejando entonces no solo un nivel de madurez y adaptabilidad de la agencia criminal, sino también un alto y sofisticado nivel de articulación y penetración por parte de las organizaciones criminales, de los espacios institucionales que ofrecen tales oportunidades. Por ejemplo, en los sistemas de coacción, justicia y seguridad, así como también en los sistemas financieros y las instituciones políticas partidarias (Bobeá, 2011, 2012).

Para entender la afluencia de la violencia crónica o su ausencia en el Caribe y Centroamérica, es importante analizar los cambios organizacionales en los mercados de droga, es decir las lógicas sustitutivas y reactivas subyacentes, que trascienden el análisis meramente cuantitativo de los flujos ilícitos. Al fin y al cabo, como señala Bruce Bagley al analizar los impactos de las estrategias antinarcóticas en América Latina, las “victorias parciales” en la guerra contra las drogas han derivado en un cambio de rutas y en la fragmentación de las redes criminales en microgrupos (Bagley y Rosen, 2015), es decir, en procesos adaptativos e innovadores. En esa misma línea, este artículo examina la reconfiguración y diversificación de la criminalidad compleja corporatizada y los impactos que estos cambios están generando en las sociedades caribeñas⁷.

4. DINÁMICAS CRIMINÓGENAS MUTANTES

El segundo fenómeno a considerar se refiere a los cambios en las modalidades de la criminalidad organizada. Los homicidios múltiples, en los que tres o más personas son ejecutadas en el

mismo lugar al mismo tiempo, se han convertido en un refractario de la violencia compleja. Al respecto, los medios de comunicación reportan cotidianamente las masacres ocurridas la noche anterior en alguna comunidad puertorriqueña. Asimismo, un estudio en Honduras reveló que entre mediados de 2010 y 2014 hubo quinientas noventa y tres masacres, que afectaron un total de dos mil ciento setenta y nueve personas. Dicho estudio estimó que en el país ocurrían un promedio de diez masacres por mes (Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 2015: 60).

A lo largo de la región, la presencia de modalidades como la extorsión, el sicariato, el secuestro, las retaliaciones y los ajustes de cuentas son indicativos de un cierto tipo de reordenamiento, no solo territorial, sino también orgánico, que a nuestro juicio está directamente relacionado con la criminalidad compleja o el crimen organizado. De nuevo, en el caso de Honduras, los casos de sicariato constituyeron el 41,7% de las actividades criminales letales ocurridas en 2014, las muertes ocasionadas por las Maras y barras bravas el 3,7% y las acciones de extorsión el 2%. En República Dominicana los casos de sicariato o ajustes de cuentas surgieron en la década pasada como modalidad de retaliación, generalmente relacionada con el narcotráfico. En 2013, catorce personas fueron asesinadas bajo esta modalidad, que en el pasado llegó a representar cerca de trescientos casos. En su momento, el procurador general declaró que “ex policías participan en casi todos los asesinatos por encargo en República Dominicana, la mayoría de los cuales son el resultado de “ajustes de cuentas” en disputas relacionadas con las drogas”.

Estos cambios en el comportamiento de la criminalidad, relativos a la extorsión, el sicariato y las masacres, respaldan nuestro argumento de que las innovaciones se explican por procesos de *outsourcing*, es decir por la extrapolación o importación de agentes directos que viabilizan la expansión territorial de organizaciones criminales más estructuradas, principalmente grupos criminales colombianos y carteles mexicanos como Sinaloa e incluso los Zetas, operando di-

rectamente en las pequeñas naciones caribeñas. Esas organizaciones más estructuradas gestionan *in situ* sus agencias criminales, explotando a la vez *know hows* que funcionan como aprendizajes en el proceso de ejecución, para las organizaciones emergentes en esos países de acogida⁸.

Finalmente, siguiendo la hipótesis de la expansión de las redes criminales en el Caribe y Centroamérica, sostenemos que como parte de su proceso adaptativo la agencia criminógena se ha ido diversificando, incorporando en sus lógicas transgresoras persuasivas o violentas a sujetos no considerados criminales en el sentido laxo del término. Se trata de ciudadanos sin antecedentes delictivos previos, residentes de las localidades donde se concentran las actividades ilícitas. Los factores motivadores de este patrón son múltiples y menos tangibles, más relacionados con el sentido de aprehensión, segregación y vulnerabilidad que experimenta el ciudadano ordinario y el habitante de las barriadas, de estar cotidiana y recurrentemente expuesto a la extorsión y a la victimización de los grupos violentos por un lado, y de la policía por otro. En este entorno, actores oportunistas, como es el caso de la participación directa en actividades ilícitas y criminógenas de miembros de las fuerzas del orden, actúan como un importante actor explícitamente violento (2%) y como actor empresarial velado.

5. NO TODO LO QUE BRILLA ES ORO

En las secciones anteriores introdujimos la interrogante de si los patrones auspiciosos de disminución de la violencia criminal que estamos observando en la región reflejan cambios estructurales en las instancias de seguridad o en las estructuras y sistemas criminógenos. Al margen de cualquier cinismo, diría que se trata de ambas cosas. Siguiendo esta lógica, proporcionamos algunos indicativos de los procesos adaptativos de la criminalidad organizada respecto a: 1) las respuestas a las políticas de contención; y 2) las oportunidades que ofrecen los nuevos escenarios de expansión territorial y agencial.

Es importante precisar algunas de las cuestiones que dificultan el análisis de la criminalidad compleja en los países centroamericanos y caribeños, a fin de ponderar el peso relativo de dicha criminalidad con respecto a las capacidades de respuesta de las instancias de gestión de los estados.

En primer lugar sobresale el conocimiento limitado de lo que ocurre en los niveles intermedios y micros. Esta condición se debe a la información limitadísima que ofrecen las bases de datos levantados científicamente en los países caribeños y centroamericanos, las que apenas llegan hasta los niveles municipales. Esto dificulta aún más el análisis microlocal del comportamiento de la criminalidad compleja, que es muy importante porque es en estos ámbitos territoriales, en adición a los niveles del suprapoder, donde se conforman los ecosistemas y órdenes sociales criminógenos⁹.

Segundo: llama la atención la simplificación del sujeto de políticas públicas de seguridad, cuando es sabido que la criminalidad no se reduce solo a fatalidades, sino que las tasas de victimización son también indicadores importantes a considerar. Sin embargo, en lo que a estas respecta, se observa un subregistro enorme de información no captada, sea por carencia de recursos humanos y materiales o por intereses contrarios a la transparencia que permitan determinar eficientemente los eventos delictuosos y la victimización.

En tercer lugar, y muy relacionado con las dos anteriores, las estadísticas frías, por sí solas, no constituyen un indicador comprensivo de las dinámicas cualitativas que ocurren en diferentes espacios. Tomemos de nuevo el ejemplo de la celebrada reducción de las tasas de criminalidad en la República Dominicana. Dos hipótesis han venido circulando en diversos medios: que la presencia militar en las calles ha disuadido a los criminales de cometer delitos; o que grupos mafiosos, de narcotraficantes, mayormente colombianos, asumieron el control directo de las rutas de tráfico en la región.

La primera hipótesis es contraintuitiva; históricamente, la presencia policial masiva en Latinoamérica ha contribuido a incrementar los niveles de violencia letal, por los enfrentamientos y redadas masivas desplegadas, por lo general en las zonas marginadas de las principales áreas urbanas. Además, la presencia de militares en roles policiales tampoco es un fenómeno nuevo en la región, sino una constante, por lo que, no siendo una novedad, no puede explicar un resultado diferente.

Dicho esto, me inclino más hacia la segunda hipótesis, que, como he señalado en otros momentos (Bobeá, 2012, 2015), sí responde a los desplazamientos de las estructuras criminales en función de las oportunidades que perciben estos grupos, carteles o redes criminógenas, de operar *in situ*, dadas las ventajas que ofrecen los contextos institucionales precarios. Estas oportunidades están cada vez más presentes en los altos ámbitos del poder político, gubernamental y privado. A ese nivel, los agentes criminógenos de alto perfil prefieren manejar sus negocios directamente con las instancias hegemónicas, como sucediera con las mafias italianas que predominaron en Estados Unidos el siglo pasado, y que continúan teniendo una presencia en estos países.

Enfoquémonos por un momento en lo fenomenológico. Al analizar las correlaciones estadísticas relativas a la baja de los homicidios en los últimos cuatro años en República Dominicana, observamos que una parte importante de esa reducción tiene que ver con la disminución en las tasas de muertes a manos de la policía nacional, de 4 y 3 homicidios por 100.000 habitantes a 1,65 en 2013. Ello indica que el factor de disminución del vigilantismo oficial operó positivamente en la reducción de las tasas de muerte. La pregunta lógica que sigue a este patrón es: ¿deberíamos considerar este un cambio paradigmático en el comportamiento de la institución policial? La respuesta a juicio nuestro se inclina más hacia la incredulidad que a la certeza, si se toma en cuenta la arraigada cultura represiva de la policía dominicana. Por otro lado, estos cambios de comportamiento ya han ocurrido en el

pasado con el objetivo de bajar las tasas cuando sobrepasan el techo de tolerancia social, lo que revela una posición racional desde la agencia policial. Más importante aún: esta tendencia podría ser un indicativo de la sumisión total de los microdespachadores de droga a la extorsión que, anecdóticamente se sabe, ejercen miembros de la policía sobre ellos. En otras palabras, me refiero a la institucionalización de un sistema de cobro y negocios ilegales entre distribuidores de droga y un componente importante dentro de las instituciones militares, policiales y de justicia dominicanos¹⁰.

6. DE CÓMO APRENDEN LOS NARCOS

Con base en lo anterior sugiero que no sería errático afirmar que la capacidad adaptativa del narcotráfico en la región ha impactado las tendencias violentas, mostrando, en muchos casos, un nivel de madurez y estabilidad, y en otros la conquista de mercados. Lo primero se basa en su capacidad de negociar con actores de poder en los ámbitos de inversión, y lo segundo en procesos de concertación, cooperación y división del trabajo entre grupos criminógenos.

Argumento además que dicha capacidad ha condicionado, en algunos casos positiva y en otros negativamente, las políticas públicas de seguridad y en particular el papel de los actores estatales y privados, contribuyendo con ello a diversificar la actividad criminógena que se organiza alrededor de dichos flujos y coadyuvando la adaptación de sus rutas, la interconexión de sus mercados, mientras se reconstituyen los ecosistemas o escenarios operacionales alternativos.

Siguiendo esta dos lógicas, entre los factores sistémicos que afectan el estatuto de la criminalidad compleja es importante destacar, primero, la vulnerabilidad del contexto político y social; segundo, las oportunidades criminógenas y transgresoras emergentes; y tercero, las consecuentes respuestas políticas. Factores que constituyen, en ese orden de prioridades, los catalizadores más relevantes respecto a: 1) el alcance nacional

y regional de la criminalidad; y 2) su nivel de resiliencia (sistémica).

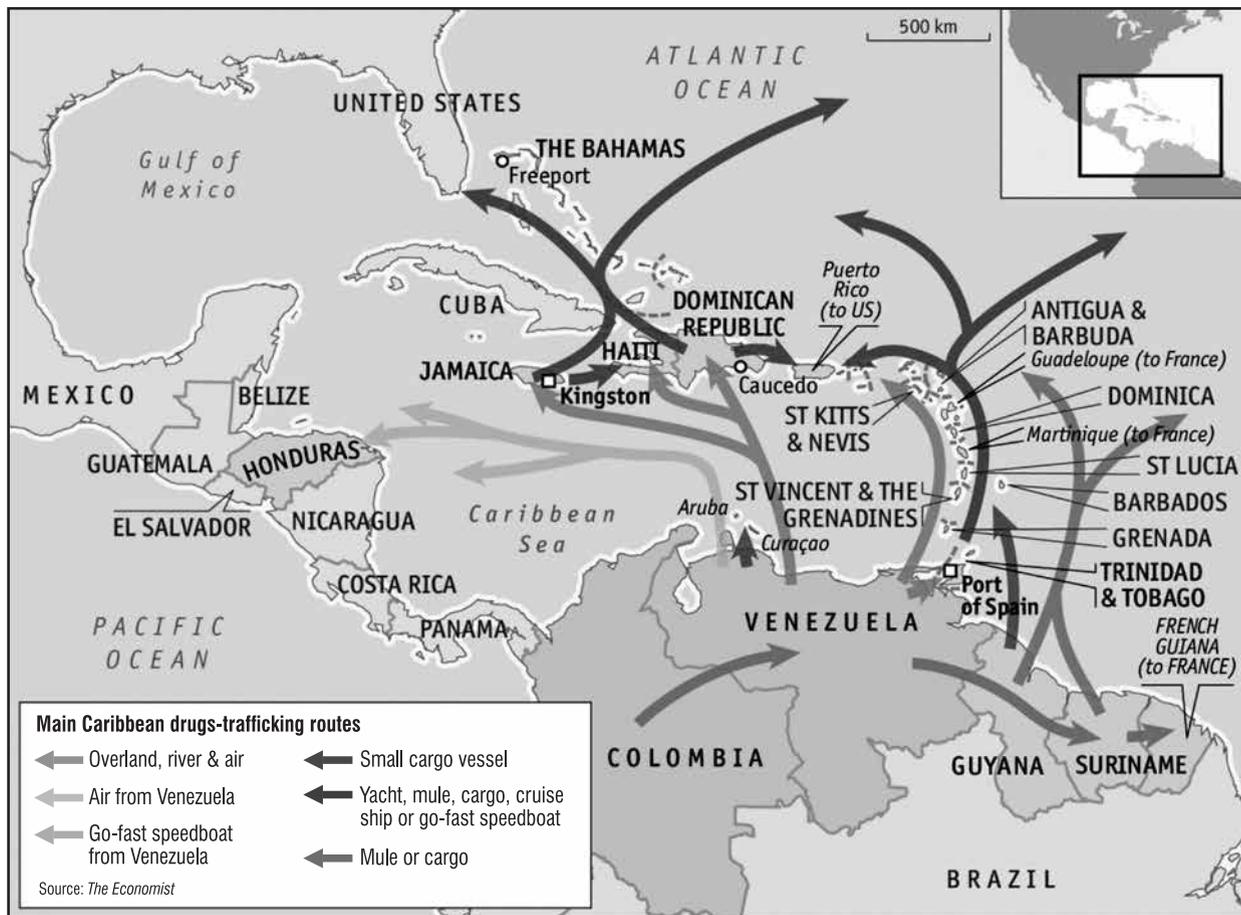
Con el fin de ilustrar cómo se cristalizan espacialmente estos procesos, nos enfocamos aquí en Puerto Rico y la República Dominicana, dos países caribeños con estructuras institucionales, estatutos jurisdiccionales y marcos legales distintos, que comparten sin embargo condiciones socioeconómicas y geonarcóticas (Griffith, 2004) muy similares –lo que viabiliza su interconexión–, en formas muy distintivas con el resto del Caribe anglófono y europeo. Estas características, a nuestro parecer, facilitan procesos de intercambio y colaboración entre agencias y agentes criminógenos. En ambos casos se documenta aquí brevemente la trayectoria de un notorio circuito de narcotráfico que operó por más de una década dentro y entre ambos países.

Antes de examinar las dinámicas territoriales, a continuación explicamos el fenómeno de la reemergencia del Caribe en la economía política criminal.

7. EL RESURGIMIENTO DEL CARIBE

A mediados de 2012, la Comisión parlamentaria de monitoreo, investigación y administración del Homeland Security condujo una vista pública sobre seguridad en la región del Caribe. La realización del evento, titulado “U.S.-Caribbean Border: Open Road for Drug Traffickers and Terrorists”, reflejaba la preocupación de las autoridades estadounidenses por lo que parecía ser la vuelta del Caribe al circuito de tráfico de drogas y de la criminalidad organizada de carácter regional (mapa 1). A través del Caribe, sostenía entonces el secretario asistente de estado William R. Brownfield, se transportaba 30% de la droga que entraba ilegalmente a Estados Unidos. Un año antes, en otra aparición pública ante el Subcomité de Relaciones Internacionales del Hemisferio Oeste y los Asuntos Narcóticos Globales del Senado estadounidense, abogaba a favor de una estrategia más holística para las drogas en el hemisferio. En su comparecencia, Brownfield

MAPA 1. RUTAS DE TRÁFICO DE DROGAS POR EL MAR CARIBE



Fuente: *The Economist*.

sostuvo que Estados Unidos se enfocó en parar el tráfico de drogas y el crimen organizado en Colombia durante los años 80, desestimando el rol que tenía y tendría el Caribe como ruta de tránsito. Como se dijo, las victorias parciales en Colombia y el reforzamiento de la frontera con México han tenido el efecto colateral de exaltar la ruta del Caribe como un conducto, en el marco de una mucho más compleja narcografía (Bagley, 2015; Bobeá, 2015).

En la misma vena, Rodney G. Benson, jefe de inteligencia la Drug Enforcement Administration (DEA), remarcaba ante el Subcomité de Asuntos del Hemisferio Oeste y el Comité de Narcóticos del Senado que la cocaína era la droga que más se transportaba a lo largo de la región. A su juicio, su venta y consumo se habían incrementado en Puerto Rico y en las Islas Vírgenes, siendo

también el factor primario de la violencia en esos territorios. De acuerdo con él, en 2011 fueron incautadas más de 165.000 toneladas métricas de cocaína entre el Caribe y el golfo de México, lo que representó un aumento de 36% del flujo en un periodo de cuatro años. Como se observa en la tabla 2, la contribución de la República Dominicana a ese flujo es considerable.

Las redes de la criminalidad organizada continúan siendo innovadoras en la búsqueda de métodos de transporte de drogas: furgones, submarinos, lanchas privadas. De hecho, han llegado a convertirse, paradójicamente, en el conector más efectivo entre los ámbitos políticos y económicos intracaribeños, logrando superar la tradicional fragmentación idiomática y cultural en la subregión.

TABLA 2. CANTIDAD DE DROGA INCAUTADA EN REPÚBLICA DOMINICANA, POR TIPO, 2002-2011

Año	Cocaína (kilos)	Crack (kilos)	Heroína (kilos)	Marihuana (kilos)	Marihuana plantas (unidades)	Hachís (gramos)	Sustancias no controladas	
							(kilos)	(unidades)
2002	1.101.9	5,5	115.5	1.696.0	4.122	7.1	142.4	0
2003	1.362.2	5,9	58.9	535.3	420	324.3	110.7	109
2004	2.235.4	7.3	68.9	529.6	476	0.0	93.1	56
2005	2.233.2	14.3	121.8	562.7	2.425	308.5	106.6	4.292
2006	5.091.8	13.5	257.6	429.2	175	1.360.9	244.7	1.685
2007	3.789.5	15.3	53.7	735.2	3.159	29.4	377.0	4.484
2008	2.698.4	14.5	120.3	378.3	3.649	1.5	553.6	15.540
2009	4.655.7	15.0	38.6	1.405.3	23.906	20.5	1.127.8	66.027
2010	4.526.9	12.9	30.4	658.9	67	291.4	719.7	121.557
2011	6.715.4	10.3	42.0	851.2	15.319	0.0	398.5	21.425
Total	34.410.4	114.5	907.7	7.781.7	53.718	2.343.6	3.874.1	235.175

Fuente: Dirección Nacional de Drogas, República Dominicana, 2011.

La revitalización de las rutas de tráfico del Caribe pone en cuestión cualquier subestimación de la capacidad de adaptación de las entidades criminales, así como los impactos de sus actividades en las sociedades donde operan. Al día de hoy, las agencias criminales han devenido más difíciles de aprehender, debido a su tamaño y agilidad, especialmente a su estructura orgánica: de cadena o tipo rueda. En República Dominicana se estiman en cerca de veinticinco mil cuarenta las personas que han sido arrestadas por violar las leyes de consumo y venta de drogas (tabla 3). Tales arrestos, sin embargo, no han desincentivado a las organizaciones de alto perfil para continuar traficando droga y otros ilícitos a través del circuito caribeño.

De lo dicho se deduce que países como la República Dominicana, a pesar de los esfuerzos de interdicción y el cierre temporal del corredor del Caribe en 2010, junto con Puerto Rico, todavía constituyen el mayor punto de tránsito de la cocaína proveniente desde el Caribe, vía Sudamérica, hacia Estados Unidos y Europa (gráfica 3).

Los narcotraficantes buscan rutas alternativas como resultado de los esfuerzos antinarcóticos en la frontera norte-sur de Estados Unidos. Este es un efecto derivado de la “guerra contra las drogas”: debido a ello, las redes narcocriminales empresariales tienden a expandirse y dispersarse

aún más. Por ejemplo, en República Dominicana las autoridades han descubierto células del cartel de Sinaloa operando directamente en el país, colectando apoyo logístico y materiales, precursores, medios de transporte, contactos. En una entrevista realizada por la autora en 2014 al entonces director de la Dirección Nacional de Control de Drogas, Rolando Rosado Mateo, este confirmó que importantes cuadros de los Zetas, así como al menos una célula del *Chapo Guzmán* estaban operando a través de la isla y de Panamá.

Las fuerzas de control también continúan presenciando el incremento en los volúmenes de las drogas que transitan desde la región hacia Eu-

TABLA 3. PERSONAS ARRESTADAS EN REPÚBLICA DOMINICANA POR PARTICIPAR EN ACTIVIDADES NARCÓTICAS, 2002-2011

Año	Personas arrestadas
2002	4.223
2003	4.372
2004	3.637
2005	3.868
2006	4.284
2007	18.392
2008	21.791
2009	24.635
2010	25.948
2011	25.303
Total	136.453

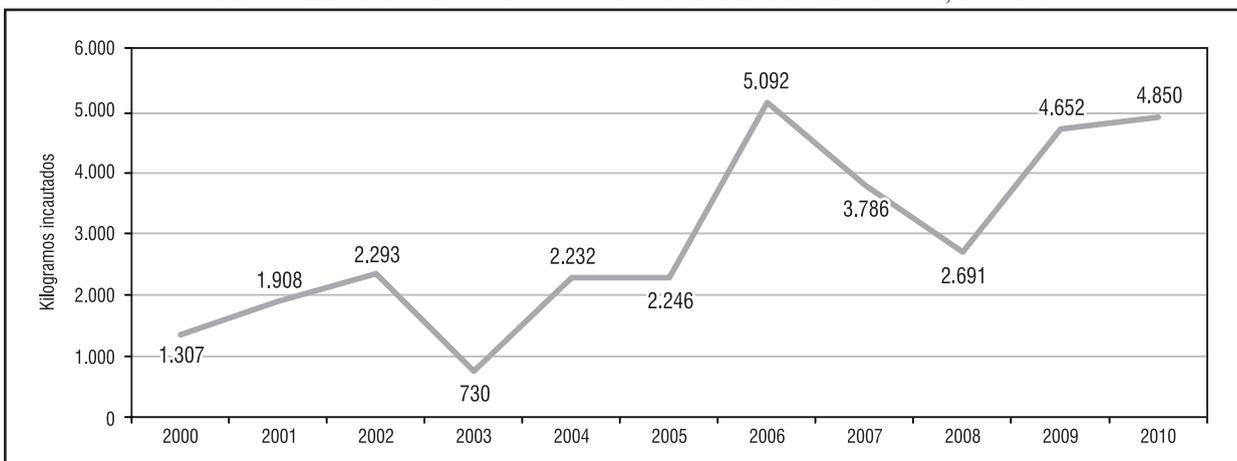
Fuente: Dirección Nacional de Control de Drogas, 2011.

ropa. Entre 2005 y 2009, la República Dominicana fue el tercer país en América Latina (después de Brasil y Argentina) al que se le incautaron cargamentos de cocaína con destino a España, mientras el resto se dirigía hacia Estados Unidos. Cifras del Departamento de Defensa estipulan que al menos 19.500 de los aproximadamente 39.000 kilos de cocaína exportados anualmente desde la República Dominicana logran entrar en territorio estadounidense vía Puerto Rico. Similarmente, Copolad (Cooperation Programme on Drugs Policies) reportó en 2013 que “La Repúbli-

ca Dominicana continúa siendo el centro de comando principal para el tráfico de droga desde la región del Caribe, con un ingreso el pasado año de 80% de la cocaína dirigida hacia Europa y los Estados Unidos” (gráfica 4).

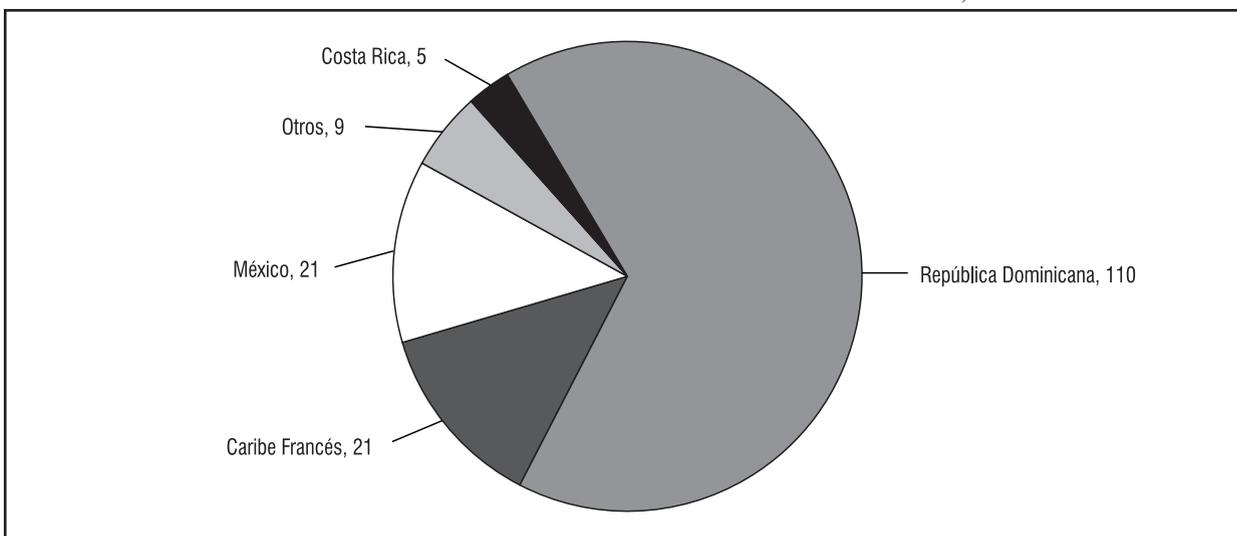
Entre las dificultades para implementar mecanismos más eficientes de control está la oposición por parte de sectores exportadores e importadores a establecer inspecciones constantes que dilaten el flujo normal de las mercancías lícitas que salen y entran de los países. Este factor realista se combina sin embargo con los altos nive-

GRÁFICA 3. KILOGRAMOS DE COCAÍNA INCAUTADOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA, 2000-2010



Fuente: Unodc Delta.

GRÁFICA 4. ORIGEN DE LOS CARGAMENTOS DE COCAÍNA DETECTADOS EN VUELOS COMERCIALES DESDE CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE A AEROPUERTOS EUROPEOS SELECCIONADOS, 2011



Fuente: Unodc. 2012. *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una evaluación de las amenazas*. Unodc. Viena.

les de corrupción de las autoridades y la falta de transparencia de sectores económicos y empresariales, convirtiendo al país en un paraíso seguro para el comercio ilícito.

En Puerto Rico, las autoridades calculan entre 20% y 30% el volumen de las mercancías ilícitas que se queda en los territorios insulares (Fortuño, 2012), contribuyendo a la expansión de los mercados locales. La saturación de los mercados conduce a la caída de precios y al incremento de la demanda y de la competencia violenta por dichos mercados. No hay duda de que se trata de negocios lucrativos, cuando cada kilogramo de cocaína cuesta US\$20.000 en Puerto Rico, aproximadamente \$35.000 en Estados Unidos y más de \$50.000 en Europa. Competitividad y obtención de lucro son dos de los mayores incentivos para la resiliencia de los mercados criminales en la República Dominicana y Puerto Rico. El tráfico de estupefacientes generó aproximadamente US\$9 billones en 2011, lo que representó 20% del PBI de Puerto Rico.

Todos estos factores contestan la simplificación de considerar a las naciones caribeñas como simple puntos de tránsito. Como lo revelan diversos estudios, más de 50% de la cocaína que pasa por el Caribe impacta de alguna manera sus territorios, sea por la creación de mercados ilícitos, la autonomización de nuevos intermediarios que son pagados en especie y que colocan la droga fuera del país, o en las actividades de lavado de inversión en infraestructura, centros comerciales, casinos, hoteles y residencias. Sus excedentes también crean micronegocios de subsistencia que emplean informalmente mano de obra de bajos ingresos y que con frecuencia genera competencia violenta e hiper corrupción.

Lo dicho revela que las pequeñas y medianas naciones caribeñas no juegan un rol único y singular dentro de la economía informal ilícita del narcotráfico. Por ello, sus impactos también son múltiples, y parte del liderazgo caribeño, como es el caso de Caricom, reconoce esta arista del problema, llegando a considerar los factores asociados con la empresa del narcotráfico como “etiología” en el amplio rango de fenómenos

sociales en la región. Uno de estos factores es el hecho de la normalización de la venta a pequeña escala, como una forma más de subsistencia informal. Por otro lado, también en términos macroeconómicos, liderazgos regionales reconocen *sotto voce* el hecho de que sus economías poco diversificadas muchas veces sobreviven con el influjo de dinero e inversiones que proviene de los mercados negros de gran escala.

8. PUERTO RICO:

“UNA ISLA RODEADA DE ESPEJOS”¹¹

Lo mismo que la República Dominicana, la isla de Puerto Rico ha experimentado la proliferación de la criminalidad violenta relacionada con los lucrativos negocios del narcotráfico y la criminalidad organizada. A fines de la década pasada, los aproximadamente 3,7 millones de puertorriqueños, una gran parte de los cuales circula entre Estados Unidos y la isla, percibieron y experimentaron una escalada de violencia letal sin precedentes que se expresó en un crecimiento de 17% de los homicidios para un corto periodo de dos años entre 2007-2009 (Policía puertorriqueña y FBI). Como se dijo, gran parte de esta violencia se concentró en el área metropolitana de San Juan y sus áreas circunvecinas (tabla 4).

A pesar de las ya altas tasas de homicidios de 19 por 100.000 habitantes registradas entre la década de los 80 y 2000, en 2011 ascendieron a 30,5 por cada 100.000. Estas tasas son más altas que las registradas en México (24/100.000) y seis veces mayores que las del resto de Estados Unidos. Comparado con el año anterior (2010), en Puerto Rico hubo un incremento de 15% de muertes violentas (Sierra-Zorita, 2016). La etiología de esta violencia está asociada entre 57% y 90% a las actividades relacionadas con el narcotráfico (Rodríguez Beruff, 2009). La tabla 4 muestra que de los ochocientos noventa y cuatro homicidios ocurridos en 2009 en los trece municipios de la isla, doscientos cincuenta y ocho estuvieron directamente relacionados con dinámicas vinculadas con el narcotráfico. De hecho,

TABLA 4. MUERTES VIOLENTAS EN PUERTO RICO, POR SEXO Y RAZONES, 2009

Área policial	Por pleitos		Pasionales		Por violencia doméstica		Por drogas		Relacionadas con robos		Otras causas		Causas desconocidas		Total
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	
San Juan	1	0	0	0	0	1	65	0	0	0	2	0	110	8	187
Bayamón	0	0	0	0	0	3	50	1	4	1	3	1	93	3	159
Ponce	2	0	0	0	0	1	39	0	0	0	0	0	81	2	125
Carolina	2	0	0	0	0	4	27	2	0	0	1	0	88	1	125
Caguas	2	0	0	0	0	2	15	1	1	0	1	0	36	4	62
Fajardo	1	0	0	0	0	0	11	0	1	0	0	0	32	2	47
Arecibo	0	0	0	0	0	0	6	0	2	0	1	0	30	0	39
Humacao	2	0	0	1	0	0	20	0	0	0	0	0	30	0	53
Guayama	1	0	0	0	0	2	9	0	1	0	0	0	22	2	37
Mayagüez	3	0	0	0	0	1	4	0	0	0	0	0	16	0	24
Aguadilla	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	8	0	11
Airbonito	2	0	0	0	0	0	7	0	0	0	1	0	10	0	20
Utuado	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2	1	5
Total de muertes	16	0	0	1	1	16	254	4	10	1	9	1	558	23	894

Fuente: Departamento de Estadísticas Policía Nacional de Puerto Rico.

desde inicios de 2000 asesinatos colectivos, conocidos como “masacres”, constituían parte del repertorio de modalidades violentas. En 2003, la policía puertorriqueña reportó nueve masacres en dos de los municipios con altas tasas de violencia, San Sebastián y Carolina. En 2014, solo en un sector de un municipio se registraron ocho masacres¹².

La violencia letal afecta fundamentalmente a jóvenes, lo que pone a Puerto Rico en el sexto lugar en el mundo con fatalidades juveniles. Espacialmente, esta violencia también se concentra en los residenciales públicos, como en el caso de Llorens Torres, inaugurado hace más de dos décadas en lo que era entonces la periferia del área metropolitana. Hoy en día, Llorens Torres, con sus dos mil quinientas setenta unidades residenciales, forma parte del tejido urbano de San Juan, circundado por uno de los centros comerciales más grandes del país y por modernas avenidas que con frecuencia se convierten en escenario de las balaceras entre grupos competidores dentro de la empresa ilícita. Dentro de los caseríos, la seguridad está en manos de los grupos que controlan el espacio público y la vida intracomunitaria. Pocos enfrentan esta presencia, que ejerce

su control con base en la extorsión y la amenaza a los habitantes. Esos grupos constituyen allí el estado, la policía, la justicia, proporcionan seguridad, siendo a la vez la principal fuente de inseguridad. En un solo fin de semana, durante mi estadía de investigación en Puerto Rico en 2012, veinticinco muertes batieron el récord de violencia en San Juan. La proliferación de ejecuciones al estilo mafia coloca a los residentes de los residenciales y de las barriadas no solo en un estado de extrema vulnerabilidad e inseguridad, sino también de frustración frente a la ineffectividad de las respuestas gubernamentales.

Violencia, crimen y desigualdad han segregado el tejido urbano puertorriqueño, convirtiendo a la isla en una sociedad de encierros. En San Juan, sectores de la clase alta garantizan su seguridad en modernas torres de apartamentos, vigiladas por cámaras, porteros y una visible presencia de la seguridad privada. Los centros comerciales también proveen a la clase media la seguridad (privada) que requiere para moverse en un espacio público acotado. Y vecindarios enteros son igualmente resguardados mediante puntos de chequeo para la entrada y salida de sus residentes. Este patrón de encapsulamiento

garantiza el distanciamiento social entre los que tienen, los que aspiran a tener y los que carecen de todo. En términos analíticos y políticos, no es suficiente constatar la correlación entre esta violencia social e institucional avasalladora y la violencia criminal: entender el fenómeno, la forma como opera y se perpetua supone una mirada más profunda a las arquitecturas institucionales, es decir, contextualizar la evolución de las fuerzas políticas que han hecho y permitido alianzas perversas entre actores de poder lícito e ilícito.

En Puerto Rico, como en Jamaica, Trinidad y Tobago, Haití y la República Dominicana, actores violentos han devenido en detonadores del sistema político, desplegando una incidencia ubicua a lo largo de sus sociedades y por medio de los aparatos de poder. Explicar esto requiere escudriñar las estructuras criminales de oportunidades que ofrecen las instancias, culturas y prácticas, políticas e institucionales mediante arreglos informales, clientelares y de conveniencias entre las élites políticas y las criminales, pocas veces diferenciadas entre ellas, y entre los niveles intermedios de la burocracia estatal y los grupos criminales que controlan los encerramientos. En este contexto analítico, el nexo entre narcoempresa y narcopolítica está más presente de lo que se reconoce, pero no por ello es más fácil de develar. Lo mismo sucede cuando se analiza el fenómeno desde la perspectiva económica: es posible determinar cómo la criminalidad organizada genera flujos de capitales e inversiones que entran en la lógica de acumulación en espacios con limitados recursos públicos y administrativos. Sin embargo, no queda claro cómo el capital ilícito compensa las necesidades de desarrollo no acometidas por los gobiernos. Similarmente, respecto a la relación costos-beneficios, en 2007 el Banco Mundial y la Unodc estimaron los beneficios generados por las economías criminales en la región en US\$850 millones, equivalentes a 5,3% del PIB del Caribe y 1,4% (US\$650 millones) del de Puerto Rico (United Nations Office on Drugs and Crime and the Caribbean Region of the World Bank, 2007). En contraste, los costos socioeconómicos de la criminalidad, expresados en los riesgos a la inversión, los gastos en segu-

ridad pública y privada, las vidas perdidas, los gastos de salud y las pérdidas en la productividad suelen ser más altos que los beneficios generados. En Jamaica, por ejemplo, estos costos fueron estimados en 3,7% del PIB de 2000 (Harriott, 2000), y en Trinidad y Tobago en 1,6% del PIB para la misma década (Holder y Mutota, 2006).

8.1 CORRUPCIÓN POLICIAL EN PUERTO RICO

A pesar de constituir la segunda fuerza policial en Estados Unidos, después de la Policía de Nueva York, con 17.153 agentes activos, la policía puertorriqueña ha sido en varias ocasiones sujeto de serias críticas por parte del Departamento de Justicia. En 2011, ese Departamento emitió un reporte que revelaba el hecho de que entre 2005 y 2010 mil setecientos nueve oficiales puertorriqueños habían sido arrestados por diversas razones que incluían extorsión, abuso policial, participación en actividades ilícitas. Solo en 2010, el Federal Bureau of Investigation (FBI) condujo una de las operaciones de investigación anticorrupción más extensa en varias décadas, incriminando a ochenta y nueve agentes por diversos cargos que incluían posesión y tráfico de drogas y uso inapropiado de armas (United States Department of Justice, Civil Rights Division, 2011).

Debido a la desconfianza que oficiales estadounidenses tienen en la policía estatal puertorriqueña, el Departamento de Justicia ha ido incrementado gradualmente su rol en el ámbito de la seguridad ciudadana en la isla. La mayor presencia federal ha devenido por tanto en un indicador del nivel de deterioro de las capacidades, profesionalismo y transparencia de la policía puertorriqueña. En la actualidad, entre los puertorriqueños existe consenso sobre la necesidad de transformar sus instituciones preventivas, coercitivas y correctivas.

9. REPÚBLICA DOMINICANA

Considerada una de las economías más vigorosas en la región¹³, la República Dominicana ha

devenido en un importante *player* como repositorio y facilitador de flujos ilícitos (de drogas, dinero y personas), que transitan desde y a través de la región. En las últimas décadas, el país se ha constituido en un nicho de acogida a grupos y sujetos criminales. Este fenómeno tiene que ver, por una parte, con cambios en el modelo operativo de los grupos narcotraficantes, que en muchos casos prefieren evadir a los intermediarios operando directamente en los territorios, lo cual es muy cierto en el caso del narcotráfico colombiano en el país. Por otra, el hecho de que estos grupos puedan acceder y atraer a sus lógicas criminógenas a sectores cercanos al poder o con influencia política, les proporciona salvaguardas para evadir la persecución de organismos internacionales. El rol de estas estructuras y sus intermediaciones dentro del país refleja también la dinámica de esas espacialidades y el papel de dichos territorios en la provisión de precursores químicos, avionetas e infraestructura necesaria para el trasiego y operaciones de distribución de drogas duras: cocaína, heroína y metanfetaminas. Pistas clandestinas de aterrizaje, múltiples marinas privadas no vigiladas y la precaria regulación de puertos y aeropuertos viabilizan *hubs* de tolerancia y displicencia respecto al desarrollo de actividades transgresoras. Adicionalmente, la inversión en centros comerciales, casinos y proyectos habitacionales de alta rentabilidad constituye la modalidad más común de lavar el dinero y, a la vez, diversificar la actividad criminal, coludiéndola con la economía formal. Estas dinámicas contrastan con la estruendosa retórica moralista desplegada por las burocracias gubernamentales.

En años recientes, la diversificación de la criminalidad y de sus agentes ha contribuido al escalamiento de la victimización relacionada con la criminalidad compleja. Entre 2003 y 2013, los registros oficiales de muertes violentas en el país destacan como las principales razones los ajustes de cuentas, las luchas entre grupos y los sicarriatos. En 2005, los asesinatos relacionados con drogas constituyeron el 3% de todas las muertes violentas. Para 2007, el porcentaje de víctimas de

la violencia por drogas había ascendido a 21,3%, y a 22% en 2009 (Procuraduría General de la República Dominicana, 2007, 2008 y 2009). En los años siguientes, las estadísticas mostraban más víctimas relacionadas con el microtráfico de drogas que por robos. Sin embargo, hay que insistir que para ese periodo la policía asesinaba entre trescientas y cuatrocientas personas por año, generalmente jóvenes pobres, llegando a representar en 2008 el 29% del total de muertes violentas. Si se toma en cuenta que la criminalidad compleja es un fenómeno multidimensional que sustruye diferentes tipos y niveles de violencia, criminalidad y grupos involucrados todos ellos en actividades ilícitas, es difícil aislar una fuente singular de tales homicidios. La actividad narcótica creciente es también medida por la cantidad de personas arrestadas, deportadas y extraditadas. Entre 2002 y 2011, 136.453 individuos fueron arrestados por violar la ley 50-88 relacionada con crímenes de droga (DNCD, 2011).

Estos datos no reflejan todos los impactos del fenómeno de la criminalidad organizada ni los de las políticas para enfrentarlas. El hecho de que, como se dijo, persistan serias discrepancias en la estandarización de las estadísticas a lo largo del Caribe, distorsiona un mapeo más completo de la realidad caribeña. Jamaica y Trinidad y Tobago están entre los países que sí registran información sobre violencia armada pandilleril, mientras en República Dominicana no hay registros de tales actividades y la información sobre violencia relacionada con drogas por lo general está subsumida en otras categorías.

Por otro lado, así como los volúmenes de drogas y las rutas por donde transitan varían considerablemente entre periodos, también lo hacen las manifestaciones violentas. Arreglos entre actores competidores o procesos de concentración y monopolización de las actividades lucrativas pueden determinar el auge o la disminución de la violencia instrumental. En algún momento reciente, los secuestros y el sicariato fueron más prominentes en Haití y República Dominicana que en Trinidad y Tobago, cuando la transferencia de poder a los actores criminales tendió a mi-

nimizar el uso de la violencia como instrumento de disuasión.

10. ECOSISTEMAS TRANSGRESORES Y ESTADOTROPISMO COMO ÓRDENES SOCIALES CONTESTATARIOS

Para entender mejor la racionalidad y los impactos del crimen organizado en la región he elaborado dos conceptos: el primero se refiere a los *ecosistemas transgresores*, un constructo socioespacial basado en interacciones entre agentes racionales comprometidos con las lógicas de capitalización y acumulación criminal y actores oportunistas, que establecen entre ellos relaciones simbióticas y funcionales como una forma de negociar poder y beneficios mutuos. Los *ecosistemas transgresores* comprenden una serie de factores políticos, económicos, culturales y relacionales que interconectan lo lícito con lo ilícito, instituciones formales e informales, actores e instituciones, desatando en algunos casos acciones violentas en ambientes urbanos frágiles. Pese a ello, mediante los *ecosistemas transgresores* también se distribuye una amplia gama de beneficios.

Los *ecosistemas transgresores* se cristalizan territorialmente por medio de intercambios y arreglos entre actores privados desregulados (miembros de grupos criminales, pandillas) y actores “incorporados” a los sistemas legitimados: políticos, burócratas, policías, fiscales, jueces. En este proceso de formación y reconfiguración de interrelaciones, cada actor desarrolla sus propios mecanismos y niveles de adaptación y resiliencia (Davis, 2012: 37)¹⁴. Por ejemplo, dado que los narcotraficantes constituyen en muchos casos la fuente principal de ingresos en algunos barrios, y con frecuencia miembros de pandillas trabajan para ellos como microdistribuidores, estos jóvenes llegan a ser sujeto de extorsión policial. Por otro lado, estas pandillas, o en su defecto grupos y redes de narcotraficantes, terminan también regulando el espacio público y la vida de los residentes de los barrios marginados donde operan.

Estas interacciones conducen a que los moradores locales se relacionen de diferentes maneras con la criminalidad y las actividades ilícitas. Para evitar ser victimizados en el peor de los casos, o para beneficiarse en el mejor, los residentes aprenden a negociar con los actores contestatarios, basándose en la autoridad y representación (los comunitarios) de la que se sienten investidos. En nuestra investigación de campo en Puerto Rico, una de las líderes barriales participante en un grupo focal nos decía: “Cuando la comunidad planifica desarrollar alguna actividad cultural, se lo informamos a los jefes de los puntos (de venta de drogas)”. A continuación la líder aclaró: “Esto no quiere decir que le estamos pidiendo permiso para realizar nuestra actividad, solamente le estamos informando, a fin de evitar conflictos o cualquier acto violento de parte de ellos”¹⁵.

En la medida en que esos órdenes sociales transgresores incorporan expresa o discretamente a agentes del estado, ello propulsa el estadotropismo, un fenómeno similar a la tendencia heliotrópica que muestran las plantas cuando buscan y se orientan en la dirección de la luz solar. Como un patrón sistémico de comportamiento, el estadotropismo criminal prefiere operar en escenarios en los que los servidores públicos se encuentran en los niveles medios y altos para coordinar, hacer eficientes y orquestar operaciones de mediana y gran escala. Desde estas instancias se abren puertas para proveer seguridad y generar ganancia a los operadores, dando protección o, como sucediera en el caso del narcotraficante puertorriqueño Figueroa Agosto, facilitando contactos y canales de influencia entre élites políticas y oficiales. En los niveles bajos funciona el componente más operativo y, por tanto, allí los agentes públicos pueden extorsionar a los actores que desarrollan actividades ilícitas y criminales. En consecuencia, segmentos del estado se constituyen en actores criminales y, en esa medida, contribuyen a reorganizar y regular la criminalidad.

De estas interacciones se deduce que el estadotropismo es una condición crucial para ga-

rantizar la consistencia y robustez de los flujos ilícitos, siendo casi imposible concebir que la criminalidad organizada pueda florecer sin esta orientación estadotrópica. Tal como lo mostraron Peter Andreas y Ethan Nadelman en otro momento (2006), así como los traficantes y terroristas dependen del estado, algunos funcionarios dependen de los traficantes y terroristas. Estas alianzas han tenido serias consecuencias, al socavar cualquier intento de reforma de los sectores de la seguridad y la justicia, impidiendo en última instancia la implementación de políticas públicas.

Ambos conceptos se retroalimentan de una amplia bibliografía que enfatiza en el análisis de los cambios en las estructuras organizacionales, en las arquitecturas institucionales y en las modalidades operativas y los procesos adaptativos de las agencias criminales, con respecto a los estímulos del entorno, especialmente a las políticas fallidas de interdicción y disrupción. De esta suerte, los trabajos seminales de Reuter y Haaga (1989) sobre la naturaleza de las organizaciones criminógenas; los de Layne et al. (2000) sobre elección racional, basados en los análisis de riesgos; y los aportes de Ivelaw Griffith (2004) sobre el fenómeno geonarcótico en la región del Caribe, constituyen la historiografía primaria en el estudio de estos fenómenos de lógicas consensuadas entre entidades criminales. Esta cohorte produjo análisis sólidos de las configuraciones de las entidades criminales, mediante los cuales se desmitificaban las para entonces bien establecidas representaciones acerca de estructuras rígidamente verticales, proponiendo en cambio la tendencia hacia la proliferación de agrupaciones pequeñas y más fluidas, conformadas por nodos y redes, y basadas en lógicas primarias de confianza, lealtad y adherencia. En la práctica, estos nodos y redes han probado ser más funcionales y eficientes, así como también muy adaptables a los contextos y recursos con los que tienen acceso para operar.

Explorando otros paradigmas teóricos con los cuales relacionar la propuesta interpretativa de ecosistemas transgresores que introduzco aquí,

enfatico en la producción de varios académicos que estudian las agencias que recrean sistemas sociales concomitantes o paralelos en el marco de teorías de la complejidad, y el impacto que generan estas relaciones en la recomposición de dichos sistemas (Bates, 2008; Kalyvas, 2003; Kenney, 2007; March, Sproull y Tamuz, 1991: 1-13; Walter, 1990: 295-336). El trabajo de Kenney en particular, sobre adaptación competitiva (2007), es importante aquí, dado el énfasis que hace en la necesidad de entender la hermenéutica de los procesos de aprendizaje, mediante la interacción y difusión de actividades recíprocas entre narcos, por un lado, y agentes antinarcóticos, por otro.

Sin embargo, tan importante como lo es este cuerpo de literatura para entender las tipologías y configuraciones de los agentes criminógenos, todavía es poco lo que se conoce respecto a los impactos y las formas de transformarse los arreglos institucionales previos en el proceso de los actores transgresores devenir en agentes autónomos. Al respecto, sostengo que el estadotropismo es un artificio de adaptación criminógena dinámico y sinérgico, dado que sus formatos varían de acuerdo con las particularidades de cada estado y sociedad. Hay veces en que el estado deviene en el organizador de las acciones transgresoras y de los órdenes políticos alternativos, al transferir explícitamente funciones y recursos a los actores no estatales violentos, por medido de arreglos no competitivos. Es el caso de Jamaica y Trinidad y Tobago, también de Haití y, de diferente manera, Puerto Rico, donde las bandas criminales han devenido parte integral del sistema político y de los subsistemas estatales, especialmente en los ámbitos municipales y barriales. A cambio, los políticos han transferido fondos para contratar a los grupos potencialmente violentos para la compra de votos y para persuadir a los moradores de las localidades a favor de determinados candidatos en periodos electorales (usualmente cada dos años). Asimismo, algunos gobiernos (Trinidad y Tobago, Puerto Rico, Surinam) han transferido subvenciones, otorgado proyectos y fondos a organizaciones con control local para que ejerzan

la “pacificación” de las áreas, eliminando las competencias violentas de otros grupos con menos poder y presencia.

En República Dominicana, por el contrario, dada la ausencia de un sistema redistributivo de bienestar social como el que existe en Puerto Rico, Jamaica o Trinidad y Tobago, estando el estado ausente sistemáticamente de la provisión de servicios y bienes sociales, y presente solo en su vertiente represiva, los actores violentos no estatales han capitalizado su presencia al asumir, sin mediaciones, responsabilidades de proveedor público, incluyendo seguridad. Este proceso de transferencia se retrotrae a varias décadas atrás, cuando el estado dominicano transfirió a las iglesias, organizaciones no gubernamentales y líderes comunitarios las funciones de provisión de servicios. Con el tiempo, las pandillas terminaron siendo reconocidas territorialmente no por ser parte del sistema formal de coerción y justicia, como sucediera con esos otros actores no estatales que llenaban los vacíos de presencia territorial del estado, sino más bien por ser excluidas y perseguidas por dicho sistema. En un contexto de gran exclusión y de carencia casi absoluta de recursos, las entidades transgresoras han establecido órdenes sociales y políticos alternativos en los barrios y localidades urbanas y rurales.

El manejo de arreglos institucionales informales entre las estructuras político-burocráticas con las bandas criminales y grupos de control territorial, abre las puertas a la proliferación de actores oportunistas (Helmke y Levitsky, 2003; Pion-Berlin, 2009) que aprenden y duplican comportamientos clientelares y disuasivos (extorsión), difuminando las diferencias entre “buenos” y “malos”. De hecho, el solo manejar estos parámetros distorsiona totalmente la complejidad del fenómeno. Dejando al margen las expectativas éticas y morales de comportamiento, la cuestión se reduce a lo que es funcional, adecuado y eficaz a los intereses de las partes, incluyendo a las propias comunidades, que entran como un actor más en el juego de beneficios y costos.

Este proceso se ha acelerado y complejizado aún más con la ausencia de mediadores le-

gitimados que reduzcan las tensiones y provean alternativas en los contextos donde escasean las oportunidades de todo tipo, de reconocimientos, de inserción laboral, educación, movilidad social y mejoramiento de los estándares de vida¹⁶.

Como resultado, en República Dominicana una cultura arraigada de opacidad, que favorece la acción de actores no estatales, impulsa un rápido crecimiento de ecosistemas transgresores y de estadotropismo (hípercorrupción y clientelismo criminal). Estas precondiciones ayudan a explicar por qué las organizaciones violentas parecen haber emergido tan abruptamente en la última década y media en el país. Como hicimos notar al presentar las estadísticas de muertes violentas y la tipología de actividades delictivas, el estadotropismo es asumido como un dado en las barriadas pobres y segregadas de Santo Domingo y el Distrito Nacional, en donde existe la convicción absoluta de que la policía está directamente involucrada en los negocios ilícitos como un actor privilegiado, que llega al punto de extorsionar a los tradicionales actores transgresores: microvendedores de droga, ladronzuelos, pandilleros. También explica la renuencia de los residentes a cooperar con la policía y a proveerle de información de inteligencia sobre las agrupaciones. Estos residentes comúnmente asumen que cualquier información que revelen será utilizada en su contra, al ser filtrada a las bandas criminales, poniéndoles a ellos, los moradores de los asentamientos informales, en una situación de gran vulnerabilidad frente a los agentes policiales, los militares, los fiscales y las pandillas.

En los niveles meso y macro la historia es otra: allí los que detentan o median con los poderes fácticos proveen beneficios y apoyo político a las élites con influencia política y económica, a cambio de mantenerse en el juego de reparticiones. Estas tendencias crean un escenario de “doble track” que funciona simultáneamente: en los ámbitos de más alto nivel político, económico y administrativo la tendencia hacia la concentración de entidades criminales toma la forma de una red de actores criminales bien conectada, que descansa

en la cooperación, el intercambio de influencias y la competencia disuasiva. En los ámbitos más bajos de la cadena, la fragmentación, diversificación y la competencia violenta son más intensas en la medida en que los pequeños distribuidores proliferan, en contextos de creciente exposición y asunción de riesgos extremos.

En síntesis, de lo dicho aquí se desprende que el estatotropismo es una condición crucial para alcanzar la estabilidad y predictibilidad de los flujos ilícitos, llegando a ser prácticamente imposible concebir el éxito de la actividad criminal de gran escala sin la presencia de esta orientación. Por lo mismo, estas alianzas trabajan contra los intentos de reformar o, mejor dicho, transformar los sistemas de justicia, criminal y de seguridad, nacionales y regionales.

10.1. LA CONSTRUCCIÓN DE REDES INTERSOCIALES ESTADOTRÓPICAS

Un caso notorio que vincula la criminalidad compleja de la República Dominicana con la de Puerto Rico e ilustra los niveles meso-macro de estatotropismo es el que se refiere a la red liderada por dos capos puertorriqueños, Ángel Ayala-Vásquez, conocido en Puerto Rico como *Ángelo Millones*, y José Figueroa Agosto, conocido en su país de origen como *Junior Cápsula*. Esta red, que se concentra en la distribución de cocaína y el lavado de activos, operó por más de una década, ramificándose en múltiples nodos y vertientes dentro y entre los dos países. El 18 de septiembre de 2009, los tabloides puertorriqueños reportaron que Ángel Ayala-Vásquez, uno de los narcotraficantes más buscados en la isla y una especie de antihéroe, había sido capturado por agentes del FBI y la DEA. Al momento de su arresto, el capo, conocido entre sectores criminales y poblacionales también como el *Buster*, lideraba una de las organizaciones criminales más eficientes, responsable de introducir ilegalmente miles de kilogramos de narcóticos, especialmente cocaína, al territorio puertorriqueño a lo largo de las últimas tres décadas.

La red criminal de Ayala-Vásquez resultó ser una parte intrínseca de una supared de tipo rueda irradiada (Kenney, 2007: 30-32), que contenía dos nodos centrales localizados simultáneamente en Puerto Rico y la República Dominicana¹⁷. En este último país, José Figueroa Agosto había logrado insertarse también en todas las capas y castas de la sociedad dominicana, desde los niveles más cercanos al poder ejecutivo, pasando por las instancias militares, policiales y judiciales, hasta la farándula, sectores de la clase media y los niveles de ingresos más bajos. Ambos grupos administraban sus espacios de transacción utilizando lo que algunos académicos han categorizado como enlazando (*bounding*), puenteardo (*bridging*) y conectando (*linking*) actividades y transacciones, como parte de su estrategia de integrar horizontal y verticalmente la empresa del narcotráfico, primero dentro de los estados y las sociedades puertorriqueña y dominicana, y segundo a lo largo de las subregiones del Caribe y Centroamérica.

La estructura que viabilizó estos procesos no requería de un arreglo jerarquizado. De hecho, es muy factible que parte del incentivo que posibilitó la extensión radicara justamente en la posibilidad de movilidad social desde los rangos medios bajos a altos, en reconocimiento y gratificación de la efectividad y eficiencia de los participantes. El arresto de *Ángelo Millones* prácticamente desmanteló toda la red en Puerto Rico, en cuyo momento contaba con alrededor de sesenta y cinco individuos que se autocalificaban como el Combo de los Setenta y el Combo que no se deja. El escenario principal de operación eran dos residenciales públicos ubicados en la periferia de Bayamón: José Celso Barbosa y Sierra Linda. A pesar de que desde inicios de la década de los 90 en esos lugares ha habido puntos de distribución, fue a partir de 1995 cuando el grupo de *Millones* se alzó con el control de toda el área de operación en Bayamón, mediante la extorsión, compra forzosa y desplazamiento de los propietarios de los puntos existentes. También obligando a otros distribuidores en la municipalidad a comprarle y suplirse de la droga que él maneja-

ba, logrando colocarse así como el principal proveedor en toda el área. El homólogo del *Buster* en República Dominicana, Figueroa Agosto, dejó tras su captura el denominado cartel del Cibao, que siguió operando varios años después del arresto de *Junior Cápsula*. Esta supared operaba en el contexto de un narcocircuito que comprende República Dominicana, Haití, Puerto Rico y Centroamérica, circuito en el cual confluían diversas modalidades operativas relacionadas con la expansión y fragmentación de las organizaciones y de los mercados y la diversificación de las rutas (Bagley, 2009). De hecho, bien podría decirse que la expansión de los mercados y la multigeneracionalidad produjo una “democratización” de la narcoempresa, a pesar de que el grueso de los beneficios siguió concentrándose en segmentos específicos, entre ellos los mayoristas, que operan directamente a gran escala o por medio de intermediarios en los mercados de consumo.

En segundo lugar, y a consecuencia de esta reconfiguración, emergió un modelo sistémico que integró aspectos gerenciales, división de funciones y, en algunos casos, descentralización (subcontratación), así como también la tecnificación de la producción (elaboración *in situ*, transporte). En otras palabras, la empresa se volvió más eficiente en sus componentes y lógicas funcionales.

Tercero, esta reingeniería llevó al establecimiento de alianzas estratégicas entre actores criminales diversos, así como a la participación de otros agentes insertos oportunista o intermitentemente. De suerte que en sus componentes más dinámicos hubo una integración “vertical” y “horizontal”. A mediados de 2011, la prensa internacional registraba el desmonte por parte del FBI y la DEA de Estados Unidos de un anillo de narcotraficantes mexicanos, libaneses y dominicanos que movían droga desde Quisqueya, en República Dominicana, hacia Centroamérica, México y Estados Unidos (DR1 Daily News, 2011). Meses más tarde, la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD) de la República Dominicana confirmaba la presencia de carteles mexicanos (Sinaloa y Zetas), y colombianos (el del norte del Valle) en su territorio.

11. CONCLUSIONES:

OPCIONES DE ACERCAMIENTOS PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS DESDE ESTADOS INSTITUCIONALMENTE FRÁGILES

El argumento principal de este capítulo es que el crimen organizado, el narcotráfico y la violencia instrumental que producen colocan a las sociedades del Caribe en una encrucijada: o estas sociedades, y sus estados, se lanzan a la construcción de estrategias de políticas comprensivas, nacionales y subregionales, que enfrenten las arraigadas culturas institucionales de corrupción, clientelismo e impunidad, o continuarán reciclando viejos patrones de adaptación y resiliencia negativa de actores y agencias criminógenas. Apuntalar el primer escenario supone dos cosas: 1) desmontar las falsas premisas que han orientado hasta el momento la práctica discursiva oficial; 2) hacer, con fines programáticos, análisis factoriales sobre la realidad contextual y temporal de la criminalidad en la región. La conjunción de ambas estrategias abre oportunidades para llenar los vacíos recurrentes a los que han conducido las políticas fallidas en Centroamérica y el Caribe.

Respecto a lo primero: una falsa presunción es la idea de que la problemática de las drogas se reduce a la cuestión del tráfico, rutas y volúmenes de estupefacientes que salen y entran desde y hacia los territorios caribeños y centroamericanos. Esta lógica deriva en el gran énfasis en intervenciones microaplicadas, que subestiman y distorsionan las dimensiones del fenómeno, al descansar básicamente en la interdicción como recurso de disuasión y como parámetro fundamental del “éxito” o efectividad de las estrategias de control. La segunda premisa parte de la reducción esencialista de los actores sustantivos involucrados, generalmente estereotipados, dentro de la narcoeconomía, presumiblemente enfrentados a las fuerzas de seguridad y a los estados deseosos de eliminar estas dinámicas criminógenas.

Ambas falacias han condicionado por décadas la ecuación costos-beneficios, al comprometer los recursos invertidos en la lucha contra las

drogas, en detrimento de la calidad de vida de los ciudadanos y sus instituciones. Sus consecuencias han producido un oxímoron por medio del cual las dinámicas y actores criminógenos han logrado acomodarse y expandirse al punto de reconfigurar los contextos donde inciden.

Estos escenarios nos llevan a la segunda propuesta. La necesidad de entender, desde un análisis factorial, las consecuencias que han producido estas dinámicas, a fin de revertir algunas de sus manifestaciones. Sugerimos que este análisis factorial debe hacerse a tres niveles:

1. Análisis factorial sobre la geonarcopolítica

Varios especialistas han insistido en cómo el ámbito de la geopolítica redefine el diseño e implementación de las políticas de seguridad y contra-narcóticas (Felbab-Brown y Trinkunas, 2015; Bobea, 2015). Esta aserción no puede ser más cierta para los países del Caribe, participantes activos tanto en el tráfico sudamericano y mexicano como en las estrategias políticas antinarcóticas lideradas por Estados Unidos. Para muestra, un botón: recientemente, las autoridades federales desmontaron una red criminal que conectaba el territorio puertorriqueño con los estados de la Florida y de Connecticut, introduciendo cocaína y lavando activos en el territorio continental. Los federales sugieren que esta red, de la cual fueron arrestados treinta y siete miembros, duplica modalidades de extorsión a las mulas, al estilo de los carteles mexicanos, sugiriendo un proceso de mimetismo en algunos formatos de la logística y, por ende, una cooperación subyacente (United States Department of Justice, 2015).

En el marco de este análisis obligatorio de la narcografía, hay que tomar en cuenta la diversidad sociocultural y política del Caribe y su relación particular con el continente americano y europeo. En este sentido, no es de extrañar que los países que conforma Caricom presenten como bloque propuestas más proactivas e innovadoras en el campo estratégico de manejo de la criminalidad or-

ganizada. Estos países definieron desde 2001 un marco de análisis de su realidad criminógena. En 2013, sectores de la élite política y gubernamental de Caricom reconocieron la necesidad de encarar regionalmente “este asunto tan sensible, de manera enfocada y no históricamente” (Ralph Gonsalves, primer ministro de San Vicente).

En esa vertiente, han sido incluso más proclives a considerar la descriminalización de la marihuana como una política de racionalización de recursos escasos enfocados en el tratamiento de la criminalidad.

2. Análisis factorial sobre la narcoeconomía

Los países caribeños presentan altas tasas de desempleo, bajos niveles de inversión en sectores clave como educación, lo cual limita su inserción competitiva en la economía global. En consecuencia, cerca de 50% de sus ciudadanos viven en condiciones de pobreza e indigencia. Las alternativas de sobrevivencia en el sector informal constituyen la principal respuesta para cerca de 70% de la población. La mayor consecuencia es que la irrupción de capitales generados alrededor del narcotráfico y demás actividades criminógenas no es compensada por inversiones alternativas legales. Es decir, la denominada guerra contra las drogas no ha compensado ni puede compensar el volumen de riqueza que entra a las pequeñas economías por medio de los flujos de ilícitos.

A lo anterior se suma la carencia casi absoluta de análisis económicos comparativos de las implicaciones de las políticas punitivas. A grandes rasgos, se estima que los costos de la lucha contra las drogas absorben entre 1% y 3% del PIB de la subregión del Caribe. Por tanto, la carencia de análisis sectoriales y de riesgos que alimenten políticas preventivas, de control y minimización de daños continúa perpetuando un modelo de intervención costoso en términos materiales y humanos.

3. Análisis factorial de la narcopolítica y narcocultura institucional

Las élites políticas regionales continúan reproduciendo y ejerciendo el clientelismo político como artificio funcional en su relación con la ciudadanía y en el ejercicio de sus potencialidades de incidencia política. En esa misma vertiente, los agentes criminales duplican la cultura y el sistema clientelar intra-societalmente, en especial en espacios donde la presencia del estado se reduce a su función represiva. Así entonces, las necesidades vitales de ingresos, empleo y protección son asumidas por actores criminales o violentos que reorganizan los órdenes sociales locales, patrón que en última instancia empodera a sectores de la criminalidad compleja, contribuyendo a legitimar un actor político-criminal con gran capacidad de crear órdenes sociales concomitantes.

Finalmente, si hay que privilegiar un “entry-way” o punta de lanza para comenzar a impactar en estos nuevos escenarios criminógenos, consideramos necesario enfocarse en el fenómeno de estadotropismo. Al respecto solo basta retomar las declaraciones de un abogado de la defensa de narcotraficantes, radicado en Miami, quien declaraba lo siguiente:

No hay duda de que la mayor parte del trabajo pesado del tráfico de drogas en la República Dominicana se está haciendo por los militares: ellos son los que facilitan la entrada de la droga (...) reciben una comisión, en forma de drogas, y luego buscan a alguien que la vende (Joaquín Pérez, abogado de defensa de narcotraficantes en Miami)¹⁸.

A la larga, todos estos son a la vez desafíos y dilemas que enfrentan no solo los estados de la región, sino sobre todo sus sociedades. En ellas recaen en última instancia las posibilidades de presionar a las élites gubernamentales a favor de las transformaciones institucionales necesarias. Por el momento, dichas sociedades se debaten entre el cinismo de sus élites políticas y las necesidades insatisfechas de sus ciudadanos. Ambas realidades ponen en el centro de la reflexión la cuestión de si existe o no voluntad real de romper de una vez por todas el ciclo perverso de un

patrón de acumulación ilícita que se alimenta de la negligencia, la obliteración y el ostracismo que benefician a pocos mientras perjudican a la mayoría.

Es allí, y no en el imaginario popular de los cartógrafos medievales, donde siguen reificándose los órdenes sociales transgresores y continúan guareciéndose los dragones (*hic sunt dracones*).

REFERENCIAS

- Adams, T. M. 2011. *Chronic Violence and its Reproduction: Perverse Trends in Social Relations, Citizenship and Democracy in Latin America*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington.
- 2011. *Perverse trends in Social Relations, Citizenship and Democracy in Latin America*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington.
- Andreas, P. 2000. *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*. Cornell University Press. Ithaca.
- Andreas, P. y E. Nadelman. 2006. *Policing the Globe; Criminalization and Crime Control in International Relations*. Oxford University Press. Nueva York.
- Bagley, B. 2009. *Drug Control Policies in the United States: What Works and What Doesn't?* University of Miami. Coral Gables.
- 2012. *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century*. Woodrow Wilson Center. Washington.
- 2015. “Drug Trafficking and Organized Crime in Latin America and the Caribbean in the Twenty First Century: Challenges to Democracy”. En B. Bagley y J. Rosen (eds.). *Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today*. University Press of Florida. Gainesville.
- Bates, R. 2008. “Probing the sources of political order”. En S. Kalyvas, I. Shapiro y T. Masoud (eds.). *Order, conflict and violence*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Benson R. G. 2011. “Statement for the Record of Rodney G. Benson. Assistant Administrator. Chief of Intelligence. Drug Enforcement Administration”. At a Hearing entitled Next Steps on the

- Caribbean Shared Security Partnership. Washington, D. C. December 15, 2011. http://www.dea.gov/pr/speeches-testimony/2012-2009/111215_testimony.pdf
- Bobeia, L. 2015. "The Dawn of Post-Hegemonic Cooperation? Combating Transnational Narcotics in the Insular Caribbean". En R. Zepeda y J. Rosen. *Cooperation and Drug Policies in the Americas*. Lexington Books. Londres.
- , 2012. "Organized and Disorganized Crime. *Muertos Legales and Ilegales in the Caribbean*". *ReVista. Harvard Review of Latin America*. XI (2). Winter.
- , 2011. *Violencia y seguridad democrática en República Dominicana*. Flacso.
- Brownfield, W. R. 2011. "The U.S. - Caribbean Shared Security Partnership: Responding to the Growth of Trafficking Narcotics in the Caribbean". Washington, D. C. December 15, 2011.
- Caricom. 2002. "Crime and Security Report". Caribbean Community Task Force on Crime. Trinidad and Tobago.
- Caulkins, J. P. 2015. "After the Grand Fracture: Scenarios for the Collapse of the International Drug Control Regime". Brookings Institution. Washington. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drugpolicy/Caulkinsfinal.pdf?la=en>
- CBNews. 2012. "Congress to eye Caribbean security". <http://homeland.house.gov/hearing/subcommittee-hearing-us-caribbean-border-open-road-drug-traffickers-and-terrorists>
- Cepal. 2014. "Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe". http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37344/Rep%FABlica+Dominicana_es.pdf;jsessionid=07A90D7A077255B0C41FDE45286385BB?sequence=99
- , "República Dominicana: prolongado auge económico es lección para América Latina". <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/7/4957/P4957.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl>
- Copolad. 2013. "Dominican Republic is the Command Center for Drug Trafficking". 23 de enero. <http://voxxi.com/2013/01/22/dominican-republic-center-drug-traffic/>
- Davis, D. E. 2012. *Urban Resilience in Situations of Chronic Violence*. MIT y USAID. Massachusetts.
- El Nuevo Diario*. 2014. "Procurador General afirma que en mayoría de casos de sicariato participan expolicías". 8 de junio. <http://www.elnuevodia-rio.com.do/app/article.aspx?id=378168>
- Felbab-Brown, V. y H. Trinkunas. 2015. *UNGASS 2016 in Comparative Perspective; Improving the Prospects for Success*. Brookings Institution. Washington.
- Fortuño, L. G. 2012. U.S. House of Representatives Committee on Homeland Security Subcommittee on Oversight, Investigations and Management, June 21, Washington.
- Garzón, J. C. 2014. *Cómo responder al crimen organizado y dejar atrás la guerra contra las drogas*. Proyecto Violence and Crime Reduction. Woodrow Wilson Center-Open Society. Washington.
- Griffith, I. L. (ed). 2004. *Caribbean Security in the Age of Terror: Challenge and Change*. Ian Randle Publishers. Jamaica/Miami.
- , 2011. "Drugs and Crime as Problems without Passports in the Caribbean: How Secure is Security, and How Sovereign is Sovereignty?". Paper presented the Thirteenth Annual Eric E. Williams Memorial Lecture. Florida International University, Miami.
- Harriott, A. 2000. *Police and Crime Control in Jamaica: Problems of Resolving Ex Colonial Constabularies*. The University of West Indies Press. Kingston.
- Helmke, G. y S. Levitsky, S. 2003. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda". *Working Paper*. 307. The Kellogg Institute for International Studies. Indiana.
- Holder Y. y F. Mutota. 2006. "Guns and Criminality: A Case Study of Trinidad and Tobago". Background paper prepared for the World Bank study on Crime and Violence in the Caribbean. World Bank. Washington.
- Insight Crime. <http://www.insightcrime.org/news-briefs/jamaica-murder-rate-dropped-30-in-2012>
- , <http://es.insightcrime.org/noticias-deldia/policia-involucrada-90-casos-crimen-organizado-republica-dominicana>
- Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad. 2015. *Observatorio de la Violencia*. 36. Hon-

- duras*. <http://iudpas.org/pdf/Boletines/Nacional/NEd36EneDic2014.pdf>
- Kalyvas, S. 2003. "The Ontology of "Political Violence": Action and Identity in Civil Wars". 1 (3). September. www.apsanet.org
- Katz, C, R. M. Edward y D. Choate, D. 2011. "A Cross-National Comparison of Gangs in the United States and Trinidad and Tobago". *International Criminal Justice Review*. 21 (3). <http://icj.sagepub.com>
- Kenney, M. 2007. *From Pablo to Osama, Trafficking and Terrorist Networks. Government Bureaucracies and Competitive Adaptation*. The Pennsylvania University Press.
- Layne, M, W. Rhodes y C. Chester. 2000. *The Cost of Doing Business for Cocaine Smugglers*. Abt Associates. Washington.
- Listín Diario*. 2015. "Domínguez Brito: "Siempre hay una excusa para no sancionar a los grandes capos de la corrupcion en RD"". 22 de octubre. <http://www.listindiario.com/la-republica/2015/10/22/393177/dominguez-brito-siempre-hay-una-excusa-para-no-sancionar-a-los-grandes-capos-de-la-corrupcion-en-rd>
- , 2015. "Santo Domingo registra tasa de homicidios más baja de los últimos cinco años". 6 de junio. <http://www.listindiario.com/la-republica/2015/06/06/375422/santo-domingo-registra-tasa-de-homicidios-ms-baja-de-los-ltimos-cinco-aos>
- Lupha, P. 2000. "Transnational Crime: A threat to International Peace and Security". A Briefing presented to the Foreign Service Institute Department of Foreign Affairs, July 08.
- March, J. G., L. S. Sproull y M. Tamuz. 1991. "Learning from samples of One or Fewer". *BMJ Quality and Safety*. 12 (6).
- McCaul, M. 2012. "US Caribbean Border: An Open Road to Drug Traffickers and Terrorist". Statement of Chairman Michael McCaul (R-TX) Subcommittee on Oversight, Investigations, and Management. June 21.
- Overseas Security Advisory Council (OSAC). 2015. "Jamaica 2015 Crime and Safety Report". <https://www.osac.gov/Pages/ContentReportDetails.aspx?cid=17248>
- Pion-Berlin, D. 2009. "Informal Civil-Military Relations in Latin America: Why Politicians and Soldiers Chose Unofficial Venues". *Armed Forces & Society*. 36 (3). <http://afs.sagepub.com/cgi/content/abstract/36/3/526>
- Policía Puertorriqueña (PPR). <http://www.policia.gobierno.pr>. And the FBI. <http://www.fbi.gov/stats-services/crimestats>.
- Procuraduría General de la República Dominicana. 2006, 2007, 2008, 2015. Reportes estadísticos anuales. Razones de muertes violentas. www.Procuraduria.gov.do
- Reuter P. y J. Haaga. 1989. *The Organization of High-Level Drug Markets: An Exploratory Study*. Rand. Santa Monica.
- Rodríguez Beruff, J. 2009. "La seguridad en el Caribe en 2008: huracanes, crimen, rusos y soft power". En Hans Mathieu y Paula Rodríguez (eds.). *Seguridad regional en America Latina y el Caribe. Anuario 2009*. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia. Bogotá.
- Sierra-Zorita, G. 2012. "As violent Puerto Rican drug trade seeps into mainland US, Washington must act". *The Christian Science Monitor*. February 16. http://www.csmonitor.com/Commentary/Opinion/2012/0216/As-violent-Puerto-Rican-drug-trade-seeps-into-mainland-US-Washington-must-act?nav=457639-csm_article-bottomRelated
- Townsend, D. 2009. *No other Life. Gangs, Guns and Governance in Trinidad and Tobago*. Small Arms Survey. Ginebra.
- UNDP. 2012. *Caribbean Human Development Report 2012. Human Development and the Shift to Better Citizen Security*. United Nations Development Programme. Nueva York.
- United Nations Office on Drugs and Crime (Unodc). 2010. *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. Viena.
- United Nations Office on Drugs and Crime (Unodc) and the Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. 2007. "Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean". *Report 37820*. Washington.
- United States Department of Justice, Civil Rights Division. 2011. "Investigación de la Policía de Puerto Rico". http://www.justice.gov/crt/about/spl/documents/prpd_letter_espanol.pdf
- United States Department of Justice. 2015. "Federal Authorities Dismantle Drug Trafficking Organization Responsible For Transporting Cocaine And Money Between Puerto Rico-Florida-Con-

necticut". <http://www.justice.gov/usao-pr/pr/federal-authorities-dismantle-drug-trafficking-organization-responsible-transporting>

Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). 2015. *La criminalidad y la inseguridad en Honduras: entre la radicalización del neoliberalismo y la militarización de la sociedad*. UNAH. Tegucigalpa.

Unodc. 2011. *Global Study on Homicide*. Viena.

U. S. Department of Justice, National Drug Intelligence Center. 2010. "National Drug Threat Assessment 2010". *Report 2010-Q0317-001*. Washington.

Walter, P. 1990. "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization". *Research in Organizational Behavior*. 12.

NOTAS

- 1 Una versión de este artículo se publicó en el libro *Drug Trafficking, Organized Crime and Violence in the Americas: Key Trends in the Twenty-First Century*, editado por Bruce Bagley y Jonathan D. Rosen. Woodrow Wilson Center. Washington.
- 2 De acuerdo con el UNDP (2012), a pesar de registrarse una pequeña disminución, en 2010 las tasas de homicidios en ambas subregiones duplicaron las del resto de las Américas: 15,6 por 100.000 habitantes. Algunos microestados, como Saint Kits y Nevis, Santa Lucía y Guyana, mostraron tasas de muertes violentas tres veces más altas que el promedio de Latinoamérica, mientras otros países, como Trinidad y Tobago aumentaron, con una tasa de 42 homicidios por 100.000 habitantes en 2011, 6% más que en 2010. En consecuencia, la percepción de los ciudadanos respecto a su seguridad también descendió considerablemente: en 2010 solo 24,7% de los trinitarios declaró sentirse seguro en su país, seguidos por 35,7% de los jamaicanos, 37,7% de los ciudadanos de Santa Lucía y 42% de los guyaneses (UNDP, 2012: 19). Asimismo, los países que conforman el Triángulo Norte de Centroamérica registran un patrón de violencia letal.
- 3 Utilizo el concepto de criminalidad compleja en lugar de criminalidad organizada a fin de desmitificar la concepción deificada y organicista que sugiere el concepto de crimen organizado. En este capítulo insisto más bien en la configu-

ración desorganizada, aunque articulada, de esta modalidad de criminalidad. Por la misma consideración, prefiero referirme a determinados crímenes como transgresiones.

- 4 Ese año estalló una crisis en la relación simbiótica existente entre el estado y la criminalidad, encarnada en las dos figuras que lideraban ambos estamentos: el entonces primer ministro, Bruce Golding (2007-2011) y el líder narcotraficante Christopher, *Dudus*, Coke. Presiones de la sociedad jamaicana y, especialmente, del gobierno de Estados Unidos, para extraditar al cabecilla de la Poses en la sección de Tivoli Gardens en Kingston, conminaron al primer ministro a lanzar una persecución que terminó en un enfrentamiento letal entre las fuerzas de seguridad del estado y las fuerzas militantes de la organización Poses. Luego de varios días de cerco de la barriada y de setenta y tres personas muertas a consecuencia del estado de sitio en Tivoli Gardens, *Dudus* fue capturado y extraditado, deslegitimando seriamente el liderazgo del Jamaica Labor Party (JLP). Según fuentes oficiales, el relevo posterior de Golding produjo un cambio estratégico, que se originó con el nuevo gobierno jamaicano encabezado por la primera ministra Portia Simpson-Miller (2012-), del People National Partie (PNP). La administración de Simpson-Miller puso en marcha la Política nacional de seguridad, por medio de la cual se identificaron y priorizaron cinco áreas de reformas e impacto institucionales: 1) reforma del sistema de justicia; 2) desmantelamiento de pandillas criminales; 3) remoción de los beneficios generados por la criminalidad; 4) policiamiento comunitario; y 5) enfoque en los individuos de más alto riesgo en las comunidades. Enseguida se establecieron varios grupos de trabajo y de acción política, siendo el más importante el de anticorrupción y lucha contra el crimen organizado (Moca: Major Organised Crime and Anti-Corruption Agency), que se enfocó en impactar el liderazgo criminal y sus articulaciones tradicionales con sectores del estado. La figura de extinción de dominio, por un lado, y la reconfiguración de la arquitectura de inteligencia criminal, por otro, limitó la amplia ventana de oportunidades de la que se beneficiaba la criminalidad institucionalizada. En lo relativo a la violencia territorial, las fuerzas de seguridad (militares y policiales) se concentraron en áreas de altos niveles de conflictos, monitoreando las actividades de las pandillas y

- “estabilizando” las comunidades con una presencia constante. A pesar de la efectividad de estas actividades de control del crimen, la cuestión de su sustentabilidad depende de hecho de la profundidad y del compromiso de transformar, más que reformar, las estructuras criminógenas de poder incrustadas en el estado jamaicano, en el sistema de partidos y en una sociedad seriamente dividida por intereses políticos relacionados con actividades criminales.
- 5 Actualmente, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico presenta una deuda pública de 73.000 millones de dólares. De acuerdo con su gobernador Alejandro García Padilla, del Partido Popular, la isla se encuentra en una “espiral de la muerte” debido a que su economía se ha reducido a una tasa anual de 6% y solo 1,2 millones (32%) de sus habitantes (3,76 millones) se encuentran empleados. Véase, <http://www.breitbart.com/big-government/2015/10/24/puerto-rico-wants-file-bankruptcy-borrow-money/>
 - 6 Mientras en 2009 la tasa de muertes violentas en San Pedro Sula fue de 137 por 100.000 habitantes, en 2010 fue de 148, en 2011 de 166,4 y en 2012 de 173,6 por 100.000, con un total de 1.290 asesinatos ese solo año.
 - 7 Al acercarnos a estas problemáticas desde la perspectiva caribeña, debemos recordar que el archipiélago del Caribe presenta una cartografía muy fragmentada en términos territoriales y culturales. Veintiocho estados insulares así como territorios de ultramar de varios tamaños y con estatus jurídico-políticos diversos componen, en adición a setecientas isletas y cayos, un conjunto complejo de territorios autónomos y semiautónomos, reagrupados por algunos analistas bajo las denominaciones de Caribe anglófono, francófono e hispanoparlante. Estos territorios están distribuidos en 1’063.000 millas cuadradas. Estos países y sus extensiones se distinguen entre sí por: 1) su nivel de desarrollo económico; 2) su capacidad de implementar políticas cohesivas y consistentes de seguridad; 3) su coordinación política y diplomática intra y extra regional; 4) sus mecanismos multilaterales de cooperación (Caricom: Caribbean Community; Impacs: Implementation Agency for Crime and Security; Sica: Sistema de Integración Centroamericana).
 - 8 El caso más reciente es el presentado por el Grupo de Trabajo del Departamento de Justicia de Estados Unidos (OCDETF: Organized Crime Drug Enforcement Task Force), responsable del desmantelamiento de una red de narcotraficantes que introducía droga en Estados Unidos desde Puerto Rico, utilizando, según el reporte, métodos que duplicaban los formatos usados por los carteles mexicanos.
 - 9 Aquí defino tales órdenes sociales como constructos racionales de coexistencia, relacionamiento, ordenamiento institucional, expectativas e intereses, compartidos o no, pero capaces de definir un espacio de confluencia problematizada, la cual es constantemente renegociada por los agentes afectados y diversos precursores.
 - 10 Esta explicación salió varias veces en mis investigaciones de campo, en mis entrevistas a microtraficantes y residentes comunitarios, así como en entrevistas a policías. Otros estudios realizados en el país también han identificado el mismo fenómeno.
 - 11 Esta expresión es de la poeta puertorriqueña Rosario Ferre, pronunciada en una entrevista que le realizara el literato Julio Ortega para la publicación *Apropiaciones: cultura y nueva escritura en Puerto Rico*. Universidad de Puerto Rico. San Juan. 1991.
 - 12 Este asesinato colectivo tuvo lugar en Loiza, un área donde se concentran bandas armadas. Sin embargo, allí también ha habido intentos de las autoridades y las comunidades del municipio para reducir el alto nivel de violencia presente en la zona. <http://www.primerahora.com/noticias/policia-tribunales/nota/sereportaotramasacreempinones-963804/>
 - 13 Con una tasa de crecimiento económico que oscilaba entre 6 y 8% para el trienio 1996-1998, de acuerdo con la Cepal, en 2014 fue de 6%, luego de una baja a 4,6% en 2013.
 - 14 Davis conceptualiza la resiliencia como las “capacidades individuales o comunitarias orientadas a resistir las acciones de los perpetradores de violencia mediante estrategias que ayudan a establecer controles relativamente autónomos sobre sus actividades, espacios y fuerzas socioeconómicas que comprenden sus vidas cotidianas”.
 - 15 Participante de un grupo focal de líderes comunitarios en barrio Obrero, municipio de San Juan, Puerto Rico. Febrero de 2012.

- 16 En cuanto a la resolución de conflictos, por ejemplo, existen algunos ejemplos de mediación entre los gobiernos locales y las comunidades y los grupos en conflicto, que pueden servir de referencia, tomando en cuenta cada contexto, más sobre los obstáculos por vencer que sobre las posibilidades de duplicar, esperando tener los mismos resultados. Un caso paradigmático es la experiencia en Medellín, que ha llevado a lo que se conoce como “el milagro”, cuestionado por algunos y celebrado por otros. Finalmente, la municipalidad de Barcelona también ofrece un espacio de reflexión sobre la relación de los gobiernos locales o municipalidades con fuerzas contestatarias.
- 17 En su libro *From Pablo to Osama*, 2007, Michael Kenney presenta dos tipologías de redes, una de tipo cadena (*chain*), que él define como “descentralizada y auto organizada, que contiene nodos independientes que desempeñan tareas específicas y establecen transacciones directamente con otros nodos, sin necesidad de mediar directamente con los centros de poder en la red. Esta modalidad, como su nombre lo indica, ofrece cierto nivel de seguridad a las partes involucradas, especialmente a los cabecillas, ya que los nodos solo entran en contacto con quien le suple y a quien ellos suplen la mercancía ilegal”. El otro modelo es el que Kenney denomina de rueda (*wheel*), consistente en un grupo central que concentra la administración de toda la empresa, mientras los niveles periféricos ejecutan las tareas de mayor riesgo. Los nodos intermedios son traficantes veteranos que sirven de intermediarios entre los niveles de ejecución y los de toma de decisión, y son los que poseen además el *know how* y el capital para reinvertir. Esta modalidad protege a este componente de la red de ser expuesto a la persecución de las autoridades y de la competencia.
- 18 Al respecto, véase <http://acento.com.do/2011/actualidad/2266-policias-y-soldados-dominicanos-estan-cada-vez-mas-metidos-en-el-trafico-de-drogas/>

ESTADO ACTUAL DE LA SEGURIDAD Y LA POLÍTICA DE DROGAS EN CHILE

EDUARDO VERGARA B.

INTRODUCCIÓN

Como en muchos países de la región, Chile está en medio de un debate nunca antes visto respecto a sus políticas de drogas. Por una parte, en los últimos años una serie de hitos internacionales han permeado profundamente la agenda nacional. Desde las declaraciones respecto a la necesidad de buscar alternativas a la guerra contra las drogas dadas por el presidente colombiano Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-) en el marco de la Cumbre de las Américas de 2012, el informe *El problema de las drogas en las Américas* presentado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 2013, pasando por las acciones permanentes de algunos expresidentes latinoamericanos en la Comisión Global, el inicio de un proceso de regulación del cannabis en Uruguay, hasta los cuatro estados que democráticamente decidieron regularlo en Estados Unidos, durante los últimos cuatro años nadie ha quedado indiferente. Por otra parte, en el ámbito nacional las políticas de drogas han estado lejos de cumplir con sus objetivos de reducir el consumo y el narcotráfico, generando inevitables cuestionamien-

tos. Este escenario ha permitido que una serie de actores de la sociedad civil logran, de la mano de los vientos internacionales, poner en la agenda la necesidad de mejorar las políticas de drogas actuales, basándose en el fracaso evidente de las metas nacionales autoimpuestas.

De igual manera, diversos actores políticos han adquirido nuevos niveles de protagonismo en esta temática. Los partidos políticos no se han quedado atrás. Mientras que los ligados al pensamiento liberal y la derecha fundamentan sus argumentos en las libertades individuales y los posibles beneficios económicos, la izquierda convencional lo hace respecto a los efectos de las políticas sobre los que menos tienen, y los sectores más progresistas hablan, tímidamente, de la necesidad de establecer modelos regulatorios amplios y responsables. Estos escenarios han permitido que la discusión se haga presente con mucha fuerza en el Congreso Nacional y que la opinión pública siga demostrando, progresivamente, su apoyo a esta necesidad de cambio.

Hoy, más que nunca, este debate ha cobrado una importancia y seriedad trascendentales, per-

mitiendo que el país se enfrente a la posibilidad real de cambiar el rumbo de su política de drogas.

En paralelo al esperanzador escenario que vive Chile respecto a este debate, la seguridad ciudadana se ha mantenido como uno de los asuntos más importantes en el debate nacional. Un país que comparativamente con sus vecinos es considerado seguro y que tiene una capital considerada la más segura de América Latina (*The Economist*, 2015), enfrenta una opinión pública cada vez más crítica respecto a las políticas implementadas hasta hoy. La ciudadanía muestra grandes niveles de descontento con los esfuerzos realizados. La inseguridad se mantiene entre sus máximas preocupaciones y la desaprobación respecto a su manejo por parte del gobierno ha llegado a niveles nunca antes vistos. Sin ir más lejos, la más reciente encuesta Adimark, que mide mes a mes al gobierno de turno en diferentes áreas, reveló que el país está en un nivel histórico de desaprobación respecto al manejo que el gobierno le está dando a la delincuencia, con un rechazo del 92% (GfK Adimark, 2015). Junto con esto, cabe destacar que en 2014 el 79,9% de los chilenos aseguraba que la delincuencia había aumentado en los últimos doce meses, ubicándola como el tercer mayor problema del país, y al “tráfico de drogas” en el quinto (Fundación Paz Ciudadana, 2014).

En paralelo, otros indicadores muestran que, a pesar de la desaprobación, la victimización y el nivel de denuncias, en los últimos años el grado de temor en la ciudadanía no ha empeorado de gran manera: mientras se mantuvo en el rango de 15 y 19,5, en 2014 fue de 13,8 (GfK Adimark, 2014). Cabe destacar que esfuerzos concretos liderados por la Subsecretaría de Interior han mostrado, gracias a nuevas lógicas para enfrentar los problemas, resultados positivos que es importante analizar. Por ejemplo, tras una crisis provocada por el alza en el robo a cajeros automáticos, se decidió implementar una serie de estrategias, entre ellas tipificar el robo de cajeros como un delito, junto con multar a los dueños (bancos privados) cuando no tomaban las medidas preventivas necesarias. Entre enero y agosto

de 2015 hubo una reducción de 75% en estos robos (Labrin, 2015).

Este artículo tiene el objetivo de entregar la visión más reciente respecto a la seguridad en Chile, junto con analizar el estado actual de la política de drogas y hacer un pronóstico a corto plazo, con énfasis en la relación entre seguridad y drogas, necesaria para entender ambos debates. Por último, da luz respecto a posibles reformas y políticas que podrían ser aplicadas para mejorar la situación actual, basándose principalmente en estrategias que comuniquen correctamente los logros alcanzados y cuyo objetivo sea aumentar los niveles de confianza institucional, que al estar hoy en niveles bajos generan un círculo vicioso con consecuencias muy negativas.

1. SENSACIÓN DE INSEGURIDAD EN CHILE EN UNA PERSPECTIVA POLÍTICA

Uno de los debates que enfrenta el país respecto a la seguridad tiene que ver con la interrogante respecto a si la sensación de inseguridad manifestada por la ciudadanía condice con la realidad. En otras palabras, si lo que la ciudadanía percibe se debe a factores reales que influyen sobre esta, la crisis de desconfianza institucional transversal que afecta al país y el rol de actores políticos que históricamente han hecho de la inseguridad un negocio, o si todavía falta una comprensión real y mucho más amplia del fenómeno en cuestión. Los sectores más progresistas en Chile han caído en la misma lógica de una serie de países latinoamericanos, al no ser capaces de dar respuestas y soluciones a la inseguridad. Es más, al permanecer estáticos frente al desafío han entregado en bandeja el monopolio de la seguridad a los partidos de derecha, jugando en su cancha e intentando usar ideologías, propuestas y políticas de mano dura que no le corresponden. Como es de esperar, jugar en otra cancha y con reglas ajenas continúa resultando en una predecible derrota.

Sin ir más lejos, la campaña del candidato de la coalición de derecha en 2009, Sebastián Piñera

(2010-2014), se centró en la lucha contra los delincuentes. Poniendo este elemento al centro de su discurso, el empresario llegó al poder en marzo de 2010. Su eslogan más recurrente fue “A los delincuentes se les acabó la fiesta”. Mientras tanto, y como ha sido la tónica desde el retorno a la democracia, los candidatos del ala progresista y de izquierda no lograron presentar nuevas propuestas de seguridad. Pero, ¿se les acabó efectivamente la fiesta a los delincuentes durante el gobierno del presidente Piñera? ¿Qué tan efectiva ha sido la propuesta entregada por estos sectores? Estas dos preguntas resultan clave para entender el escenario actual, entregando objetividad.

En términos generales, hay indicadores y señales mixtas que explican parcialmente una reducción en fenómenos relacionados con la inseguridad, como son la delincuencia y la victimización. Mientras tanto, por otro lado, y al faltar una mirada realmente profunda que explique la totalidad del fenómeno, parece que una porción bastante grande de fenómenos delictuales no están siendo considerados.

Por ejemplo, entre 2010 y 2013 según la “Enusc 2014” (Encuesta nacional urbana de seguridad) de la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior, la victimización se mantuvo entre el rango de 28,2 (2010) y 24,8 (2013), mostrando una baja respecto a 2009, al inicio del periodo, cuando se encontraba en 33,6, y a 2008, cuando fue de 35,3.

Otros indicadores muestran que no hay mayores diferencias, como en el caso de la victimización por robo o intento de robo en los últimos seis meses. Mientras que en 2010 fluctuó entre 33 y 40,2, los tres años anteriores estuvo en el rango de 41,7 y 36. Otro dato tiene que ver con los homicidios, que entre 2010 y 2013 fluctuaron, según el Ministerio Público, entre 1.416 casos en 2010, 1.614 en 2011, 1.459 en 2012 y 1.552 en 2013, lo cual representa una baja respecto a los años previos: en 2008 fueron 1.705 y 1.680 en 2010. En 2014 volvieron a subir, a 1.782.

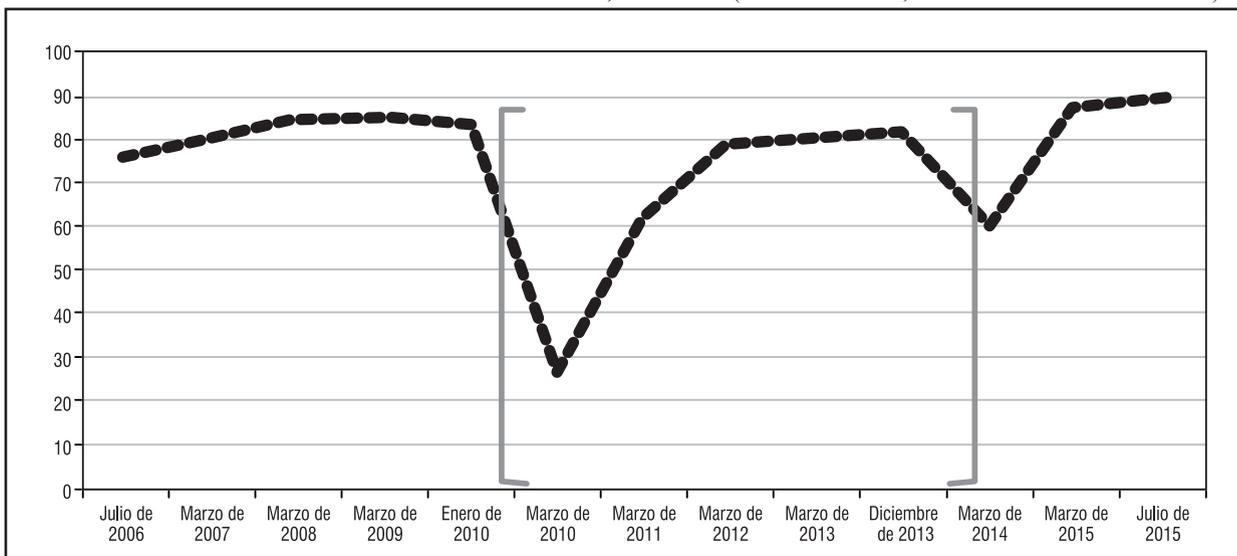
Por otra parte, al analizar las estadísticas correspondientes a la población penal, si bien hubo

un aumento en el periodo 2010-2013, se debe al comportamiento creciente y esperado a partir de 2000. Mientras que ese año la población penal en sistema cerrado llegaba a 32.051 y fue en aumento llegando a 50.923, en 2010 inició una baja durante el resto del periodo presidencial, llegando a 45.697 en 2013 y a 43.106 en 2014. En cuanto al sistema abierto, llegaba a 50.733 (Fundación Paz Ciudadana, 2014).

Tanto la promesa pública y recurrente de aplicar mano dura contra los delincuentes como algunas de las cifras mencionadas generaron efectos sobre la evaluación que la ciudadanía tuvo sobre el gobierno y su manejo de la delincuencia. En particular, estos efectos se vieron durante los primeros años del gobierno del presidente Sebastián Piñera, cuando la desaprobación se mantuvo en niveles bajos con respecto a lo visto en otros gobiernos. Mientras en enero de 2010, y solo tres meses antes de iniciar el periodo presidencial del presidente Piñera, la desaprobación del manejo llegaba al 83% (gráfica 1), al inicio de su periodo tuvo una baja radical, llegando a solo el 26%¹. Durante el resto de su mandato, la desaprobación se mantuvo, volviendo a los niveles iniciales. Sin embargo, entre marzo de 2010 y julio de 2011 no superó 80%.

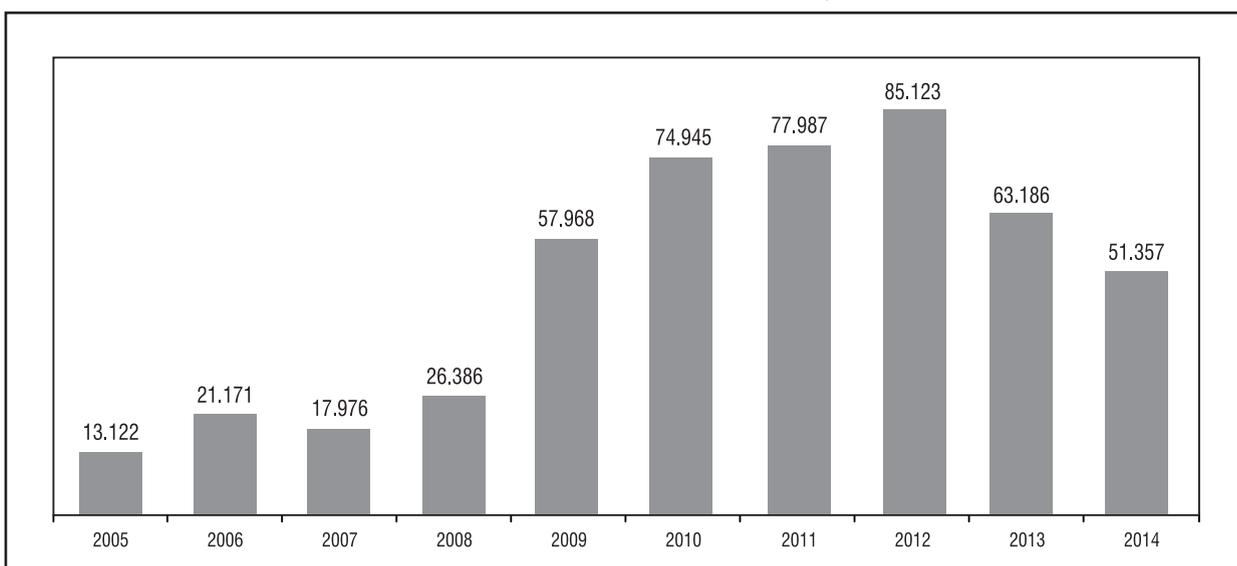
Por otra parte, las estadísticas relacionadas con las drogas mostraron también resultados relativamente positivos, al menos en el campo de las detenciones. Aun cuando el gobierno del presidente Piñera no dio señales de cambiar la ley de drogas, especialmente en lo que a control y detenciones se refiere, las cifras hablan de una realidad diferente. Mientras que en 2012 en Chile hubo 10.370 detenciones por ley de drogas, esta cantidad fue creciendo progresivamente, hasta llegar a su punto más alto en 2012, con 85.023. Lo que parecía un alza sostenida no solo en los últimos diez años, sino un comportamiento esperable para los años siguientes, experimentó una baja en 2013. Por primera vez desde 2002, las detenciones disminuyeron. En 2013 se redujeron a 63.186 y en 2014 a 51.357 (gráfica 2). Lo cual, de acuerdo con algunos expertos, se debe a una instrucción dada a las policías para que

GRÁFICA 1. DESAPROBACIÓN DEL MANEJO DE LA DELINCUENCIA, 2006-2015 (ENTRE CORCHETES, PERIODO DEL PRESIDENTE PIÑERA)



Fuente: elaboración propia con datos de GfK Adimark, 2015.

GRÁFICA 2. DETENCIONES POR LEY DE DROGAS EN CHILE, 2005-2014



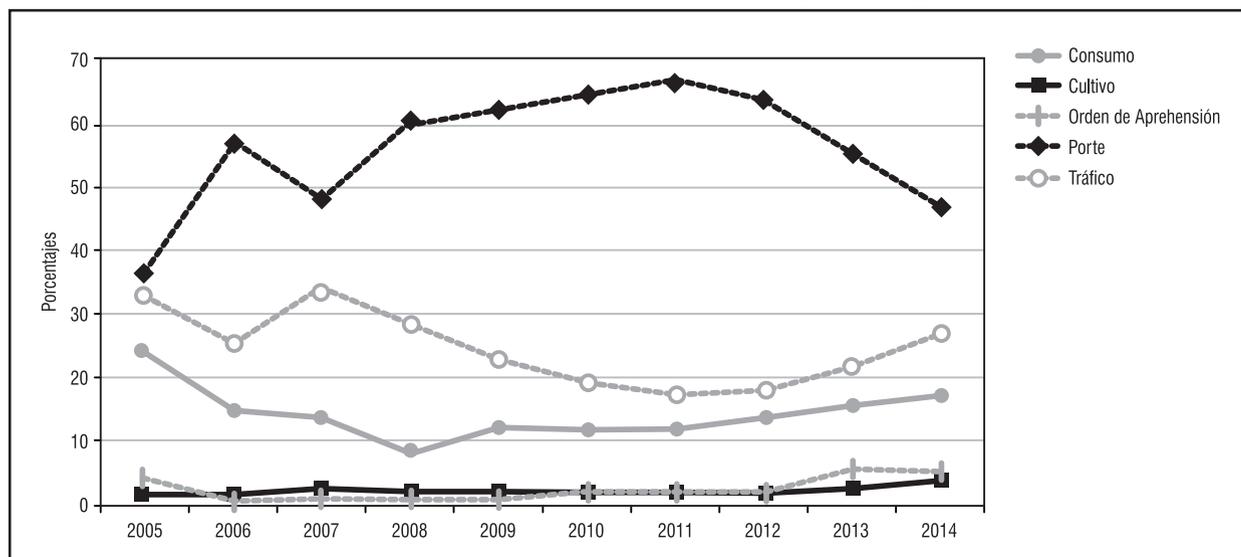
Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior, Chile, 2015.

bajaran el foco puesto en las detenciones por ley de drogas y dieran prioridad a la persecución de delitos de mayor connotación social y que tenían mayor impacto sobre la percepción de inseguridad en Chile. De ser así, la instrucción fue razonable y los efectos evidentes².

Al observar la proporción de casuales de detención en una perspectiva comparada vemos que durante el periodo 2010-2012 (que represen-

ta la continuidad del alza), si bien el aumento en las detenciones se mantuvo, estas se debieron principalmente a porte, pasando de representar 62,07% en 2009, a 64,67% en 2010 y a 66,55% en 2011 (gráfica 3). La proporción pertinente al tráfico mantuvo la baja sostenida que venía teniendo desde 2007, para solo volver a subir en 2012. Por otro lado, el porcentaje de detenciones por consumo y cultivo empezó a aumentar desde 2010 hasta la fecha. En concreto, durante los

GRÁFICA 3. PROPORCIÓN DE DETENCIONES POR LEY DE DROGAS (PORCENTAJES), 2005-2014



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior, 2015.

primeros años del gobierno del presidente Piñera esta alza se mantuvo, mostrando una baja solo en lo que respecta a porte. Cabe destacar que la baja en el número de detenciones durante 2013 coincide con su periodo de máxima desaprobación en lo que respecta al desempeño sobre la delincuencia.

El segundo gobierno de la presidenta Bachelet (2014-) no ha presentado grandes cambios en lo que respecta a estadísticas ni en políticas que hagan pensar que podríamos encontrar escenarios diferentes respecto a la seguridad. Esto se debe, en parte, a que desde su posesión en marzo de ese año solo ha pasado un año completo de evidencia, para contrastarla con la mala evaluación que recibe al respecto. Las cifras de 2015 son parciales.

A pesar de ser demasiado temprano en el periodo presidencial para contrastar datos, es posible apreciar que los índices asociados a la percepción de la inseguridad vienen aumentando progresivamente desde 2010. Así, por ejemplo, la percepción sobre el “nivel alto” de delincuencia en “la comuna”³ creció 55% entre el 2010 y 2014 (Fundación Paz Ciudadana, 2014). La baja en otros indicadores es clara también, caso de la prisión y las detenciones por la ley de drogas.

Respecto a esto último, es importante destacar que la proporción de detenidos por porte ha mostrado tendencias a la baja, y las estadísticas por tráfico han mantenido un aumento, acercándose a las proporciones vistas a inicios del 2000. En lo que respecta a detenciones, la variación entre el segundo trimestre de 2014 y 2015 es mínima: solo hubo cincuenta y cinco detenidos menos. Lo que sí es importante es el cambio que se sigue observando en las detenciones por porte, siendo las que presentan la mayor disminución, con 20,9% menos (Subsecretaría de Prevención del Delito (SPD), 2015).

Este panorama e información pueden contrastarse con la cantidad de denuncias: de acuerdo con datos del programa Denuncia seguro del Ministerio del Interior, que consiste en un canal telefónico con cobertura nacional que permite entregar información sobre delitos y que desde 2010 ha recibido más de setenta mil llamadas, de las cuales veinticinco mil han sido denunciadas, la información de delitos por ley de drogas ocupa un lugar central. Durante el primer semestre de 2015 correspondieron a 88,7% del total. En 2014, del total de delitos simples por esta ley ingresados al Ministerio Público, Denuncia seguro fue denunciante de 12% en el ámbito nacional

y de 30% en la Región Metropolitana. Respecto a resultados judiciales en la historia del programa (2010-2015), del total de las denuncias que terminaron en condena, 66% fue por delitos de microtráfico, 23% por tráfico, 7% por consumo y 3% por cultivo (Rettig, 2015). Durante el primer semestre de 2015 este porcentaje fue de 76% por microtráfico, 13% por tráfico, 9% por cultivo y 4% por consumo.

Cabe preguntarse entonces si las promesas y acciones de los sectores más conservadores han sido más efectivas que las de la izquierda solo respecto a lo que se percibe o más bien en términos reales. Al menos, en lo que a percepción de la opinión pública compete, es posible decir que sí han tenido más efectividad, a pesar de que en la mayoría de los índices que permiten analizar el fenómeno no se observan grandes diferencias. Mientras la magnitud del fenómeno puede ser cuestionable, lo tangible es que hoy los chilenos se sienten menos seguros.

Aquí está el centro del problema: mientras que hasta ahora no ha existido una oferta por parte del progresismo político para enfrentar el problema y, en consecuencia, no se ha generado una posibilidad real de mayor confianza por parte de la ciudadanía, la realidad, los logros y la evidencia tampoco se han comunicado bien. Al mismo tiempo, los análisis, las propuestas y soluciones de la sociedad civil y centros de pensamiento todavía no han logrado permear a los tomadores de decisiones o, al menos, a quienes llevan las banderas del progresismo dentro de las estructuras de poder. En consecuencia, y como hemos destacado al inicio de este texto, el estado actual de desaprobación era un fenómeno esperable. A juzgar por las señales actuales y la ausencia de cambios de fondo en la política, las críticas al manejo de la delincuencia no deberían mejorar a corto o mediano plazo. Esto último, entonces, también enciende las alarmas políticas, ya que la efectividad que ha demostrado la derecha para transformar la inseguridad en un discurso político hace pensar que podría estar en su mejor escenario para volver al poder.

2. DROGAS, NARCOS Y VÍCTIMAS: ESTADO ACTUAL DE LA PROBLEMÁTICA EN CHILE

No hay evidencia de que grandes organizaciones dedicadas al crimen organizado que hayan nacido y perdurado hasta el día de hoy estén operando en el país. Al menos, unas que tengan una magnitud similar a la de los grandes grupos que existen o han existido en otros países de América Latina. A pesar de esto, en el caso de las drogas el escenario presenta ciertas diferencias, ya que ahí sí es posible encontrar una presencia mayor en lo que a organización y poder respecta.

Si bien entre las décadas del 70 y el 90 hubo una presencia importante de carteles en Chile, derrocados o apoyados por la dictadura militar, actualmente la realidad es diferente. El escenario nacional actual se caracteriza por tener una serie de organizaciones y grupos que se autogestionan para cometer delitos o vender droga, sin trascender permanentemente como actores del crimen organizado. Es más, el crimen parece ser bastante desorganizado, mutando permanentemente y adaptándose a una serie de escenarios contingentes y relacionados con los esfuerzos de las policías y la represión que el estado ejerce sobre ellos. Sin ir más lejos, el más reciente estudio del departamento OS-9 (Departamento de Investigación de Organizaciones Criminales) de Carabineros de Chile, muestra que si bien la gran mayoría de los miembros de estas organizaciones son reincidentes, “No podemos hablar de organizaciones. Son grupos, bandas. Terminando “el trabajo” se separan. No se da como constante la permanencia en el tiempo”, detalla Marcos Jiménez, Mayor del OS-9 de Carabineros de Chile (Lezaeta, 2015). La forma en que estos grupos operan, de acuerdo con el mismo informe, se caracteriza por la mutación permanente:

De los asaltos a comercios y bancos se pasó a los robos con objetivos específicos, como farmacias, bencineras y mini mercados. Luego vinieron los cajeros automáticos, las tiendas de lujo con los llamados “alunizajes” y los camiones de valores. Y ahora están en una etapa “emergente” principalmente los robos

de autos de lujo, las estafas telefónicas y los “portonazos” [robo de automóviles en general, desde la puerta del hogar]. En esta línea de evolución se han mantenido constantes los robos a casas (Lezaeta, 2015).

Es más, el nivel de poder de estos grupos es bastante menor, y en oportunidades han recurrido a estrategias de “*marketing* delincencial” para hacer crecer su imagen y poder. Este es el caso de los Malditos, que consiguieron “simular decenas de robos tras pagar 20 millones a guardias y choferes de camiones de valores para fingir ser víctimas” (TVN, 2015).

Por otro lado, en el caso de los grupos dedicados al tráfico de drogas u otras actividades ligadas a la cadena de valor, sí se observa un mayor nivel de organización en sus estructuras y actividades. Un elemento no menor tiene que ver con el uso de armamento de fuego, lo que se debe principalmente a la alta disponibilidad de recursos que tienen en comparación con otras bandas delictuales. Cabe mencionar que las incautaciones de armas de fuego en operativos de droga se han mantenido relativamente estables en los últimos años, no superando las 621 y estando 39% de estas en la Región Metropolitana.

A modo de ejemplo, es posible destacar que los grupos más grandes y con poder que han existido en Chile durante los últimos años son los Cavieres, los Care’ Jarro y los asociados al *Cabro* Carrera, caracterizados todos por establecer grandes redes de tráfico, principalmente en la capital del país, y de profundizar sus redes en los barrios desde donde operaban. En 2012, un estudio de Ciper detectó que en el Gran Santiago existían ochenta y tres zonas ocupadas por los narcos, donde vivían 700.000 habitantes. Estas zonas tienen elementos en común: el número de denuncias es bajo, carecen de servicios, el transporte público es limitado y funcionan como puntos receptores y distribuidores de droga. Como es la tónica de zonas similares en el resto de América Latina, las bandas desempeñan un importante rol comunitario, supliendo de cierta manera al estado y entregando una serie de beneficios so-

ciales y protección a sus vecinos, a cambio de la complicidad y el silencio.

Los Care Jarro, por ejemplo, es una de las bandas más emblemáticas y poderosas que han sido detectadas y desarticuladas en Chile. Recibiendo “cargos de tráfico de droga, lavado de dinero, y asociación ilícita por ambos delitos, además de porte ilegal de armas” (Salazar, 2008), todos sus miembros terminaron con prisión preventiva en junio de 2008, y luego en la cárcel. Este último elemento no es menor, ya que cuando hablamos de la totalidad de sus miembros nos referimos a solo veintidós personas, lo que da cuenta de la magnitud reducida que estas bandas llegan a alcanzar. Claro está que los números aumentan cuando se cuantifican “los soldados” u otros actores que trabajan para ellos en los eslabones finales de la cadena. Sin embargo, estos en su mayoría no son miembros de las bandas.

Más allá de la gran concentración de bandas en la Región Metropolitana, el panorama en el resto de las regiones es bastante dispar. La zona norte de Chile, que contempla las regiones de Arica, Tarapacá, Antofagasta y Atacama, es donde aparte de la Metropolitana existe la mayor concentración de incautaciones, detenciones y proporción de encarcelados por delitos relacionados con drogas. En 2014 allí tuvieron lugar 27% de los procedimientos policiales por ley de drogas. Y allí se concentra también gran parte de la actividad ligada al tráfico, debido a la existencia de más de un centenar de pasos fronterizos ilegales que permiten la entrada de droga desde Perú y Bolivia.

Debido a este escenario, el gobierno de Chile emprendió en 2011 el Plan Frontera Norte (PFN), cuyo objetivo es combatir el crimen organizado en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta. Durante los tres primeros años, la inversión fue de más de 35 mil millones de pesos (USD\$50 millones). Este plan no estuvo exento de problemas.

La Cámara de Diputados formó una comisión investigadora que tuvo la finalidad de recabar

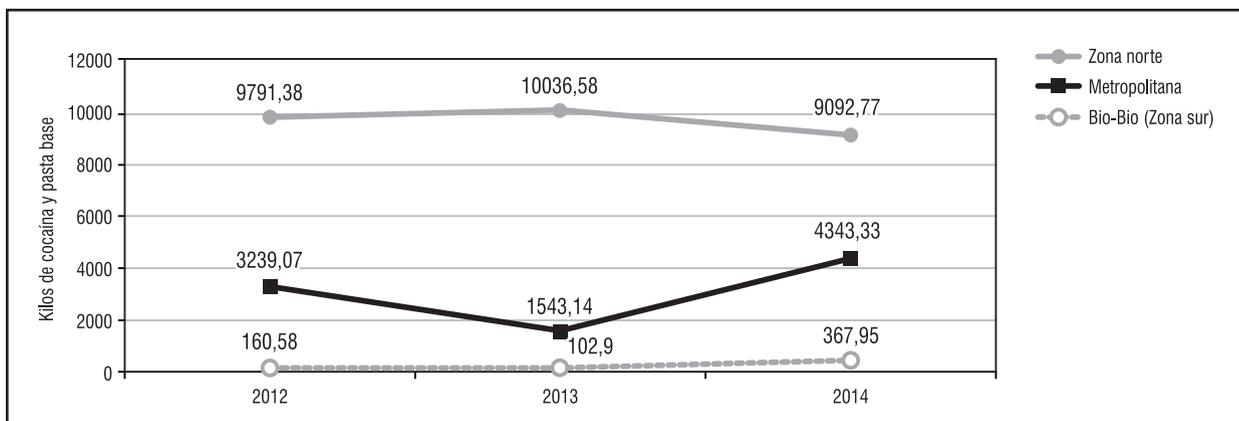
información sobre los cuestionados mecanismos de adquisición de tecnología para el Plan Frontera Norte. Una de sus conclusiones fue que “dentro del mercado público y de los procesos de compra existieron agentes corruptores, tanto públicos como privados, los cuales deben ser perseguidos y sancionados” (Cámara de Diputados, 2012).

Buena parte de las críticas que se le hicieron a este plan durante el proceso señalado tenían que ver con el verdadero impacto que había tenido sobre el ingreso de droga. Al mirar la evolución de los decomisos de cocaína y pasta base en esta zona, en los tres años siguientes al inicio del plan no se observan efectos positivos considerables. Es más, en 2014 las incautaciones volvieron a bajar, mientras subieron en las regiones Metropolitana y BíoBío (zona sur de Chile) (gráfica 4). En el caso de los decomisos de plantas de marihuana, durante el segundo trimestre de 2015, la región del Maule (en la zona sur también) vio un aumento dramático, pasando de ser responsable de 5,7 a 89,6% del total nacional. La región del BíoBío es muy importante para entender la posibilidad de que este fenómeno esté tomando lugar. Por esto, es clave un mayor nivel de monitoreo y análisis, ya que allí están ocurriendo una serie de fenómenos relevantes: así, la presencia de drogas y las incautaciones se han incrementado a medida que mayores esfuerzos se han he-

cho en la zona norte, pasando de 160 a 367 kilos desde que se comenzó a implementar el plan Frontera Norte en 2012. Si bien la evidencia no es concluyente, sí se ven patrones característicos del efecto globo: mientras se aprieta en una zona el problema suele moverse a otra. En este caso, los datos permiten iniciar la exploración de hipótesis relacionadas con el ingreso de la droga por otros puntos fronterizos no habilitados, donde hay menor resguardo y vigilancia, que es la situación que se observa en el sur del país. El aumento del tránsito e ingreso de drogas tiene efectos reales sobre los niveles de consumo que deben ser considerados como una señal más del desplazamiento del problema. Esta región presenta el cuarto nivel más alto de prevalencia de consumo de cocaína y pasta base en el país, y en los últimos años ha mostrado un aumento considerable pasando de 0,4 en 2010 a 1,4 en 2014 (Senda, 2015).

Otra característica de esta nueva situación es que quienes se vinculan son, en gran medida, jóvenes e incluso menores de edad. Aun cuando hay poca información respecto a la composición real del mundo del crimen organizado y del menos organizado en Chile, las estadísticas de los centros de reclusión de menores y jóvenes muestran una serie de elementos que ayudan a complementar los estudios analizados y su relación con el mundo de las drogas.

GRÁFICA 4. DECOMISOS DE COCAÍNA Y PASTA BASE DURANTE LOS TRES AÑOS POSTERIORES AL INICIO DEL PLAN FRONTERA NORTE, 2012-2014 (KILOGRAMOS)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior, Chile, 2015.

Un estudio reciente a jóvenes entre catorce y veintiún años en centros de reclusión, cuyo objetivo era determinar factores de riesgo en la manifestación de conductas delictivas, muestra evidencias respecto a su relación con las drogas y el tipo de actividad delictual en la que participan. Llama la atención las disparidades entre mujeres y hombres: por ejemplo, 17,4% de las adolescentes comenzó a delinquir traficando drogas, mientras que en los hombres esto no se reporta como inicio de su comportamiento. Esta diferencia se mantiene al mirar la causal de ingreso a un recinto penal, según la cual solo en 0,9 de los hombres es el tráfico de drogas, mientras en las mujeres llega a 17%. Sin demostrar que es la causal del inicio de conductas delictivas, cabe destacar que 94,8% de los jóvenes había consumido algún tipo de droga y 65% de las mujeres que lo hicieron lo había hecho seis meses antes de su ingreso al centro de detención (Reyes, 2014).

Ahora bien, mientras las mujeres participan en menor proporción en actividades ligadas al crimen en general, aumentan su proporción al momento de hacerlo en las ligadas al menudeo o tráfico de mayor escala. En el caso de las primeras, aun cuando tienen presencia, esta no es mayor. De acuerdo con Carabineros de Chile, “Se observa que pese al aumento de la participación de las mujeres, esta se reduce a actividades de menor importancia en la escala de poder. Es decir, las mujeres no están insertas en las redes de poder de la criminalidad” (Olea, Silva, Soto y Valenzuela, 2014). Es por esto que su participación suele ser mayor en actividades ligadas al narcomenudeo, en las que suelen ser no solo el eslabón más débil de la cadena, sino, también el último, en el que terminan siendo más funcionales y pagando costos más altos.

La cantidad de detenciones y encarcelamiento ayuda a obtener una mejor visión de lo que ocurre y de los costos que las mujeres pagan. En Chile, 58% de las encarceladas lo están por delitos relacionados con drogas, y 54% de ellas tiene solo entre dieciocho y treinta y cuatro años de edad. Estos porcentajes varían dependiendo de la región del país, especialmente en el norte y

centro, donde el tráfico es, hasta ahora, mayor que en el resto del territorio, tal como lo demuestran diversos estudios sobre la población penal. Por ejemplo, durante los últimos cuatro años, la tasa mayor estaba en la región de Tarapacá, con 234 por cada 100.000 habitantes, con Antofagasta llegando a 86 (Humanas, 2015). Otros estudios sobre poblaciones específicas muestran tasas y porcentajes similares.

Un estudio llevado a cabo por Loreto Flores en 2013 muestra que:

En la Sección Femenina de la cárcel de Antofagasta nos encontramos con que el 61% de los casos de ingresos, corresponde a un delito asociado al tráfico ilícito de drogas. Es decir más de la mitad de los casos de la región. (...) La cifra en relación con el mencionado tráfico aumenta cuando vemos los datos recogidos de la cárcel de la región de Tarapacá. El 78 % de los casos por los cuales las mujeres infractoras están reclusas corresponde a una infracción a la ley 20.000, o a la antigua ley 19.366. (...) La situación, lejos de cambiar, se incrementa en la región de Arica y Parinacota, constituyendo así el 88% de los casos en los cuales se encuentran reclusas las mujeres por una infracción penal (Flores, 2013: 45, 46).

Sin embargo, aun cuando estos grupos no sean necesariamente grandes bandas criminales o grupos organizados con actividades criminales permanentes, sus acciones son responsables de una serie de eventos delictuales que en ocasiones han generado atención mediática internacional por su magnitud, organización y fuerza. A modo de ejemplo está el llamado “robo del siglo”, perpetrado por una banda de delincuentes en el Aeropuerto de Santiago en agosto de 2014. Esta “banda” logró burlar los mecanismos de seguridad del aeropuerto, ingresar a la pista y robar, desde las correas que cargaban un avión, la suma de 6 mil millones de pesos (USD\$8,5 millones de dólares). Una serie de miembros de esta banda ya fue capturada, incluyendo al líder (Canal 13, 2015).

Al no tener cifras concretas respecto a la cantidad de droga que mueven estos grupos en Chile,

y cuántos de ellos lo hacen, es útil analizar los datos sobre las incautaciones, para obtener así una idea de lo que podría ser el tamaño del mercado en el país.

La Región Metropolitana de Santiago es donde se decomisa la mayor cantidad de cocaína respecto al total nacional: en 2014 allí fueron decomisados 1.578,72 kilos, en 2013 fueron 571,37 y 704,96 en 2012. Este aumento contrasta con la situación en la región de Tarapacá, donde en 2014 se retuvieron 687,74 kilos y en 2013 la cantidad llegó a 1.059,47. En 2014 los kilos retenidos fueron 4.073,50, siendo 2.932,77 en 2013.

Respecto a pasta base de cocaína, en 2014 la región con mayores incautaciones fue Antofagasta, con 3.581,31 kilos, seguida de Tarapacá con 2.843,03 y de la Metropolitana, con 2.762,61. Cabe destacar que de acuerdo con la Policía de Investigaciones, “más del 60% de clorhidrato de cocaína y sobre el 75% de pasta base proviene de Bolivia” (Figueroa, 2012).

En cuanto a marihuana procesada, de un total de 24.385,86 kilos decomisados en 2014, 7.644,13 lo fueron en Tarapacá, 4.440,18 en Coquimbo y 3.347,57 en la Región Metropolitana. En 2014 se incautaron 256.816 plantas de marihuana, 63.103 de ellas en Coquimbo, 61.370 en Valparaíso y 58.011 en O´Higgins. Uno de los principales datos respecto a la incautación de plantas es la variación en la región de O´Higgins entre 2012, cuando fueron decomisadas 65.385, 2013, cuando la cantidad llegó a 108.549, y 2014, año en que bajó a 58.011. Cabe destacar que, en general, en todas las drogas estudiadas la cantidad incautada muestra variaciones importantes entre año y año, duplicándose incluso en relación con años contiguos (Ministerio del Interior, 2015).

El Plan nacional de seguridad pública y prevención de la violencia y el delito del Ministerio del Interior, presentado en agosto de 2014, incluye una serie de propuestas para resolver estos y otros problemas. Aun cuando la gran mayoría de ellas todavía no han sido implementadas, sí hay una serie de declaraciones de intenciones que podrían dar luces respecto a las estrategias que

el gobierno pretende desarrollar. En el caso de la lucha contra el narcotráfico y las drogas, se destaca el Plan microtráfico cero (MT0), puesto en marcha durante el segundo semestre del mismo año y que examinaremos más adelante.

Antes, cabe resaltar dos aspectos respecto a este Plan nacional. Primero, ahí se mencionan las dos comisiones especializadas para proponer modificaciones a la ley de drogas: la de Control, a cargo de la Subsecretaría de Interior, y la de Salud, a cargo del Servicio Nacional para la Prevención del uso de Drogas y Alcohol (Senda). La primera ha avanzado en su trabajo sin que todavía se conozcan sus conclusiones, y entre los elementos considerados está la importancia de incorporar “conductas y elementos indiciarios que permitan diferenciar, de manera objetiva, el consumo del microtráfico” (Ministerio del Interior, 2014). Si bien este esfuerzo es destacable y puede entregar mayores insumos para terminar con el área gris que impide diferenciar entre ambos, queda corto frente a la necesidad de reglamentar claramente las diferencias. La segunda comisión, la de Salud, tuvo una corta vida y participación limitada, lo cual llevó a que su trabajo no finalizara y sus miembros quedaran frustrados, aumentando así la brecha entre el gobierno y la sociedad civil en lo que a políticas de drogas se refiere.

Segundo, volviendo al Plan MT0 del Ministerio del Interior, este se presentó en junio de 2014 y tiene como objetivo desbaratar grupos dedicados al tráfico de cantidades menores de droga. Esta iniciativa se desarrollará en primera instancia en setenta y cuatro comunas, donde se registran 82% de los delitos de mayor connotación social. Esto por medio de la disposición de más personal y grupos especializados de la Policía de Investigaciones (PDI) que se puedan enfocar en intervenir los sectores seleccionados. El primer objetivo definido fue reducir en 10% los puntos de venta de droga de una base estimada en dos mil existentes en el país (Ministerio del Interior, 2014). Tras los primeros siete meses, la PDI reportaba haber desarrollado cerca de dos mil procedimientos, con dos mil veintitrés detenidos, la

reducción de seiscientos treinta y cinco puntos de venta, la incautación de ciento veintiocho armas de fuego y la meta inicial de desarticular 10% de los puntos de venta ya a los siete meses llegaba a 32% (Muga, 2015; Policía de Investigaciones (PDI), 2015).

Una serie de aspectos llaman la atención sobre el Plan MT0, entre ellos que parece responder a una necesidad de corto plazo, dejando de lado las consecuencias que podría tener a mediano y largo plazos. La evidencia muestra que estas estrategias suelen estar definidas por el efecto globo. Sin ir más lejos, ya mencionamos lo que se observa en la región del BíoBío y los posibles efectos del “apriete” en el norte del país por iniciativas como el plan Frontera Norte. Si bien la cobertura territorial es menor cuando se observa la ejecución del MT0, esta suele ser un factor que amplía las posibilidades de que el problema solamente se mueva. La gran pregunta que enfrenta esta iniciativa es: ¿logrará reducir el microtráfico o solo ayudará a desplazarlo? La evidencia muestra cómo intentos similares solo han logrado esto, ya sea gracias a la lógica del “efecto globo”, que demuestra cómo empujar el cultivo o el tráfico simplemente lo mueve a otro lugar, o la del “efecto cucaracha”, según el cual las redes criminales o de tráfico se desplazan a otros territorios en busca de “refugio seguro y autoridades más manejables” (Bagley, 2012).

Si bien estas estrategias pueden erradicar el problema de territorios específicos y sectores determinados, no tienen efectos significativos sobre el global de los mercados, la violencia general ni, menos, sobre las tasas de consumo de drogas. Estas estrategias suelen resultar en el mero desplazamiento de los vendedores hacia otro lugar, modificaciones sobre los mecanismos y horas de venta o el incentivo de nuevos formatos de hacer dinero de forma ilegal (Jacobson, 1999). Es más, dependiendo de la intensidad y el carácter represivo, contribuyen a sofisticar la actividad (Aitken, 2002), incrementar problemas ligados a la salud pública (Dixon, 2001) y aumentar la violencia, debido al reacomodo de los grupos de poder mediante la violencia entre

las bandas en nuevos territorios. En ambos escenarios, las organizaciones terminan acumulando mayor poder. Sería lamentable que el MT0 terminara por ampliar el problema y sus efectos se viesen limitados solo a aumentar la sensación de seguridad en territorios específicos.

3. LA “MARIHUANIZACIÓN” DEL DEBATE Y LA OBSESIÓN CON EL TRATAMIENTO

El 14 de marzo de 2014, tres días después de asumir como presidenta de Chile, Michelle Bachelet dijo: “El problema de la droga en Chile no es el consumo individual o medicinal, sino las redes de narcotráfico que asolan las calles de nuestro país y ahí vamos a poner nuestros esfuerzos principales (*sic*)” (Bachelet, 2014). Si bien esta declaración simplifica un problema complejo, daba mayor claridad respecto al tono con el que su administración enfrentaría el asunto de las drogas, quedando claro que el énfasis no se haría en la persecución de los usuarios, sino sobre las redes del tráfico. Estas declaraciones eran coherentes también con el programa de gobierno presentado durante su candidatura, en el que propuso evaluar la efectividad de la ley 20.000, la categorización de las drogas y la posibilidad de quitar el foco penal sobre comportamientos menores de carácter personal relacionados con la ley de drogas, trasladando gran parte de estos casos del sistema penal a los juzgados de Policía local, abriendo así la puerta a la despenalización.

No obstante lo propuesto en la campaña, poco tiempo después de la llegada de la presidenta Bachelet al poder hubo una serie de cambios en la institucionalidad a cargo de las políticas de prevención y rehabilitación de drogas, que tiene también la labor de asesorar al gobierno en estas materias. El Senda quedó en manos del psiquiatra Mariano Montenegro, quien al referirse al cannabis sostuvo una opinión contraria a la de la presidenta: “El problema de la marihuana en Chile es el consumo, no el tráfico” (*El Desconcierto*, 2015). Esta afirmación constituyó el inicio de una serie de declaraciones que cambia-

rían el foco, poniendo al consumo problemático, terapéutico y recreativo en el centro del debate nacional sobre drogas. Punto seguido, el director del Senda dejó clara su agenda en contra del cannabis y la necesidad de tratar a los usuarios, que de acuerdo con su interpretación de las cifras correspondían en gran parte a usuarios problemáticos. Las declaraciones continuaron, dando a conocer ideas como que “la marihuana aumenta la locura” (Becerra, 2015). Además, durante la presentación del estudio de consumo hecho por el Senda dijo que “El 60% de los adolescentes que tenemos en tratamiento en Chile es por marihuana” (Guzmán, 2015), porcentaje cuestionado por varios expertos ya que confunde, convenientemente, razones de ingreso con comportamientos de consumo al momento del ingreso.

Argumentos dados por una serie de actores políticos y, en especial, por el director del Senda, dejan al descubierto la falta de profundidad con la que las autoridades continúan tratando el asunto. Reducir la problemática a un asunto de seguridad o de consumo deja fuera una serie de consideraciones intermedias necesarias para entender e interpretar el fenómeno, junto con factores intermedios que requieren de más de una visión para lograr cambios y mejoras. Cuando el debate se plantea en términos de posiciones absolutas y polarizadas es muy poco lo que se puede lograr en cuanto a políticas públicas. Como se mencionó, la esperanza de un cambio sigue estando en el Congreso Nacional.

4. POLÍTICA DE DROGAS EN EL CONGRESO: EL PROYECTO QUE BUSCA DESPENALIZAR EL AUTOCULTIVO Y REGULAR EL PORTE

A pesar de la negativa del Senda a legislar al respecto, el 7 de julio de 2015 la Cámara de Diputados de Chile aprobó en general el proyecto que despenaliza el autocultivo de marihuana en el país. Sesenta y ocho diputados votaron a favor de la medida que busca permitir el consumo de cannabis con fines medicinales y recreativos y despenalizar el cultivo de marihuana para uso

personal. La iniciativa aprobada modifica la ley de drogas, permitiendo el cultivo de hasta seis plantas por domicilio, su consumo con fines definidos como terapéuticos, con prescripción médica, y autoriza un porte máximo de diez gramos para consumo personal. Un grupo importante de diputados sostuvo que el proyecto podría haber sido despachado en su totalidad (para pasar a votación en el Senado) si el ejecutivo hubiese tenido una presencia real en el debate de la Comisión de Salud de la Cámara. Sin embargo, y como esto no fue así, el proyecto volverá a la Comisión para ser votado en particular.

El proyecto en debate es apoyado principalmente por parlamentarios de la Nueva Mayoría (actualmente la coalición gobernante) y tuvo el rechazo de la Alianza (coalición opositora al gobierno). Los argumentos de los opositores se basaron principalmente en que, de acuerdo con ellos, estas medidas “abren la puerta al narcotráfico” en Chile. El diputado de Renovación Nacional (RN) René Manuel García dijo que “yo por lo menos no voy a permitir que mi voto ampare a los traficantes de este país” (Emol, 2015).

Este proyecto busca cambiar diferentes partes de la actual ley de drogas, consideradas negativas para la sociedad chilena, entre ellas la falta de definiciones respecto a las cantidades de porte, el impedimento de hacer uso del cannabis con fines terapéuticos y la penalización de su cultivo para fines personales. Sin embargo, hay casos que han abierto la esperanza de avanzar en una regulación más amplia.

Respecto al cultivo, la ley actual lo prohíbe a menos que se “justifique que están [las plantas] destinadas a su uso y consumo personal exclusivo y próximo en el tiempo” (Congreso Nacional de Chile, 2012). Como es evidente, la ley es muy vaga en su definición, dejando abierta una serie de interrogantes y espacios que han sido usados arbitrariamente por policías y jueces. Al no establecer exactamente lo que define el consumo personal y la proximidad en el tiempo, son otros quienes definen qué cantidad es la adecuada. Infringir esta ley y no justificar lo mencionado pue-

de tener como consecuencia la pena de presidio menor en su grado máximo (hasta cinco años) a mayor en su grado mínimo (hasta diez años) y multa de cuatrocientas unidades tributarias (USD\$25.000 aproximadamente) mensuales.

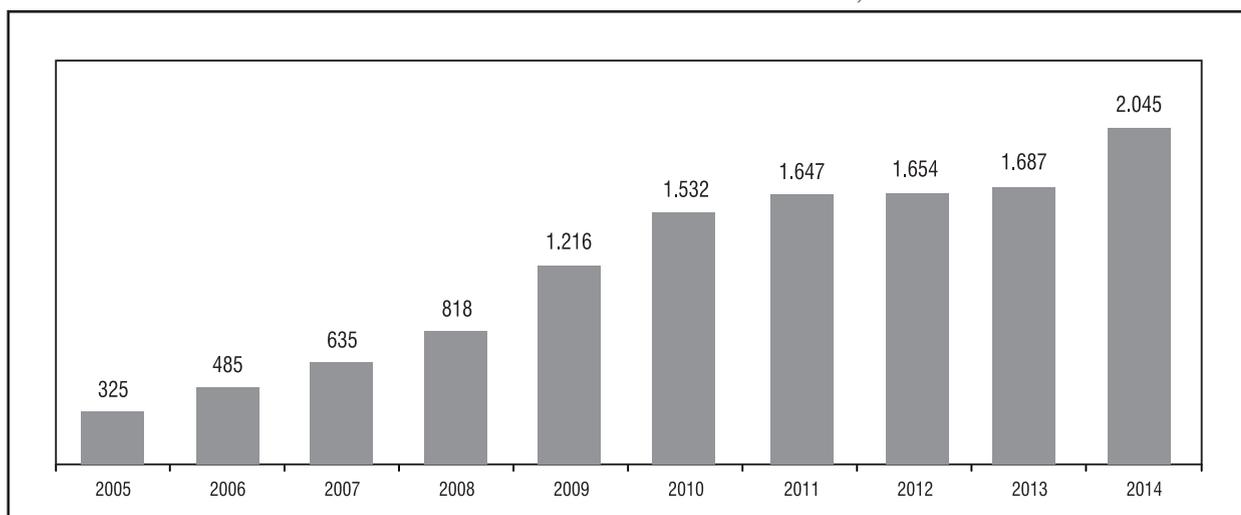
Esto ha abierto la puerta para interpretaciones varias, que en muchos casos han llevado a que quienes cultivan para su uso personal sean tratados como traficantes. Lo que el proyecto de ley mencionado busca es definir un umbral de seis plantas, que inmediatamente se defina como uso personal. Al mirar las cifras de detenciones por cultivo (gráfica 5), vemos que a partir de 2004 se incrementaron considerablemente, pasando de ciento sesenta y dos en dicho año a dos mil cuarenta y cinco en 2014. Otro indicador es la cantidad de plantas decomisadas en Chile año a año. Aun cuando no hay claridad respecto a qué porcentaje está destinado al consumo personal o al tráfico, en 2014 fueron 256.816, una leve baja en relación con las 288.379 incautadas el año anterior.

Otro de los objetivos del proyecto es definir los parámetros de porte de droga permitidos en el país, respecto a lo cual hay una situación bastante similar a la que ocurre con el cultivo. La vaguedad con que está establecido en la ley deja abierta la posibilidad de interpretaciones

en cuanto a parámetros de uso personal y próximo en el tiempo. El proyecto de ley en cuestión busca definir un parámetro de porte en los diez gramos de cannabis para el uso personal. Nuevamente, al analizar las cantidades de detenidos por porte, es imposible determinar qué porcentaje corresponde realmente a porte para consumo personal y qué cantidad a tráfico. En 2014, el 46% del total de detenciones por ley de drogas correspondía a porte.

El debate en torno a las cantidades permitidas para el porte abrió la puerta del debate sobre la definición de parámetros para diferenciar el tráfico del microtráfico. Hoy tampoco existe claridad respecto a estas diferencias, por lo que hay gran incertidumbre no solo sobre la clasificación, sino sobre todo respecto a las penas, los tipos penales y las posibilidades de que los condenados opten por beneficios. Académicos y juristas han explorado las implicancias de esta falta de claridad. Olea y otros, por ejemplo, sostienen que en la ley tanto el tráfico como el microtráfico han quedado indeterminados. “En conclusión, se aprecia que el tráfico de pequeñas cantidades ha quedado indeterminado tanto en su límite superior (tráfico propiamente tal) como en su límite inferior (porte, falta o porte-impune)” (Olea, Silva, Soto y Valenzuela, 2014).

GRÁFICA 5. CHILE: DETENCIONES POR CULTIVO DE MARIHUANA, 2005-2014



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior, Chile, 2015.

Por último, otro de los elementos que busca este proyecto es abrir la puerta para los usos terapéuticos del cannabis, al establecer que el cultivo y el porte establecidos no son solo para usos personales y recreativos, sino también para usos terapéuticos y medicinales, según la situación. De acuerdo con el estudio más reciente del Observatorio Latinoamericano de Políticas de Drogas y Seguridad Humana de Asuntos del Sur, en una escala de 1 a 10, los chilenos entregan un 7,94 de aprobación al uso terapéutico de la marihuana, siendo el país que tiene la evaluación más alta entre los nueve estudiados (Observatorio Latinoamericano de Políticas de Drogas y Seguridad Humana (OPDSH), 2015). Este reconocimiento va de la mano con el apoyo creciente que los usos medicinales están teniendo en el país y en el mundo, y ha sido influido por la regulación de los usos terapéuticos del cannabis en algunos estados de Estados Unidos.

A pesar del debate en el Congreso, específicamente sobre los usos terapéuticos, en mayo de 2013 el alcalde de la comuna de La Florida, Rodolfo Carter (UDI), sorprendió a todo el país al señalar que iba a solicitar permiso al SAG (Servicio Agrícola y Ganadero), con apoyo de la Fundación Daya, para iniciar el cultivo de cannabis con fines exclusivamente medicinales. Esta solicitud fue aprobada el 8 de septiembre de 2014, transformándose en la primera iniciativa de cultivo legal de cannabis en Latinoamérica (*Cooperativa*, 2014). En abril de 2015 comenzó la cosecha del primer cultivo de cannabis legal en la historia de Chile, con una proyección de generar una fase que implementaría un sistema de información, acompañamiento y seguimiento de los pacientes suscritos al programa (Fundación Daya, 2015). Al día de hoy, una serie de municipios del país ya han iniciado procesos para sumarse a La Florida.

Por último, en septiembre el ejecutivo adelantó que propondría, por medio de observaciones al proyecto de ley examinado, una reducción en la cantidad de plantas (a una) y en el porte (a cuatro gramos). Observaciones carentes de sustento técnico y que al ser miradas con objetividad tendrían efectos peores de los existentes. El

país podría terminar con más personas detenidas solo por portar o plantar para su uso personal. Queda claro entonces que esas observaciones terminarían contradiciendo las intenciones iniciales de la presidenta en su programa. De ser así, el escenario positivo actual en torno a la política de drogas podría sufrir su mayor revés.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Es necesario destacar, primero, una de las ideas centrales presentadas en este texto: el progreso en Chile sigue sin ser capaz de generar una oferta efectiva y creíble para enfrentar la inseguridad y la problemática de las drogas.

Como se vio, independientemente de los indicadores que muestran la magnitud real del fenómeno de la seguridad en el país y de las interpretaciones que se le pueda dar al problema, la ciudadanía no se siente segura y no hay tampoco señales claras de que estas tendencias vayan a ser revertidas a corto plazo, a menos que nuevas formas de combatir la delincuencia y el delito sean fundamentadas en una nueva forma de entender el fenómeno. Esta es una reflexión que divide a quienes sostienen que el asunto es una percepción errada (alimentada por actores y motivaciones secundarias) y quienes dicen que la percepción es el resultado de una realidad. Es más, la sobresimplificación del problema con base en estos dos argumentos ha dejado de lado otros elementos que es necesario analizar: la crisis de confianza por la que pasan gran parte de las instituciones en el país y la carencia de modelos explicativos amplios que logren explicar la magnitud real de la inseguridad en Chile. En este contexto, es prácticamente imposible pedirle a los ciudadanos que se sientan seguros. Mientras que la evaluación positiva del gobierno llega a 18%, la de la Cámara de Diputados es de 12% y la del Senado de 14% (GfK Adimark, 2015), una serie de cuestionamientos recaen también sobre las policías, la iglesia y el empresariado. Ni el poder ejecutivo ni el legislativo son bien evaluados por la ciudadanía, que ve la incapacidad de los

entes ligados a la responsabilidad y capacidad de proteger, de brindar alternativas que den resultados, más allá de la mano dura y el prohibicionismo.

Este reconocimiento genera una serie de consideraciones:

- ♦ Primera, la sensación de inseguridad y la desaprobación de la labor realizada genera desconfianza de quienes gobiernan. Los chilenos no sienten que su seguridad esté en buenas manos. Esta desconfianza afecta de manera importante otras áreas de la gestión y tiene impactos reales sobre la gobernanza. Mientras la inseguridad alimenta la desconfianza en las instituciones y esta última alimenta también la inseguridad, es posible caer en un círculo vicioso del cual es muy difícil salir. La crisis de confianza es tan amplia que aislar un fenómeno como la seguridad por sí solo es una irresponsabilidad. Partir por reconocer esta realidad es el primer paso para enfrentar el desafío. Para muchos, este es el fracaso de una de las principales responsabilidades del estado, la de proteger.
- ♦ Segunda, la inseguridad abre focos políticos que son muy convenientes para los sectores de derecha que históricamente se han beneficiado del discurso de mano dura. Teniendo en cuenta la situación actual, en la que las críticas al manejo económico se mezclan con las críticas a la seguridad, irremediablemente se abre una gran puerta para que la derecha vuelva a transformarse en una alternativa atractiva de gobernar el país.
- ♦ El impacto real y la preocupación de que la derecha vuelva a gobernar va más allá de cálculos electorales y tienen que ver con que al volver, en medio de este escenario de inseguridad y desconfianza, lo hacen con un piso que les da un grado de impunidad para llevar a cabo políticas de mano dura y endurecimiento injustificado. Mientras muchas de estas políticas pueden llegar a ser altamente cuestionables hoy, en escenarios como los descritos pueden pasar a ser toleradas sin ser

cuestionadas, a pesar de vulnerar derechos y garantías.

- ♦ Cuarta. Urge profundizar la comprensión del fenómeno de la inseguridad y las variables delictuales o antisociales que a esta contribuyen. Queda claro que no estamos mirando el total del fenómeno, ya que es prácticamente imposible y bastante poco serio argumentar que los ciudadanos se sienten inseguros gracias al rol de los medios de comunicación. Esta es una forma extremadamente simplista de abordar el fenómeno.
- ♦ Quinta, es necesario recalcar la importancia de las estrategias comunicacionales. No basta solo con implementar políticas efectivas: es importante también prestar atención a la manera en que se comunican por medio de acciones y discursos. Por ejemplo, mientras desde el Senda se obsesionan por comunicar aumentos en el consumo de marihuana, dejan de lado los avances en la reducción de su consumo problemático en los estratos medios y bajos. La lógica de la inseguridad y el terror como un negocio mediático, al ser política y administrativamente conveniente como mecanismo de poder, se hace presente con fuerza en el discurso de autoridades y actores políticos, profundizando aún más el escenario actual. Para mejorar los niveles de confianza y la sensación de que los ciudadanos se sientan libres de amenazas, urge revertir la sensación de inseguridad, empezando por los discursos políticos. Tan importante como una Subsecretaría dedicada a la prevención del delito debe ser una repartición especializada en evaluar los mensajes comunicacionales, diseñar estrategias de comunicación y acción, y contrarrestar las lógicas mencionadas, encarando de manera frontal y con evidencias a los que basan su actuar en el discurso del terror y el sensacionalismo.

Segundo. En términos puntuales respecto a la política de drogas, el consumo, el narcotráfico y el rol que tienen en el debate sobre seguridad, cabe destacar que continuar con la separación de

los fenómenos solo contribuye a profundizar el problema. Este debe ser tratado desde una perspectiva múltiple y reconociendo sus complejidades. El número de detenidos y su perfil, los niveles de consumo, el empoderamiento lento pero real de grupos criminales gracias a la venta de drogas, junto con la forma errada en que se siguen conduciendo las políticas nacionales, generan una alerta final de que ya es tiempo de cambiar el rumbo, no solo en lo discursivo, sino en lo legal. Además, es necesario continuar mostrando que los efectos de la política siguen siendo demasiado altos y afectan principalmente a los jóvenes, las mujeres y quienes menos tienen. Esto último debe ser el pilar central de la problemática planteada por el progresismo para abordar el fenómeno. Desde ahí, la regulación surge como una alternativa responsable para establecer reglas claras donde no las hay.

Los desafíos relacionados con la política de drogas en Chile son:

- ♦ La ley 20.000 tiene una serie de ambigüedades que no permiten diferenciar de manera objetiva entre consumo, microtráfico y tráfico, las cuales deben ser corregidas para impedir que más inocentes, especialmente mujeres, jóvenes y quienes menos tienen, sigan pagando costos desproporcionados. Establecer parámetros lleva a fundamentarlos con base en la realidad. Por ejemplo, si el límite de porte o cultivo termina siendo bajo e irreal, los efectos serán los opuestos y terminaremos con una ley que generará más detenidos y una serie de efectos negativos.
- ♦ Para complementar las reformas a la ley, es necesario también un diálogo más efectivo con las policías e instruir nuevas prácticas. Son ellas las que pueden generar un impacto inmediato sobre las detenciones y calibrar desde el primer contacto la forma en que el estado converge con la ciudadanía en estas temáticas. En otras palabras, las policías tienen la oportunidad de suavizar la mano deteniendo a menos personas por ley 20.000, para dedicar sus esfuerzos a prevenir y controlar una serie de otros delitos que sí tienen un impacto real sobre la seguridad. Esta no es una decisión reglamentaria, sino política, y debe ser liderada desde el Ministerio del Interior.
- ♦ El gasto debe ser responsable. Un servicio como el Senda, enfocado en la prevención y rehabilitación, no puede seguir destinando desproporcionadamente más recursos al tratamiento y dar menos importancia a la educación y la prevención. No es posible seguir tratando a los usuarios, ciudadanos, como pacientes enfermos que deben ser parte del sistema privatizado y subvencionado por el estado, que provee tratamiento. Los incentivos están mal puestos y caemos en el riesgo de que para muchos sea más conveniente categorizar a más usuarios de droga como usuarios problemáticos. En suma, este modelo reacciona a una carencia generada por sí mismo. Al prestar poca atención a la prevención y la educación, junto con negar la importancia de empoderar a los usuarios de drogas (por seguir pensando que un mundo libre de drogas es posible), alimenta a mediano plazo la demanda por tratamiento. En otras palabras, el vacío sobre las estrategias territoriales y la atención temprana incrementan el consumo irresponsable y la mayor demanda por tratamiento en el futuro. Esta es una política irresponsable que debe ser corregida lo antes posible en lo administrativo y en lo presupuestal. De lo contrario, año a año el servicio demandará más recursos y el problema seguirá creciendo.
- ♦ El Senda no puede seguir siendo la piedra en el zapato que constantemente traba los esfuerzos que desde el mismo gobierno se hacen para mejorar las políticas actuales. Si bien este es un servicio autónomo, su dirección es de expresa confianza del presidente de la República. Por ende, debe reflejar la visión política y programática del gobierno que la ciudadanía eligió democráticamente para gobernar, no los intereses y agendas personales.
- ♦ Para enfrentar el dilema del tráfico, primero hay que quitarle una fracción del poder a los

narcos. Esto parte por despenalizar y regular la forma en que las personas adquieren el cannabis, para luego analizar otras drogas. La prohibición no solo garantiza flujos considerables de recursos, sino que victimiza a miles de personas al obligarlas a interactuar con delincuentes y desprotegiéndolas totalmente, al poner en manos de estos últimos el destino de lo que se consume y cómo se consume. El estado actual de la política continúa empoderando al narco y debilitando al ciudadano, generando puntos débiles de gran relevancia sobre la seguridad.

- ♦ En el caso de planes como MTO y similares, es necesario poner atención sobre los efectos que pueden tener, y en casos, agravar el problema, no solo por medio de la fragmentación de los actores, sino por su posible mayor empoderamiento. Cabe destacar que existen una serie de acciones para impedir que esto ocurra. Políticas de prevención situacional pueden considerar mecanismos que ayuden a enfrentar el problema y no a barrerlo a otro lado. Estas estrategias solo terminan por mover el problema a sectores más vulnerables, situando el fenómeno cerca de los más pobres. Por esto es importante pasar de usar el territorio como un foco de control a una herramienta de reducción de daños. En paralelo, la actividad policial debe ser principalmente disuasiva y educativa, y estar complementada por otros actores ligados al trabajo comunitario y la salud pública. Los policías deben ser resolutivos, manejar mecanismos de mediación, incluyendo a otros actores de la salud pública o de bienestar social. “Estas estrategias de intervención, impiden que el problema se siga expandiendo a otros territorios” (Vergara, 2015). Esto último es importante, ya que la evidencia muestra que si los ejemplos muy localizados de ‘desorden’ no son enfrentados, se magnifican y aceleran el declive y deterioro de las ciudades en su totalidad (Hope, 1994).
- ♦ Es momento de repensar cómo se está midiendo en el país el impacto de las políticas de drogas. Qué y cómo se define el éxito o fracaso de una política requiere de una re-

flexión profunda. Por ejemplo, basar el análisis en la prevalencia o en los aumentos o disminuciones relativas del consumo es partir de una forma demasiado básica de medición. El foco no debe estar en la cantidad, sino sobre el impacto y la profundidad del fenómeno, su grado de complejidad, su aspecto problemático y una serie variables cualitativas que además de ayudar a entender mejor la relación que la persona tiene con las drogas, permitan sobre todo comprender el curso que las políticas deben tomar.

- ♦ Finalmente, el debate actual nacional y en el Congreso, debe preparar el escenario para un debate más profundo y de fondo, que tenga que ver con la definición de un modelo regulador amplio y responsable para un gran número de drogas de base vegetal.

Por último, Chile sigue siendo un país aislado de su vecindario. Las políticas nacionales destinan una proporción muy desigual para reprimir y contener el problema fuera de las fronteras.

- ♦ Un territorio impenetrable es imposible de lograr y la porosidad de las fronteras chilenas representa un desafío para innovar en lo que a soluciones se refiere. Apertura al mercado de coca boliviano e, incluso, a la producción de cocaína con fines científicos y medicinales puede ser una alternativa realista y viable, y, también, servir de válvula de escape a países vecinos que están rodeados de presiones políticas que los tienen acorralados. Más que aislar el fenómeno de la droga, es necesario abordarlo integralmente.
- ♦ En cuanto al crimen transnacional, es evidente que el país primero debe concretar las promesas que están sobre la mesa para luego hacerlas viables con los países vecinos. Por ejemplo, el Banco Unificado de Datos (BUD), tarde o temprano debe ser también una herramienta de cooperación internacional que ofrezca a los gobiernos mecanismos independientes de consulta y traspaso de información, más allá de lo que ya ofrecen la Interpol y los protocolos existentes.

- ♦ Para finalizar, es necesario destacar que hay una serie de debates pendientes, bilaterales y multilaterales. Uno de ellos tiene que ver con la inmigración y la forma en que los países de la región van a enfrentar un fenómeno inevitable y que de ser abordado responsablemente puede terminar siendo muy virtuoso, no solo en lo que a seguridad y economía respecta, sino sobre todo en cuanto a los derechos humanos y el bienestar regional. Otro debate es la trata de personas y su relación con la inmigración, el tráfico y la seguridad, con aristas similares a las expuestas.

REFERENCIAS

- Aitken, C. 2002. "The impact of a police crackdown on a street drug scene: Evidence from the street". *International Journal of Drug Policy*. 13 (3).
- Bachelet, M. 2014. 14 de marzo. "Michelle Bachelet: "El problema de la droga en Chile no es el consumo individual o medicinal"". *CNN Chile*. D. Matamala, entrevistador.
- Bagley, B. 2012. *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas*. Wilson Center. Washington.
- Becerra, M. 2015. 11 de julio. "Director del Senda: "La marihuana aumenta la locura"". *El Ciudadano*. Santiago.
- Cámara de Diputados. 2012. 20 de noviembre. "Informe de la comisión especial investigadora acerca de la implementación del denominado "Plan Frontera Norte"". *Informe Comisión Especial*. Valparaíso.
- Canal 13. 2015. 11 de mayo. "OS9 detiene a líder de banda que realizó el "robo del siglo" en el Aeropuerto de Santiago". *Tele 13*. <http://www.t13.cl/noticia/nacional/os9-detiene-a-lider-de-banda-que-realizo-el-robo-del-siglo-en-el-aeropuerto-de-santiago>
- Congreso Nacional de Chile. 2012. 27 de junio. *Ley 20.000. Última modificación*. Biblioteca del Congreso Nacional. Valparaíso.
- Cooperativa. 2014. 17 de mayo. "La Florida busca crear cultivo de marihuana para enfermos". Santiago, Región Metropolitana.
- . 2014. 8 de septiembre. "SAG autorizó cultivo de marihuana con fines medicinales en La Florida". Santiago, Región Metropolitana.
- Dixon, L. 2001. "The Cost of Crackdowns: Policing". *Current Issues in Criminal Justice*. 5-22.
- El Desconcierto*. 2015. 10 de julio. "Director del Senda contradice a Bachelet y asegura que el problema del cannabis no es el tráfico, sino el consumo". *El Desconcierto*. <http://eldesconcierto.cl/director-del-senda-contradice-a-bachelet-y-asegura-que-el-problema-del-cannabis-no-es-el-trafico-sino-el-consumo/>
- El Mostrador*. 2015. 8 de julio. "Senda explica por qué el gobierno está en contra de la despenalización de la marihuana". Santiago.
- Emol. 2015. 7 de julio de 2015. "Alianza crítica límites de despenalización de marihuana y acusa que abre puerta al narcotráfico". El Mercurio, Productor. Emol: <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2015/07/07/724852/Votacion-de-despenalizacion-de-la-marihuana.html>
- . 2014. 29 de octubre. "Inician cultivo de las primeras 850 semillas de marihuana en La Florida". Santiago, Región Metropolitana.
- Figuerola, J. P. y T. Guerra. 2012. 22 de noviembre. "El dominio del narco en las poblaciones más vulnerables de Santiago". Ciper. <http://ciperchile.cl/2012/10/22/el-dominio-del-narco-en-las-poblaciones-mas-vulnerables-de-santiago/>
- Flores, L. 2013. "Norte de Chile y mujeres infractoras de ley". *Revista 93*.
- Fundación Daya. 2015. "Programa piloto de cannabis medicinal". Fundación Daya. <http://fundacion-daya.cl/programa-piloto-de-cannabis-medicinal/>
- Fundación Paz Ciudadana. 2014. *Balance de la delincuencia en Chile 2014*. Fundación Paz Ciudadana. Santiago.
- GfK Adimark, GfK. 2015. 2 de septiembre. "Evaluación de gobierno. Agosto 2015". Santiago.
- . 2014. Octubre. "Índice paz ciudadana-Adimark". *Estudio*. Adimark. Santiago.
- Guzmán, F. 2015. 8 de julio. "Director de Senda: "Todo lo que aumente la disponibilidad se traduce en más consumo"". *La Tercera*. Santiago.
- Hope, T. 1994. "Problem-Oriented policing and drug-market locations: Three case studies". En I. Clar-

- ke. *Crime Prevention Studies*. Lynne Rienner Publishers. Nueva York.
- Humanas. 2015. *Mujeres encarceladas por delitos de drogas*. Corporación Humanas. Santiago.
- Jacobson, J. 1999. "Policing Drug Hot-Spots". *Police Research Series*.
- Labrin, S. 2015. 9 de septiembre. "Análisis de Carabineros revela que robo a cajeros automáticos bajó 75%". *La Tercera*.
- Lezaeta, P. 2015. 24 de agosto. "Violencia, drogas e reincidencia". *El Mercurio*.
- Ministerio del Interior. 2015. *Procedimientos policiales por infracción a la ley de drogas. Año 2014*. Ministerio del Interior. Santiago.
- , 2014. *Plan nacional de seguridad pública y prevención de la violencia y el delito*. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Prevención del Delito. Santiago.
- , 2014. 9 de octubre. "Peñailillo en lanzamiento de Plan MT-0: "Estamos decididos a que las personas se apropien de los barrios"". Ministerio del Interior. <http://www.interior.gob.cl/noticias/2014/10/09/ministro-del-interior-lanza-programa-microtrafico-cero/>
- Muga, R. 2015. 14 de septiembre. "Dos mil detenidos en siete meses deja plan anti microtráfico de la PDI". *El Mercurio*.
- Olea, L. C., F. Silva, N. Soto y R. Valenzuela. 2014. "Práctica jurisprudencial del rol de la mujer en el delito del tráfico, microtráfico y consumo de drogas". *Revista 93*.
- Observatorio Latinoamericano de Políticas de Drogas y Seguridad Humana (OPDSH) 2015. *Estudio 2014-2015: políticas de drogas y opinión pública en América Latina*. Asuntos del Sur. Santiago.
- Policía de Investigaciones (PDI). 2015. 29 de junio. "MT – Cero". <http://www.pdichile.cl/>
- Rettig, R. 2015. 26 de agosto. "Programa Denuncia Seguro". Subsecretaría de Prevención del Delito. Ministerio del Interior. *PP Resumen de datos*. Santiago.
- Reyes, C. 2014. "El por qué de la conducta delictiva de adolescentes chilenas recluidas". *Revista 93*.
- Salazar, P. 2008. 23 de junio. "Totalidad de la banda de "Los Care' Jarro" queda en prisión preventiva". *La Tercera*. http://www.latercera.com/contenido/25_24238_9.shtml
- Senda. 2015. *Décimo primer estudio nacional de drogas en población general*. Ministerio del Interior-Senda. Santiago.
- Subsecretaría de Prevención del Delito (SPD). 2015. Agosto. "Informe trimestral de estadísticas nacionales y regionales sobre procedimientos policiales por infracción a la ley de drogas". Subsecretaría de Prevención del Delito. Santiago.
- The Economist*. 2015. "The Safe Cities Index 2015". The Economist Intelligence Unit. *The Economist*.
- TVN. 2015. 14 de septiembre. ""Operación Blindaje": Cirugía estética delata a peligrosa banda de delincuentes". *TVN*. <http://www.24horas.cl/nacional/operacion-blindaje-cirurgia-estetica-delata-a-peligrosa-banda-de-delincentes-1786354>
- Vergara, E. 2015. "Prevención y uso de drogas: la urgencia de pensar nuevos paradigmas". *Nueva Sociedad*. 255.

NOTAS

- 1 Cabe destacar que al inicio de los periodos presidenciales la desaprobación de la delincuencia suele bajar significativamente con respecto al final del periodo que lo antecede. Sin embargo, el cambio observado al inicio del gobierno del presidente Piñera contrastado con el fin del periodo de Michelle Bachelet (2006-2010), es de los mayores vistos en la misma serie de mediciones de GfK Adimark.
- 2 La reducción en el número de detenciones es vista como un elemento positivo, ya que la gran mayoría corresponde a consumo, porte y cultivo, siendo en casi todos los casos innecesarias y que afectan a los eslabones más débiles de la cadena, generando, claro, efectos reducidos o nulos sobre el escenario real ligado al narcotráfico y la inseguridad.
- 3 Las comunas en Chile son áreas administrativas, conocidas también como municipios.

COLOMBIA, ENTRE LA COCA Y EL DEBATE SOBRE UNA MEJOR POLÍTICA DE DROGAS

JULIÁN WILCHES

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, el gobierno de Colombia ha promovido el debate internacional sobre la política de drogas, con conceptos como el enfoque de derechos humanos y salud pública como la punta de lanza. El presidente Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-) ha usado en varias oportunidades la figura de la bicicleta estática, a partir de la cual se recrea la imagen de hacer mucho y avanzar poco, y en este sentido ha expresado también que está dispuesto a promover un diálogo abierto y franco en el orden internacional e, inclusive, a apoyar un cambio significativo en el régimen internacional si así lo acuerdan los países.

Entretanto, mientras en lo doméstico y en Latinoamérica se ha abierto el debate sobre las mejores maneras de responder desde el estado y la sociedad a las distintas manifestaciones de las drogas en los individuos y las comunidades, siguen sin resolverse asuntos que bien podrían ser tratados desde la política pública sin la necesidad de modificar las convenciones de Viena o los tratados internacionales.

En Colombia, como en varios países de la región, tradicionalmente ha existido una estrecha relación entre la producción y el tráfico de drogas y la generación de violencias en distintas escalas, que van desde las manifestaciones más locales por el control de un territorio, hasta la existencia de grupos armados al margen de la ley con vocación de enfrentar la institucionalidad. Las características de esta relación entre narcotráfico y seguridad han venido transformándose, demandando nuevas respuestas por parte del estado. Estas respuestas, sin embargo, parecen seguir ancladas en los viejos esquemas y los cambios aun no llegan a los territorios.

Durante 2015 es posible identificar varios elementos que conviene analizar, pues evidencian la consolidación de fenómenos que venían presentándose hace varios años, así como la aparición de nuevas tendencias en la relación entre drogas y seguridad. Estos asuntos se analizarán en el marco de algunos elementos que marcaron la agenda del año, como son las negociaciones de paz que adelantan el gobierno nacional y las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colom-

bia), la eliminación de la aspersión aérea en el país y la nueva política para reducir los cultivos ilícitos, y el interés creciente de las instituciones por perseguir los eslabones fuertes de la cadena, buscando distintas alternativas para los cultivadores de coca y consumidores de sustancias psicoactivas, principalmente.

1. LA COCA EN COLOMBIA

Y LA RESPUESTA INSTITUCIONAL

En julio de 2015, el gobierno nacional y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) presentaron el tradicional “Censo anual de cultivos de coca en Colombia”, que analiza el periodo entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2014. Aun cuando este informe lleva varios años introduciendo elementos novedosos en términos de la lectura que se hace de los territorios, agregando indicadores de desarrollo y vulnerabilidades territoriales, el principal indicador, ese que persiguen los medios de comunicación y que determina la respuesta institucional, sigue siendo el del área de cultivos de coca.

En este informe se reportó el aumento de 44% entre 2013 y 2014 en el número de hectáreas cultivadas, de 48.000 a 69.000, lo que interrumpe la tendencia a la baja que venía desde 2008. Se registró asimismo el incremento notable en el potencial de producción, que pasó de 290 a 442 toneladas métricas, lo que equivale a un incremento de 52%¹.

Una tendencia similar tiene el comportamiento reportado por el Departamento de Estado de Estados Unidos de América, en el que si bien los datos son distintos, debido principalmente a que las metodologías utilizadas son diferentes, las tendencias de los cultivos y del potencial de producción de cocaína también son crecientes.

Para explicar el cambio en la tendencia de la reducción de los cultivos y del potencial de producción de cocaína, que había alcanzado su mínimo histórico desde que se hace la medición

oficial, en 2012, se formularon varias hipótesis. Al respecto, en un artículo elaborado conjuntamente con Juan Carlos Garzón y publicado en *Razón Pública*² y en el Woodrow Wilson Center³, se analizan cinco de las hipótesis que cobraron mayor fuerza entre analistas, académicos y medios de comunicación.

Una de las explicaciones más frecuentes es que las Farc están incitando a los campesinos a sembrar coca, con el argumento de que si no lo hacen entonces no serán beneficiarios de lo que se acuerde en el marco de los diálogos de paz de esa guerrilla con el gobierno de Colombia. Al respecto es preciso mencionar que si bien el aumento de la coca coincide con aquellas regiones en las que las Farc tienen mayor influencia, también es cierto que esto no es algo nuevo. Es preciso tener en cuenta además que los campesinos en estos territorios han vivido varios momentos en los que los grupos armados llegan y luego retroceden, y asimismo las ofertas estatales van y vienen, sin que después de varias décadas el modo de vida en estos territorios haya cambiado significativamente.

Aun cuando la información de campo indica que las Farc sí están incitando a los campesinos a que siembren más coca, no es muy claro que este hecho conduzca a que las comunidades efectivamente lo hagan bajo la promesa de la oferta institucional.

Se ha dicho también que el incremento de los cultivos en 2014 se explica por la reducción, y la eliminación, de la aspersión aérea y la erradicación manual de cultivos de coca. Este argumento de la eliminación de la aspersión aérea no es válido, pues esta se suspendió en Colombia a partir del 1 de octubre de 2015, por decisión del Consejo Nacional de Estupeficientes, tras analizar la nueva evidencia disponible y luego de que la Agencia Internacional para la Investigación sobre Cáncer (IARC: International Agency for Research on Cancer) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) elevara el riesgo de esta sustancia a 2A, lo que indica que se trata de un posible cancerígeno.

Cabe agregar que el Consejo Nacional de Estupeficientes debía considerar el auto 073 de 2014 (seguimiento de la Corte Constitucional a la tutela 025 de 2004), en el cual se establecía que de no llegar a una conclusión definitiva sobre la inexistencia de un riesgo actual, grave e irreversible, se “ORDENA a la ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible dar aplicación inmediata al principio de precaución y ordenar la suspensión de las actividades (...)”. Es decir, a la luz del pronunciamiento de la IARC la decisión del Consejo Nacional de Estupeficientes resultaba prácticamente el cumplimiento de una orden judicial.

La disminución de la aspersión aérea tampoco parece un argumento válido, pues en 2014 el área fumigada se incrementó en 18% con respecto a 2013. Es más, si bien entre 2000 y 2006 esta actividad creció constantemente, desde 2007 se observa una reducción sostenida, justamente hasta 2014. El argumento no explicaría tampoco lo ocurrido en 2013, cuando la aspersión se redujo en un 50% con respecto a 2012 y el área sembrada con coca se mantuvo estable en 48.000 hectáreas.

Finalmente, la erradicación manual también creció entre 2000 y 2008, y desde entonces viene decreciendo todos los años.

En la gráfica 1 se muestra el comportamiento de los cultivos de coca, la aspersión aérea y la

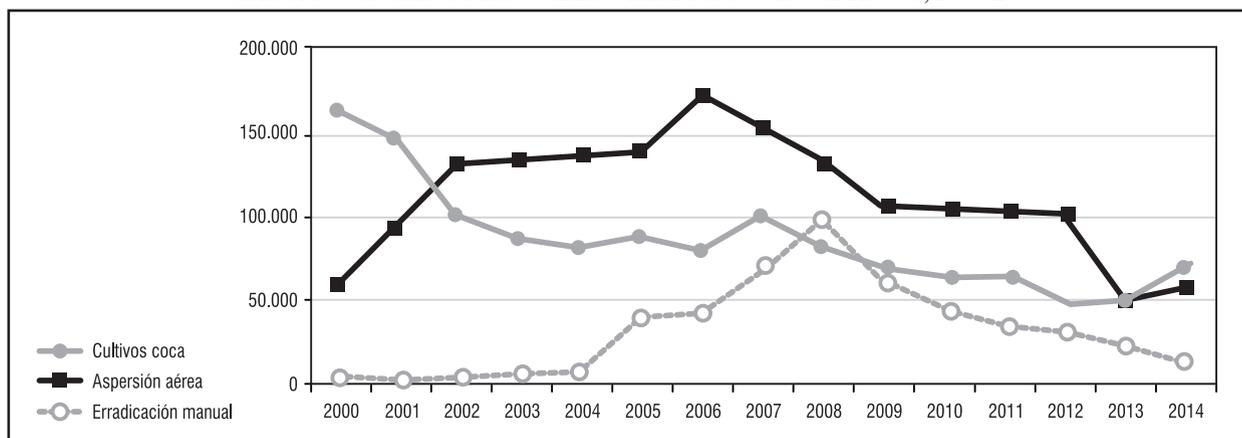
erradicación manual en Colombia desde el año 2000 hasta 2014.

Un dato adicional por considerar es que entre 2004 y 2014 se asperjaron y erradicaron manualmente cerca de 1’700.000 hectáreas de coca, mientras que en el mismo periodo el área sembrada pasó de 80.000 a 69.000 hectáreas⁴. De acuerdo con lo anterior, es posible concluir que no existe una relación directa entre el área con coca y la aspersión aérea y la erradicación manual.

Otra hipótesis planteada fue que la caída del precio del oro llevó a las familias a sembrar coca, en un ejercicio de sustitución de ingresos. En este sentido, si bien se aprecia una correlación entre el comportamiento del precio del oro y las hectáreas sembradas con coca, al analizar el comportamiento regional en Colombia se encuentra que el uno y la otra registran una variedad de comportamientos.

Es posible hallar zonas donde hay un auge de la minería y la coca simultáneamente, mientras que en otras esta situación no se presenta. En consecuencia, es posible afirmar que si bien esta puede ser una de las explicaciones del aumento de la coca en Colombia, este fenómeno se caracteriza más por ser complementario que sustituto de la planta. Esto trae consigo la profundización de algo que se evidencia hace algunos años, y es la mutación del fenómeno del crimen orga-

GRÁFICA 1. COLOMBIA: ASPERSIÓN AÉREA Y ERRADICACIÓN MANUAL DE COCA, 2000-2014



Fuente: elaboración propia con información del www.odc.gov.co

nizado para diversificar sus fuentes de ingresos y consolidar unas redes locales que pueden dedicarse a la minería ilegal, al narcotráfico o a la extorsión, apoyadas en el poder de generar violencia en caso de ser necesario y en la cooptación de los poderes locales y la corrupción.

Durante 2015 se ha especulado también sobre la posibilidad de que el consumo local de drogas esté contribuyendo al incremento en la producción para abastecer este mercado. En Colombia, el consumo de drogas casi se triplicó en los últimos veinte años, sin que ese mismo incremento se observe en la producción de sustancias psicoactivas. Más allá de esto, en el último Estudio de consumo de sustancias psicoactivas disponible⁵, se calcula que en 2013 había 162.000 usuarios de cocaína en Colombia, que demandarían aproximadamente 12 toneladas de esta sustancia, lo cual representó apenas el 2% del potencial de producción anual en el país en 2014, que fue de 490 toneladas métricas. Este potencial de producción se convierte a su vez en una mayor cantidad de cocaína, pues surte el proceso de “corte”, mediante el cual se rinde con otros elementos como el levamisol o la cafeína. En conclusión, el consumo nacional representa menos de 2% de la producción de cocaína, lo cual no explica el incremento de 52% en el potencial de producción en Colombia en 2014.

La quinta hipótesis era que los cultivos se habían concentrado en zonas en las que la intervención integral del estado se dificulta, lo cual, aun cuando es cierto, se presenta desde que se hace el censo de cultivos ilícitos en Colombia. En 2014 se identificó que 63% de los cultivos de ese año estaban a menos de dos kilómetros de los que había en 2002, es decir que el fenómeno se desplaza pero permanece dentro de los territorios.

En el mapa 1 se sobreponen una fotografía nocturna y la detección de cultivos ilícitos en el país en 2015.

Como se ve en el mapa, los cultivos de coca no se encuentran, por obvias razones, en las zo-

nas con mayor desarrollo urbano, pero tampoco en los lugares más alejados de estos centros. La producción de cocaína requiere de un sinnúmero de sustancias químicas para su procesamiento, que, valga decir, generan una enorme afectación ambiental, que se suma a las más de 15.000 hectáreas deforestadas por cuenta de los cultivos de coca en 2014.

Es decir, esos cultivos se concentran en zonas donde no se han desarrollado capacidades institucionales y la presencia del estado es débil y desarticulada. A pesar de que en estos mismos territorios los cultivos disminuyeron entre 2007 y 2013, esta reducción no será sostenible si no se constituye una ciudadanía activa y se garantizan los derechos ciudadanos mediante una presencia efectiva y sostenida del estado en sus diversas instituciones.

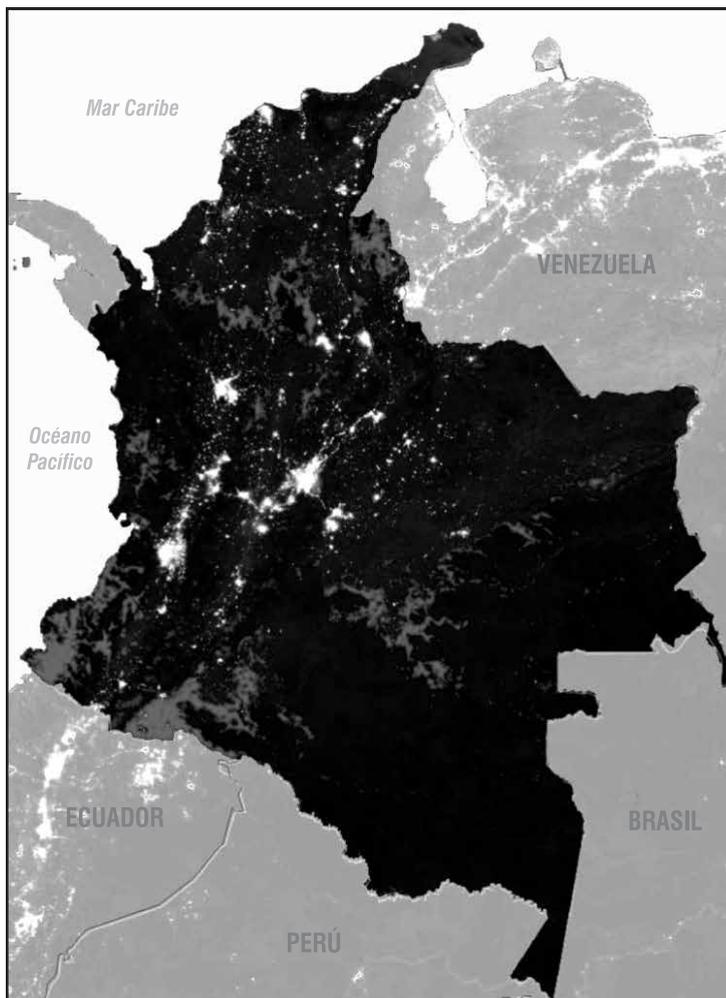
En conclusión, es posible afirmar que el aumento de la coca en Colombia en 2014 tiene diversas explicaciones pero no una única que responda a todas las preguntas, y que el modelo basado en la eliminación de los cultivos ilícitos está agotado: estos pueden trasladarse pero permanecer en los territorios, manteniendo a las poblaciones en niveles de vulnerabilidad muy altos.

Se aprecia además que los cultivos de coca responden a varios factores entre los cuales la intervención del estado no tiene mayor impacto. Al contrario, es la ausencia de la respuesta estatal en los asuntos más importantes lo que facilita que otros elementos, controlados principalmente por el crimen organizado y los grupos armados al margen de la ley, tengan mayor influencia en las dinámicas de este mercado.

2. LA RESPUESTA DEL ESTADO COLOMBIANO

El 22 de septiembre de 2015, el presidente Juan Manuel Santos presentó la “Estrategia integral de sustitución de cultivos ilícitos”, que contará con seis frentes de trabajo: inversión social, sustitución, interdicción, investigación y judicialización, consumo y reforma institucional. Focalizada en

MAPA 1. COLOMBIA: CULTIVOS ILÍCITOS DETECTADOS, 2015



Fuente: Proyecto Simci de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

los dos departamentos donde hay más cultivos de coca, Putumayo y Nariño, inicialmente está proyectada para 2015 y 2016⁶.

La Estrategia incluye tres objetivos, seis componentes y un plan especial para parques nacionales naturales. Los objetivos están orientados a reducir el delito asociado al narcotráfico, incrementar las capacidades nacionales y territoriales para reducir las vulnerabilidades de las zonas afectadas por las drogas ilícitas y atender integralmente el consumo de sustancias psicoactivas desde los enfoques de salud pública, derechos humanos y desarrollo humano. Los componentes son inversión social; sustitución; interdicción, investigación y judicialización; prevención

y atención del consumo; y reformas institucionales.

Aun cuando a la fecha, fines de noviembre de 2015, no se conoce un documento que describa la Estrategia, se destacan los siguientes asuntos:

- ♦ En los objetivos se destaca un cambio en el discurso sobre la reducción del delito asociado al narcotráfico. De un lado, se asume la imposibilidad de eliminar el narcotráfico en su totalidad y esto se reemplaza por una narrativa orientada a la reducción del delito asociado a las drogas. Se establece asimismo que la política criminal del estado estará orientada a la lucha contra los eslabones intermedios y superiores de la cadena. Lo cual

guarda relación con el trabajo impulsado por el Ministerio de Justicia y del Derecho en el ámbito internacional para identificar alternativas al tratamiento penitenciario para los eslabones “débiles” de la cadena⁷.

- ♦ La Estrategia busca también reducir las condiciones de alta vulnerabilidad en los territorios donde existen cultivos ilícitos. En este contexto, se buscará llegar a acuerdos voluntarios, colectivos e individuales, de erradicación con las comunidades, y en caso de que estos no sean posibles o no se cumplan, se acudirá a la erradicación forzosa. En este objetivo también hay un avance en lo discursivo, pues el eje central es la reducción de las vulnerabilidades de los territorios en lugar de ser la eliminación de los cultivos ilícitos. Es oportuno señalar que este objetivo amplía el concepto contenido en el nombre de la Estrategia, que hace referencia únicamente a la sustitución de los cultivos de coca, lo cual ha sido ampliamente probado como insuficiente para generar procesos de desarrollo integral en los territorios.
- ♦ Se incorpora lo relativo a la prevención y al tratamiento de drogas, sobre lo cual en 2014 el Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó una nueva política que actualizaba la aprobada en 2007.
- ♦ En desarrollo de los componentes del Plan, se anuncia la creación, antes de finalizar 2015, de la agencia para el desarrollo alternativo en zonas de cultivos ilícitos.

3. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA RESPUESTA DEL ESTADO COLOMBIANO

La Estrategia presentada por el gobierno nacional, aun cuando cuenta con unos objetivos y componentes que no hacen referencia exclusiva a la reducción de los cultivos ilícitos, sí sigue dedicando los mayores esfuerzos en este eslabón del narcotráfico. Incluso su nombre refleja dicha concentración: Estrategia integral de sustitución de cultivos ilícitos, y limita, al menos nominal-

mente, la acción del estado a la sustitución de la fuente de ingresos de los campesinos que cultivan coca. Esta situación contradice lo establecido en el documento resumen, que dice que es integral para la reducción de los impactos de las drogas en distintos niveles.

Otro asunto que indica que continúa la concentración en el eslabón de los cultivos es que las reformas institucionales únicamente indican que se creará la agencia de desarrollo alternativo, sin considerar otros asuntos necesarios como la dispersión de funciones entre varias entidades en materia de drogas, lo que conduce no solo a su duplicidad, sino también a vacíos y contradicciones entre unas y otras.

Por ejemplo, mientras que el Ministerio de Salud y Protección Social aun no implementa un programa de prevención masivo y de alto impacto, la Policía Nacional, específicamente la Dirección Antinarcóticos, lidera el programa Dare⁸, que es el de mayor cobertura nacional. Este es un ejemplo de la dispersión de acciones del estado, que además conduce a que los esfuerzos y capacidades no se concentren en la misión de las instituciones.

Una muestra adicional de que la Estrategia presentada por el gobierno sigue concentrada en el eslabón de los cultivos ilícitos es el hecho de que durante los últimos años se han destinado más de dos mil miembros de la policía nacional a acompañar las labores de erradicación manual, mientras que el área de control de sustancias químicas no cuenta con más de treinta efectivos. En la actualidad, esta sigue siendo la tendencia. Los recursos se están concentrando en los eslabones más débiles, donde el impacto agregado sobre el narcotráfico y el crimen organizado es menor y donde se es menos eficiente.

La primera conclusión es, entonces, que la Estrategia no es en verdad una nueva estrategia, sino que continúa poniendo los acentos en los eslabones tradicionales.

En cuanto a la reducción de los cultivos ilícitos, habría que preguntarse si las medidas que se

adoptarán responden a las causas del aumento de los cultivos en 2014. Como se concluyó al analizar esas causas, las dinámicas de los cultivos de coca en Colombia responden más a *inputs* ajenos a la intervención estatal, como las dinámicas del crimen organizado y los grupos armados al margen de la ley o los precios internacionales del oro. Se concluyó también que otro asunto que influye en las dinámicas de los cultivos ilícitos es la ausencia de oferta institucional de bienes y servicios públicos, la ausencia general del estado en los territorios donde se siembra coca.

En este sentido, la intervención integral como la que se plantea en la Estrategia parece ir en el sentido correcto, al reconocer que no basta, a diferencia de lo que indica su nombre, con sustituir la fuente de ingresos de los campesinos que están vinculados a la siembra de coca. Si bien estos dependen cada vez menos de esta y han diversificado sus cultivos con otros de pancoger, seguridad alimentaria y otros productivos, en estas zonas apartadas del centro del país la coca sigue representando un ingreso difícilmente sustituible por otro producto. La Estrategia reconoce eso e incorpora elementos de acompañamiento y capacitación técnica para las comunidades, oferta de servicios de salud y educación, la construcción y adecuación de vías terciarias, entre otras. También establece que quienes hayan erradicado la coca y mantengan su predio libre de esta durante cinco años podrán acceder a la titulación del predio.

Es preciso hacer dos reflexiones al respecto: una relacionada con el alcance de una política de drogas en función del desarrollo de zonas en donde históricamente el estado no ha estado presente; y otra relacionada con lo novedoso de la propuesta.

Al reconocer que las zonas con presencia de cultivos de coca requieren una estrategia de intervención integral del estado, la respuesta debería convocar, justamente, de manera integral, a las instituciones que deben ofrecer bienes y servicios en estos territorios. Considerar que la agencia de desarrollo alternativo logrará lo que

el estado en su conjunto no ha logrado en todos los años de su existencia es, cuando menos, ingenuo. Esta agencia, que se prevé remplazaría al actual Programa contra cultivos ilícitos, tendrá un alcance limitado en términos de recursos y capacidad de acción en los territorios, y esta limitación solo puede superarse cuando la responsabilidad de llegar a ellos y construir estado y ciudadanía sea compartida por las instituciones en su conjunto.

La intervención del desarrollo alternativo en general ha presentado en el pasado enormes dificultades, al no poder ingresar a las zonas con mayor presencia de cultivos ilícitos, que es donde están las organizaciones criminales y los grupos armados al margen de la ley. Así, la oferta de esta agencia quedaría, como ha quedado en el pasado, en las zonas de frontera agrícola o donde más que coca existe una posible amenaza de que exista en el futuro.

Además, al preguntarse por lo novedoso de la Estrategia y revisar los programas que la han antecedido, se encuentra gran similitud. En 2005, la Comunidad Andina de Naciones aprobó la Estrategia andina de desarrollo alternativo, integral y sostenible, que contenía cuatro componentes básicos: el ambiental, el social, el institucional y el económico⁹. Esta estrategia, elaborada cuando Colombia ejercía la presidencia del Comité Andino de Desarrollo Alternativo, contiene una revisión de las experiencias de los países de la región en materia de desarrollo alternativo, es decir recoge también la experiencia colombiana de programas como el Plan Nacional de Rehabilitación, el Plante, el programa Familias guardabosques y el programa Proyectos productivos. Todos ellos reconocen la necesidad de una intervención integral en los territorios con una amplia participación de las comunidades y de los gobiernos locales. Sin embargo, como se vio, 63% de los cultivos de coca de 2014 se encontraban a menos de 2 kilómetros de los que había en 2004, y en ese mismo periodo se erradicaron y asperjaron alrededor de 1'700.000 hectáreas, para una reducción neta de 11.000 hectáreas de coca.

Es decir, si bien la Estrategia presentada por el gobierno contiene los componentes técnicamente adecuados para la intervención en los territorios, no prevé cómo superar las deficiencias de los programas anteriores, que ya han planteado los mismos componentes y objetivos similares.

Infortunadamente, no existen evidencias suficientes sobre el impacto de los programas anteriores en Colombia, y la evaluación del programa Familias guardabosques hecha por el Departamento Nacional de Planeación no es comprensible¹⁰. A pesar de esto, existe cierto nivel de consenso alrededor de que los componentes de las estrategias de desarrollo alternativo anteriores son los adecuados y que las dificultades de los programas han estado en la poca generación de capacidades instaladas en las regiones y la no sostenibilidad del esfuerzo institucional. Han sido programas con un esfuerzo de descentralización que no han logrado generar capacidades en lo local. Al mismo tiempo, aquellas experiencias donde el estado ha sido más exitoso han perdido prioridad en el esfuerzo institucional, y los resultados de un principio se fueron diluyendo hasta que algunos territorios regresaron al mismo estado, o a uno similar, en el que estaban antes de la intervención.

Finalmente, hay dos asuntos de la Estrategia presentada por el presidente Santos que despiertan cierto nivel de preocupación, pues podrían indicar una contradicción con los principios de derechos humanos, establecidos por ella misma.

Primero, en el documento se afirma que “Se trabajará en un estatuto penal para los adolescentes, que buscará impedir que las mafias del narcotráfico sigan usando menores entre catorce y dieciocho años para delinquir, aprovechando los beneficios penales que tienen”. No existe claridad al respecto, pues esta afirmación no está desarrollada en el documento, pero la forma en que se anuncia el estatuto penal para adolescentes permitiría dos interpretaciones: una, en la cual se protegerá a los menores a partir de medidas que se tomen frente a las mafias que los utilizan como medio para el delito; y otra en la

que se endurecen las penas para los menores que se vean involucrados en estas conductas.

La primera interpretación estaría en línea con lo planteado en la Estrategia en el sentido de perseguir a los “eslabones intermedios y superiores de esta cadena (...) que son los principales beneficiarios de las utilidades del mercado de las drogas y los generadores de violencia, corrupción y vulnerabilidad social”. La segunda interpretación iría en contradicción con esta misma afirmación, pues como lo reconoce la propia Estrategia, las mafias están utilizando a los menores entre catorce y dieciocho años, lo cual los convierte en un medio para el narcotráfico, es decir, estos menores no pertenecen a los eslabones intermedios y superiores de la cadena.

Segundo, en el documento de la Estrategia se afirma que “Se fortalecerán las herramientas legales para combatir el negocio de las drogas ilícitas. Es necesario que las capturas que se hacen en toda la cadena del negocio del narcotráfico se conviertan en condenas”. Esto tampoco se desarrolla en el documento, pero también entraría en contradicción con lo promovido por el gobierno nacional y la Fiscalía General de la Nación en distintos espacios, relacionado con la priorización de los esfuerzos institucionales, incluidos los de la justicia, en los eslabones intermedios y superiores de la cadena.

4. EL DEBATE SOBRE UNA MEJOR POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA

Durante 2014 y 2015 el debate doméstico sobre una mejor política de drogas ha estado marcado por la sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas que se realizará en abril de 2016 en Nueva York. En este sentido, el gobierno nacional ha promovido una serie de espacios de diálogo con la sociedad civil, la academia y distintos *stake holders* como congresistas y periodistas, entre otros. Adicionalmente, en la agenda pública hay un proyecto de ley para reglamentar los usos médicos y científicos del *cannabis*, a lo

que se agregó recientemente un proyecto de decreto propuesto por los ministerios de Salud y Protección Social y de Justicia y del Derecho.

Ausentes del debate interno han estado igualmente el nuevo estatuto nacional de drogas que el gobierno estuvo a punto de presentar en 2012 y 2013, las nuevas manifestaciones de las drogas (nuevas sustancias psicoactivas), y la implementación de los acuerdos de las negociaciones de paz entre el gobierno nacional y las Farc.

4.1. EL DEBATE INTERNO Y LA COMISIÓN ASESORA PARA LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA

Además de la serie de diálogos que sostiene el gobierno con distintos sectores, se destaca la presentación del informe final de la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, en mayo de 2015¹¹. En él, la Comisión recomienda que los objetivos de una política nacional de drogas sean:

Propender por (*sic*) la atención integral de los consumidores enmarcada en los enfoques salud pública, derechos humanos e inclusión social a través de la promoción de capacidades, la participación y la reducción de estigma y discriminación; restringir la oferta de drogas mediante la modificación de las condiciones sociales, económicas y políticas de los territorios y su población, que explican su vulnerabilidad frente a estas dinámicas; y, disminuir los incentivos para el uso de la violencia en los mercados ilegales de drogas (...) en el núcleo de estas estrategias debe prevalecer el interés por reducir la violencia, incluso por encima de reducir los flujos de drogas ilícitas. La prioridad debe estar en aquellos eslabones que más violencia y daños colaterales generan con el fin de desincentivar el uso de la violencia como estrategia para operar en mercados ilegales, y de esta manera, contener el poder desestabilizador del narcotráfico en la sociedad.

Es evidente la coincidencia entre la propuesta de la Comisión Asesora y los objetivos definidos en la Estrategia propuesta por el gobierno na-

cional. De las principales recomendaciones de la Comisión, al menos tres ya han sido acogidas por el gobierno nacional: una política que contenga programas y estrategias integrales, con enfoques diferenciados por territorio, grupos poblacionales y necesidades de intervención; un enfoque territorial basado en la intervención integral del estado en las zonas afectadas por la presencia de estos cultivos; y evaluar, con base en un conjunto amplio de evidencias, la conveniencia de continuar las campañas de aspersión con glifosato como mecanismo para disminuir los cultivos ilícitos.

Otras recomendaciones de la Comisión están siendo desarrolladas parcialmente, como por ejemplo la regulación del uso medicinal de la marihuana, aunque no se ha avanzado en el marco de la regulación de las sustancias psicoactivas; una política nacional de drogas basada en la evidencia y sustentada en evaluaciones y en la mejor información disponible sobre la efectividad de las estrategias y programas implementados para confrontar las diferentes dimensiones asociadas a la producción, el tráfico y la distribución de drogas: la nueva estrategia reúne elementos técnicamente buenos pero no prevé un asunto diferenciador para superar las dificultades de los programas anteriores; la creación de una entidad coordinadora de la política de drogas con rango de agencia presidencial, prevista únicamente para el eslabón de los cultivos ilícitos; en cuanto a la criminalización de los distintos actores de la cadena, no hay claridad, pues por un lado el gobierno afirma que se están buscando alternativas al tratamiento penal y penitenciario de los eslabones más débiles, pero por otro hay mensajes confusos en el documento de la Estrategia presentada por el presidente Santos; también se avanzó en la promoción de una nueva ley de extinción de dominio (ley 1708 de 2014) y se está trabajando en la implementación de un sistema unificado de información, que no estará listo en 2015 ni en 2016.

De otro lado, algunas de las recomendaciones aun no tienen eco entre las instituciones del gobierno, como por ejemplo actualizar el Estatu-

to nacional de estupefacientes partiendo de los objetivos definidos en la política nacional de drogas, o definir una política exterior en la materia, una vez el estado colombiano establezca su política pública interna frente a la problemática en general.

Esta Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia se creó a finales de 2012 con el propósito de acercar la evidencia técnica y académica, así como la experiencia y el conocimiento de expertos, a la toma de decisiones en materia de política de drogas. Si bien no todas sus recomendaciones han sido adoptadas por el gobierno, una parte de ellas sí y otras están en proceso de diseño para su puesta en marcha.

4.2. EL DEBATE DE LA MARIHUANA MEDICINAL EN COLOMBIA

El régimen internacional de fiscalización de estupefacientes permite los usos médicos de las plantas de las cuales se pueden extraer sustancias psicoactivas. Tal es el caso de los medicamentos producidos a partir del opio como la morfina, la metadona, la oxycodona, entre otros, así como de la propia cocaína, que aún se usa en procedimientos maxilofaciales en muchos países del mundo, incluido Colombia, que incluso debe importar dicho medicamento que, valga aclarar, no es la misma cocaína que se ofrece en las calles con fines recreativos.

Adicionalmente, el artículo 49 de la Constitución política establece que “El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica”. Posteriormente, la Corte Constitucional aclararía que la prohibición citada aplica salvo lo dispuesto para la dosis personal. Además, el artículo 3° de la ley 30 de 1986 indica que la producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de sustancias psicoactivas se limitará a los fines médicos y científicos.

Es decir, tanto el régimen internacional como la normativa nacional permitirían los usos médi-

cos del *cannabis*, y sin embargo este sigue siendo un debate abierto en Colombia. En julio de 2014, el senador Juan Manuel Galán radicó un proyecto que reglamenta el citado artículo 49 de la Constitución con el propósito de reglamentar los usos médicos del *cannabis*¹². El proyecto fue aprobado en primer debate por la Comisión primera del Senado, luego de lo cual procedía un segundo en la plenaria del Senado. De ser aprobado, iría a la Comisión primera de la Cámara de Representantes y luego a la plenaria, para surtir los cuatro debates y aprobaciones necesarias para convertirse en ley de la república.

En diciembre de 2014 el proyecto fue debatido pero su votación se aplazó para 2015¹³. Durante 2015, el proyecto fue complementado y se preparó una nueva ponencia¹⁴ para el segundo debate, que no se ha realizado a la fecha de redacción de este artículo.

La discusión se ha caracterizado por varios asuntos, entre los que se destacan la confusión entre los usos medicinales y los recreativos, el temor por el desvío de la producción de *cannabis* con fines medicinales hacia los usos recreativos, y el apoyo del gobierno al proyecto en distintos escenarios, lo cual no necesariamente se ha traducido en su apoyo durante el debate en el Congreso.

Los promotores del proyecto de ley han usado argumentos que mejor servirían para una reforma a la política prohibicionista de drogas que para algo que ya está permitido por las normas nacionales e internacionales, como son los usos médicos del *cannabis*. Se ha dicho, por ejemplo, que la aprobación del proyecto de ley reduciría el crimen organizado o que la aprobación del proyecto es un paso adelante hacia la reforma de la política prohibicionista.

Por su parte, los detractores han manifestado que existe un alto riesgo de que la producción de marihuana con fines medicinales se desvíe hacia los usos recreativos, y han solicitado a los promotores del proyecto que incorporen ajustes en ese sentido. Esto ya se encuentra incorporado en la última ponencia para el segundo debate

en la plenaria del Senado. Asimismo, el Ministerio de Salud y Protección Social hizo público un proyecto de decreto que ha venido trabajando el gobierno en los últimos meses, y que complementa el proyecto de ley del senador Galán¹⁵. En este sentido, el camino para la aprobación del proyecto en un segundo debate parece allanado.

4.3. LOS AUSENTES DEL DEBATE EN COLOMBIA

La discusión sobre el número de hectáreas de coca en Colombia y la respuesta institucional al respecto, así como el debate orientado a la sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2016 y los usos médicos del *cannabis* han sido protagonistas del debate en Colombia durante 2014 y 2015.

En este contexto hay algunos asuntos que merecen especial atención y que se han quedado por fuera de la discusión:

- ♦ La implementación de los acuerdos de los diálogos de paz

El borrador conjunto¹⁶ del acuerdo sobre el punto 4, Solución al problema de las drogas ilícitas en Colombia, del “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”¹⁷, fue suscrito el 16 de mayo de 2014. Este punto contempló los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, los de prevención del consumo y la salud pública y la solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos¹⁸.

La preparación para la implementación de este y los demás acuerdos es liderada por la Presidencia de la República por medio del ministro consejero para el Posconflicto, los derechos humanos y la seguridad, así como del alto comisionado para la Paz. Esto supone la coordinación entre las diversas entidades del estado, la cual debe estar ocurriendo actualmente. Sin embargo, este punto sobre las drogas ilícitas ha estado relativamente ausente del debate público. Se extraña un mayor

interés por parte de la academia, la sociedad civil y las regiones por generar espacios de diálogo y debate que aporten a la construcción y presentación de propuestas y escenarios de implementación de los acuerdos.

- ♦ La heroína, una epidemia silenciosa

En Colombia hay un consumo creciente de heroína, principalmente en algunas ciudades como Bogotá, Cali, Medellín, Cúcuta, Armenia, Pereira y Santander de Quilichao, además de las zonas de producción de esta sustancia psicoactiva y los lugares de tránsito. En el país, la forma más frecuente de uso es la inhalación (se pone sobre un papel aluminio y se calienta, aspirando el vapor que se produce), pero también se fuma y se inyecta.

Los usuarios de heroína que hacen el tránsito al consumo inyectado corren un riesgo adicional a los otros consumidores, pues se exponen al contagio de enfermedades de transmisión sanguínea, lo cual, de hecho, significa pasar de tener una enfermedad curable, la adicción a una droga, a una de la cual no se conoce cura, como el VIH y la hepatitis. Se estima que en algunas de las ciudades mencionadas el consumo por vía inyectada a pasó de 20% a 40% y hasta 60% de los consumidores de heroína. Es decir, existe una población en enorme riesgo.

En varios países del mundo esta misma situación se vivió en los años ochenta y noventa, y se generó una epidemia de VIH con altísimos costos para la salud pública. Como resultado de ello, la mayoría de países europeos y otros, como Canadá, iniciaron la implementación de políticas y estrategias para reducir el daño del consumo de heroína en sus ciudadanos.

La reducción del daño tiene definiciones más sofisticadas y técnicas, pero de forma simple puede decirse que se pretende que el usuario de una droga se haga el menor daño posible a sí mismo y a su entorno. Pues bien, este asunto ha estado ausente en el debate público. Es hora de pasar del discurso de la política de drogas con enfoque de salud pública y

derechos humanos a la acción de dignificar al consumidor, no estigmatizarlo y hacerlo sujeto de estrategias sostenidas de reducción del daño en el marco del sistema de seguridad social y otras ofertas públicas.

En el país hay algunos programas de reducción del daño que, valga decir, son la excepción y no la regla. Estos, como otros programas europeos o canadienses con evaluaciones que muestran su impacto positivo, ofrecen a los usuarios de heroína un kit para tener un consumo menos inseguro, que incluye la jeringuilla y otros elementos necesarios, con el propósito de reducir la posibilidad de contagio de las enfermedades ya mencionadas u otras que se pueden adquirir por cuenta de un uso en condiciones poco higiénicas.

NOTAS

- 1 Este informe es la fuente oficial de información del gobierno colombiano. El informe está disponible en https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2014_web.pdf
- 2 Artículo en <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/8588-las-razones-del-aumento-en-la-produccion-de-coca.html>
- 3 Artículo en <https://www.wilsoncenter.org/article/the-reasons-for-the-surge-coca-cultivation-colombia>
- 4 La información sobre el comportamiento de los cultivos y de las estrategias para reducirlos se encuentra disponible en el Observatorio de Drogas de Colombia, www.odc.gov.co
- 5 Informe disponible en https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf
- 6 Documento disponible en [https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Ministerio/Sustitucion%20de%20cultivos%20-%20Hoja%20de%20datos%20\(1\).pdf](https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Ministerio/Sustitucion%20de%20cultivos%20-%20Hoja%20de%20datos%20(1).pdf)
- 7 En 2013, ejerciendo Colombia la Presidencia pro témpore de la Cicad, se promovió la creación del Grupo de Trabajo sobre Alternativas al Encarcelamiento, cuyo informe final se encuentra en http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/dtca/publications/InformeSobreAlternativasEncarcelamiento_SPA.pdf
- 8 Información del programa en http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Direcciones_tipo_Operativas/Direccion_de_Antinarcoticos/Organizacion/Areas/Tab143376
- 9 <http://www.sice.oas.org/trade/junac/Decisiones/anexoDEC614.pdf>
- 10 Documento disponible en https://anda.dnp.gov.co/index.php/catalog/INVENT_SE. Los resultados, sin embargo, no son comprensibles.
- 11 Informe disponible en <http://www.ideaspaz.org/img/website/documents/informe-a-comision-asesora.pdf>
- 12 Proyecto de ley en <http://190.26.211.102/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2014%20-%202015/PL%20027-14%20Cannabis%20Medicinal.pdf>
- 13 La ponencia para segundo debate se encuentra en http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=27&p_numero=80&p_consec=40897
- 14 Ponencia para segundo debate en <https://drug-policydebateradar.files.wordpress.com/2015/08/regulacion-de-la-marihuana-medicinal-ponencia-para-segundo-debate.pdf>
- 15 El proyecto de decreto se encuentra en <http://www.eltiempo.com/contenido/politica/justicia/ARCHIVO/ARCHIVO-16428622-0.pdf>
- 16 El borrador conjunto del acuerdo sobre el punto 4 está disponible en https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Solucion%20al%20problema%20de%20las%20drogas%20il_citas.pdf
- 17 El texto del acuerdo está disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>
- 18 Una descripción de lo acordado con respecto a este punto se puede consultar en <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/el-proceso-de-paz-y-las-drogas-lo-que-revelan-los-acuerdos-de-la-habana-48687>

SEGURIDAD, CRIMEN ORGANIZADO Y NARCOTRÁFICO EN COSTA RICA: DESACIERTOS POLÍTICOS Y RETOS DE REFORMA

ERNESTO CORTÉS A. / DEMALUÍ AMIGHETTI L.

INTRODUCCIÓN

El tráfico ilícito de drogas, principalmente desde las organizaciones criminales transnacionales, es una fuente de vulneración de las libertades individuales y de la institucionalidad de los estados. Aun así, las políticas oficiales dirigidas a “combatir” esta problemática no han logrado sus objetivos de un mundo libre de drogas, sino que, más bien, han tenido consecuencias colaterales con repercusiones tan graves como las que produce el crimen organizado.

El crecimiento del tráfico de drogas y las organizaciones delincuenciales que lo realizan, aunado a enfoques populistas y represivos de seguridad nacional y ciudadana, han tenido graves repercusiones en las sociedades de todo el mundo, principalmente en América Latina, región que no solo es productora de gran variedad de sustancias prohibidas, sino que posee también una tradición centenaria de contrabando hacia Estados Unidos y Europa.

En las políticas de drogas, la “seguridad” se ha vinculado única y erróneamente con el con-

trol de la oferta o narcotráfico, mientras que el concepto de “salud” se asocia solo con el control de la demanda o el consumo. Es así que cuando se habla de seguridad en relación con las drogas se piensa principalmente en estrategias de control social coercitivo y represivo en el ámbito exclusivo del sistema jurídico penal. Aquí resalta la seguridad humana como un enfoque más amplio y comprensivo.

El de crimen organizado, por su parte, es un concepto más bien amplio y difuso que en lugar de proveer herramientas estratégicas para detectar, erradicar y procesar organizaciones criminales violentas, amplía los márgenes del aparato punitivo del estado que ya venía reforzándose con las reformas del Código penal de finales del siglo veinte. El crimen organizado se convierte en un fenómeno borroso y difícil de detectar, que no permite actuar realmente sobre el problema y cuyo impacto es simplemente la prolongación de las penas por asociación ilícita para el tráfico de drogas de los niveles más bajos de la red criminal.

En Costa Rica, al igual que en la mayor parte de Latinoamérica, las políticas de control de dro-

gas se enmarcan en el sistema internacional de fiscalización de las Naciones Unidas, representado en la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (Jife). Por su parte, los gobiernos, con un fuerte e histórico apoyo de Estados Unidos, han encomendado sus políticas a la llamada cruzada de la “guerra contra las drogas”, que pretende eliminar el cultivo, procesamiento, tráfico y consumo de sustancias.

La “lucha contra el narcotráfico” es una expresión utilizada por numerosos políticos como excusa para implantar políticas represivas dentro y fuera de sus países. Es también una justificación a la que pocos políticos se opondrían, ya que hacerlo supone ser blandos contra el crimen organizado y, quizás, hasta despertar sospechas de tener vínculos con él. Permeado por los conceptos de “seguridad nacional” y “seguridad ciudadana”, este discurso justifica la inversión en entrenamiento militar y hasta permitir el embarque de buques armados. Todos estos conceptos y políticas, a pesar de que han demostrado tener muy poca efectividad para afectar la producción, la comercialización y el consumo de drogas, siguen teniendo mucha vigencia.

Valorar las políticas de drogas desde el concepto de seguridad humana implica abandonar la noción de guerra contra las drogas, para mirar más allá de la amenaza del narcotráfico y el crimen organizado. La seguridad humana parte de la premisa de identificar aquellas situaciones de vulnerabilidad y violación de los derechos humanos de las personas que se involucran en la dinámica de este mercado ilegal. De hecho, en varios países se han identificado violaciones a los derechos humanos generadas por la política predominante.

Las políticas de drogas desde el enfoque de seguridad humana enfrentan serios retos, especialmente a partir del derecho internacional de los derechos humanos. Hecho que se manifiesta aún más en el continente americano, uno de los principales espacios geográficos donde hay personas y organizaciones que participan del cultivo, producción, distribución, venta y consumo de sustancias ilícitas.

Existen numerosas iniciativas de la sociedad civil por el abandono la guerra contra las drogas, propuestas que se han dado a la tarea de promover un cambio en las políticas internacionales y nacionales en la materia, partiendo del enfoque de derechos humanos y de los principios de compasión, autonomía, proporcionalidad y diversidad.

En el marco de la próxima sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre drogas (Ungass: United Nations General Assembly Special Session), en abril de 2016, se abre nuevamente la discusión mundial en torno a las políticas de control de la producción, comercialización y consumo de estas sustancias. Este texto busca continuar y proponer la discusión en la región, afectada de primera mano por la incapacidad de aprender lecciones de estrategias fallidas pero con la posibilidad de enfrentar nuevos retos, crear alianzas y emprender la tarea de brindar una mirada más humana y comprensiva a las políticas de drogas.

1. ¿SEGURIDAD, DE QUIÉN Y PARA QUIÉN(ES)?

El concepto de seguridad usualmente se relaciona con políticas criminales y estrategias de control social enfocadas en el sistema jurídico-penal, y es ejercido desde instituciones de control social “duro” o de corte represivo, como la policía, los juzgados y el sistema penitenciario. La seguridad se suele entender desde un punto de vista colectivo; es decir, no se trata de la seguridad de personas individuales ni del respeto o garantía de sus derechos, sino de la seguridad de una nación, comunidad, ciudad, institución o empresa.

Al sustantivo seguridad usualmente se le agregan, implícita o explícitamente, los adjetivos “nacional”, “pública”, “ciudadana”, “urbana”, entre los más usuales. La nacional y la pública son las que han mantenido una mayor fuerza en el discurso político mundial. Estas enfocan su objeto en la necesidad de mantener el orden público a partir de un control social duro o represivo.

vo de todas aquellas personas que no se adaptan al *statu quo*.

Se habla de seguridad pública solamente en relación con los lugares públicos y de visibilidad pública, con un pequeño número de delitos que entran en la así llamada criminalidad tradicional, que está en el centro del estereotipo de criminalidad existente en el sentido común y son dominantes en la alarma social y en el miedo a la criminalidad. En la opinión pública y en los medios de comunicación de masas, estos delitos se caracterizan por una regular repartición de papeles de la víctima y del agresor, respectivamente, en los grupos sociales garantizados y “respetables” y en aquellos marginales y “peligrosos” (Baratta, 1995: 84).

El concepto de seguridad ciudadana, por su parte, es uno de los que más fuerza ha tomado en las últimas décadas, y actualmente es el más utilizado en la política criminal costarricense y latinoamericana. Se le atribuye una dimensión local, participativa, multidisciplinaria y que promueve una “nueva prevención”, aun cuando esta se enfoca desde un control negativo mediante la intimidación. Es así como se parte de conceptos como “ciudadanía”, para identificar aquellas personas que no son consideradas “ciudadanos” (o por lo menos no de primera categoría) y poder ser captados por el sistema penal. Este calificativo incluye todos aquellos que no concuerdan

con el patrón definido por los grupos de poder y son considerados como “sujetos peligrosos”. En este grupo podríamos incluir inmigrantes, habitantes de la calle, consumidores de drogas, jóvenes y mujeres desempleadas o personas marginadas (Anitua, 2003: 19).

Otro enfoque más reciente es el de seguridad humana, que viene a cambiar el objetivo colectivo de la seguridad por un sujeto individual que se enmarca en un contexto social. De esta forma, la principal preocupación es por el respeto de la dignidad humana y la garantía de los derechos fundamentales, lo que implica no solo prever y combatir las amenazas de violencia o criminalidad, sino también otras amenazas sociales y sanitarias como el hambre, la enfermedad y la opresión. “La seguridad humana, por lo tanto, no es un concepto defensivo, como lo son la seguridad territorial o nacional. Por el contrario, la seguridad humana es un concepto integrador” (PNUD, 1994: 27).

La seguridad humana se convierte en un enfoque que permite tender un puente entre los conceptos del “estar libre de miedo” (*freedom from fear*) de la seguridad tradicional, y “estar libre de necesidades básicas insatisfechas” (*freedom from want*), lo que implica el deber del estado de garantizar que las personas tengan acceso a un hogar, alimentación y servicios básicos fundamentales (tabla 1). Como bien dice Fernández:

TABLA 1. ÁREAS DE LA SEGURIDAD HUMANA

Seguridad económica	Todas las personas deber tener acceso a un trabajo y un salario mínimo. El estado debe disminuir y prevenir la pobreza extrema, el desempleo (especialmente el juvenil), el trabajo precario y las crisis económicas.
Seguridad alimentaria	Todas las personas deben tener acceso físico y económico a alimentos básicos. El estado debe garantizar la soberanía alimentaria de sus habitantes.
Seguridad de salud	Todas las personas tienen el derecho a disfrutar del nivel más alto de bienestar físico y mental. El estado tiene el deber de brindar acceso universal a recursos básicos higiénicos y servicios de salud de calidad.
Seguridad ambiental	Todas las personas tienen el derecho de vivir en un espacio limpio y saludable. El estado debe evitar y prevenir procesos de degradación de ecosistemas, escasez de agua potable, deforestación, contaminación de suelos y desastres naturales.
Seguridad personal	Todas las personas deben vivir libres de violencia física y psicológica. Ya sean perpetradas por otras personas, grupos o por el estado. Poniendo énfasis en las personas menores de edad y las mujeres.
Seguridad comunitaria	Todas las personas tienen el derecho a participar en un grupo, familia o comunidad. Sea esta de carácter social o cultural. El estado debe promover y no prohibir distintas formas de participación social.
Seguridad política	El estado tiene el deber de garantizar los derechos humanos de toda la población. Debe hacerlo de forma democrática y eficiente.

La seguridad humana está centrada en la gente y sus comunidades, en su capacidad para actuar por sí mismos, no solo en la gestión de las amenazas y los riesgos por parte de las instituciones estatales. Es una condición que resulta de una iniciativa que se apoya en el ámbito económico, social, cultural, medioambiental y político, no surge únicamente de la ejecución de un tipo de procedimiento administrativo o de mera gestión de riesgos (Fernández, 2005: 277).

Entender la seguridad humana como un derecho implica ampliar el concepto de la seguridad y comprenderlo como una realidad compleja y multidimensional. Es por esto que se deben definir aspectos éticos y normativos de la seguridad humana, que sirvan de fundamentación filosófica sobre la necesidad de vivir y sentirse en paz, así como estrategias o procesos por los que este ideal se puede llevar a cabo. Se parte del principio de dignidad de la persona, concebida como un fin en sí mismo, con derechos fundamentales que posee desde antes de nacer (Unesco, 2005: 65).

El contenido ético de la seguridad humana proviene del enfoque de derechos humanos, por lo que su implementación no se centra solamente en instituciones públicas, sino que debe partir de un contexto político democrático que promueva un desarrollo humano, acto imprescindible para garantizar, proteger y respetar los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de toda persona. Desde esta perspectiva se analizará a continuación el impacto del narcotráfico en Costa Rica y los efectos de las políticas de control de drogas y crimen organizado.

2. CRIMEN ORGANIZADO: AMBIGÜEDAD Y EXTENSIÓN DEL DERECHO PENAL

El crimen organizado es una categoría que sigue siendo muy amplia y difusa, legal, política y sociológicamente, debido a que comprende una gran cantidad de conductas grupales “desviadas”, a partir de criterios básicos de la cantidad de personas que participan de estos comportamientos. Estas son categorías muy estrechas des-

de un punto de vista criminológico, ya que reducen la posibilidad de analizar el fenómeno desde un enfoque más amplio, que permita el desarrollo de intervenciones preventivas y coercitivas para reducir su impacto en la sociedad.

Políticamente, la de crimen organizado ha resultado ser una categoría muy exitosa para la expansión punitiva de los estados y la criminalización de las poblaciones más vulnerables y marginadas. El modelo de control social adoptado en la década de los noventa por una gran cantidad de países después de la guerra fría y la desaparición del estado benefactor endurece las legislaciones penales y fomenta una penalización selectiva y masiva. Es así que el temor por el conflicto mundial norte-sur y la expansión del comunismo (que venían del enfoque de seguridad nacional), se cambiaron por el temor a la delincuencia local, al narcotráfico y, más actualmente, al terrorismo vinculado con el enfoque de seguridad ciudadana.

Este contexto de triunfo del modelo político democrático liberal y económico capitalista de finales del siglo veinte, modela las estructuras y funciones de las agencias estatales de control formal y las va adaptando a un mundo globalizado, caracterizado por el individualismo y el consumo, así como por el movimiento constante de bienes y personas. Esto también ha incrementado el temor a lo desconocido y los desconocidos, asumiendo nuevas formas de control del delito basadas en la utilización de nuevas tecnologías y en la ampliación y privatización de los servicios penitenciarios. De esta forma, las políticas criminales cambiaron la noción de rehabilitación tradicional del estado benefactor por la de readaptación a partir del sistema penal.

Esta realidad política marcó también un “retorno de la víctima” y no solo del victimario en el sistema penal. Los medios de comunicación y los gobernantes exponen constantemente a las personas que sufren por el crimen organizado, lo cual nos hace sentir a todos como posibles víctimas. Llevando a la sociedad a exigir al estado mayor seguridad, sin importar los medios que

se utilicen ni los derechos de los sospechosos o sentenciados. Lo cual no solo ha provocado la expansión de los servicios judiciales y penitenciarios, sino, también, ha desplazado la evidencia científica por discursos politizados y populistas, que para la toma de decisiones en materia penal valoran más la llamada opinión pública, legitimada mediante encuestas (Garland, 2005).

El recrudescimiento de las políticas penales durante la década de los noventa se dio en gran parte de América Latina, y Costa Rica no fue la excepción, tal como lo muestran las reformas al código penal a partir de 1994, como el aumento del límite máximo de la pena de prisión a cincuenta años, la supresión parcial del descuento del tiempo de prisión por trabajo carcelario y el aumento de las sentencias a distintos tipos penales como homicidios, violaciones y abuso sexual. Estas reformas no solo no disminuyeron la delincuencia, sino que aumentaron considerablemente la cantidad de personas privadas de libertad, generando niveles de hacinamiento que violentan los tratados internacionales de derechos humanos (Sánchez, 2011: 454).

En el orden mundial, este cambio desembocó en la *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional* (Convención de Palermo), firmada en 2000 como un esfuerzo internacional en el marco de las Naciones Unidas para prevenir y disminuir las repercusiones económicas y sociales derivadas de las actividades del crimen organizado, y para fortalecer la cooperación para criminalizar actividades como el blanqueo de dinero y la corrupción de funcionarios públicos en beneficio de una organización criminal. Incorporando también medidas relativas al decomiso e incautación de bienes, cooperación internacional, extradición, traslado de presos, asistencia judicial recíproca, investigaciones conjuntas, protección de testigos, prevención, asistencia técnica, etcétera.

Esta convención incorpora la figura de grupo delictivo organizado a la ya creciente legislación penal, definiéndolo como un:

grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (Convención de Palermo, 2000: 4).

La participación en un grupo delictivo incluye la intención, preparación, conspiración, ayuda, organización, dirección, incitación, facilitación o asesoramiento. Aun con la Convención de Palermo, la definición del crimen organizado sigue siendo demasiado difusa, teniendo en cuenta que el *modus operandi* de las organizaciones criminales sigue estando fuertemente influenciado por el contexto histórico, social, político y cultural de los países y regiones donde se origina. Este tipo de definición, en vez de clarificar y dirigir los esfuerzos de inteligencia y represión de los estados hacia el desmantelamiento de operaciones y activos de organizaciones criminales que generan altos niveles de violencia, ha creado más bien una mayor incerteza jurídica que lleva al abuso de autoridad y a violaciones de derechos humanos.

Zaffaroni (1996) llega incluso a denominar al crimen organizado como “una categorización frustrada”, ya que es un concepto vago que ha sido impuesto por los grupos de poder político y económico, utilizando la legislación e institucionalidad pública, así como los medios de comunicación masiva para permear a toda la sociedad.

La tentativa de categorizar la actividad ilícita como crimen organizado fracasó en el plano científico, pues lo único que pudo comprobarse es la existencia de un fenómeno de mercado, (...) en el plano jurídico penal esta intervención punitiva con base a un concepto falso e ilimitado implica un retroceso muy grave del derecho penal liberal (Zaffaroni, 1996: 287).

Dentro de esta nebulosa conceptual del crimen organizado han surgido enfoques que han hecho un esfuerzo para analizarlo con mayor

precisión. En primera mano, el crimen organizado es entendido como una estructura u organización criminal con una cantidad de actores que forman parte de ella. También se le ha interpretado como una red o empresa ilegal, enfocándose más en los delitos y las relaciones criminales necesarias para que estos se den. El último enfoque, que es más amplio, lo concibe como un proceso relacional, en el que no solo actúan organizaciones criminales y sus redes, sino también empresas legales, criminales comunes y hasta el estado (Anguita, 2010).

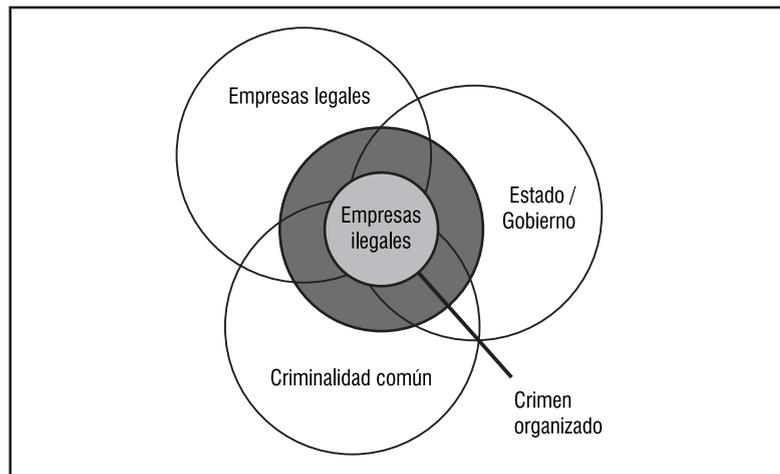
Como *estructura*, el crimen organizado se analiza desde una serie de características internas que lo identifican como una organización criminal. En primer término, es un concepto que parte de una definición de la cantidad de personas (dos o más) que la conforman. Estas personas pueden tener vínculos familiares o geográficos, por lo que se asocia con mafias, carteles, pandillas o familias que mantienen un control monopólico de cierto tipo de criminalidad en un territorio específico. Se vive como una estructura compleja y especializada con una jerarquía vertical y burocrática, en la que hay personas con alto nivel de especialización y un orden interno muy fuerte con sanciones claras.

Como *red o empresa ilegal*, el crimen organizado se concibe no solo a partir de los actores

que lo componen, sino de sus relaciones económicas y comerciales. Este enfoque muestra que no suele presentarse en estructuras burocráticas piramidales estables en el tiempo, sino en estructuras flexibles, cambiantes, fragmentadas y dinámicas. La mirada se enfoca más en los delitos que en los actores, buscando dilucidar las estrategias de producción y distribución de bienes y servicios ilegales, así como las prácticas administrativas y de mercadeo ilícito: competencia desleal, bajos salarios, capital especulativo, evasión impositiva, lobby político y uso de la corrupción y la violencia.

Finalmente, el *enfoque relacional* no define al crimen organizado por sus características internas ni por sus redes comerciales, ya que entiende que se desarrolla mediante relaciones constantes entre empresas legales e ilegales, así como con el estado. Se parte de que el crimen organizado implica una provisión mutua de bienes y servicios como la posibilidad de financiamiento, inversión, permisos, seguridad, acceso a armas o precursores químicos. Esto permite entenderlo no solo como organizaciones violentas no estatales o redes ilegales, sino como el vínculo que estas mantienen con el mundo legal, ya que logra visibilizar los delitos de cuello blanco, corporativo y estatal (corrupción) como parte intrínseca del crimen organizado (figura 1).

FIGURA 1. EJEMPLO DE CRIMEN ORGANIZADO DESDE EL ENFOQUE RELACIONAL



Fuente: elaborado por los autores con base en Zaitch, 2013.

3. TRÁFICO DE DROGAS:

DE ORGANIZACIONES, REDES Y RELACIONES

Cuando se habla sobre tráfico de drogas, usualmente surgen las imágenes de los llamados carteles de narcotráfico o de capos internacionales como Pablo Escobar o el *Chapo Guzmán*. Esto debido a que, como forma de crimen organizado, el narcotráfico ha sido analizado como organizaciones o estructuras criminales tradicionales, como carteles, capos o incluso familias, y no tanto como empresas o redes de comercio ilícito. Aun cuando no hay duda de la existencia de organizaciones de tráfico muy jerarquizadas y con control de vastos territorios en distintos países de la región, actualmente la mayor parte del tráfico se hace por medio de organizaciones pequeñas y especializadas en los distintos procesos que supone la cadena ilegal que lleva al tráfico de drogas ilícitas. En este caso, los delitos cometidos también varían de acuerdo con la posición geográfica de cada país, ya que mientras algunos son de cultivo y producción, otros son más de tránsito y actualmente todos se van convirtiendo en países de consumo, y, por tanto, de venta.

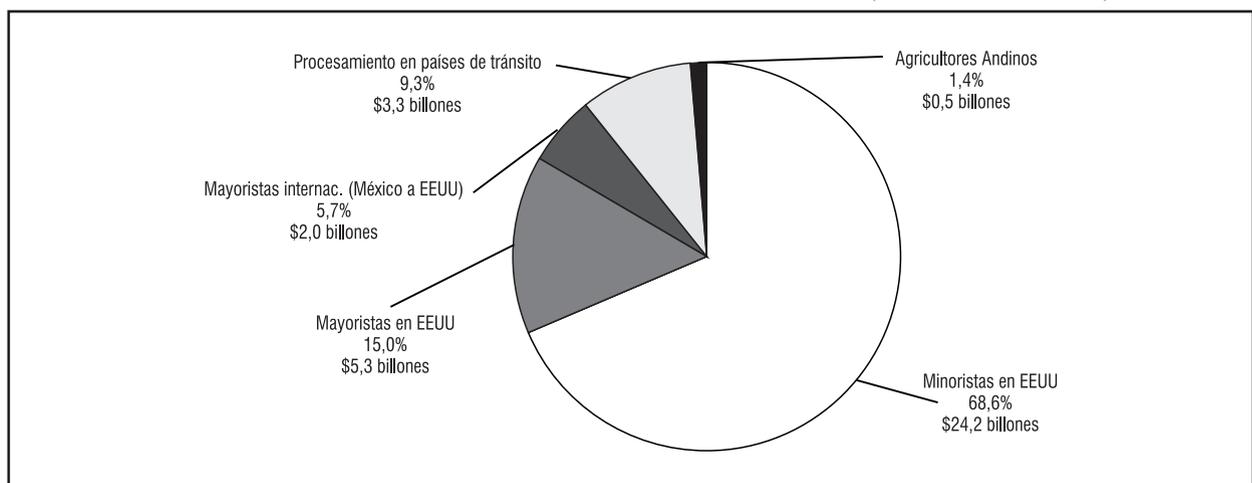
De hecho, el combate directo librado en contra de organizaciones criminales transnacionales ha generado vacíos de poder que han ido llenando organizaciones más pequeñas con conexiones

más flexibles y complejas. A esto se le ha llamado la “rebelión de las redes criminales”, en la que los intermediarios han ido tomando más poder en el mercado ilegal internacional que los jefes o capos. Esto, tomando en consideración que los intermediarios suelen ser quienes manipulan la información, tienen los contactos claves y las conexiones con otros actores ilegales y legales (Garzón, 2012: 2).

Es por esto que el tráfico internacional de drogas es más complejo que organizaciones, empresas o redes, y tiene que ver más con relaciones económicas y sociales muy flexibles y cambiantes. Como se puede observar en la gráfica 1, casi 85% de las ganancias del tráfico de cocaína en el continente americano se queda en el país final de consumo: Estados Unidos. Restando 15% para repartir entre los mayoristas internacionales y 5,7% en los países de tránsito.

Según Zaitch (2009), es posible hablar de tres niveles de inclusión en el mercado ilícito de drogas: importación-exportación, distribución mayorista y venta minorista al consumidor final, en algunos contextos conocida como microtráfico. Otra distinción importante es sobre la naturaleza económica o posición de los actores involucrados en el tráfico: “empresarios –jefes, personas que invierten capital y corren riesgos financieros– y empleados –profesionales o no que, en distintas

GRÁFICA 1. BENEFICIOS BRUTOS DEL TRÁFICO DE COCAÍNA A ESTADOS UNIDOS (EN BILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Organización de los Estados Americanos, 2013.

modalidades de (sub)contratación, cumplen órdenes sin invertir capital”. El tercer aspecto es el carácter de legalidad de las empresas involucradas, encontrándose empresas ilegales que se dedican a desarrollar actividades ilícitas y empresas legales que proveen de una gran cantidad de recursos y servicios, sin los que sería imposible el funcionamiento del mercado ilícito de drogas.

Es importante aclarar que el término microtráfico abarca varios tipos de fenómenos, como la venta al detalle o “narcomenudeo” y el transporte de pequeñas cantidades de drogas. El narcomenudeo se define como una “amalgama diversa de actividades delictivas cuya finalidad es proveer de drogas ilícitas a quienes las consumen. De la cadena de operaciones de mercado realizadas en el tráfico de drogas ilícitas, el narcomenudeo es entonces el eslabón final del narcotráfico” (Zamudio, 2012: 55). Por otro lado, el microtráfico incluye también todas las operaciones de traslado, dentro o fuera del territorio nacional, realizadas en muchas ocasiones por mujeres, a las que popularmente se les llama “mulas” o “correos humanos” (Cortés y Amighetti, 2014).

La realidad observada a partir de investigación criminológica en relación con el tráfico va más allá de la presencia de organizaciones mexicanas o colombianas en la región, y muestra que el mercado ilícito de drogas es un espacio abierto y desregulado, con organizaciones de muy distintos tamaños y funciones, que usualmente tienen muy poca integración vertical. En la mayoría de los casos, los trabajos son precarios y las transacciones muy pequeñas, e incluso pueden ser en especie, comisiones o incluir premios. Aquí encontramos muchas personas emprendedoras y empresarios independientes, así como personas calificadas o con ninguna educación formal, que deciden ingresar a un mercado muy riesgoso que genera ganancias ingentes.

No menos importante es la relación que se da en los mercados ilegales de drogas entre actores legales e ilegales. Aquí encontramos personas que a pesar de no ser parte de organizaciones criminales interactúan contractual, aunque informal-

mente, en los distintos procesos de la operación. En Centroamérica, por ejemplo, al ser un área primordialmente de tránsito se encuentran muchas organizaciones dedicadas al contrabando, algunas de ellas con larga historia como transportistas y contrabandistas de drogas y otros productos. Para estas tareas de contrabando se necesita de numerosos transportistas, pescadores, pilotos de avión, avioneta, helicópteros, así como personal de aduanas, puertos y aeropuertos.

En la venta directa hay dueños y empleados de bares, restaurantes, hoteles, casinos y clubes nocturnos, así como como músicos, trabajadoras sexuales y taxistas, entre otros. En los procesos de legitimación de capitales participan también abogados y contadores, empresas de bienes raíces y constructoras, personal bancario y agencias de cambio o remesas. Mientras que para asegurarse cierta seguridad, personal y del negocio, se establecen vínculos con políticos, (ex)policias, militares, fiscales y jueces (Zaitch, 2009).

Queda claro así que el narcotráfico es un mercado dinámico de constantes cambios e innovación, en el que participan una gran cantidad de actores con distintas posiciones y tareas. Pero también que es un mercado difuso y poco seguro, en el cual se corren riesgos personales de ser detenido o agredido, así como del decomiso o robo de la sustancia que se trafique. Si se pensara graficar estas relaciones, se vería una enorme red en la que los niveles más bajos, cultivadores/productores y vendedores al menudeo, son los que generan la menor cantidad de ganancias, y también los que sufren las mayores consecuencias de las políticas de represión.

Teniendo en cuenta entonces que se trata de un amplio campo de actores, transacciones y posibles intervenciones, no es extraño encontrar muchos tipos de daños alrededor del tráfico de drogas. Estos daños son el resultado de la naturaleza ilegal del negocio, y no del tráfico de drogas *per se*. Alrededor del negocio ilegal encontramos daños a la salud y a la seguridad personal, daños sociales de diversa índole, daños económicos, políticos y culturales (Zaitch, 2009: 55).

4. POLÍTICA INTERNACIONAL CONTRA LAS DROGAS: UNA CAMISA DE FUERZA

La existencia de un tráfico ilícito de sustancias psicoactivas es un hecho relativamente reciente en la historia de la sociedad. De hecho, hasta mediados del siglo diecinueve e inicios del veinte el occidente moderno no veía su uso como un problema grave. El cambio comenzó expresándose políticamente con la elaboración y aprobación de diversos instrumentos de derecho internacional, empezando en 1912 con la *Convención internacional del opio*. Esta convención, al igual que muchas otras subsiguientes, se basa en la idea de limitar el uso de drogas para fines médicos solamente, mediante el control de su producción, manufactura y venta, pero también a partir de la criminalización y penalización del uso “recreativo”, así como penalizando su posesión y venta a personas no autorizadas (Escohotado, 1989).

Estas ideas se expresan claramente también en la *Convención única sobre estupefacientes* de 1961 (Convención única o Convención del 61), instrumento que consolidó la normativa internacional, derogó la gran cantidad de tratados anteriores y creó cuatro listas de control de sustancias, según su nivel de peligrosidad y usos medicinales. Diez años después de la *Convención única* se firmó la *Convención sobre sustancias psicotrópicas* (Convención del 71), así como la posterior enmienda de la Convención del 61 en 1972, que amplió las listas y sustancias de control, así como los niveles de complejidad e incongruencia del sistema de fiscalización internacional (Bewley-Taylor, 2012; Bewley-Taylor y Jelsma, 2012).

A este tinglado se le sumó en 1988 la *Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas* (Convención del 88), como complemento de las convenciones anteriores, con el fin de contrarrestar la alarma mundial por el surgimiento de organizaciones transnacionales dedicadas al tráfico de drogas, principalmente en América Latina. La Convención del 88 formula directrices generales para combatir este fenómeno, con medidas de confiscación de acti-

vos, extradición, asistencia legal y otras formas de cooperación multilateral (Blickman y Jelsma, 2009).

Al igual que en los primeros tratados de control de drogas, las convenciones de 1961, 1971 y 1988 son instrumentos que buscan limitar su uso solo a fines médicos o de investigación científica, lo que implica eliminar toda posibilidad de uso recreativo, religioso o cultural, recomendando a las partes firmantes sancionar como delito grave cualquier comportamiento relacionado con el tráfico ilícito de dichas sustancias: cultivo, fabricación, distribución, venta, transporte, blanqueo de dinero, etcétera. La Convención del 88 promueve incluso la criminalización de la posesión para el consumo personal, aun cuando lo deja a consideración de cada estado, según su legislación interna.

Es así que aun cuando el objetivo principal del sistema internacional de fiscalización de drogas es la preocupación por la salud y el bienestar de la humanidad, esto no se refleja proporcionalmente en las convenciones. Instrumentos que se enfocan principalmente en la regulación de la oferta para usos médicos y científicos, y la criminalización de otros tipos de usos; y contienen previsiones muy limitadas que se refieran a la garantía del derecho a la salud de quienes consumen o de los derechos culturales sobre usos ancestrales de plantas y sustancias.

La utilización de los modelos de pensamiento (jurídico-penal y médico-sanitario) para analizar e intervenir en el fenómeno ha creado una separación imaginaria entre las *políticas de reducción de la oferta*, que contienen un control social desde el sistema jurídico penal, donde se busca decomisar drogas, así como arrestar y encarcelar traficantes, y las *políticas de reducción de la demanda*, en las que se aplica un control social de corte “suave” desde la salud pública, brindando tratamiento médico y farmacológico. Estos modelos no son excluyentes entre sí, sino que, más bien, se configuran a partir de relaciones intrínsecas de poder y subordinación del primero al segundo (Romaní, 2003).

Esta interpretación de la *reducción de la oferta = política criminal* y de la *reducción de la demanda = política sanitaria*, ha sesgado el análisis e invisibilizado los aspectos económicos, sociales y culturales del fenómeno, logrando segregar e incapacitar a las personas sobre las que actúa. “Todo depende de quien hable. Para el médico será “el enfermo”, al que hay que someter a tratamiento para rehabilitarlo; el juez verá en él al “perverso” que se debe castigar como escarmiento” (Del Olmo, 1987: 3).

Es por esto que se habla de “lucha” o “guerra” contra las drogas, como parte de un discurso político populista que fomenta la discriminación y el castigo y que funciona más como una pantalla para criminalizar a ciertos sectores y no entrever los factores estructurales que están detrás de este fenómeno. Un discurso que justifica medidas excepcionales para salvaguardar la seguridad de la población, a costa de los derechos fundamentales de las personas calificadas como “peligrosas” o “enemigos”.

Esta idea de que el único medio de implementar las políticas es a partir de la lucha y el control total de las personas relacionadas con las drogas ha generado un serio problema en los objetivos y métodos para medir su éxito. Tradicionalmente se han utilizado indicadores del proceso o de ejecución de las acciones de control de la oferta: decomisos, detenciones, encarcelamientos, en vez de indicadores de resultados y de impacto de las políticas en la salud pública, la seguridad humana o la gobernabilidad de estatal (Garzón, 2014; Comisión Global sobre Políticas de Drogas, 2011).

De hecho, a pesar de que el sistema internacional de control de drogas lleva más de sesenta años sin mayores cambios y se han demostrado a cabalidad los efectos negativos y contraproducentes de las políticas tradicionales de control aplicadas en el mundo, el objetivo de la Declaración política de 1998 y del Plan mundial de acción de 2009 sigue siendo el mismo: “reducir al mínimo y, en última instancia, eliminar la disponibilidad y el consumo de drogas ilícitas y

sustancias sicotrópicas con el fin de garantizar la salud y el bienestar de la humanidad” (Naciones Unidas, 2009).

La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas que se realizará en abril de 2016 en Nueva York abre un espacio de gran importancia para la discusión sobre los objetivos y metas del sistema internacional, con miras a la siguiente Asamblea Especial de 2019. De hecho, la sesión de 2016 surgió como una solicitud expresa de los gobiernos de Colombia, México y Guatemala para adelantar la discusión, ya que es urgente visibilizar y discutir las formas en que se pueden reducir y eliminar no los cultivos o el consumo, sino los daños que su uso y su forma actual de control producen a las personas y la sociedad.

5. POLÍTICAS LOCALES DE DROGAS:

QUÉ TAN APRETADA QUEDA LA CAMISA

No hay duda de que en todo el mundo este derecho internacional de fiscalización se ha convertido en una camisa de fuerza para los estados firmantes, que deben incluir en sus legislaciones las disposiciones represivas que emanan de las convenciones, llegando al punto en algunos casos de aplicar la pena de muerte como una de las posibles sanciones por el narcotráfico.

En Costa Rica, por ejemplo, a partir de la década de los setenta se fueron incorporando el Convenio del 61, su protocolo de modificación y la Convención del 71, con la aprobación de las respectivas leyes (4544, 4990 y 5168), así como la 5395, ley general de salud, que explicita a la Convención única como el referente legal para definir cuáles son las drogas consideradas ilícitas (ley 5395, artículo 126), así como la prohibición explícita del cultivo, importación, exportación, tráfico y uso de las plantas del *cannabis*, coca y adormidera, sin especificar sus posibles usos (artículo 127), sobrepasando el mandato de las mismas convenciones, que no regulan los cultivos hortícolas e industriales (Convención única, artículo 23), así como la libertad a la agricultura

y la industria como menciona la Constitución política de la República de Costa Rica (artículo 46).

No fue sino a finales de la década de los ochenta, con la presión internacional de la Convención del 88, cuando se expidió en Costa Rica la primera versión de la llamada ley de psicotrópicos (ley 7093), que reformada en varias ocasiones hasta su última versión de 2001 (ley 8204), determina una amplia gama de comportamientos tipificados como delitos graves, los cuales se sancionan con ocho años o más de cárcel (artículo 58). Sanciones que por cierto duplican las que puede recibir una persona sentenciada por robo agravado o abuso sexual de un menor de edad (Cortés y Amighetti, 2014).

En menos de quince años, esta ley aumentó su tamaño, de cincuenta y un artículos en su primera versión de 1988, a ciento sesenta y seis en su última de 2001. La mayoría de los artículos incorporados están vinculados con la Convención del 88 y la Convención de Palermo, en consonancia con los vientos punitivos de cambio de

siglo. Estos tienen que ver principalmente con la inclusión de artículos relacionados con el control de precursores químicos, procedimientos de investigación policial, legitimación de capitales y la inclusión de más tipos penales como la facilitación de pistas de aterrizaje o la amenaza a testigos de procesos judiciales.

La ley sufrió otros dos cambios importantes, en un proceso paralelo que, por un lado, ha llevado a la descriminalización total del consumo de drogas, y por el otro ha aumentado la desproporcionalidad de las sanciones por delitos relacionados con el tráfico, indistintamente del tipo de delito o del nivel de posición en la red de tráfico. Más recientemente, hay una tendencia al cambio, mediante la reforma al artículo 77bis, que incluyó proporcionalidad y especificidad de género para la disminución de penas de mujeres que intenten introducir drogas a centros penitenciarios.

En Centroamérica, Costa Rica es el único país que no sanciona penalmente el consumo de drogas ni la tenencia o posesión por esta razón.

TABLA 2. SANCIONES RELACIONADAS CON CONSUMO Y TENENCIA PARA EL CONSUMO PERSONAL DE DROGAS EN CENTROAMÉRICA

País	Umbral cuantitativo	Penal de prisión	Multa (tipo de cambio, septiembre de 2015)
Belice	No hay umbrales. Hay tres clases de drogas: A, B y C.	Clase A: cinco años.	Cien mil dólares beliceños (aprox. 50.000 USD).
		Clase B: tres años.	Cincuenta mil dólares beliceños (aprox. 25.000 USD).
		Clase C: dos años.	Cuarenta mil dólares beliceños (aprox. 20.000 USD).
Costa Rica	No hay umbrales. La persona detenida consumiendo en vía pública debe ser referida a tratamiento voluntario.	No hay.	No hay.
El Salvador	Menos de 2 gramos.	Uno a tres años	Cinco a mil salarios mínimos.
	2 gramos o más.	Tres a seis años	Cinco a mil salarios mínimos.
Guatemala	Cantidad mínima para consumo personal inmediato.	Cuatro meses a dos años	Doscientos a diez mil quetzales (aprox. 26-1.300 USD).
Honduras	Cantidad mínima para consumo personal inmediato.	Primera vez, hasta treinta días.	Quinientos a mil lempiras (aprox. 23-46 USD).
		Segunda vez, de treinta a noventa días.	Mil a cinco mil lempiras (aprox. 46-229 USD).
		Tercera vez, internamiento forzado.	Cinco mil a diez mil lempiras (aprox. 229-458 USD).
Nicaragua	Cinco gramos <i>cannabis</i> , uno otras drogas.	Primera vez, hasta treinta días.	Quinientos a mil córdobas (aprox. 18-36 USD).
		Segunda vez, de treinta a noventa días.	Mil a cinco mil córdobas (aprox. 36-182 USD).
Panamá	Cantidad escasa de drogas para uso personal: "una dosis".	Uno a tres años.	Cincuenta a doscientos cincuenta días multa.

Fuente: elaborado por los autores.

Como se aprecia en la tabla 2, todos los demás países de la región no solo aplican penas de cárcel por la posesión de pequeñas cantidades, sino también severas multas económicas. Hecho que ha contribuido a la sobrepoblación y al hacinamiento penitenciario.

El Ministerio Público de Costa Rica ha llegado incluso a regular la atipicidad en el decomiso o incautación de drogas que no tienen vinculación a alguna actividad delictiva. Se aducen los costos humanos y económicos que debe invertir la institucionalidad pública en abrir un expediente judicial para cada reporte de tenencia de sustancias para uso personal, pero también para definir claramente los procedimientos administrativos que se deben seguir en una situación de decomiso (Fiscalía General de la República, 2010, 2011).

Es así como ni el consumo ni la tenencia para consumo son considerados un delito, pero la sustancia siempre debe ser confiscada y embargada por parte de las autoridades. Esto, aunado al hecho de que en Costa Rica no existen umbrales cuantitativos que definan cantidades máximas que puedan relacionarse con el tráfico (Cortés, 2012), genera una incertidumbre legal que puede afectar las libertades individuales, principalmente si se vive en un estado de ingobernabilidad y corrupción estatal.

Sobre la regulación del consumo, en 2012 Belice tomó la iniciativa de conformar el Comité para la Despenalización de la Marihuana, cuyo objetivo fue evaluar la posibilidad de despenalizar la tenencia de marihuana para uso personal. En marzo de 2015, el Comité presentó un informe en el que recomienda, entre otras cosas, que la posesión de hasta diez gramos no sea considerada como delito, lo que podría disminuir la carga en el sistema judicial y penal (Belize Decriminalization of Marijuana Committee, 2015).

En este contexto, el gobierno de Guatemala hizo un llamado a la comunidad internacional para atender el problema de las drogas, protagonizó la discusión en la Asamblea de la Organiza-

ción de los Estados Americanos (Declaración de Antigua y Declaración de Guatemala) y fue uno de los estados, junto a México y Colombia, como se dijo, que lograron adelantar la Ungass de 2019 a 2016. Internamente se creó también una comisión para analizar y discutir posibles reformas a la legislación, que presentó un informe analítico amplio de la situación del país en cuanto a la oferta y demanda de drogas, planteando algunas recomendaciones a corto plazo para la investigación y ampliación del sistema de salud pública (Comisión Nacional para la Reforma de la Política de Drogas, 2014).

A pesar de esto, Guatemala sigue siendo uno de los países de la región que más invierte en estrategias de control policial y militar, y mantiene la pena de muerte como una de las posibles sanciones por tráfico de drogas, aun cuando nunca se ha aplicado. Buena parte del financiamiento para las operaciones anti drogas proviene de Estados Unidos, por medio de la Iniciativa de seguridad regional de América Central (Carsi: Central America Regional Security Initiative), que financia también los operativos militares en varios países, principalmente del Triángulo Norte (Isacson et al., 2014).

Honduras, por ejemplo, que tiene una amplia tradición de cooperación internacional militar con Estados Unidos, aprobó en 2014 una iniciativa para incluir en la ley de drogas la autorización del derribo de aeronaves que las transporten e invadan el espacio aéreo hondureño. El Salvador, por su parte, modificó su legislación al respecto en 2003, duplicando las penas de la mayoría de los delitos relacionados, autorizando en 2011 al ejército para actuar en operaciones policiales, incluidas las de control de drogas (Ten Velde, 2012).

Aun cuando en relación con el resto de la región Costa Rica mantiene un enfoque menos represivo para controlar el consumo de drogas, comparte el enfoque punitivo del control de la oferta o tráfico. La tabla 3 muestra las penas con las que se juzgan los delitos relacionados con la producción, distribución y venta, cuyo mínimo

TABLA 3. PENAS DE PRISIÓN POR DELITOS DE DROGAS EN CENTROAMÉRICA (AÑOS)

Delitos	Belice	Costa Rica	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Panamá
Siembra y cultivo	Cinco a catorce.	Ocho a quince.	Cinco a veinte.	Nueve a doce.	Cinco a quince.	Cinco a quince.	Cinco a diez.
Manufactura y extracción	Cinco a catorce.	Ocho a quince.	Ocho a veinte.	Nueve a quince.	Diez a quince.	Veinte a veinticinco.	Cinco a diez.
Venta o tráfico	Cinco a catorce.	Ocho a quince.	Doce a veinte.	Quince a veinte.	Diez a quince.	Diez a veinte.	Cinco a diez.
Tráfico internacional	Cinco a catorce.	Ocho a quince.	Doce a veinte.	Quince a veinte.	Quince a veinte.	Veinte a treinta.	Ocho a quince.
Organización criminal	Cinco a catorce.	Ocho a quince.	Aumenta seis a ocho años.	Aumenta una tercera parte de la pena.	Aumenta una tercera parte de la pena.	Duplica la pena.	Aumenta una cuarta parte de la pena

Fuente: elaborado por los autores.

es de ocho años en los siete países centroamericanos. Para el cultivo y siembra, por ejemplo, en todos, con excepción de Honduras y Costa Rica, el mínimo es de cinco años de prisión.

Un hecho por resaltar, que no está presente en la tabla, es que en todos los países de Centroamérica, con excepción de Costa Rica, además de las sanciones de prisión, también se incluyen sanciones administrativas, que suelen ser muy altas. Dependiendo del país, estas multas pueden funcionar como alternativa al encarcelamiento o asignarse junto a este. Como se mencionó al hablar de las multas por consumo, este es un hecho que agrava la condición de las personas sancionadas con penas privativas de libertad.

La tabla 3 muestra también la desproporcionalidad de las penas que se imponen por delitos de drogas, especialmente para los relacionados con el tráfico internacional y la asociación ilícita. De hecho, aunque la Convención del 88 exige a los estados castigar el tráfico como un delito grave, permite asimismo que se pongan en práctica alternativas al encarcelamiento para delitos leves, lo cual no se expresa en ninguna de las legislaciones. La única excepción es la reforma al artículo 77 (77bis) de la ley de psicotrópicos de Costa Rica, que introduce proporcionalidad y

especificidad de género para las mujeres condenadas por introducir drogas a un centro penitenciario, reduciéndoles las penas de ocho a tres años mínimo, por lo que también tienen oportunidad de recibir una sentencia alternativa a la prisión.

6. IMPACTO DEL TRÁFICO DE DROGAS Y SU CONTROL EN LA SEGURIDAD HUMANA

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reconoce que las políticas de “mano dura”, enfocadas predominantemente en la represión, el incremento de penas, la interdicción del tráfico, el uso de la fuerza militar, la detención o extradición de líderes de los carteles o la fragmentación de estas organizaciones criminales, han ocasionado un aumento de los niveles de violencia letal, el abuso policial y la sobrecarga de los sistemas penitenciarios (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

Como se ha mencionado, en Latinoamérica este enfoque en el control represivo de la oferta de drogas también proviene de intereses externos a la región, principalmente de Estados Unidos. Los mejores ejemplos son el plan Colombia y la iniciativa Mérida, claras expresiones del fracaso

de la guerra contra las drogas, ya que no lograron disminuir el tráfico ni el consumo en los países en cuestión, sino que, más bien, propagaron el problema hacia a otros países cercanos que antes no estaban tan involucrados en la producción o distribución o que tenían niveles bajos de prevalencia en el consumo de drogas ilícitas.

Como ejemplos de estas consecuencias colaterales de las políticas de intervención militar se habla del “efecto globo”, producto de la fumigación área y erradicación de plantaciones en Colombia, que ha hecho proliferar el cultivo ilegal de coca y la producción de cocaína en países como Bolivia y Perú. También se habla del “efecto cucaracha”, derivado de la guerra contra las organizaciones criminales en México, que ha conseguido que muchos de estos grupos violentos estén movilizando sus operaciones a países del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador), con el consecuente incremento de la violencia en una región que ya de por sí cuenta con altos índices de inseguridad e ingobernabilidad (Chalk, 2011; Bagley, 2014).

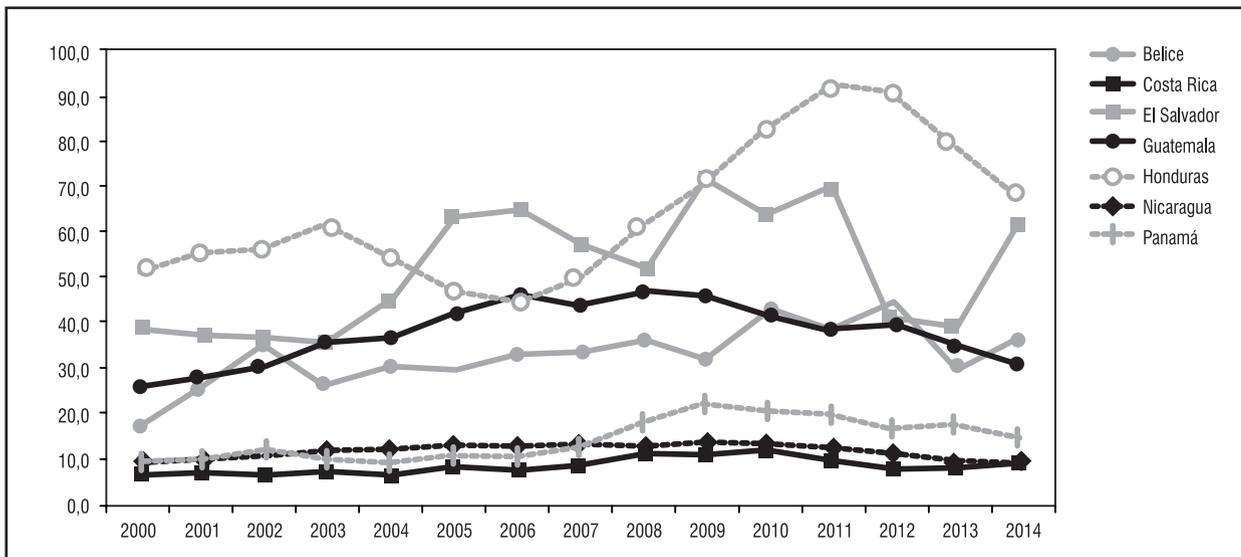
Como se puede apreciar en la gráfica 2, la tasa de homicidios en todos los países de Centroamérica presenta una tendencia general al alza, habiendo claras diferencias entre los del norte (Belice,

Guatemala, El Salvador y Honduras) y los del sur (Nicaragua, Costa Rica y Panamá). Este aumento de la violencia coincide con la ofensiva contra los grupos organizados de tráfico de drogas del presidente Felipe Calderón (2006-2012) en México y el despliegue de la iniciativa Mérida. Aun así, con los datos actuales resulta difícil determinar la relación entre el aumento de la violencia ocasionada por el narcotráfico o el papel del crimen organizado o las Maras (Ten Velde, 2012).

Otro de los impactos generados por este aumento de la violencia en los países del norte de Centroamérica es el desplazamiento forzado de miles de personas hacia otros países, adultas y menores de edad sin compañía. La mayoría de ellas viven en pobreza extrema, en zonas urbanas con altos niveles de violencia y fuerte presencia de Maras o pandillas, que controlan territorios a partir de la amenaza y la extorsión. La zonas fronterizas y costeras también son consideradas zonas de riesgo de expulsión, que además de las condiciones sociales y económicas de la población puede estar asociado a la violencia de organizaciones criminales de contrabando de drogas, armas o personas (Cidehum, 2012).

Cabe destacar que en los últimos años las autoridades hondureñas han hecho grandes es-

GRÁFICA 2. TASA DE HOMICIDIOS POR 100.000 HABITANTES EN PAÍSES DE CENTROAMÉRICA, 2000-2014



Fuente: elaborado por los autores con datos de Igarapé Instituto. <http://homicide.igarape.org.br/>

fuerzas por reducir la tasa de homicidios y dejar de ser el país más violento del mundo. Esfuerzos que contrastan con la fuerte inversión en el ejército y las estrategias de seguridad nacional, así como las intervenciones de mano dura y control de drogas por parte de las fuerzas armadas con apoyo de agentes de la DEA de Estados Unidos. La más reconocida es la operación Yunque, en la que a partir de información proporcionada por inteligencia estadounidense, los cuerpos policiales hondureños derribaron dos aviones que supuestamente transportaban drogas en 2012, hechos que llevaron al gobierno de Estados Unidos a dejar de compartir información (Ten Velde, 2012).

La utilización en algunos países de las Fuerzas Armadas en el continente americano en la persecución de la narcocriminalidad, abre un espacio de discrecionalidad que habilita todo tipo de violaciones al debido proceso legal, al respeto a la dignidad humana y derechos fundamentales de las personas, inconciliables con el rol que a estas le caben en un estado democrático, y se fundan en la ya conocida doctrina de la seguridad nacional (Declaración de Roma, 2011).

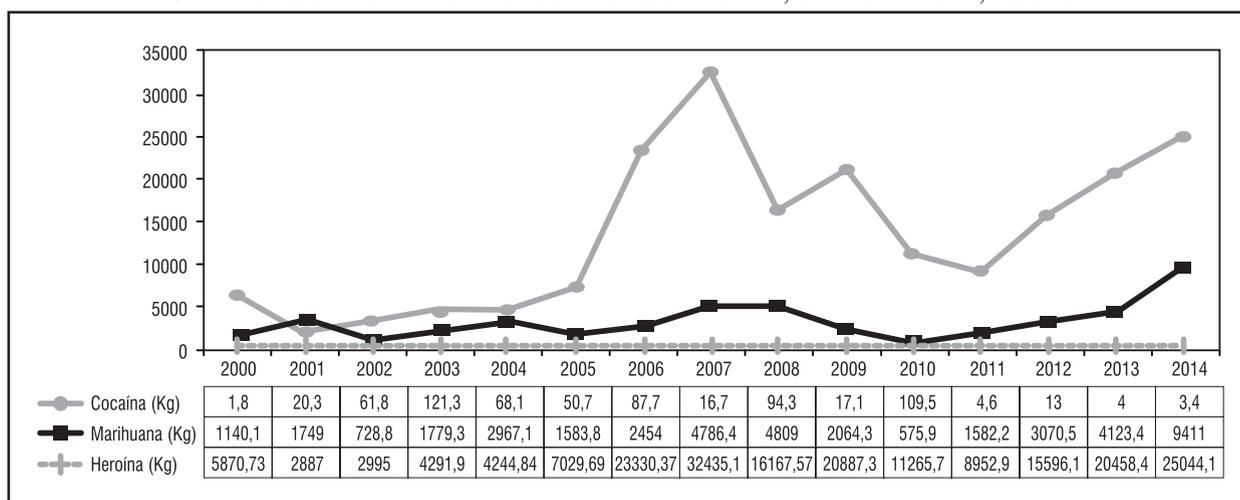
El Salvador, por su parte, ha visto importantes cambios y al parecer ocupará la primera posición en la tasa de homicidios en 2015, debido a la ruptura de la tregua entre las Maras y al

retorno de políticas de mano dura del gobierno actual, que repite las acciones de los anteriores, con poco efecto sobre el control de la criminalidad y la violencia. Aun así, el problema principal lo tiene con las Maras o pandillas internas: luego de una tregua que logró disminuir la tasa de homicidios a la mitad durante dos años, actualmente hay una confrontación directa entre pandillas y con el estado, que al parecer va a llevar al país a convertirse en la más violento del mundo en 2015.

El aumento en las operaciones de interdicción y arrestos en la región también se puede observar en Costa Rica, donde durante la última década se incrementó considerablemente la cantidad de drogas decomisadas (gráfica 3). Estas variaciones, principalmente de cocaína incautada posterior a 2006, son muy significativas y están directamente relacionados con la política de seguridad ciudadana del gobierno de la presidenta Laura Chinchilla (2010-2014).

No obstante, y sin duda, el principal factor de este aumento son los cambios de rutas del tráfico de cocaína de los países productores sudamericanos hacia México y Estados Unidos después de 2005. Cambios debidos a los esfuerzos de interdicción cada vez mayores de Estados Unidos en el Caribe y el Pacífico, que llevaron a las organizacio-

GRÁFICA 3. COSTA RICA: INCAUTACIONES O DECOMISOS DE COCAÍNA, CANNABIS Y HEROÍNA, 2000-2014



Fuente: elaboración de los autores a partir de datos del ICD 2015.

nes criminales a utilizar la ruta centroamericana, con la consecuencia de incrementar su presencia en los países de la región (Isacson et al., 2014).

El incremento en el tráfico por territorio centroamericano en vez de por mar abierto es otra razón por la cual las organizaciones criminales mexicanas se han movilizad hacia territorios del sur, y ha contribuido también a fortalecer algunas de las organizaciones de contrabando de la región, como la familia Lorenzana y la familia Mendoza en Guatemala, los Perrones y el cartel de Taxis en El Salvador, los Cachiros y los Valle en Honduras, y la familia Reñazco y los Tarzanes en Nicaragua. Las Maras, por otro lado, no parecen participar de manera importante en el tráfico internacional de drogas y, más bien, se ocupan del mercado local y el narcomenudeo (www.insightcrime.org/es).

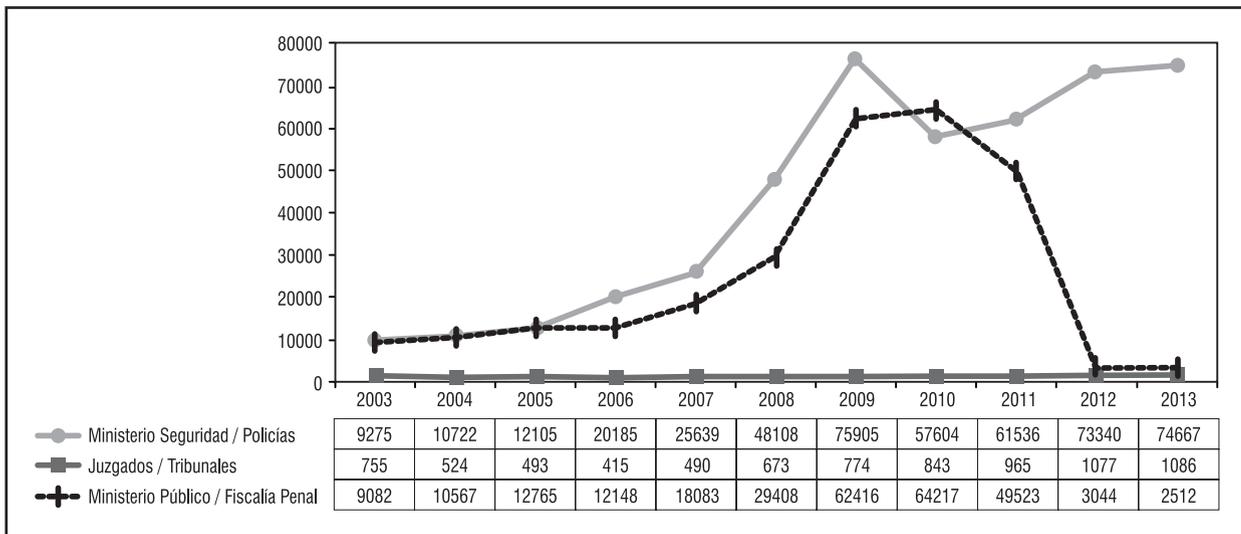
Los decomisos o incautaciones son un claro ejemplo de indicadores de proceso, y muestran solamente la cantidad de drogas que las autoridades policiales lograron interceptar y destruir. Su variación tiene que ver con la cantidad de las que transitan o se distribuyen en el país, así como con la capacidad e inteligencia de las instituciones policiales para interceptar y registrar los decomisos. Por tanto, esta medición no dice

mucho sobre el impacto que tiene el narcotráfico en la seguridad humana, sino sobre el comportamiento de las rutas de tráfico y la inversión en políticas tradicionales para el control de la oferta.

Otro indicador utilizado tradicionalmente para medir el éxito de las políticas de drogas son las detenciones y el encarcelamiento de personas por delitos relacionados con el tráfico. En este caso se debe diferenciar entre los países que criminalizan el consumo de los que no, siendo Costa Rica el único en Centroamérica que no lo hace, como se puede apreciar en la gráfica 4, sobre infracciones a la ley de psicotrópicos.

Esta gráfica muestra las fases del proceso de criminalización que ejerce el modelo jurídico penal, empezando por la policía, seguida por la Fiscalía que abre los expedientes judiciales y finalmente por la sentencia de un juzgado o tribunal. Salta a primera vista la disminución considerable de los casos registrados por el Ministerio Público, debido a la implementación de las circulares sobre el manejo de casos relacionados con el consumo de drogas. Aun así, se observa cómo el Ministerio de Seguridad sigue persiguiendo y registrando este hecho, a pesar de no tener ninguna sanción penal, económica o administrativa.

GRÁFICA 4. COSTA RICA: INFRACCIONES A LA LEY DE PSICOTRÓPICOS SEGÚN EL MINISTERIO DE SEGURIDAD, EL MINISTERIO PÚBLICO Y JUZGADOS PENALES, 2003-2013



Fuente: elaboración de los autores a partir de datos del Ministerio de Seguridad y Departamento de Planificación del Poder Judicial.

Este es un claro ejemplo de la descriminalización del consumo de drogas en Costa Rica, y también del aumento progresivo de las sentencias por delitos relacionados con ellas, que se duplicaron en menos de una década. Esta población representa cerca de 25% del total de los encarcelados por ese tipo de delitos, aun cuando se manifiesta de forma distinta en hombres y mujeres. En 2011, por ejemplo, solo 18,6% de los hombres estaba en prisión por delitos relacionados con drogas, mientras que entre las mujeres el porcentaje era de 65% (Cortés y Amador, 2015).

La gran mayoría de estas personas son jóvenes en edad productiva, condenados a cinco años y cuatro meses de prisión mediante procesos abreviados que les permiten reducir la pena establecida en la ley, pero que también atenta contra los principios de debido proceso.

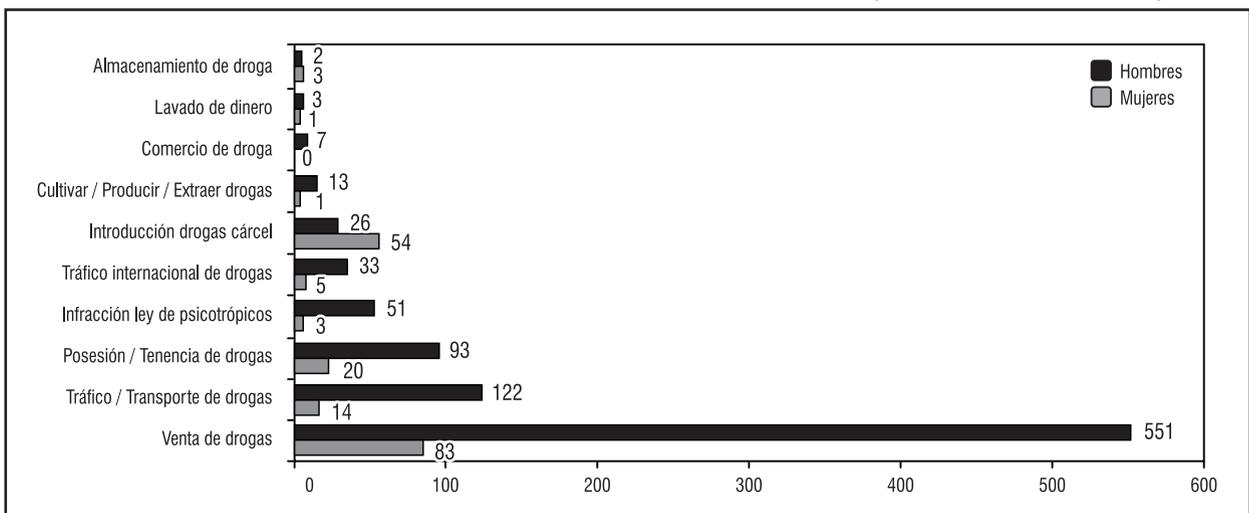
Como se aprecia en la gráfica 5, el delito principal por el que son condenados a prisión es por la venta de drogas, que entre los hombres representa más de 60% de los sentenciados y en las mujeres 45%, asociado principalmente a la venta minorista o “narcomenudeo”. El segundo delito relacionado con drogas por el que se condena a más personas en Costa Rica es el transporte y la tenencia, que podrían estar asociados también con situaciones de microtráfico como “mulas” o

“correos humanos”, o con el transporte de grandes cantidades por parte de empleados de organizaciones o transportistas particulares, quienes corren la mayor parte del riesgo de aprehensión y, finalmente, cumplen la función de chivos expiatorios.

Cabe resaltar que entre las mujeres la segunda causa de encarcelamiento es la introducción de drogas en un centro penitenciario, un hecho directamente asociado a condiciones de vulnerabilidad económica y de género, así como a situaciones de violencia. Por esta razón se presentó y aprobó la reforma al artículo 77bis, para reducir las penas a las mujeres y disminuir los daños que se les ocasionan a ellas y sus familiares o dependientes (Defensa Pública, 2012).

Es claro que los delitos por los que se suele setenciar a las personas que infringen la ley de control de drogas son de microtráfico, y suelen ser personas que no han cometido delitos violentos, que se encuentran en los niveles más bajos de la red criminal y que viven en mayores condiciones de vulnerabilidad. Poca cantidad de delitos podrían considerarse cometidos por organizaciones criminales, si consideramos el tráfico internacional y el lavado de dinero como los tipos más relacionados con esta figura.

GRÁFICA 5. COSTA RICA: PERSONAS SENTENCIADAS POR INFRINGIR LA LEY DE PSICOTRÓPICOS, SEGÚN SEXO Y TIPO DE DELITO, 2013



Fuente: elaboración de los autores a partir de datos del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

Es importante que la sociedad costarricense reflexione sobre las políticas de control de la oferta de drogas que se ponen en práctica en el país, ya que las mismas no solo están consumiendo gran cantidad de recursos estatales, sin tener mayores éxitos, sino que en los últimos años y especialmente en 2015 ha habido un aumento considerable en la violencia asociada al comercio local e internacional de drogas, así como la aparición y presencia de organizaciones criminales que comercian y se movilizan en el territorio nacional.

Como bien lo dice Garzón:

La situación actual en Brasil, Colombia, México y el Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) se puede entender en un proceso histórico de desarrollo criminal, que se convierte en una preocupación pública cuando se expresa de manera violenta. El aumento de la violencia y la creciente presencia de bandas criminales, en países caracterizados por una baja exposición a la delincuencia organizada transnacional, como es el caso de Costa Rica y Perú, constituyen señales de advertencia: si los gobiernos no responden con rapidez y con las medidas adecuadas, la densidad criminal podría aumentar y estimular el proceso de acumulación social de la violencia y la ilegalidad (Garzón, 2012: 3).

7. REFLEXIONES FINALES:

POLÍTICAS DE DROGAS DESDE EL ENFOQUE DE SEGURIDAD HUMANA

Como se ha podido observar, en los países de América Latina hay violaciones a los derechos humanos por parte de las organizaciones de tráfico de drogas a gran escala, como desplazamiento forzado, violencia sexual y física, extorsión y asesinatos. Los esfuerzos de control de drogas generan un impacto negativo en el estado de derecho, registrándose gran cantidad de abusos y detenciones arbitrarias por parte de fuerzas policiales o militares, la negación de medicamentos esenciales, el acceso a servicios de salud y el en-

carcelamiento masivo de personas que se ubican en los niveles más bajos del tráfico o que consumen sustancias, y cuya captura no afecta el mercado mundial ni a las organizaciones criminales transnacionales que se lucran ingentemente del mismo.

El objetivo de las políticas de control debe ser reducir los daños provocados por el tráfico y el consumo, no aumentarlos. Para esto, se recomienda acercar las políticas de control del narcotráfico al concepto de seguridad humana, como una forma de reorientar las estrategias hacia el derecho internacional de los derechos humanos, enfocando el concepto de “seguridad” más a la garantía y protección de los derechos fundamentales de las personas, y no a la persecución y represión de aquellos considerados “enemigos”.

Los estados deben reorientar y equilibrar su inversión en políticas de control de la oferta y la demanda, partiendo del hecho de que invertir en proyectos que fomenten el desarrollo económico y social, además de ser más barato que financiar esfuerzos militares y policiales, no solo contribuye a reducir el consumo, sino también la oferta. En este sentido, es necesario también que aquellos países en donde el consumo de drogas (no solo *cannabis*) aún es considerado delito, promuevan reformas para su descriminalización y abordaje desde políticas sociales y sanitarias, y no únicamente jurídico-penales.

Como lo dice la Unodc:

El encarcelamiento por consumo de drogas aumenta la vulnerabilidad de las personas afectadas a trastornos ocasionados por el consumo y a numerosas afecciones, entre ellas el VIH, la tuberculosis y la hepatitis viral. En una respuesta de sanidad pública al problema de las drogas se deberían contemplar alternativas a la penalización y el encarcelamiento de las personas que sufren trastornos ocasionados por el consumo de drogas. Los tratados alientan el recurso a alternativas a la prisión y la “despenalización” del consumo de drogas puede ser una forma eficaz de “descongestionar” las cárceles, redistribuir recursos para asignarlos al tratamiento y facilitar

la rehabilitación, “readiestramiento” y reinserción eventuales de los consumidores de drogas (Unodc, 2013: 18).

En cuanto a las políticas de combate al narcotráfico, es necesario que los estados se enfoquen más en los daños que produce el mercado y no en el mercado en sí. Mediante medidas según las cuales las instituciones policiales y militares den prioridad a las estrategias de reducción de la violencia en lugar de a las de interdicción y erradicación forzada, lo cual además de un posible impacto positivo en las tasas de homicidio y consecuencias colaterales del control, puede aumentar también la legitimidad de la policía y la seguridad de la comunidad. Existen ejemplos de buenas prácticas internacionales como los enfoques multidimensionales (*pulling levers*), de disuasión focalizada y de control de armas de fuego, que deben adaptarse al contexto político, social y cultural, y ser sometidos a evaluaciones constantes (Stevens, 2013).

Estos enfoques deben evaluar, en primer término, los riesgos que implica el desarrollo de políticas tradicionales que pueden ocasionar aún más violencia, priorizando las intervenciones preventivas y de apoyo a las víctimas mediante la articulación de redes estatales, comunitarias y de la sociedad civil. Esto también con el objetivo de garantizar la integridad de la gobernabilidad democrática, perseguir y sancionar la corrupción y fortalecer las acciones de transparencia y la rendición de cuentas (Zaitch, 2009).

Los estados deben promover políticas que reduzcan el hacinamiento penitenciario y la carga económica y social del encarcelamiento masivo de personas que viven en graves condiciones de vulnerabilidad. El sistema de justicia penal debe centrar sus esfuerzos en los delincuentes y grupos organizados más violentos, que además son los que tienen mayor capacidad de corromper al estado. Para esto se debe partir de los principios de proporcionalidad y oportunidad, asignando las penas más fuertes a los actores más significativos y perjudiciales del comercio de drogas, y desarrollando alternativas al encarcelamiento de

las personas que están en los niveles más bajos del mercado (Garzón, 2014).

La reforma al Código procesal penal de Ecuador, así como la reforma al artículo 77 (77bis) de la ley de psicotrópicos de Costa Rica, son ejemplos de buenas prácticas para brindar proporcionalidad a las penas relacionadas con microtráfico. La principal diferencia es que mientras el gobierno ecuatoriano optó por utilizar umbrales cuantitativos sobre la cantidad máxima de tenencia como referente para definir y disminuir las penas, en Costa Rica se utilizan criterios de vulnerabilidad que viven las mujeres sentenciadas, lo cual se acerca más al enfoque de derechos humanos.

Finalmente, es necesario redefinir los objetivos e indicadores utilizados para medir el impacto de las políticas en la mejora de la salud y el bienestar. El desarrollo de un amplio conjunto de indicadores para medir el espectro de problemas de salud relacionados con las drogas, así como el impacto más amplio de las políticas de control en los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo. Estos deben medir el impacto en las causas fundamentales del problema como es la pobreza, la inseguridad alimentaria, la presencia de conflictos armados, la falta de acceso a servicios de salud, oportunidades educativas y laborales (PNUD, 2015).

Estas reformas legales y recomendaciones de estrategias de control penal no se podrán aplicar de un día para otro. Más bien, son parte de un proceso paulatino a largo plazo, que empieza con la apertura del debate local y global sobre la problemática. Es un proceso de humanización de las políticas de drogas, en el que las personas, y no las sustancias, deben ser el centro de las intervenciones. La Ungass 2016 abre un espacio sin precedentes para este diálogo mundial, un proceso en el que, además de los gobiernos debe participar la comunidad global, incluyendo las distintas agencias de las Naciones Unidas, la academia y la sociedad civil.

REFERENCIAS

- Anguita, C. 2010. “La delincuencia organizada: un asunto interior de la Unión Europea. Concepto, características e instrumentos para su neutralización”. *Revista Española de Relaciones Internacionales*. 2.
- Anitua, G. 2003. “El concepto jurídico de seguridad humana contra el discurso bélico”. Conferencia dictada en el noveno Seminario del Instituto Brasileiro de Ciencias Criminales. São Paulo.
- Bagley, B. 2014. “Narcotráfico y crimen organizado en las Américas: principales tendencias en el siglo XXI”. En G. Maihold y S. Jost. *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Konrad-Adenaur-Stiftung-Cátedra Guillermo y Alejandro de Humboldt. México.
- Baratta, A. 1991. “Introducción a una sociología de la droga: problemas y contradicciones del control penal de las drogodependencias”. En A. Escotado, A. Baratta, S. González, M. Escribano, J. Zaragoza, C. González y J. Funes. *¿Legalizar las drogas? Criterios técnicos para el debate*. Editorial Popular. Madrid.
- , 1995. “Política criminal: entre la política de seguridad y la política social”. En Seguridad de los habitantes. En Seminario de reflexión científica sobre el delito y la seguridad de los habitantes. Ilanud. San José.
- Bewley-Taylor, D. 2012. “Hacia una revisión de las convenciones de drogas de la ONU. La lógica y los dilemas de los grupos afines”. Serie *Reforma legislativa en materia de drogas*. 19. Transnational Institute / International Policy Consortium.
- Bewley-Taylor, D. y M. Jelsma. 2012. “Los límites de la flexibilidad. Las convenciones de control de drogas de la ONU”. Serie *Reforma legislativa en materia de drogas*. 18. Transnational Institute / International Policy Consortium.
- Blickman, T. y M. Jelsma 2009. “La reforma de las políticas de drogas. Experiencias alternativas en Europa y Estados Unidos”. *Nueva Sociedad*. 222.
- Chalk, P. 2011. *Latin American Drug Trade. Scope, Dimensions, Impact, and Response*. Rand Corporation. Santa Monica.
- Cidehum (Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes). 2012. *Desplazamiento forzado y necesidades de protección, generados por nuevas formas de violencia y criminalidad en Centroamérica*. Cidehum. San José.
- Comisión Nacional para la Reforma de la Política de Drogas. 2014. “Informe analítico sobre el problema de las drogas en Guatemala”. Versión preliminar. http://www.minex.gob.gt/MDAA/Data/MDAA/20141003112131911informe_preliminar.pdf
- Cortés, E. 2012. *Consumo de drogas en Costa Rica. Encuesta nacional 2010: consumo de cannabis*. Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia. Área Desarrollo Institucional. Proceso de Investigación. San José.
- Cortés, E. y D. Amighetti. 2014. “Políticas de drogas y derechos humanos: reformas en Costa Rica”. *Perspectivas*. 4/2014. Friedrich-Ebert-Stiftung. San José.
- Cortés, E. y G. Amador. 2015. “Políticas de drogas y derechos humanos en Costa Rica: alcances y limitaciones”. En B. Labate y T. Rodríguez (eds.). *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.
- Declaración de Roma. 2011. “Documento de magistrados latinos sobre la política pública en materia de drogas y derechos humanos”.
- Decriminalization of Marijuana Committee. 2015. “Belize: Final Report 2015”. <http://ambergriscafe.com/art3/DOMC-Report-Feb-20-2015.pdf>
- Defensa Pública. 2012. “Estudio de la Defensa Pública sobre el perfil de la población femenina privada de libertad por introducir droga a los centros penales a abril 2012”. Dirección de la Defensa Pública. San José.
- Del Olmo, R. 1987. *La cara oculta de la droga*. Editorial Temis. Bogotá.
- Escotado, A. 1989. *Historia sobre las drogas*. Tomo 2. Alianza Editorial. Madrid.
- Fernández, Juan Pablo. 2005. “Seguridad humana”. Tesis doctoral. Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas. Programa de doctorado en seguridad y prevención.
- Fiscalía General de la República. 2011. “Instructivo general 01-2011”. Ministerio Público, Poder Judicial. San José.
- , 2010. “Instructivo general 02-2010”. Ministerio Público, Poder Judicial. San José.

- Garland, D. 2005 [2001]. *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Gedisa. Barcelona.
- Garzón, J. 2014. “Cómo reparar un sistema que no funciona. Modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas en América Latina”. Serie *Reforma legislativa en materia de drogas*. 29. Transnational Institute / International Drug Policy Consortium.
- , 2012. “La rebelión de las redes criminales: el crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican”. *Citizen Security and Organized Crime*. Marzo. Woodrow Wilson International Center Update on the Americas. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington.
- Instituto Costarricense sobre Drogas. 2015. *Boletín Estadístico*. Segundo trimestre 2013. Unidad de información y Estadísticas Nacional sobre Drogas. ICD. San José.
- Isacson, A., L. Haugaard, A. Poe, A. Kinoshian y G. Withers. 2014. “Hora de escuchar: tendencias en asistencia de seguridad de los EE.UU. hacia América Latina y el Caribe”. Centro para Políticas Internacionales (CIP), Grupo de Trabajo para Asuntos Latinoamericanos (LAWGEF), Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (Wola). Washington.
- Naciones Unidas. 2009. “Declaración política y Plan de acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas”. Serie de sesiones de alto nivel de la Comisión de Estupefacientes. Viena, 11 y 12 de marzo de 2009.
- , 2000. *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional*.
- Organización de los Estados Americanos. 2013. *El problema de las drogas en las Américas*. Capítulo 4. “La economía del narcotráfico”. OEA. Washington.
- PNUD 2015. “Perspectives on the development dimensions of drug control policy”. https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/UN/UNDP/UNDP_paper_for_CND_March_2015.pdf
- , 1994. *Informe sobre desarrollo humano*. PNUD-Fondo de Cultura Económica. Nueva York.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2013. *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. PNUD. Nueva York-Panamá.
- Romaní, O. 2003. “Prohibicionismo y drogas: ¿un modelo de gestión social agotado?”. En R. Bergalli (coord.) *Sistema penal y problemas sociales*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- Sánchez, H. 2011. “Las reformas al código penal y sus consecuencias en las prisiones: el caso de Costa Rica”. Revista digital de la Maestría en Ciencias Penales de la Universidad de Costa Rica. 3.
- Stevens A. 2013. “Aplicación de los principios de reducción de daños a la actuación policial en los mercados minoristas de drogas. Proyecto para la modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas – Informe 3”. International Drug Policy Consortium
- Ten Velde, L. 2012. “El nexo entre drogas y violencia en el Triángulo Norte: el papel del narcotráfico en la violencia delictiva y las respuestas de política pública en Guatemala, El Salvador y Honduras”. *Transnational Institute. Briefing series*. 2012/1.
- Unesco. 2005. *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*. Unesco. París.
- Unodc. 2013. “Contribución del director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito al examen de alto nivel de la aplicación de la Declaración política y Plan de acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas, al que la Comisión de Estupefacientes procederá en 2014”.
- Zaffaroni, E. 1995. *El crimen organizado: una categoría frustrada*. Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Derecho. Bogotá.
- Zaitch, D. 2009. “Reducción de daños, seguridad y tráfico de drogas ilícitas”. *Cuadernos de Seguridad*. 11-12.
- , 2013. “Drogas y delincuencia organizada. Conceptos y realidades”. *TNI Training on drug policies*. 11-10-2013. Transnational Institute. Ámsterdam.
- Zamudio, C. 2012. *Las redes del narcomenudeo*. Ceapac Ediciones. México.

DE LA REPRESIÓN A LA PREVENCIÓN:
REFORMA Y CONTRARREFORMA DE LA POLÍTICA DE DROGAS EN ECUADOR

JORGE VICENTE PALADINES

INTRODUCCIÓN

Después de la promulgación de la ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas del 17 de septiembre de 1990 (ley 108), la política ecuatoriana al respecto quedó atada al discurso radical de la “guerra contra las drogas”. Sus instituciones han permanecido expectantes a la dramática reclusión de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, condicionando su libertad a penas excesivamente altas, lo que ha ubicado al Ecuador como uno de los países con la mayor rigidez legal de la región. El mantenimiento de este orden legal duro no ha disminuido los índices de consumo de drogas de uso ilícito ni la frecuencia de las incautaciones de sustancias sujetas a fiscalización. Las instituciones a cargo de la prevención también han visto deteriorar sus competencias frente a la centralidad de lo penal, a lo cual contribuyen los medios de comunicación mediante la construcción de imaginarios que desplazan el fenómeno de las drogas de las políticas sociales al campo de la seguridad pública.

En los últimos años se incrementaron las manifestaciones que buscan reconducir el camino de la política de drogas hacia un giro que reafirme la prevención social en lugar de la opción punitiva: el indulto a las “mulas del narcotráfico”, la nueva Constitución de la República de 2008, la creación de umbrales para evitar la criminalización de los consumidores, la regulación de los centros de tratamiento, la adopción de criterios y penas más proporcionales para sancionar el tráfico y la actual reforma sobre prevención. No obstante, en el contexto de la reforma que promete dejar el pasado atrás, reaparece una contrarreforma que amenaza con retroceder la política de drogas, desmantelando los emblemas que llevaron a posicionar al Ecuador como un país *contrahegemónico*.

De ahí, este artículo analiza la evolución de la política de drogas desde sus orígenes hasta sus contradicciones. De esta forma, el autor no busca anteponer y abrir un debate meramente legalista, sino exponer las principales interacciones sociales y políticas que han emergido a lo largo de la vigencia de la ley 108 de 1990 a puertas de

un debate contradictorio. Dicha ley no es la unidad de análisis, sino su entorno político y social, marcado sin duda por la cuestión penal de sus principales actores. La propuesta es, entonces, analizar el camino abierto por la vieja legislación como evidencia de la tensión por abandonar el paradigma de la represión para instaurar el de la prevención.

1. ORÍGENES DE UNA POLÍTICA Y LEGISLACIÓN DEPENDIENTE

Si bien la política y la legislación de drogas pueden ir por caminos distintos, los *policy makers* de Ecuador –al igual que los de la mayoría de los países de la región– se guían por los parámetros establecidos en su legislación¹. Las leyes de drogas marcan la ruta para la toma de decisiones, creando los sentidos que han de enfocar el camino de la política dentro de una hermenéutica en la cual el quehacer deviene de la cuestión legal. Las principales directrices de la política encarnan el mandato expresado en las convenciones internacionales, que se plasman en las leyes nacionales de drogas.

Así, no solo como un efecto simbólico, sino como un hecho político, la *Convención única sobre estupefacientes* de 1961, junto con el *Convenio sobre sustancias psicotrópicas* de 1971 y la *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas* de 1988, constituyen los tres instrumentos internacionales más importantes de política en el planeta. A partir de estas normas se desarrolla el régimen internacional de control de drogas, cuyos órganos son la Comisión de Estupefacientes, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (Jife) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), dándole esta última el carácter represivo del enfoque mundial. De este gran entramado no solo depende cualquier legislación en la materia, sino también la política de nuestros países.

La historia de la política de drogas en Ecuador también se encuentra marcada por su legis-

lación. Sus cimientos se remontan a inicios del siglo veinte, mediante una teleología caracterizada por un creciente discurso del castigo, además de la ausencia de soberanía en los debates (Paladines, 2012: 11). Retrospectivamente, desde los orígenes de la legislación sobre drogas, Ecuador ha contado con:

1. La ley de control del opio de 1916.
2. La ley sobre importación, venta y uso del opio y sus derivados y de los preparados de la morfina y de la cocaína, de 1924.
3. La ley sobre el tráfico de materias primas, drogas y preparados estupefacientes de 1958.
4. La de control y fiscalización del tráfico de estupefacientes de 1970.
5. La de control y fiscalización del tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1974.
6. La de control y fiscalización del tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1987.
7. La ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas de 1990, la ya citada 108.

La primera norma sobre drogas en Ecuador se expidió poco después de las discusiones internacionales sobre la prohibición del opio, propiciadas por Estados Unidos². El nacimiento de la política de drogas se dio mediante la expedición de la ley de control del opio de 1916, que más que una herramienta represiva simbolizó, por primera vez, un claro juicio moral de cualquier idea sobre su consumo. Había surgido el paradigma prohibicionista en las lógicas de la prevención.

Menos de diez años después de entrar en vigencia, la legislación de drogas ecuatoriana amplió la prohibición a otras sustancias, agregando la amapola y la coca a la lista de las “plantas del mal”, mediante la ley sobre importación, venta y uso del opio, sus derivados y de los preparados de la morfina y de la cocaína, de 1924.

A mediados del siglo pasado, el país contaba con otra ley que ampliaba el abanico prohibicio-

nista no solo a cualquier sustancia estupefaciente, sino también a sus precursores químicos y materias primas: la ley sobre el tráfico de materias primas, drogas y preparados estupefacientes de 1958³, cuya principal característica es la introducción, por primera vez, del término “tráfico”, del que se desprende el verbo rector más polémico para la represión de las drogas hasta nuestros días.

A partir del desarrollo de la política mediante el reproche al *tráfico*, la legislación ecuatoriana al respecto adquiere una impronta penal. Fruto de la presión internacional emanada de la *Convención única sobre estupefacientes* de 1961⁴, en lo sucesivo las normas antidrogas en el país replantean y agravan sus esquemas del castigo. Así, en noviembre de 1970 se promulga la nueva ley de control y fiscalización del tráfico de estupefacientes⁵, que lleva la pena hacia un nuevo nivel, al reprimir el tráfico mediante una escala de castigo de ocho a doce años de reclusión.

Cuatro años más tarde, y a consecuencia también del discurso internacional que amplió la prohibición a más drogas, condensado en el *Convenio sobre sustancias psicotrópicas* de 1971, la legislación nacional se ve afectada por otra reforma, para adicionar bajo un nuevo marco legal las sustancias psicotrópicas mediante la ley de control y fiscalización del tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1974, reformada en 1977, 1978, 1979 y 1982. El principal aporte de esta reforma es la diferenciación de la penalidad general al tráfico de drogas con la comercialización de la marihuana, cuya actividad recibe un tratamiento penal especial y atenuado.

Al final del mandato presidencial de León Febres Cordero (1984-1988), la legislación adquiere un matiz que va a desentonar con la historia republicana de la penalidad en Ecuador. Después de abolida la pena de muerte por la revolución liberal en 1906, la escala de castigo más alta se impuso únicamente al delito de homicidio, cuya pena fluctuó entre doce y dieciséis años de reclusión, fijándose así el techo de la pena mayor al delito más grave. No obstante, la ley de con-

trol y fiscalización del tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, promulgada el 27 de enero de 1987, equiparó las penas de los delitos de drogas a la pena por homicidio, produciéndose no solo una ruptura con nuestra tradición republicana, sino también una desproporción en el castigo. Este desbalance en el *quantum* del castigo generó un mal ejemplo de punibilidad para las normas ulteriores, pues las leyes de drogas que siguieron nunca más redujeron las penas hacia un estándar que no fuera el de la sanción al homicidio.

La historia de esas leyes (véase la tabla 1) tiene su punto de llegada en la reforma que condensa e implementa en el país el instrumento internacional más represivo en la materia: la *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas* de 1988. Es así como Ecuador llega a la ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas del 17 de septiembre de 1990 –más conocida como la ley 108⁶–, implementando las nuevas directrices internacionales para reprimir con mayor severidad al tráfico⁷. Con ello, el país se suma a la serie de reformas producidas en la década de los ochenta a lo largo y ancho de la región, no como una mera casualidad, sino como fiel demostración de que detrás de la política doméstica hubo una hegemonía internacional en nombre de la “guerra contra las drogas”.

El paradigma prohibicionista asume la lógica del flagelo, es decir de una guerra sin cuartel contra cualquier expresión del tráfico de drogas. Esto permitió que el asunto sea para Estados Unidos, para Argentina y otros estados un problema de *seguridad nacional* (Youngers y Rosin, 2005: 15; Bonilla, 2004: 40), lo que llevó incluso a su tratamiento bajo la denominación de “conflictos de baja intensidad” (Restrepo, 1991: 23)⁸. De acuerdo con este paradigma se produjeron las reformas de Perú (1982), Venezuela (1984), Chile (1985), Colombia (1986), Bolivia (1988), Paraguay (1988), República Dominicana (1988), Argentina (1989), Costa Rica (1989) y, finalmente, Ecuador (1990)⁹.

TABLA 1. AUMENTO HISTÓRICO DE LA PENA PARA EL TRÁFICO DE DROGAS EN ECUADOR

Ley sobre importación, venta y uso del opio y sus derivados y de los preparados de la morfina y de la cocaína (publicada el 16 de octubre de 1924)	
Delito	Pena
<ul style="list-style-type: none"> ♦ Artículo 10. La persona que fuere sorprendida ejerciendo el comercio ilegal de los artículos a que se refiere esta ley. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Multa de quinientos a dos mil sucres y prisión de uno a tres meses. Los artículos, además, serán decomisados.
Ley sobre el tráfico de materias primas, drogas y preparados estupefacientes (publicada el 21 de enero de 1958)	
Delito	Pena
<ul style="list-style-type: none"> ♦ Artículo 34. La persona que fuere sorprendida ejerciendo el tráfico ilegal de los productos a que se refiere esta ley. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Será reprimido por las autoridades sanitarias con multa de un mil a cincuenta mil sucres y <i>prisión de cuatro a ocho años</i>. ♦ Si la persona es médico, odontólogo o farmacéutico, será privado del ejercicio profesional por tres años.
Ley de control y fiscalización del tráfico de estupefacientes (publicada el 23 noviembre de 1970)	
Delito	Pena
<ul style="list-style-type: none"> ♦ Artículo 30C. Quienes traficaren ilícitamente con estupefacientes o con drogas psicotrópicas mencionadas en los anexos de la presente ley. ♦ Se entenderá por tráfico ilícito toda transacción comercial, tenencia o entrega, a cualquier título, de los mencionados estupefacientes o drogas, hechas en contravención a los preceptos contenidos en esta ley. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Reclusión de ocho a doce años y multa de diez mil a cincuenta mil sucres.
Ley de control y fiscalización del tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (publicada el 13 de septiembre de 1974)	
Delito	Pena
<ul style="list-style-type: none"> ♦ Artículo 15. (Agrega el artículo 30): los que traficaren ilícitamente con marihuana. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Los comprendidos entre los 18 y 20 años de edad, con prisión de seis meses a un año. ♦ Los comprendidos entre 20 y 22 años de edad, con prisión de un año a dos años. ♦ Los que tuvieren más de 22 años de edad, con prisión de dos a cinco años.
Ley de control y fiscalización del tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (publicada el 27 de enero de 1987)	
Delito	Pena
<ul style="list-style-type: none"> ♦ Artículo 33C. Traficaren ilícitamente con estupefacientes o sustancias psicotrópicas mencionadas en la lista No. 1 de la Parte II del Anexo de la presente ley. ♦ Se entenderá por tráfico ilícito toda transacción comercial, tenencia o entrega, a cualquier título, de los medicamentos estupefacientes o drogas hechas en contravención a los preceptos contenidos en esta ley. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Serán reprimidos con <i>reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años</i> y multa de cincuenta a cien mil sucres.
Ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas (ley 108) (publicada el 17 de septiembre de 1990)	
Delito	Pena
<ul style="list-style-type: none"> ♦ Artículo 60. Quienes compren, vendan o entreguen a cualquier título, distribuyan, comercialicen, importen, exporten, o, en general, efectúen tráfico ilícito de sustancias estupefacientes, psicotrópica y otras sujetas a fiscalización. ♦ Se entenderá por tráfico ilícito de sustancias estupefacientes, psicotrópica y otras sujetas a fiscalización toda transacción mercantil o toda entrega, a cualquier título, de dichas sustancias, realizada en contravención a los preceptos de esta ley. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Serán reprimidos con reclusión mayor extraordinaria de doce a diez y seis años y multa de sesenta a ocho mil salarios mínimos vitales generales. ♦ (Codificación publicada el 27 de diciembre de 2004).

Fuente parcial: Lexis S. A., 2012 y Paladines, 2012: 37-39. Elaboración propia.

La ley 108 de 1990 se conecta con la Convención de 1988 al recibir de ella no solo sus principales directrices para la interdicción al tráfico internacional y nacional mediante las lógicas del flagelo, sino también por fortalecer en la política local la *conciencia* del discurso de “guerra contra las drogas”. Su máximo es, precisamente, la elaboración de la ley 108, en la que se admite que el combate a las drogas llevado a cabo por los países noroccidentales sería también un fenómeno y necesidad nacional, tal como se dijo en su discusión legislativa, al señalarse al menos que:

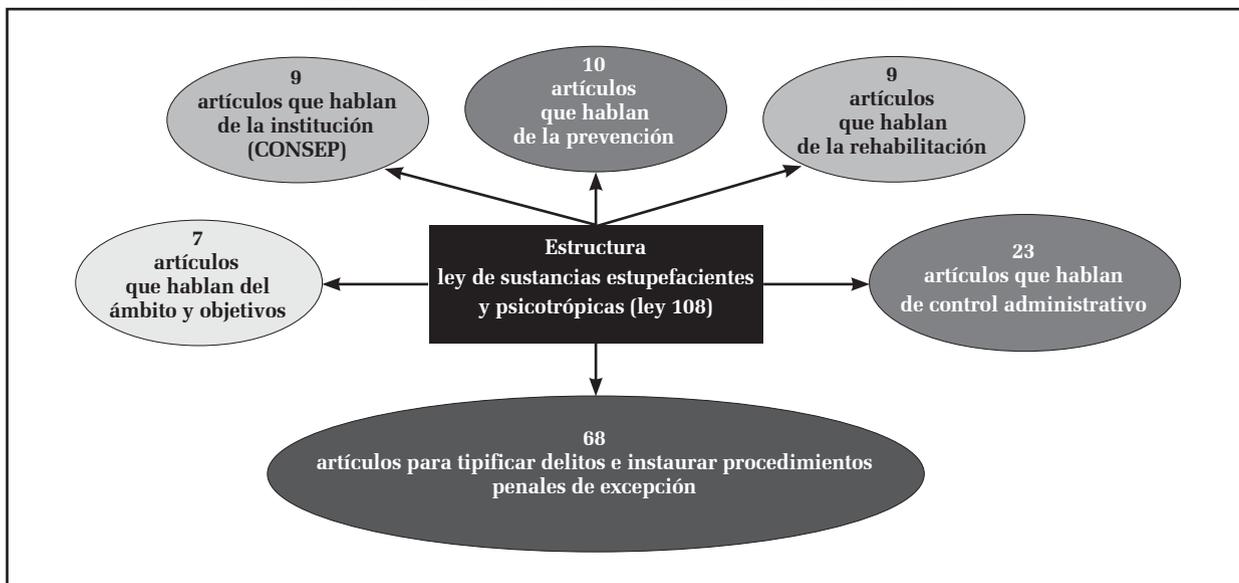
(...) pero si algo es realmente desalentador, señor presidente, en la lucha contra el narcotráfico, es la poca conciencia que se tiene en cierta parte del mundo, acerca del daño que causa el consumo de drogas, porque quizás son sociedades que han cohabitado y parece que han aceptado como un mal menor, aquello que nosotros lo estamos rechazando (*sic*) (diputado Juan Cárdenas Espinosa, primer debate, acta 72 del 20 de junio de 1990: 28).

La distribución temática de los artículos de la ley 108 contradice lo que se propugnaba en sus considerandos. Si bien lo que estimuló gran parte del debate legislativo fue la mitigación del consumo de drogas de uso ilícito y su impacto

sobre la salud, mediante la prevención, en los hechos la mayoría de los artículos se orientó a la represión. La promesa de prevención se trastocó bajo un esquema excesivamente punitivo, convirtiendo la ley en una de las principales herramientas de trabajo de las agencias de seguridad, la administración de justicia penal y el servicio penitenciario. Además de develar una filosofía prohibicionista, los artículos de la ley 108 desarrollan un verdadero programa para la guerra, generando en sus normas espacios de represión y *tolerancia cero* hacia el consumo de drogas de uso ilícito.

En su distribución, la ley 108 se compone de: 1) siete artículos para definir su ámbito y objetivos; 2) nueve que crean su institucionalidad orgánica; 3) diez que dibujan abstractamente la prevención; 4) nueve que promulgan una rehabilitación coercitiva; 5) veinte para el control administrativo; 6) *cuarenta y cinco* para la tipificación de delitos, sanciones y procedimientos penales; y, 7) *veintitrés* artículos que regulan procedimientos penales de excepción. En otras palabras, la mayoría de los enunciados establecidos conducen a la política de drogas hacia un control social punitivo (gráfica 1).

GRÁFICA 1. DISTRIBUCIÓN TEMÁTICA EN LOS ARTÍCULOS DE LA LEY 108



Fuente: Morales, 2009: 305-306. Elaboración propia.

El diseño institucional creado en nombre de la prevención recoge el paradigma de la represión. El Consejo Nacional para el Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Consep) –cuya misión es desarrollada por su Secretaría Ejecutiva– se desenvuelve a partir de tres marcos de competencias, de los cuales dos se relacionan con la interdicción: 1) la generación y aplicación de políticas para la prevención; 2) el control y autorización de licencias para la comercialización; y, 3) la administración de bienes incautados¹⁰. Además, el Consep es invitado a testificar sobre la cantidad y calidad de las sustancias en todos los procesos penales en materia de drogas. Por ende, su misión se encuentra desdibujada por la misma ley 108, al haber convertido su función en partícipe de la persecución penal. Así, la política de drogas en Ecuador ha dependido de los sentidos de sus leyes, reforzando el abordaje bélico en la última ley, que confirma el paradigma de la represión en lugar de la prevención, pues como se ha señalado:

Un funcionario del Consep declaró que las políticas de drogas de Ecuador continuaban enfatizando excesivamente la aplicación de la ley porque a ello se destinaba la mayoría de la asistencia estadounidense, mientras que los recursos para la reforma judicial y penal, así como para prevención y tratamiento, resultaban escasos. Para una fuerza policial nacional que adolece crónicamente de escasez de recursos materiales y económicos, la asistencia para programas de drogas ofrecida por los Estados Unidos se convirtió en un recurso importante (Edwards y Youngers, 2010: 5).

2. LA POLICIALIZACIÓN DE LA LEY 108

La *policialización* es un término complejo tanto en la criminología como en las ciencias políticas. A diferencia de la *policización* a la que alude Eugenio Zaffaroni para identificar los procesos de fragmentación social alrededor de la criminalización secundaria o de campo (2002: 9-10)¹¹, al dividirse de los mismos segmentos sociales a los criminales (criminalización), las víctimas (victimización) y los policías (policización), Marcelo

Sain prefiere emplear *policialización* como un término más cercano a las ciencias políticas, mediante el cual los gobiernos ceden a las agencias policiales las tareas básicas de su política (2008: 67). Aquella abstracción se da porque el fenómeno social de las drogas es potenciado desde la legislación como un problema de seguridad pública. Los imaginarios sociales migran hacia los políticos para empujar el enfoque penal de las políticas de drogas, posicionando entre sus agencias a la policía¹².

Si bien toda legislación emana de una decisión política previa, no es menos cierto que en la norma también se condensan un discurso y un programa que empodera la centralidad de la “guerra contra las drogas” a las agencias de seguridad, donde resaltan las agencias policiales sobre las militares. Por ello, aun cuando la ley 108 haya creado al Consep como institución garante de la prevención, en la práctica la mayoría de sus artículos se constituyen en *mandatos de optimización* para la policía. Aparece así la filosofía “anti” como expresión de una lucha mediante acciones con claros componentes bélicos, respaldada incluso en las relaciones internacionales. La mayor parte de la cooperación multilateral que ha tenido Ecuador –con un marcado acento en los años noventa– en la materia se ha desarrollado bajo la consigna de la interdicción más que la asistencia de programas sociales (tabla 2).

El más polémico de estos convenios fue el suscrito en noviembre de 1999 por el entonces presidente Jamil Mahuad Witt (1998-2000) con el gobierno de Estados Unidos. Su objeto fue la instauración de un Puesto de operaciones de avanzada (*Forward Operating Location*, FOL) en la base aérea militar de Manta, provincia de Manabí, para la interdicción militar al narcotráfico. La crítica no se hizo esperar, no solo por sus dilemas en cuanto a la relativización de nuestra soberanía y la intromisión en el conflicto armado colombiano, sino también por el papel que cumplían los militares estadounidenses en la interceptación de decenas de embarcaciones que llevaron de forma ilegal a migrantes ecuatorianos (Edwards, 2007).

TABLA 2. CONVENIOS MULTILATERALES PARA LA “GUERRA CONTRA LAS DROGAS”*

Acuerdo de los setenta
Convenio administrativo de cooperación entre la República del Ecuador y la República de Colombia para prevenir, controlar y reprimir el tráfico y uso ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.
Acuerdos de los ochenta
<ul style="list-style-type: none"> • Acta final de la IV reunión de la comisión mixta ecuatoriano-colombiana de cooperación y enlace para la prevención del uso indebido y control del tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas. • Convenio administrativo de cooperación entre la República del Ecuador y la República de Chile para la prevención del uso indebido, combate a la producción y al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. • Convenio sobre comunicación de antecedentes penales y de información sobre condenas judiciales por tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
Acuerdos de los noventa
<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de cooperación entre la República del Ecuador y el Gobierno de la Federación de Rusia para el combate al tráfico ilícito y al uso indebido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. • Memorando de entendimiento sobre cooperación judicial entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República de Colombia. • Acuerdo de cooperación para la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y delitos conexos entre la República del Ecuador y la República del Paraguay. • Convenio entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia. • Convenio entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de Estados Unidos de América para la prevención y control de lavado de dinero proveniente del tráfico ilícito de estupefacientes. • Convenio entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República Oriental del Uruguay para la prevención del uso indebido y represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y precursores y productos químicos esenciales. • Memorando de entendimiento entre la República del Ecuador y Estados Unidos de América sobre medidas de cooperación para aumentar la concientización de la opinión pública y su apoyo a las gestiones para combatir la producción, la distribución y el consumo de estupefacientes ilícitos. • Memorando de entendimiento entre la República del Ecuador y Estados Unidos de América para prevenir el desvío de sustancias químicas. • Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España sobre cooperación en materia de prevención del consumo y control de tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y precursores químicos. • Acuerdo entre la República del Ecuador y los Estados Unidos Mexicanos para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia. • Acuerdo de cooperación entre el Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de la República del Ecuador para la reducción de la demanda, prevención del uso indebido y combate a la producción y al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. • Convenio suscrito entre el Gobierno de la República de Bolivia y el Gobierno de la República del Ecuador para prevenir el desvío de sustancias químicas específicas. • Acuerdo de cooperación entre el Gobierno de Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador concerniente al acceso y uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcóticos. • Convenio sobre asistencia judicial en materia penal entre la República del Ecuador y la República de El Salvador. • Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Argentina sobre prevención del uso indebido y represión del tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas. • Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú sobre cooperación en materia de producción, desarrollo alternativo, prevención del consumo, rehabilitación, control del tráfico ilícito de drogas y sustancias psicotrópicas y delitos conexos. • Convenio administrativo de cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Chile para la prevención del uso indebido, combate a la producción y al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
Acuerdos de 2000
<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo operativo para el numeral 5 del artículo IX del Acuerdo de cooperación entre el Gobierno de Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador concerniente al acceso y uso de Estados Unidos de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcóticos. • Convenio entre el Gobierno de Rumania y el Gobierno de la República del Ecuador concerniente a la cooperación en el campo de la prevención y/o combate de la producción, tráfico y el consumo ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. • Convenio operativo para el puesto avanzado de operaciones en la base ecuatoriana de Manta. • Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la prevención del uso indebido y represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y sus precursores y productos químicos esenciales. • Convenio de cooperación entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela en materia de prevención del consumo indebido, la represión del tráfico ilícito de drogas y el desarrollo alternativo preventivo.

* La presente información ha sido proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. No obstante, el estado ecuatoriano tiene más convenios suscritos y ratificados en materia de drogas, muchos de los cuales no habían sido registrados en Cancillería al tiempo de la consulta en 2011.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011. Elaboración propia.

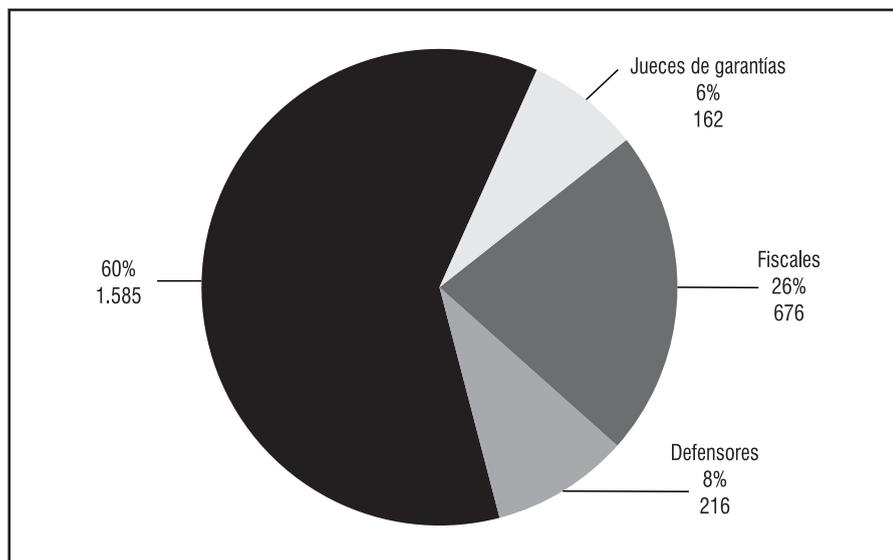
Aun cuando Ecuador no ha sido considerado por el Departamento de Estado de Estados Unidos como un país cultivador de coca como Colombia, Perú y Bolivia, sí ha recibido la denominación de “país de tránsito y conexiones”¹³. En este sentido, los reportes de las agencias de seguridad sobre la cantidad de droga de uso ilícito incautada son incesantes. Entre enero y noviembre de 2013 y 2014 se decomisaron 54,27 y 53,25 toneladas de droga –sin especificación alguna del tipo de sustancia–, respectivamente (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2014: 19). No queda claro si la mayoría estaba destinada al consumo interno; por el contrario, se sospecha que gran parte de la droga que se logró incautar era para el consumo externo, con lo cual el trabajo de nuestras agencias de seguridad sería de mayor provecho para Estados Unidos que para Ecuador.

Aunque parte de la interdicción se realiza con la participación de las Fuerzas Armadas –sobre todo en áreas marítimas y en la frontera norte del país–, la competencia más afín a la ley 108 la asume la Dirección Nacional Antinarcoóticos (DNA) como unidad especializada de la Policía Nacional, cuyos miembros tienen formación de policía en línea con entrenamiento y equipamiento específico para la lucha contra las drogas

en una relación histórica con la Drug Enforcement Administration (DEA) de Estados Unidos¹⁴. Además, al ser la ley 108 una norma punitiva en esencia, las interacciones entre las instituciones del sistema penal tienen un papel sobresaliente en los resultados que arroja la política de drogas: la policía antinarcoóticos tiene una mayor participación en la investigación de los delitos de drogas, componiendo el 60% de la burocracia que interviene en un proceso penal de esta naturaleza. Para 2012, la superioridad numérica de la agencia policial desplazó la cantidad de jueces (6%), defensores (8%) y fiscales (26%) en todo el país (gráfica 2) (Paladines, 2012: 31).

La importancia de la policía antinarcoóticos dentro del proceso penal se reviste también de la crónica del delito, legitimando su función ante la sociedad en su papel de controlar las drogas. El éxito de su trabajo se publica en las noticias reiterativas de los medios de comunicación, sobre todo televisivos, en las que aparecen con mayor frecuencia los operativos antidrogas que realzan los hallazgos exhibidos tanto por el peso de las incautaciones como por la cantidad de las personas detenidas¹⁵. Se trata de mostrar la eficiencia alrededor del peligro que generan las drogas, generando en los consumidores de noticias un

GRÁFICA 2. SUPERIORIDAD NUMÉRICA DE POLICÍAS EN LA JUSTICIA PENAL ANTIDROGAS



Fuente: Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública y Dirección Nacional Antinarcoóticos, 2012. Elaboración propia.

mayor sentimiento de inseguridad. Por esto, las encuestas que registran la percepción de inseguridad tienen un gran sesgo epistemológico, pues se cree que hay más delitos de los que realmente existen. El miedo al crimen se reproduce precisamente en las noticias que construyen formas de vulnerabilidad, victimización oculta o pánico (Kessler, 2011: 33).

Contradictoriamente, la mediatización del fenómeno narco no solo se expresa mediante la crónica de su contención policial, sino también en una aparente exaltación de la vida de los narcotraficantes, posicionándolos como héroes en lugar de villanos como bien lo resalta Omar Rincón (2015: 96). Muestra de ello son las *narcovelas* producidas en Colombia, y muy consumidas en Ecuador y otros países de América Latina, tales como: *Pandillas, guerra y paz; Sin tetas no hay paraíso; El cartel y El cartel 2; El capo 1, 2 y 3; Las muñecas de la mafia; Rosario Tijeras; Escobar, el patrón del mal; Los 3 caínes y La viuda negra*. Desde los medios de comunicación se muestra además al sur como caótico y degradante, lo cual refuerza y autonomiza aún más a los aparatos de seguridad frente a las narrativas estimuladas desde el norte como “crimen organizado” (Zaffaroni, 2011: 394)¹⁶. Finalmente, la relación drogas-seguridad-medios desplaza la realización del *realismo mágico* en quienes toman decisiones políticas, mediante propuestas que desentonan con el estado de derecho¹⁷.

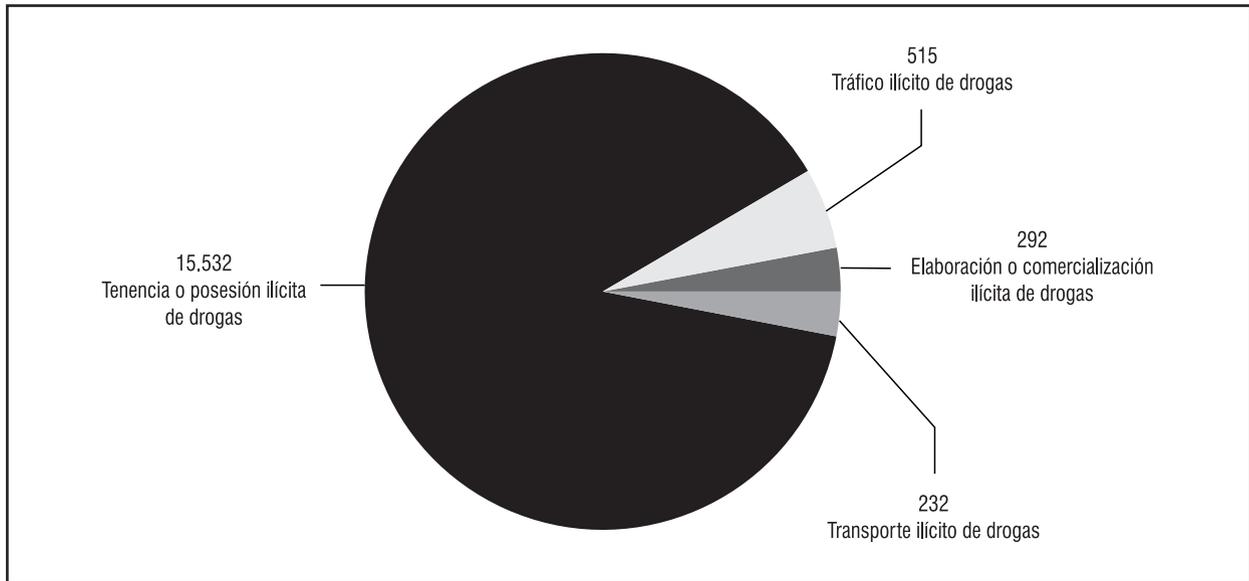
La convivencia con el *realismo mágico* se colige de algunas formas aparentemente jurídicas. De ahí que el tamaño de la policía antinarcóticos en la penalidad no solo se mide en relación con la cantidad de su personal, sino en cuanto al papel que cumple dentro del sistema penal. Su presencia adquiere forma jurídica mediante el denominado *parte policial*, que tiene un peso casi determinante dentro del proceso y la sentencia. La posibilidad de ser condenado en una investigación por delitos de drogas es muy alta debido a la fortaleza de este instrumento¹⁸, que se constituye casi en el único elemento de prueba para el juicio, al considerar que las verdaderas evidencias fácticas son destruidas. Además, en

la mayoría de los partes policiales sobre drogas se usan *significantes vacíos* como “cruce de manos”, “llamada telefónica anónima”, “operaciones básicas de inteligencia” o el afamado “actitud sospechosa”, que se convierten en categorías de difícil explicación pero que justifican el origen y la legalidad de cualquier detención.

El peso de la actividad policial también se caracteriza por el simplismo de la imputación. Históricamente se ha creído que el simple hecho de “tener” o “poseer” drogas de uso ilícito convierte a cualquier sospechoso en narcotraficante. Lo cual es contradictorio con uno de los principios universales del derecho penal sustantivo, el cual prohíbe todo tipo de responsabilidad objetiva. No obstante, al calificarse como delincuente a quien “tenga” o “posea” drogas se estaría negando su juicio de culpabilidad, es decir, la relación subjetiva y deliberada del presunto autor con los hechos y las sustancias. La exigencia jurídica de acciones como “sembrar”, “transportar”, “tener” o “poseer” debe tener como objetivo o interés al tráfico y no la simple acción medial¹⁹. Por ello, la misma *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas* de 1988 señala que la posesión de cualquier droga de uso ilícito, antes de ser calificada como delito, debe tener como interés la producción o comercialización, es decir, el tráfico (véase artículo 3.1a, apartados I y III)²⁰.

La persecución de los delitos de drogas a partir de probar el tráfico aún está en ciernes. El 88,8% de las personas remitidas al sistema penal por las agencias policiales son aprehendidas por meros actos de “tenencia o posesión”. Así, entre 2007 y 2014, la Defensoría Pública reportó que entre sus defendidos privados de la libertad, las estadísticas por aprehensiones en delitos de drogas fueron: doscientos treinta y dos por transporte, doscientos noventa y dos por comercialización o elaboración, quinientos quince por tráfico ilícito; y, 15.532 por el delito de tenencia o posesión (gráfica 3). En otras palabras, cada año hubo un promedio de dos mil doscientas personas detenidas por tenencia o posesión de drogas que requirieron de defensa pública.

GRÁFICA 3. TIPOS DE DELITOS DE DROGAS INGRESADOS AL SISTEMA PENAL PARA SU DEFENSA



Fuente: Defensoría Pública del Ecuador, 2014. Elaboración propia.

Aumentan las sospechas de si los detenidos por “tenencia” o “posesión” fueron verdaderos traficantes de drogas o simples consumidores, con lo que se deja abierta la posibilidad de que en algunos casos existan *falsos positivos*, es decir personas que fueron presentadas ante la justicia como traficantes pero que más adelante se comprobó que no lo eran (Paladines, 2014a: 106). Esta presunción se agudiza desde el nivel contrafáctico de nuestra legislación, que ha escapado, incluso, del análisis académico. En muchos de los estudios efectuados en el país no se ha hecho más que reproducir el erróneo orden legal –como marco teórico y metodológico– que se ha mantenido de la simple lectura de la tenencia/posesión de drogas de uso ilícito, atribuyéndose también mitos urbanos como la *escalada causalista* del uso de drogas, esto es, por ejemplo, como si el consumo de *cannabis* no solo se convirtiera en una variable dependiente para el posterior uso de cocaína o pasta base, sino también para cometer delitos, desde el tráfico en todas sus formas hasta el homicidio. El consumo, como objeto de una tenencia o posesión “ilegal” de drogas, no es una cuestión criminógena del tráfico, sino un comportamiento que debe salvarse de la penalidad²¹. La falta de criterios normativos para distinguir las formas de tráfico ha empujado a los

investigadores del microtráfico a creer que la tenencia o posesión es, *per se*, un delito, cubriendo con un manto las grandes sospechas sobre consumo detrás de las nociones arbitrarias sobre microtráfico o narcomenudeo elaboradas no solo a partir de las lógicas legales sino de la ausente crítica sociológica²².

Si bien el artículo 364 de la Constitución de la República del Ecuador considera formalmente que el uso o consumo de drogas no es un delito, en los hechos la sola “tenencia” o “posesión” para el consumo sí lo ha sido, según el artículo 62 de la ley 108²³. Esta doble interpretación se agudiza al momento de discutir la cantidad de la sustancia hallada. Por una parte, y en contra del principio de presunción de inocencia, los peritajes que tratan de explicar que un sospechoso es consumidor emplean la conclusión subjetiva de si la sustancia es para consumo inmediato o mediato²⁴. Evidentemente, bajo la segunda hipótesis se aleja de la posibilidad de evitar que un usuario de drogas siga en el sistema penal. Por otra, se encuentran las apreciaciones esgrimidas por los jueces en sus resoluciones, en las que el elemento que recubre la decisión es la *sana crítica*. Aquello ha generado una diversidad de fallos con efectos contradictorios. Así, en unos casos ha

sido suficiente “tener” o “poseer” un gramo para recibir una pena de doce años (Causa 0034-2011, Tribunal de Garantías Penales de Zamora Chinchipe), mientras que en otros se ha confirmado la inocencia de personas que han tenido más de doscientos gramos (Causa 0074-2012, Tribunal Segundo de Garantías Penales del Carchi).

La cantidad de la sustancia y los exámenes que califican el consumo son un patrón que aleja la obligación del estado de demostrar la existencia de tráfico en los tenedores o poseedores de drogas de uso ilícito. Por ende, la probabilidad de convencer a un juez de que un detenido por la policía bajo tenencia o posesión de drogas sea consumidor es mínima; y, por el contrario, aumenta la de recibir prisión preventiva en su contra. Así ocurre al menos en las detenciones por delito flagrante en materia de drogas, en las que 84% de las personas son remitidas a las prisiones de forma preventiva hasta que llegue su juicio (gráfica 4).

La ley 108 ha facilitado un marco judicial punitivo al casi no cuestionar la labor policial. De ahí que la filosofía prohibicionista puede traducirse en una lucha moral para erradicar el consumo de drogas en las calles, es decir, mediante el falso predicado de “reprimir para prevenir”. En esta tarea se asimilan como *enemigos* también a los consumidores, quienes forman parte de la selectividad penal por ser precisamente los des-

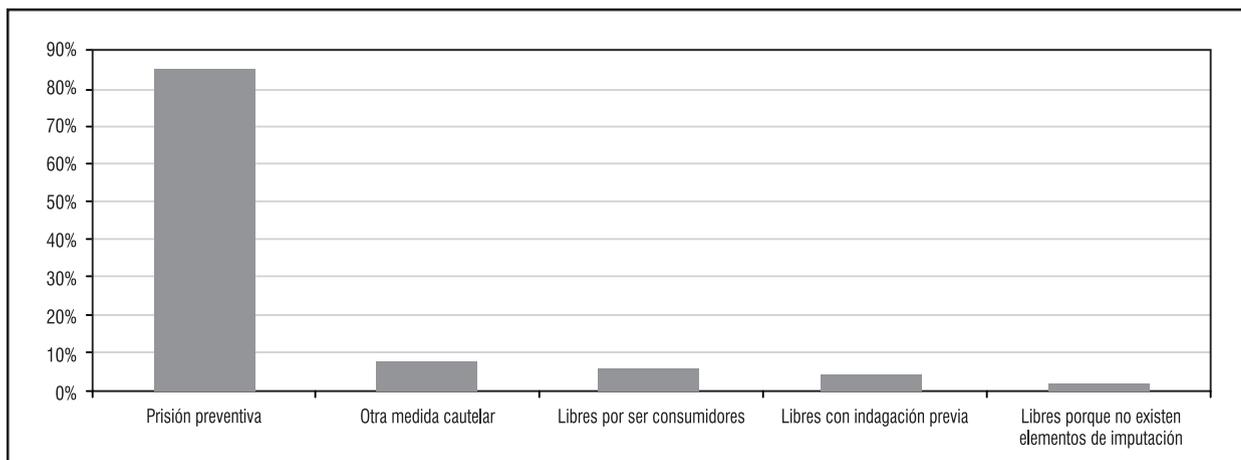
viados del sistema. Se desata entonces una labor para limpiar el espacio público de drogas y drogadictos, o sea, para excluir al “marihuanero”, “drogadicto” o “vicioso” por ser un peligro para la sociedad. Sin duda, aquello sería como un espejismo, pues:

Criminalizar el consumo de una droga para evitar la drogadicción es como criminalizar el sexo para prevenir el sida (Sampier, 2013: 204).

El ejercicio policial para erradicar las drogas de las calles se extiende también a los colegios, mediante los programas de capacitación impartidos sobre una población compuesta básicamente por adolescentes. Su incursión en los establecimientos educativos fue habilitada por el acuerdo ministerial 208-13 del 8 de julio de 2013 del Ministerio de Educación, mediante el cual se crea el Sistema nacional de educación libre de tabaco, alcohol, narcóticos, alucinógenos o cualquier tipo de sustancias psicotrópicas y estupefacientes²⁵. Por medio de esta política se faculta a la policía para ingresar a los establecimientos educativos y, en consecuencia, aprehender tanto sustancias como poseedores, tal como lo señala su artículo 4°:

(...) al interior de los establecimientos educativos, nadie podrá mantener en su persona, ropas, bolsos, mochila u otro sitio cantidad alguna de sustancias a las que hace referen-

GRÁFICA 4. MEDIDAS CAUTELARES APLICADAS EN LOS DELITOS FLAGRANTES DE DROGAS



Fuente: Fiscalía General del Estado-Delitoscopio, 2013. Elaboración propia.

cia el presente acuerdo ministerial. En caso de que cualquier miembro de la comunidad educativa hallare dichas sustancias, sin importar su cantidad, *dará aviso inmediato a las máximas autoridades del establecimiento y a la unidad o agente de policía especializada más próximo, quien se encargará de la aprehensión de las sustancias y ejecución del procedimiento que corresponda*, sin perjuicio de la realización de las acciones establecidas en los artículos 326 y 327 del Código de la niñez y adolescencia (Ministerio de Educación, 2013. *Cursivas* fuera del texto).

La expansión de la función policial en la política educativa del país refleja el desborde generado por la ley 108. La “guerra contra las drogas” ha empoderado a la policía como la agencia más protagónica no solo en la represión dentro del sistema penal, sino también en la prevención de drogas dentro de las políticas sociales. Por ello, el núcleo duro de la legislación y política sobre drogas se reviste indudablemente de un mayor peso policial que debe ser revisado en la urgente transformación de la represión a la prevención, básicamente como un problema de gobernanza civil.

3. LA REFORMA AL PARADIGMA REPRESIVO

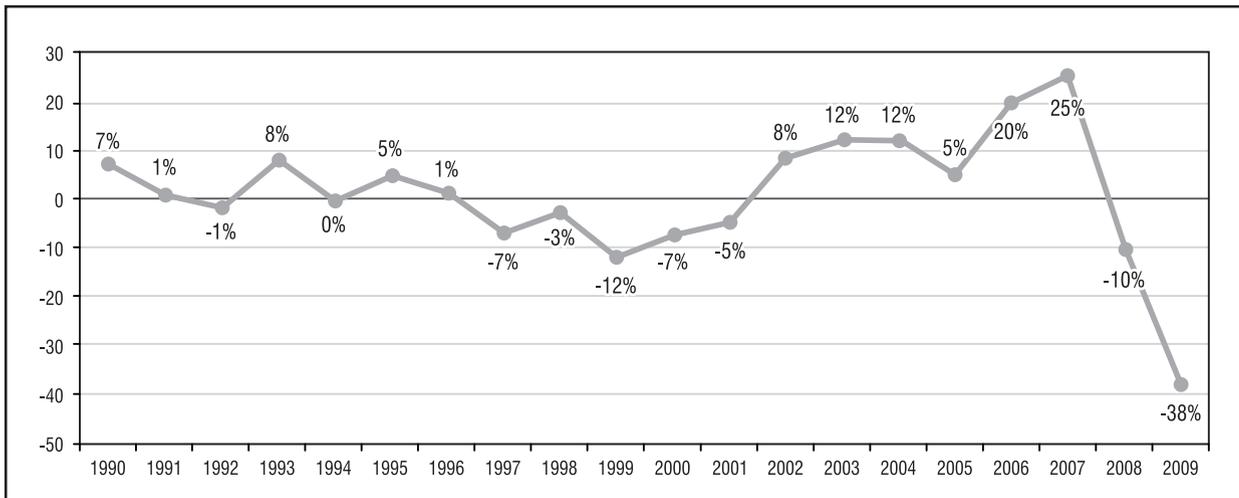
Al margen de la estrategia policial para perseguir al narcotráfico, la política de drogas en Ecuador ha despertado diversas manifestaciones de ruptura contra el *statu quo* establecido en la ley 108. La experiencia que por primera vez puso en cuestión la rigidez penal de la legislación sobre drogas surge del denominado *Indulto a las “mulas” del narcotráfico* del 4 de julio de 2008. Esta iniciativa de la Asamblea Constituyente –al inicio del gobierno de Rafael Correa– permitió la liberación de 2.223 personas condenadas bajo el estatuto represivo de esta ley²⁶. Además, demostró los *daños colaterales* del dolor de miles de personas encarceladas a consecuencia de las acciones contempladas por su penalidad. Así, en el año del indulto, entre 65 y 79% de la población femenina en prisión estaba compuesta

de condenadas por delitos de drogas (Edwards, 2010: 57)²⁷, reflejando aún más la selectividad del sistema penal al perseguir a los grupos más vulnerables de la sociedad. El indulto contribuyó también a la reducción de 38% de la tasa de encarcelamiento en el país: de esta forma, se pasó de una media de 130 presos por 100.000 habitantes en 2007, a menos de 73 en 2009 (gráfica 5). El indulto abrió el camino para la aplicación de *beneficios penitenciarios* y la reducción del encarcelamiento preventivo, generando una reducción significativa de 18.675 (2007) a 10.881 (2009) personas privadas de la libertad, convirtiéndose en el ícono más emblemático de la (des)carcelización desde la vigencia de la ley 108²⁸.

Tres meses después del indulto entró en vigencia la nueva Constitución de la República del Ecuador. En la gran construcción de sus derechos y garantías se vislumbra una nueva señal para la política de drogas. Se trata del artículo 364, que eleva a estándar constitucional la prohibición de criminalizar a los consumidores²⁹. Mediante esta norma se plantean tres situaciones jurídicas: 1) que el fenómeno de las drogas debe ser asumido desde un enfoque de salud pública clausurando el paradigma penal; 2) que se reconoce la diversidad y niveles de consumo bajo los usos ocasionales, habituales y problemáticos; y, 3) que en ningún caso se criminalizará a sus usuarios. De esta forma, lo que para otros estados significó grandes movilizaciones sociales además de un desarrollo de su jurisprudencia –como la sentencia 221 de 1994 de la Corte Constitucional de Colombia o el *fallo Arriola* de 2009 de la Corte Suprema de Justicia Argentina–, en Ecuador la prohibición de estigmatizar en el sistema penal a los consumidores se logró mediante un estándar mucho más alto.

A pesar de que el estándar constitucional enviaba un claro mensaje a la política, la práctica judicial fue renuente en aplicarlo. Se sobrepuso la ley 108 como marco de enjuiciamiento en los casos de “tenencia” y “posesión”. Era necesario reforzar el enunciado constitucional por medio de la política pública. Es así que cuatro días después de publicado el informe de la Organización

GRÁFICA 5. REDUCCIÓN PORCENTUAL DE LA TASA DE ENCARCELAMIENTO A PARTIR DEL INDULTO A LAS “MULAS” DEL NARCOTRÁFICO DE 2008



Fuente: Ilanud-DNRS-Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2014. Elaboración propia.

de los Estados Americanos (OEA) *El problema de las drogas en las Américas*, el Consejo emitió una resolución para establecer los umbrales que eviten la criminalización fáctica de los consumidores de drogas de uso ilícito³⁰. Fue la primera vez que la ley 108 tuvo un contrapeso tanto en el razonamiento de policías como de fiscales y jueces³¹.

La resolución 001-Consep-CO-2013 es un claro mensaje hacia las agencias que interpretan la ley 108 a través del paradigma represivo (tabla 3)³². No obstante, los umbrales son medidas técnico-políticas que no gozan necesariamente de un respaldo científico total, puesto que no existe un estándar mundial que justifique la cantidad de sustancia que una persona pueda tener o poseer para su consumo e ingesta. Por el contrario, su respaldo se sustenta en las diversas y exitosas experiencias de la política de drogas de otros países, cuya implementación no hace más que proteger el libre desarrollo de la personalidad de quienes por su propia voluntad usan drogas. Pueden tomarse como referencia los umbrales para el uso del cannabis en Australia (entre 15 y 50 gramos en cuatro estados), Colombia (20), España (40), Estados Unidos (28,45 gramos en trece estados), Finlandia (15), Holanda (5 y autocultivo de 5 plantas), México (5), Paraguay (5), entre otros (Jelsma, 2009: 5). Además, exis-

ten las novedosas experiencias de Portugal y Uruguay³³. En el primer caso, con un umbral de lo que la Comisión de Disuasión pueda considerar para el consumo de hasta diez días; mientras que en el otro, el umbral se encuentra delimitado en la legislación que permite la regulación del mercado del cannabis: 40 gramos por mes de acuerdo al control estatal que debe realizar el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (Ircca).

No obstante, el artículo 364 de la Constitución de la República del Ecuador no solo prohíbe cualquier forma de criminalización del uso o consumo de drogas, sino que remite el problema de las adicciones al campo de la salud pública, creando para ello tres categorías de uso o consumo: ocasional (uso), habitual (abuso) y pro-

TABLA 3. ECUADOR: UMBRALES PARA LA TENENCIA O POSESIÓN DE DROGAS DE USO ILÍCITO

Sustancia	Umbral (en gramos)
Marihuana	10
Pasta base de cocaína	2
Clorhidrato de cocaína	1
Heroína	0,01
MDA	0,15
MDMA	0,015
Anfetaminas	0,040

Fuente: Resolución 001-Consep-CO-2013.

blemático (dependencia o adicción)³⁴. Sin duda, las fronteras entre cada una de ellas son tenues: no todas las personas que consumen drogas de uso ilícito tienen un consumo problemático; se entendería que en este nivel han de manifestarse objetivamente situaciones de mayor riesgo e incluso de daños a la salud individual; de lo contrario, correríamos el grave error de clasificar como enfermedades simples comportamientos sociales (Pérez Soto, 2012: 159-208). Dicho en otras palabras: no existe un condicionamiento de cualquiera de las circunstancias de uso de drogas para ser concebidas como enfermedades. De ser así, alguien podría apuntar con su dedo índice el mapa del mundo para catalogar a la sociedad alemana como enferma por el hecho de beber cerveza con cierta frecuencia o a la sociedad boliviana por masticar hojas de coca (Paladines, 2013b: 18). Aunque el asumir el enfoque de salud pública es un constructo en sí, permite, por el momento, la retirada urgente del paradigma bélico en los ámbitos de la prevención.

El uso o consumo de drogas como alcohol, tabaco, marihuana o cocaína no es inocuo. A ello se suman las aptitudes preexistentes para el consumo –como el padecer hipertensión arterial o diabetes– y las actitudes o hábitos para su uso –mezcla con otras sustancias y manejo de maquinarias que pueden producir un peligro–, lo cual aumenta los niveles de riesgo. De ahí que las campañas de prevención deben partir de los comportamientos originales y los daños manifiestos, sin que afecten la autonomía de la voluntad informada para el uso. Por el contrario, la legislación nacional vigente no permite distinguir los diversos enfoques de la prevención; su mensaje se dirige a quienes no se encuentran en circunstancias de consumo, es decir bajo un claro enfoque abstencionista (Paladines, 2014a: 95-97). No solo se ha mantenido una estructura legal prohibicionista en materia penal, sino también en materia de salud pública, dado que el artículo 51 de la ley orgánica de salud prohíbe el consumo de sustancias adictivas, aun cuando ni la misma ley 108 ni la Constitución de la República lo hacen³⁵.

La abstención salubrista podría trasladar hacia la política pública las posiciones más conservadoras en el abordaje del fenómeno de las drogas. Con ello, se reproduce la segregación entre “sanos” y “enfermos” que se colige de la misma Constitución de la Organización Mundial de la Salud vigente desde 1948, y que señala que: “La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”. No obstante, en países como Bolivia o Ecuador el bienestar podría ser leído en clave de *Sumak Kawsay* y, mediante ello, respetar la decisión de las personas de ingerir alimentos con altos niveles de calorías o usar drogas sin necesariamente ser consideradas como enfermas. El no admitirlo pondría en la política de salud el tratamiento compulsivo como prevención, sobre todo en momentos en los que se profundiza la crítica mundial a la ambigua definición de salud mental, al abuso farmacológico y al encierro manicomial como técnica terapéutica (Basaglia, 1972; Cooper, 1986; Szasz, 1994; Goffman, 2001; Pérez Soto, 2012)³⁶. Por ende, la prevención no dejaría atrás a la represión sin un claro discernimiento del *Manual de diagnóstico y estadístico de trastornos mentales* (DSM-IV: *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*), del que la política nacional no solo tiene el reto de decidir qué patologías acoge como científicas, sino también de revisar sus técnicas de tratamiento, muchas de las cuales no son más que la sustitución de unas drogas por otras mediante la dispensación de fármacos como fluoxetina, paroxetina, sertralina, venlafaxina, nefazodona y citalopram, más conocidos comercialmente como Prozac, Paxil, Zoloft, Effexor, Nefadary y Celexa. No es secreto, por tanto, que en algunos casos los sedantes o antidepresivos no hacen más que producir estados de desconexión muscular o emotiva, es decir de generar el afamado “efecto zombi” en las personas (Pérez Soto, 2012: 198).

En Ecuador, a lo largo de su historia, se ha desarrollado un gran aparato privado para tratar a las personas en situación de dependencia (tabla 4). Muchas de estas instituciones adoptan

TABLA 4. COMUNIDADES TERAPÉUTICAS RELIGIOSAS DE QUITO Y GUAYAQUIL

Provincia	Nombre del centro o comunidad terapéutica
Guayas	Centro de rehabilitación Sinaí
	La Torre de la Esperanza y Fortaleza
	Amor de un Ángel
	Centro de recuperación Nueva Luz Varones
	Centro de recuperación La Gracia de Dios
	Centro de recuperación Iluminar
	Centro de recuperación Fortaleza de Vida
	Centro de recuperación Despertad
	Comunidad terapéutica Santa Marianita
	Centro de recuperación Nueva Luz Mujeres
	Centro de recuperación "Camino de Esperanza C.E.C.A.C.E."
	Centro de recuperación "Buen Samaritano"
	Pichincha
Centro de recuperación En sus Pisadas	
Centro de tratamiento Corazón de Dios	
Centro de rehabilitación Ave Fénix	
Instituto psiquiátrico Sagrado Corazón	
Centro de recuperación Puente a La Vida	
Centro de recuperación Vida Nueva	
Centro terapéutico Manantial	
Comunidad terapéutica San José de Guamaní	
Centro de orientación juvenil La Dolorosa	
Centro terapéutico Una Luz en la Tormenta	
Centro de recuperación Plan Vida	
Centro de reposo San Juan de Dios	
Clínica Nuestra Señora de Guadalupe	
Comunidad de ayuda Volver a Empezar	
Centro para adicciones Dando una Mano	
Centro terapéutico femenino Victoria	
Comunidad terapéutica Luz de Esperanza	
Centro terapéutico Caminando a la Libertad	
Centro de recuperación Fuente de Amor y Paz	
Centro cristiano para adicciones Cristo Vive	

Fuente: Ministerio de Salud Pública, 2012a. Elaboración propia.

métodos no científicos, religiosos, para la rehabilitación³⁷, poniendo en evidencia la necesidad de recuperar lo público³⁸. Ante este escenario, el Ministerio de Salud Pública levantó un estudio de costos para presupuestar el valor en que incurriría el estado para la construcción, equipamiento y dotación técnica de personal de una unidad terapéutica con cobertura para treinta pacientes, estableciéndose que su costo sería de 14'373.781

dólares, mientras que el costo mensual de amortización por paciente sería de 67 dólares (Ministerio de Salud Pública, 2012a: 7 y 10).

La recuperación de la política de drogas en lo referente a la rehabilitación le permitió al órgano rector de la salud pública emprender operativos junto con la Fiscalía General del Estado para revisar las condiciones humanitarias de las perso-

nas internadas en algunas de las comunidades terapéuticas del país. Durante el último trimestre de 2013 se clausuraron más de veinte clínicas de rehabilitación y se liberó a más de quinientas personas internadas de forma compulsiva (*El Comercio*, 2013: 7). Las visitas a los centros de rehabilitación para drogas fueron además legitimadas por la expedición del acuerdo ministerial 767 del 11 de mayo de 2012, mediante el cual se creó el *Reglamento para la regulación de los centros de recuperación para tratamiento a personas con adicciones o dependencias a sustancias psicoactivas*³⁹. Veintidós años después de la promulgación de la ley 108 comienzan a darse las primeras señales contundentes para la prevención en materia de salud a partir de la corrección de sus “daños colaterales”.

Las señales desde la política pública fueron una premonición. El núcleo de la ley 108 tomó un giro progresista mediante la racionalización de los delitos de drogas bajo la aplicación del principio de proporcionalidad. La derogatoria de la parte penal de la ley 108 (60%) se transforma hacia el paradigma constitucional de la “ley del más débil” para llenar de racionalidad y certeza a la norma penal (Ferrajoli, 2009: 104). Su reforma fue parte de la promulgación del Código orgánico integral penal (Coip) el 10 de febrero de 2014, basada en las lógicas de concentración y depuración de cualquier ley penal dispersa en el ordenamiento jurídico nacional. Con ello no solo se elaboró un nuevo y único catálogo de delitos, sino también un armónico procedimiento y ejecución penal. Con el Coip, además de derogar todos los delitos y procedimientos penales de la ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas (ley 108)⁴⁰, se establecen seis criterios técnico-legislativos:

1. La *constitucionalización* de todos los tipos penales, mediante la cual se otorga certeza a los sujetos procesales sobre su enunciado y se blinda de una hermenéutica apegada al principio de estricta legalidad. En esta línea, se reafirma el mandato de que cualquier tenencia o posesión con fines de consumo no será punible.
2. La diferenciación entre *autores y partícipes* mediante claros tipos penales que construyen distintas clases de reproches en función de la división criminal del trabajo dentro del narcotráfico. De esta forma se rompe con el injusto criterio de aplicar iguales penas tanto a los líderes de los carteles como a sus instrumentos. Por el contrario, con la débil definición de autoría del artículo 42 del derogado Código penal, tanto las “mulas” como los líderes del narcotráfico recibían la misma pena elevada.
3. La *proporcionalidad* de la pena a partir de una reducción notoria del castigo. Así, ningún delito de drogas de baja cuantía recibirá jamás la misma pena que el homicidio.
4. La categorización en cuatro bandas o tipos de tráfico. Aquello permite articular las escalas del castigo a partir de los niveles de participación criminal en los tráficos de *mínima, mediana, alta y gran* escala. En otras palabras, los tráficos selectivo o local, provincial o regional, nacional e internacional.
5. La clasificación del *género y peso* de las sustancias sujetas a fiscalización⁴¹. Esto atribuye los roles dentro de los niveles del narcotráfico así como la aplicación de la pena en la tarea de distinguir el peso bruto del peso neto y el peso neto del peso jurídico.
6. La tipicidad conglobante cuyo núcleo es el *tráfico* y no las meras acciones de tenencia, posesión, transporte, siembra o cultivo. Se busca corregir la actividad policial y fiscal a partir de probar las acciones que tengan como interés la comercialización o el mercado.

El artículo más importante de la reforma de drogas contenida en el Coip es el 220 (Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización). Las escalas del castigo para el tráfico permiten diferenciar las penas de uno a seis meses (mínima escala); de uno a tres años (mediana); de cinco a siete años (alta); y, de diez a trece años de encarcelamiento (gran escala) (tabla 5). Se rompe con la rigidez que en la ley anterior imponía indiscriminadamente la pena de doce a

TABLA 5. UMBRALES PARA DISTINGUIR LOS TIPOS DE TRÁFICO EN EL COIP

Sustancias estupefacientes								
Escala (gramos) Peso neto	Heroína		Pasta de cocaína		Clorhidrato de cocaína		Marihuana	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Mínima escala	>0	1	>0	50	>0	50	>0	300
Mediana escala	>1	5	>50	500	>50	2.000	>300	2.000
Alta escala	>5	20	>500	2.000	>2.000	5.000	>2.000	10.000
Gran escala	>20		>2.000		>5.000		>10.000	

Sustancias psicotrópicas						
Escala (gramos) Peso neto	Anfetaminas		Metilendioxifenetilamina (MDA)		Éxtasis (MDMA)	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Mínima escala	>0	2.5	>0	2.5	>0	2.5
Mediana escala	>2.5	5.0	>2.5	5.0	>2.5	5.0
Alta escala	>5.0	12.5	>5.0	12.5	>5.0	12.5
Gran escala	>12.5		>12.5		>12.5	

Fuente: Coip y resolución 002 Consep-CD-2014.

dieciséis con acumulación a veinticinco años de privación de la libertad. Además, las condenas en los tráficos de mínima y mediana escala están sujetas a la exoneración de penas de prisión mediante la suspensión condicional de la pena, a lo que se agrega la imposibilidad de aplicar prisión preventiva en los procesos por tráfico de mínima escala. Sin duda, la reducción diferenciada de la penalidad en las diversas formas de tráfico le permite a la política criminal reorientar la gestión de las detenciones y su incidencia en las prisiones. Esto le ha permitido al país posicionarse mundialmente como una de las mejores experiencias en cuanto a políticas alternativas al encarcelamiento por delitos de drogas, tal como lo ha resaltado la Organización de los Estados Americanos en su informe *Alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas* (OEA, 2015: 37-38).

La nueva regulación de los delitos de drogas no solo corrige el *input* del sistema penal, sino que genera un *output* mediante un proceso sostenido de (des)carcelización por la aplicación del principio de favorabilidad o de ley posterior más benigna⁴². Con la vigencia del Coip (10 de agosto de 2014) y fruto de la reorganización y reducción de la pena en los delitos de drogas, 2.148 personas recobraron su libertad (Defensoría Pública,

2015: corte a 10 de marzo) en las sesenta y cuatro cárceles del país⁴³. De esta forma, es posible observar que la mayoría de las personas condenadas por drogas fueron arrestadas por cantidades menores, es decir en situaciones descriptibles ahora dentro de los tráficos de mínima y mediana escala (tabla 6).

El número de beneficiarios de la nueva ley sigue siendo un constructo. No solo faltan los casos que esperan audiencia para la sustanciación del principio de favorabilidad: a ellos se suman los que han sido patrocinados por abogados en libre ejercicio además de las centenas de presos en el extranjero repatriados con condenas ecuatorianas y que aún esperan la ley posterior más benigna. Las nuevas escalas del tráfico ilícito de drogas del Coip evitan la excesiva punibilidad de la ley 108. Asumiendo la flexibilidad de las convenciones internacionales en cuanto al esta-

TABLA 6. PERSONAS LIBERADAS A PARTIR DE LA NUEVA LEGISLACIÓN DE DROGAS

Tipo de tráfico	Hombres	Mujeres
Mínima escala	720	204
Mediana escala	758	230
Alta escala	179	31
Gran escala	20	6

Fuente: Defensoría Pública, 2015.

blecimiento de penas proporcionales⁴⁴, la reforma se liberó en su momento del belicismo del discurso internacional y de su anclaje en la represión, cambiando el sentido de la política en cuanto al establecimiento de nuevos escenarios de legislación. Así, la reducción de la tasa de encarcelamiento no dependió de la voluntad de un indulto, sino de la reforma legislativa del principal instrumento de la “guerra contra las drogas” en Ecuador: la ley 108.

4. LA CONTRARREFORMA

Y EL RETORNO DEL FLAGELO

La edición 440 del *Enlace ciudadano* del sábado 5 de septiembre de 2015 creó una contradicción en la política de drogas contemporánea⁴⁵. Aquí, el presidente Rafael Correa rompió con la línea generada por el indulto a las “mulas” del narco tráfico de 2008, sostenida mediante una serie de posteriores decisiones que implicaron el cambio de la matriz en la política del fenómeno social de las drogas, es decir, la reforma al paradigma represivo que apostó por fomentar la prevención en lugar del encarcelamiento. Su mensaje fue:

¿Queremos acabar con la droga entre los jóvenes? Habrá que meter preso a los microtraficantes (...). He exigido que haya sanciones más fuertes para los microtraficantes (...). He pedido que la tabla (de penas) sea mucho más estricta para el caso de la “H”, que está destrozando a nuestros jóvenes, y la dosis mínima sea cero. Y más allá de esa dosis, se vaya (el infractor) más de un año de cárcel y haya prisión preventiva, para que esa gente no vuelva a las calles a envenenar a nuestros jóvenes (...). Vamos a rectificar totalmente esta malhadada, equivocada tabla (de tráfico), para tener “tolerancia cero” con la heroína (*El Comercio*, 2015a)⁴⁶.

A partir de este momento comienza a desmantelarse la reforma que emprendió un nuevo paradigma para tratar de diferenciar la política social de la política criminal, evitando que los consumidores sean confundidos por el sistema penal, en la determinación de establecer además

un castigo proporcional a los pequeños traficantes. Para este cometido, el programa social de la política de drogas había establecido dos umbrales –conocidos generalmente como “las tablas”–: el primero, para identificar las cantidades del porte o tenencia de drogas de uso ilícito para fines de consumo; el segundo, para categorizar los niveles o escalas del tráfico ilícito de drogas en función del principio de proporcionalidad. No obstante, las fronteras entre estos dos umbrales no fueron del todo claras en algunos espacios del estado. Con un elevado grado de imprecisión, la interpretación ejercida sobre ellos puso en cuestión su funcionamiento⁴⁷, pues se creía que los umbrales que diferenciaron los niveles de tráfico eran, a la vez, los mismos que protegían al consumidor del sistema penal. Así, se llegó a sostener que en Ecuador se podía consumir hasta 300 gramos de cannabis y recibir al mismo tiempo una pena de dos a seis meses de prisión, confundiendo los parámetros del tráfico a mínima escala con la posibilidad de criminalizar el consumo.

Además de la ensombrecida interpretación sobre los umbrales, la decisión presidencial de volver a una línea de “mano dura” se origina en el inusitado consumo de la “H” potenciado en adolescentes, en especial de la costa ecuatoriana⁴⁸, así como en la posible impunidad generada por la reforma penal que, al establecer una mayor proporción del castigo, impide la aplicación de la prisión preventiva sobre las personas sospechosas del tráfico a mínima escala y evita su enjuiciamiento. Se trata indudablemente de dos cuestiones que merecen serios abordajes y sobre todo evidencias. Por un lado, se habla del consumo de una droga que está creando agudos problemas sociales; por otro, se infiere que este problema se origina en la reforma al paradigma represivo. Lo único cierto es que en cualquiera de estas situaciones existen más preguntas que respuestas.

Por una parte, los medios de comunicación han creado una constante narrativa a partir de la crónica del consumo de la droga denominada como la “H”. Su consumo es real, reflejándose en los niveles de desesperación que, finalmente, sensibilizaron al gobierno en las versiones de de-

cenar de padres de familia avocados a denunciar el dolor de sus hijos por este tipo de consumo y dependencia⁴⁹. Pero, ¿qué es la “H”? Se trata de heroína compuesta, es decir de una mezcla con otras sustancias con probables riesgos de neurotoxicidad. Se ha creído que es una droga nueva y letal; sin embargo, la heroína tiene tantas variedades como el té. Puede decirse que en cualquiera de ellas su elaboración parte de heroína base (diamorfina) o de hidrocloreto de heroína (“sal” de heroína), las cuales no solo se consumen por vía oral, sino que también pueden ser esnifadas, fumadas e inyectadas (Carnwath y Smith, 2006: 53-54). Los químicos distinguen entonces tres tipos de heroína por su composición: impura, diluida y adulterada. De ahí que una prolija investigación podría incluso determinar el origen de la sustancia en el mercado debido a los niveles de concentración con otras como acetilcodeína, donde resalta la ilicitud. Aunque los países productores se diversifican, en América Latina la heroína que presenta altos porcentajes de hidrocloreto se produce en México, Colombia y Perú (Carnwath y Smith, 2006: 68). Ecuador se ubica precisamente en medio de estos últimos.

Existe además la sospecha de que el consumo de la “H” sea prevalente. Aquello supondría que la heroína presenta características de generalización en los patrones de consumo de drogas en la población estudiantil. Pero es posible que se confunda prevalencia con riesgos, dado que las emergencias por su toxicidad han aumentado, despertando las alertas del sistema nacional de salud pública. No obstante, el hecho de que haya más casos reportados como emergencia no significa que exista prevalencia. Esto podría ejemplificarse en viceversa con el consumo de alcohol, donde sí existe prevalencia pero solo eventualmente hay reportes de emergencia por casos de intoxicación, es decir, por mala calidad de la sustancia o respuestas orgánicas. En otras palabras, las sospechas deben corroborarse por medio de investigaciones serias que determinen la existencia de prevalencia; de lo contrario, lo más probable es que tengamos el uso de una sustancia que presenta problemas de calidad y no

un consumo generalizado. De cualquier manera, la “Cuarta encuesta nacional sobre uso de drogas en estudiantes de 12 a 17 años” destaca que⁵⁰, a pesar de no ser un consumo mayor frente a la marihuana o pasta base de cocaína, se evidencia un posible atrapamiento de la heroína entre el uso experimental (0,22%) y el uso frecuente (0,31%), lo que supondría problemas de dependencia en sus pocos usuarios (Consep, 2013: 52).

Por otra parte, no existe evidencia que relacione los graves problemas del consumo de la “H” con la reforma en materia de drogas que redujo las penas al microtráfico, es decir que las acciones de los microtraficantes de heroína sean impunes, y que a partir de ello se haya incrementado su expendio y los problemas de dependencia en sus consumidores. En este sentido, se presentan algunos razonamientos:

- ♦ *La droga que más se incauta no es la heroína.* Según el sistema de administración de bienes en depósito del Consep, se colige que luego de la vigencia del Coip (entre septiembre de 2014 y marzo de 2015) la estrategia de incautación de drogas de uso ilícito aún no se ha enfocado en reducir el mercado de la heroína, siendo la de menor proporción en su decomiso por peso neto en gramos. Así, en este periodo se incautaron 3.743,67 kilos de cocaína, 1.889,16 de marihuana, 868,47 de pasta base de cocaína y 80,6 kilos de heroína (Consep, 2015)⁵¹.
- ♦ *No se conoce de la desarticulación de una organización dedicada al tráfico de heroína.* Sin duda, la cartera del interior ha reportado los constantes operativos –entre ellos los denominados “eslabón”– que resaltan la importancia del combate a la criminalidad por parte de la policía, muchos de ellos exhibidos por los medios de comunicación. Sin embargo, no se conoce aún de la organización criminal o cartel dedicado al tráfico de heroína que se haya desarticulado, al menos enviando al sistema penal los indicios que relacionen los hallazgos de la sustancia con las estructuras, redes y personas involucradas en el comercio de la “H”.

- ♦ *Los mayores detenidos por delitos de drogas no lo están por heroína.* Finalmente, la administración de justicia penal recibe en su mayoría a personas sospechosas por el tráfico de pasta base de cocaína, marihuana y cocaína. Esto no descarta que en los pocos casos de posibles microtraficantes de heroína se haya producido su fuga dentro del sistema penal, al no recibir prisión preventiva. No obstante, al margen de esta intuición, cualquier posición que deduzca la impunidad generada por la ley sería prematura, puesto que la persecución penal de la heroína no ha sido relevante en las fases previas a la formalización de cargos⁵².

A pesar de haber agudas sospechas de que el consumo de la “H” y sus riesgos no necesariamente tienen relación con la reforma al paradigma represivo, el estado comenzó a retroceder para dismantelar lo hecho antes. La noción del “flagelo” por el consumo de heroína empuja a la

política a buscar su salida mediante más castigo, incluso a riesgo de olvidar el principio constitucional que prohíbe la criminalización del consumo⁵³. De esta forma, el órgano que creó antes los umbrales para distinguir proporcionalmente las penas a partir de los géneros y pesos de sustancias, ahora replantea los márgenes hacia la ínfima cuantía, dejando al sistema penal la fuerza centrífuga de las cantidades, pues lo que antes era tráfico de mínima escala de ahora en adelante sería la mediana. Por medio de la contrarreforma, los umbrales que distinguen las escalas del tráfico son reducidos a cantidades que hacen más tenue la línea entre el microtráfico y el consumo (tabla 7).

Al estar vigentes los umbrales para el consumo de 2013, la cantidad que una persona puede poseer o tener para el uso de heroína es de 0,01 gramos; sin embargo, la contrarreforma establece que 0,1 gramos de heroína será el parámetro desde cero para considerar la existencia del tráfico a

TABLA 7. NUEVOS UMBRALES PARA DISTINGUIR LOS TIPOS DE TRÁFICO EN EL COIP*

Sustancias estupefacientes								
Escala (gramos) Peso neto	Heroína		Pasta base de cocaína		Clorhidrato de cocaína		Marihuana	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Mínima escala	0	0,1	0	2	0	1	0	20
Mediana escala	0,1	0,2	2	50	1	50	20	300
Alta escala	0,2	20	50	2.000	50	5.000	300	10.000
Gran escala	20		2.000		5.000		10.000	

Sustancias psicotrópicas						
Escala (gramos) Peso neto	Anfetaminas		Metilendioxifenetilamina (MDA)		Éxtasis (MDMA)	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Mínima escala	0	0,090	0	0,090	0	0,090
Mediana escala	0,090	2,5	0,090	2,5	0,090	2,5
Alta escala	2,5	12,5	2,5	12,5	2,5	12,5
Gran escala	12,5		12,5		12,5	

* La contrarreforma de los umbrales para diferenciar los tipos de tráfico fue publicada en el Registro Oficial 586 del lunes 14 de septiembre de 2015, esto es, en menos de diez días desde que el presidente calificara en el *Enlace ciudadano* 440 a la tabla anterior como “malhadada”. No obstante, podría haber problemas en cuanto a su legalidad, pues iría en contra de la disposición transitoria décima quinta del Coip, que se perfeccionó una sola vez con el cumplimiento que hizo el Consejo al establecer los umbrales que diferencian los tráficos 90 días después de publicada esta ley. Esta disposición se vería vulnerada con la contrarreforma, dado que ese no fue el mandato del Coip.

Fuente: resolución 001-Consep-CD-2015.

mínima escala. Además, lo que en Colombia es el umbral por posesión lícita de marihuana, ahora será en Ecuador el parámetro desde cero para el microtráfico, es decir 20 gramos. En general, la escala más conflictiva fue reducida a mínimas expresiones, dando la impresión que en muchos casos no se hizo más que multiplicar por dos los parámetros del consumo. La contrarreforma complejiza aún más la coexistencia de los umbrales que evitan la criminalización del consumo con la distinción de los tipos de tráfico, pues en el tráfico a mínima escala ambos se traslapan. Además, poco a poco el debate público fue invisibilizando los problemas por el consumo de heroína para señalar ahora al microtráfico en general como culpable. De esta forma, una de las sustancias más afectadas y menos expuestas a inicios del debate público es la marihuana, sembrando las dudas de si *a posteriori* se detendrá a pequeños traficantes o a consumidores de cannabis.

La contrarreforma no se ha detenido con la retractación de los umbrales que diferencian los niveles de tráfico por parte del Consejo. A ella se suma el inusitado *fallo de triple reiteración* lanzado por la Corte Nacional de Justicia del Ecuador, que tiene fuerza de ley. En él se señala que se acumularán las penas por el cumplimiento de cada uno de los verbos rectores y los géneros de sustancias (Corte Nacional, 2015: 23-24)⁵⁴. De esta forma, para el máximo órgano de la justicia ordinaria del país es válido el incremento de penas, como *concurso ideal* de delitos, en los casos de tenencia de varias sustancias, olvidando que también es común en los usuarios de drogas de uso ilícito el denominado “policonsumo” y, con ello, una mayor vulneración de ser confundidos y condenados por el sistema penal. Habría entonces una contradicción, pues la misma generación de jueces ha confirmado la inocencia en casación de personas confundidas por microtraficantes tras haber poseído diversos tipos de sustancias (véase Causa 2066-2014 SSI – Corte Nacional de Justicia). Paradójicamente, la contrarreforma no solo ha devenido de decisiones de las funciones ejecutiva (Consejo) y judicial (Corte Nacional)⁵⁵, sino que ahora es todo un reto para la legislativa.

Este será el último espacio donde se decidirá el aumento de las penas, en medio del debate en el que parecía sellarse la prevención como cúspide de la reforma al paradigma represivo.

Paradójicamente, la contrarreforma no solo ha devenido de decisiones de las funciones ejecutiva (Consejo) y judicial (Corte Nacional), sino también de la legislativa. La Asamblea Nacional, finalmente, fue el órgano encargado de procesar la punitividad exigida desde el *Enlace ciudadano* 440. En el último debate de la “Ley orgánica de prevención integral del fenómeno socio económico de las drogas y regulación y control del uso de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización” (ley de prevención de drogas) se decantó la represión⁵⁶, aunque el objetivo de esta ley suponía devolver la prevención para sustituir el paradigma represivo. Al final, su Disposición reformativa primera aumentó la pena en un 600% a la mínima y mediana escala, sustituyendo las penas de dos a seis meses por uno a tres años, y la de uno a tres años por tres a cinco años de encarcelamiento, respectivamente. Con ello, quedó satisfecha la demanda de punitividad que no solo incrementó las penas, sino también posibilita la aplicación de la prisión preventiva.

Las personas sospechosas por tráfico de mínima y mediana escala no deberían ir a la cárcel. Su comparecencia en el proceso podría hacerse por medio de mecanismos más racionales, tales como el uso de dispositivos electrónicos para su geolocalización. Su uso tendría tres grandes ventajas: 1) ubicar de forma georreferenciada a los procesados –donde aún no es posible determinar si son consumidores o microtraficantes– y evitar que se fuguen del juicio; 2) establecer su ubicación y proximidad a cualquier establecimiento educativo, así como los vínculos con posibles redes del crimen organizado⁵⁷; y, 3) ahorrar los ingentes recursos económicos del encarcelamiento, donde no solo deben sumarse los costos de alimentación, sino también los de remuneración del personal de seguridad y civil burocrático, así como los costos de depreciación de las nuevas infraestructuras, entre otros. El uso del dispositivo electrónico es una de las recomendaciones

más contundentes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2010: 27) y de la Organización de los Estados Americanos (Organización de los Estados Americanos, 2013b: 123).

Sin embargo, no solo las medidas cautelares deben propender a la no privación de la libertad, sino también las mismas penas. El Coip permite la suspensión condicional de la pena en los casos de tráfico de mínima y mediana escala; por tanto, mal podría aplicarse el encarcelamiento preventivo si ni sus penas contemplan la prisión para los responsables. En este sentido, el máximo órgano del régimen internacional de control de drogas, esto es, la Comisión de Estupefacientes, resolvió promover en todos los estados el uso de “medidas sustitutivas de la condena o la pena a los delitos menores pertinentes relacionados con drogas” (Comisión de Estupefacientes, 2015).

La decisión que tomó la Asamblea Nacional no sopesó el contexto internacional con el pasado reciente de la reforma. Por el contrario, el encarcelamiento podría empeorar el estado de cosas: 1) porque no están bien marcadas las fronteras entre el microtráfico y el consumo; 2) porque incluso quienes microtrafican pertenecen a estratos económicos vulnerables; y, 3) porque todos los microtraficantes o expendedores son reemplazables o fungibles, lo que en palabras de Roberto Saviano se traduce como: “Los hombres son medios. Y los medios obsoletos deben ser reemplazados” (2013: 477)⁵⁸. Esta es la receta que ha fracasado históricamente y que al parecer estamos dispuestos a vivirla de nuevo.

5. CONCLUSIONES INCONCLUSAS:

EN BUSCA DE LA PREVENCIÓN PERDIDA

Ecuador atraviesa una nueva era de cara a su política y legislación de drogas. Después de veinticinco años de vigencia de la ley 108⁵⁹, la Asamblea Nacional aprobó la ley de prevención integral del fenómeno socio económico de las drogas y regula-

ción y control del uso de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. Se trata de legislar sobre los restos de la ley 108 tras la derogatoria de su parte más funcional: la represiva. Por una parte, la nueva ley no haría más que cerrar un círculo de pasos trascendentales y de señales emitidas durante el gobierno del presidente Rafael Correa; por otra, abre la posibilidad de debatir nuevamente cuestiones superadas.

Se generaron las condiciones que permitieron una vehemente reforma política de drogas sin injerencia alguna. La no renovación del Puesto de operaciones de avanzada (base de Manta), en 2009, y la renuncia a las preferencias arancelarias (ATPDEA), en 2013, alientan al estado a tomar una posición desafiante frente al discurso de “guerra contra las drogas”. A ello se suma el papel deliberativo de la sociedad civil (Jácome, 2013: 89-92), que ha acompañado los debates más álgidos de la reforma por medio de organizaciones como Ecuador Cannábico y Diabluma. Sin duda, escuchar a los usuarios es un ejercicio imprescindible para una política transversal, así como para la construcción de ciudadanía.

La experiencia ecuatoriana fue la mejor evidencia sobre el paso de la lógica represiva camuflada como prevención, pero también de la momentánea ruptura de su *statu quo* mediante un abordaje social del fenómeno de las drogas. Si bien lo ideal es que las decisiones sean precedidas de sólidas evidencias, la *realpolitik* mantiene una velocidad de difícil articulación entre las decisiones tomadas y las investigaciones ofrecidas, haciendo entrever que la pedagogía de la política pública no pasa por la planificación de su futuro, sino por la no repetición de su pasado. De ahí que es la experiencia –narrada a partir de nuestras tragedias y padecimientos– la que se constituye en una fuente de información válida que nos permite renacer con cierta autonomía.

La prevención de drogas no solo fue vaciada en su programa mediante la predominancia de las acciones represivas, sino que además se generó una zona gris de competencias que hace urgente el afianzamiento de la institucionalidad

civil. En este sentido, la nueva ley promete ampliar la mirada de la prevención que ubicó solo en la interdicción el desarrollo de lo administrativo⁶⁰. Por ende, es preciso comprender que el surgimiento de una nueva institucionalidad para la prevención no está en el microcontrol farmacéutico, sino en la generación de una macropolítica de drogas que construya los sentidos para todas las agencias. Aquello se conecta de forma directa con el fenómeno mundial al asumirse una perspectiva integral como país y región. Así, a puertas de la próxima Asamblea General de las Naciones Unidas en 2016 (Ungass)⁶¹, la formación de mínimos comunes y de experiencias diversas pondrían de manifiesto que América Latina es una región que no desea continuar con el paradigma prohibicionista y que, por el contrario, requiere que se vuelva al enfoque de derechos humanos⁶².

América apuesta por enfoques alternativos frente al Consenso de Viena que puso “mano dura” a la política mundial de las drogas. Sus políticas remarcan la necesidad de regular los mercados comenzando por el de *cannabis*, algunos con tendencia a abrirlos y otros optando por contenerlos estatalmente. De cualquier manera, Jamaica, Uruguay y Estados Unidos (Washington, Colorado y el distrito de Columbia) señalan la ruta más trascendente de toda política de drogas, además de otras iniciativas que en la región confirman una ruptura real con el paradigma prohibicionista-represivo. La respuesta mediante la regulación del mercado no significa un camino hacia la legalización (liberalización), sino la asunción responsable de una fase superior de la prevención, pues se ha demostrado que la regulación de los mercados también afianza el paradigma preventivo al alejar la violencia de los carteles e impedir el deterioro de los entes oficiales y, sobre todo, de las personas. Aquello supone un nuevo estadio de la política que supera a la represión como la forma central de resolver el fenómeno de las drogas.

Por ello debe hablarse de una política de drogas contemporánea. La reforma a la penalidad de la ley 108 –que se hizo en el Coip– surgió en este

tiempo. Ahí se racionalizaron las interacciones sociales alrededor de la represión del tráfico ilícito de drogas. Por un momento, Ecuador se colocó a la vanguardia de las naciones que decidieron replantear sus esquemas político-normativos como verdaderos proyectos *contrahegemónicos*.

La contrarreforma, sin embargo, borra el camino trazado. En la cúspide de la reforma legal, y para asumir de una vez por todas a la prevención como núcleo de la política de drogas, se decanta la represión. Con ello, Ecuador atraviesa uno de los episodios más contradictorios de su política, que ha promovido el desmantelamiento de una de las formas simbólicas y pragmáticas de rechazar el discurso de “guerra contra las drogas”: la proporcionalidad de las penas. La estrategia nuevamente es “darle duro a los débiles”, y con ello reestablecer el supuesto orden perdido en las “patologías urbanas” que insisten en señalar la venta minorista y el consumo de drogas como el principal problema social. De ahí que la cárcel se proyecta como el justo equilibrio y la opción política del momento, aunque no haga más que trasladar a otro sitio a los marginados que vieron en la economía informal la solución al desaparecido trabajo asalariado (Wacquant, 2013: 228).

Lo perdido no es el orden público ni la represión, pues siempre han estado ahí. Es la prevención la que resulta extraviada de las políticas públicas. Sus primeros intentos fueron exclamaciones por reformar el paradigma represivo mediante una separación definitiva entre lo social y lo penal. De ahí que no se puede hablar del fracaso de una política que ni siquiera se ha desarrollado. Por el contrario, lo que sí ha fracasado es el paradigma represivo en la exacerbación del único servicio público que funciona cuando no existe prevención: la cárcel.

A puertas de cumplirse cien años del paradigma represivo expresado desde la primera ley antidrogas de 1916, comienzan a agudizarse sus contradicciones. La ruptura del paradigma represivo y la contrarreforma que defiende su *statu quo* no hacen más que evidenciar un equilibrio estratégico; también la ausente pedagogía

entre el viejo y nuevo poder, aquella transición que no ha sido lo suficientemente procesada en el principio de asumir una política de reducción de daños. Por ahora, el debate del último eslabón legislativo de la política de drogas terminó por contaminarse de lo punitivo. No fue el espacio para la prevención, sino para aumentar la penalidad dentro del paradigma represivo. No se entendió que lo más importante no era aumentar las penas, sino recuperar la política de prevención que ha estado perdida en los considerandos legales de nuestra historia. El grave riesgo entonces no es perder una elección, sino postergar el debate de la prevención por otros cien años más.

REFERENCIAS

- Abadie, Roberto. 2013. *El conejillo de indias profesional. La industria farmacéutica y el riesgoso mundo de los sujetos de investigación*. Consep y Universidad Andina “Simón Bolívar”. Quito.
- Barriga López, Franklin. 1993. *Droga, problema mundial*. Ileepri. Quito.
- Basaglia, Franco. 1972. *La institución negada: informe de un hospital psiquiátrico*. Ediciones Corregidor. Buenos Aires.
- Blum, Jorge. 2013. “Las adicciones: un problema de salud pública”. *Ensayos Penales. Sala Penal*. 5. Agosto. Corte Nacional de Justicia. Quito.
- Boiteux, Luciana y Maurides de Mello Ribeiro. 2010. “Justiça terapêutica: redução de danos ou proibicionismo dissimulado”. En Sérgio Dario (ed.). *Dependencia de Drogas*. Atheneu. São Paulo.
- Bonilla, Adrián. 2004. “El discurso de la seguridad nacional y la guerra contra las drogas”. *AFESE*. Mayo. Quito.
- Carnwath, Tom y Ian Smith. 2006. *El siglo de la heroína*. Melusina. España.
- Cavalletti, Andrea. 2010. *Mitología de la seguridad: la ciudad biopolítica*. Adriana Hidalgo editora. Buenos Aires.
- Chiriboga, Galo. 2015. “Proyecto de creación de la Corte Penal Suramericana para el juzgamiento de la delincuencia organizada transnacional”. En *Perspectivas de una Corte penal regional en el marco de la Unasur*. Fiscalía General del Estado y Friedrich-Ebert-Stiftung. Quito.
- Cooper, David. 1986. *La muerte de la familia*. Editorial Planeta. México.
- Domoslawsky, Artur. 2012. *Políticas sobre drogas en Portugal: beneficios de la descriminalización del consumo de drogas*. Open Society Foundation. Budapest.
- Edwards, Sandra. 2010. “La legislación de drogas de Ecuador y su impacto sobre la población penal del país”. En *Sistemas sobrecargados. Leyes del drogas y cárceles en América Latina*. Wola y TNI. Washington/Ámsterdam.
- , 2007. *The U. S. Forward Operating Location in Manta: The Ecuadorian Perspective*. Wola. Washington.
- Edwards, Sandra y Coletta Youngers. 2010. *Informe sobre Ecuador. Reforma sobre legislación de drogas en Ecuador: generando impulso para un enfoque más efectivo, balanceado y realista*. Wola y TNI. Washington y Ámsterdam.
- Ferrajoli, Luigi. 2009. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Trotta. Madrid.
- Foucault, Michel. 2008. *El poder psiquiátrico*. FCE. Buenos Aires.
- Garat, Guillermo. 2015. *El camino: cómo se reguló el cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales*. Junta Nacional de Drogas y Friedrich-Ebert-Stiftung. Montevideo.
- Goffman, Erving. 2012. *Estigma. La identidad deteriorada*. Amorrortu editores. Buenos Aires.
- , 2001. *Internados: ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Amorrortu editores. Buenos Aires.
- Inciardi, James y Anne Pottieger. 1994. “Crack-Cocaine Use and Street Crime”. *Journal of Drug Issues*. 24. Florida State University, The College of Criminology & Criminal Justice.
- Jácome, Ana. 2013. “Drogas en el Ecuador: ¿política prohibitiva o democracia deliberativa?”. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. 13. Junio. Temática: Despenalización de drogas. Flacso. Quito.
- Jelsma, Martin. 2009. *Innovaciones legislativas en políticas de drogas: iniciativa latinoamericana sobre drogas y democracia*. TNI. Ámsterdam.

- Kessler, Gabriel. 2011. *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*. Siglo XXI editores. Buenos Aires.
- Morales, Juan Pablo. 2009. "Un nuevo esquema legal para las drogas". En Juan Pablo Morales y Jorge Vicente Paladines (eds.). *Entre el control social y los derechos humanos: los retos de la política y la legislación de drogas*. Volumen 9 (Libro Homenaje al profesor Juan Bustos Ramírez), serie Neoconstitucionalismo y sociedad. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Quito.
- Paladines, Jorge Vicente. 2014a. "La respuesta sanitaria frente al uso ilícito de drogas en Ecuador". En Catalina Pérez Correa y Coletta Youngers (eds.). *En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. CEDD y Cide. México.
- , 2014b. "La ley de drogas más favorable: de la utopía a la miopía judicial". *Defensa y Justicia. Revista institucional de la Defensoría Pública del Ecuador*. 13. Diciembre. Defensoría Pública del Ecuador. Quito.
- , 2013a. "Fábrica flagrantia: la gestión procesal de la detención". En Bruno Amaral Machado (coord.). *Justicia criminal y democracia*. Marcial Pons. Madrid.
- , 2013b. "Ni enfermos ni delincuentes: ¿umbrales para la libertad o el dolor?". *Defensa y Justicia. Revista institucional de la Defensoría Pública del Ecuador*. 4. Defensoría Pública del Ecuador. Quito.
- , 2012. *La desproporcionalidad de la ley y la justicia antidrogas en Ecuador*. Colectivo de Estudios Drogas y Derecho y Defensoría Pública del Ecuador. Quito.
- , 2008. "Periodismo sin garantismo: ¿la reaparición de la picota pública?". *Revista Ciencias Penales del Instituto de Derecho Penal Europeo e Internacional*. Universidad de Castilla La Mancha. Toledo.
- Paladines, Jorge Vicente, Ernesto Pazmiño y Marlo Brito. 2014. *Guía de aplicación del principio de favorabilidad para las personas condenadas por delitos de drogas en Ecuador*. Defensoría Pública del Ecuador. Quito.
- Pásara, Luis. 2011. "La producción judicial: cifras y calidad". En Luis Pásara (ed.). *El funcionamiento de la justicia del Estado*. Volumen 19, serie Neoconstitucionalismo y sociedad. Naciones Unidas y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Quito.
- Pérez Soto, Carlos. 2012. *Una nueva antipsiquiatría: crítica y conocimiento de las técnicas de control psiquiátrico*. LOM ediciones. Santiago.
- Raub, Nikolas. 1986. *Entwicklung und Stand der Freiheitsstrafe in Ecuador*. Centaurus-Verlagsgesellschaft. Pfaffenweiler.
- Restrepo, Luis Alberto. 1991. "Estrategia norteamericana de seguridad y tráfico de drogas. Lectura de un Informe al Congreso de los Estados Unidos". *Análisis Político*. 13. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Rincón, Omar. 2015. "Amamos a Pablo, odiamos a los políticos: las repercusiones de Escobar, el patrón del mal". *Nueva Sociedad*. 255. Temática: "Patrones del mal. Drogas: nuevos paradigmas, viejas inercias". Friedrich-Ebert-Stiftung. Buenos Aires.
- Rivera, Freddy. 2005. "Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas". En Coletta Youngers y Eileen Rosin (eds.). *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de los Estados Unidos*. Wola y Editorial Biblós. Buenos Aires.
- Rivera, Freddy y Daniel Pontón. 2013. *Microtráfico y criminalidad en Quito*. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Quito.
- Roxin, Claus. 2011. "Sobre la más reciente discusión acerca del dominio de la organización". *La Ley*. 3. Thompson Reuters. Buenos Aires.
- , 2004. "La decisión de la Gran Sala del Tribunal Supremo relativa al espionaje acústico". En *Pasado, presente y futuro del derecho procesal penal*. Rubinzal-Culzoni editores. Buenos Aires.
- Sain, Marcelo. 2008. *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*. Siglo XXI editores. Buenos Aires.
- Samper, Ernesto. 2013. *Drogas: prohibición o legalización. Una nueva propuesta*. Debate. Bogotá.
- Sartori, Giovanni. 1988. *Homo Videns: la sociedad teledirigida*. Taurus. Madrid.
- Saviano, Roberto. 2013. *CeroCeroCero. Cómo la cocaína gobierna al mundo*. Anagrama. Barcelona.
- Sierra, Natalia. 2012. *Drogas y universidad*. Consep y Editorial El Conejo. Quito.

- Sozzo, Máximo. 2008. *Inseguridad, prevención y policía*. Flacso y Municipio de Quito. Quito.
- Stevens, Alex et al. 2003. *Summary Literature Review: The International Literature on Drugs, Crime and Treatment*. EISS y University of Kent.
- Szasz, Thomas. 1994. *El mito de la enfermedad mental*. Amorrortu editores. Buenos Aires.
- Torres, Andreina. 2008. *Drogas, cárcel y género en el Ecuador: la experiencia de mujeres "mulas"*. Flacso. Quito.
- Verbitsky, Horacio. 2015. "El fracaso de la 'guerra contra las drogas'". En *Seminario internacional drogas: de la prohibición a la regulación*. CELS y Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires.
- Wacquant, Loïc. 2013. *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Gedisa editorial. Barcelona.
- Wola y TNI. 2010. "Drugs and prisons in Ecuador". En http://www.wola.org/drugs_and_prisons_in_ecuador
- Youngers, Coletta y Eileen Rosin. 2005. "La "guerra contra las drogas" impulsada por Estados Unidos: su impacto en América Latina y el Caribe". En Coletta Youngers y Eileen Rosin (eds.). *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de los Estados Unidos*. Wola y Editorial Biblós. Buenos Aires.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl. 2011. *La palabra de los muertos: conferencias de criminología cautelar*. Ediar. Buenos Aires.
- , 2005. "Las 'clases peligrosas': el fracaso de un discurso policial prepositivista". En *En torno de la cuestión penal*. B de F. Buenos Aires.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl et al. 2002. *Derecho penal: parte general*. Ediar. Buenos Aires.
- , 2015. *Sustancias incautadas y reportadas al Consep (septiembre de 2014-marzo de 2015)*. Sistema de Administración de Bienes en Depósito. Quito.
- , 2013. *Cuarta encuesta nacional sobre uso de drogas en estudiantes de 12 a 17 años. Informe de investigación 2012*. Observatorio Nacional de Drogas. Quito
- Defensoría Pública del Ecuador. 2015. *Personas atendidas y excarceladas por aplicación del principio de favorabilidad*. Levantamiento de información del 10 de agosto de 2014 al 10 de marzo de 2015. SGDP-Dirección de Investigaciones Aplicadas. Quito.
- , 2014. *Personas privadas de la libertad por delitos de drogas*. Levantamiento de información de los períodos 2007 al 2014. SGDP-Dirección de Investigaciones Aplicadas. Quito.
- Fiscalía General del Estado. 2013. "Estadísticas en Ecuador: cifras de tenencia y posesión ilícita de sustancias estupefacientes o psicotrópicas". *Perfil criminológico*. 6. Agosto. Gráfico 5, página 9. Quito.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. 2014. *Nuestra Seguridad. Revista del Ministerio Coordinador de Seguridad*. 25. Quito.
- Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. 2014. *Tasa de encarcelamiento*. Subsecretaría de Rehabilitación Social, Quito. Triangulación con cifras contenidas por la ex Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS) y el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (Ilanud). Levantamiento de información entre 1990 y 2014. Quito y San José.
- Ministerio de Salud Pública. 2012a. *Comunidades terapéuticas*. Coordinación General de Desarrollo Estratégico en Salud y Dirección de Economía de la Salud. Quito.

BIBLIOGRAFÍA ESTADÍSTICA

- Consejo de la Judicatura. 2015. *Estadísticas de detenidos por microtráfico en relación a las audiencias fallidas en el año de vigencia del Coip*. Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional. Quito.
- Consejo de la Judicatura de Transición. 2012. *Número de operadores de justicia en materia de drogas*. Triangulación con cifras contenidas por la Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública y Dirección Nacional Antinarcóticos. Quito.

BIBLIOGRAFÍA HEMEROGRÁFICA

- Ecuavisa. 2013. "Colegio Aguirre Abad es intervenido por microtráfico de drogas". En <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/nacional/36041-colegio-aguirre-abad-es-intervenido-por-microtrafico-de-droga>
- El Comercio*. 2015a. "Gobierno anuncia 'tolerancia cero' a tenencia de heroína y fija nuevas pe-

- nas". En <http://www.elcomercio.com/actualidad/gobierno-anuncia-tolerancia-cero-tenencia.html>
- . 2015b. "2.232 detenidos quedaron libres en 12 meses". En *Seguridad y justicia*, página 5, domingo 9 de agosto. Quito.
- . 2013. "Fiscalía: las clínicas clandestinas incurrir en al menos seis delitos". En *Seguridad y justicia*, página 7, domingo 17 de noviembre. Quito.
- El Telégrafo*. 2015. "La atención por drogas se incrementó 81% en 1 año". En <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/la-atencion-por-drogas-se-incremento-81-en-1-ano-2.html>
- Vistazo*. 2015. "Ecuador ¿'autopista' del narcotráfico?". En sección *País*, páginas 32-33, No. 1151 del 6 de agosto. Editores Nacionales. Guayaquil.
- . 2014. "La dosis nuestra de cada día". En sección *Portada*, páginas 12-18, No. 1126 del 24 de julio. Editores Nacionales. Guayaquil.
- . 2011. "Yo consumo, tú traficas, él produce". En sección *País*, páginas 24-28, No. 1063 del 1 de diciembre. Editores Nacionales. Guayaquil.
- BIBLIOGRAFÍA NORMATIVA Y DE ARCHIVO**
- Acta 72 del 20 de junio de 1990. Congreso Nacional de la República del Ecuador.
- Amado, Al. 2012. *Oficio No. 95069 dirigido al arquitecto Fernando Cordero*. Asamblea Nacional. Quito.
- Causa 2066-2014 SSI. Corte Nacional de Justicia.
- Causa 0074-2012. Tribunal Segundo de Garantías Penales del Carchi.
- Causa 0034-2011. Tribunal de Garantías Penales de Zamora Chinchipe.
- Celac. 2015. "Declaración de Quito". *II Reunión Ministerial sobre el problema mundial de las drogas de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe (Celac)*, 21 y 22 de mayo. Quito.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. 2015. "El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos: la experiencia del continente americano". CELS y Open Society Fundation. Buenos Aires.
- Código orgánico integral penal. 2014.
- Código penal. 1938.
- Comisión de Estupefacientes. 2015. *Apoyo a la colaboración entre las autoridades de salud pública y de justicia en la aplicación de medidas sustitutivas de la condena o la pena a los delitos menores pertinentes relacionados con drogas*. 58º periodo de sesiones celebrado del 9 al 17 de marzo. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Viena.
- Comisión de Justicia y Estructura del Estado. 2010. *Informe de mayoría para el primer debate del proyecto de ley reformativa al Código penal, Código de procedimiento penal, Código de ejecución de penas y Código de la niñez y adolescencia*. Oficio No. CJEE-P-2010-664. Asamblea Nacional. Quito.
- Consep. 2015. *Resolución No. 001-Consep-CD-2015*. Quito.
- . 2014. *Resolución No. 002 Consep-CD-2014*. Quito.
- . 2013. *Resolución 001-Consep-CO-2013*. Quito.
- . 1998. *Reglamento de control y funcionamiento de los centros de rehabilitación y de reinserción social de farmacodependientes y de consumidores indebidos, públicos y privados*.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008.
- Constitución mundial de la salud*. 1948.
- Convención americana de derechos humanos*. 1969.
- Naciones Unidas. 1988. *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas*. 1988.
- . 1961. *Convención única sobre sustancias estupefacientes*. 1961.
- . 1971. *Convenio sobre sustancias psicotrópicas*. 1971.
- Corte Nacional de Justicia. 2015. *Resolución 12-2015*. Quito.
- Declaración universal de los derechos humanos*. 1948.
- Ley de control del opio. 1916.
- Ley de control y fiscalización del tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. 1987.
- Ley de control y fiscalización del tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. 1974.
- Ley de control y fiscalización del tráfico de estupefacientes. 1970.
- Ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas. 1990.

- Ley orgánica de prevención integral del fenómeno socio económico de las drogas y regulación y control del uso de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. 2015.
- Ley orgánica de salud. 2006.
- Ley sobre el tráfico de materias primas, drogas y preparados estupefacientes. 1958.
- Ley sobre importación, venta y uso del opio y sus derivados y de los preparados de la morfina y de la cocaína. 1924.
- Ministerio de Educación. 2013. *Acuerdo ministerial 208-13*. 8 de julio. Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2011. *Convenios multilaterales en materia de drogas*. Quito.
- Ministerio de Salud Pública. 2012b. *Acuerdo ministerial No. 00000767*. 11 de mayo. Quito.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2010. *Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de Medidas sustitutivas del encarcelamiento*. Unodc. Viena.
- Organización de los Estados Americanos. 2015. *Alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con drogas*. Cicad y Ministerio de Justicia y del Derecho de la República de Colombia. Washington.
- , 2013a. *El problema de las drogas en las Américas*. OEA. Washington.
- , 2013b. *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. OEA. Washington.
- Pacto internacional de derechos civiles y políticos*. 1976.
- Unasur. 2015. "Visión común del Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas de Unasur-Ungass 2016". CSPMD. Montevideo.

NOTAS

- 1 Regionalmente, los entes encargados de la política tienen atadas sus competencias a las legislaciones de drogas nacionales. Por ende, no es distinto el origen del Consejo Nacional para el Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Consep) en Ecuador, del de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida) de Perú, la Secretaría de Programación

- para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar) de Argentina o la Junta Nacional de Drogas (JND) del Uruguay.
- 2 En 1908, el presidente estadounidense Theodore Roosevelt (1901-1905; 1905-1909) convocó a más de trece naciones para establecer una alianza mundial contra el consumo de opio, a consecuencia de su uso por parte de las tropas de su país en Filipinas y otras islas del Pacífico sur. El consumo del opio fue muy común en la tradición china (Barriga, 1993: 13), y se expandió en Estados Unidos a raíz de la migración de miles de asiáticos para la construcción de obras de infraestructura como ferrocarriles, puentes y edificios. No obstante, el nacimiento del reproche mundial a las drogas puede ser el resultado de una herencia tardía por la falta de solución en las "guerras del opio" (1839-1842 y 1856-1860). La convocatoria para su rechazo desencadenó en la Comisión Internacional del Opio de 1909, en la que se discutió cómo contrarrestar su creciente tráfico ilícito. Por primera vez, y es el comienzo, Estados Unidos se asumió como la nación rectora del mundo contra el uso o consumo de ciertas sustancias.
 - 3 Reformada en 1959, 1960, 1963 y 1964. La principal característica de esta ley fue su conexión con la legislación de veinte años antes del Código penal, promulgado en 1938 por el entonces presidente general Alberto Enríquez Gallo (1937-1938).
 - 4 En 1961, precisamente, el fenómeno social de las drogas asume niveles mundiales de riesgo. La *Convención única sobre estupefacientes* congregó la atención de las Naciones Unidas incorporando a la hoja de coca y a la marihuana como vegetales peligrosos. Se estableció un reproche mundial a la visión y uso que algunos seres humanos hacen de ciertas plantas. El discurso partió de la atención y protección prioritaria a la salud pública ("salud física y moral de la humanidad"), según la percepción de un inminente daño global como consecuencia de las drogodependencias. Las drogas se plantean universalmente como un riesgo mundial, como el origen de la catástrofe y la causa del desastre de las sociedades, lo que incluso fue descrito en el Preámbulo la Convención de 1961 al decir: "[Las Partes] Reconociendo que la toxicomanía constituye un *mal grave* para el individuo y entraña un *peligro social y económico para la*

humanidad (cursivas fuera del texto)” (Naciones Unidas, 1961). La *Convención única* de 1961 fue el comienzo de una serie de acuerdos mundiales para la lucha contra las drogas. Diez años más tarde se incorpora el *Convenio de 1971 sobre sustancias psicotrópicas*, que amplía el reproche mundial sobre el uso de otras drogas. A su casi infinito catálogo se agregan la heroína y la amapola como “planta productora”. Sin embargo, en el afán de juzgar a las drogas se genera un alto grado de imprecisión biotécnica y semántica. Se emplean términos como “sustancias estupefacientes”, “sustancias psicotrópicas” o “narcóticos”, que aluden a cuestiones distintas. Así, por ejemplo, ni la cocaína ni la marihuana son narcóticos. De ahí que el término “droga” sea el más amplio para describir el riesgo a la salud de ciertas sustancias (Youngers y Rosin, 2005: 17) que, sin embargo, puede abarcar consumos tan convencionales como el tabaco y el café.

- 5 Reformada en 1971, para conectar la política de drogas en Ecuador con el discurso de “guerra contra las drogas” (*war on drugs*) enunciado ese mismo año por el entonces presidente de Estados Unidos Richard Nixon (1969-1973; 1973-1974). Con este discurso de “guerra contra las drogas”, la política internacional da un giro hacia la represión, posicionando a la “mano dura” como el modelo a seguir en las leyes y políticas de drogas del mundo.
- 6 Reformada en 1992, 1994 (R.O. 439), 1997 y 2005. Esta última reforma está atada a la que el Partido Social Cristiano (PSC) propició en 2001 para aumentar las penas, estableciendo lo siguiente: “Artículo 2° [ley 2001-47]. Sustitúyase el artículo 53 [Código penal], por el siguiente: “Artículo 53. La reclusión mayor, que se cumplirá en los centros de rehabilitación social del estado, se divide en: a) Ordinaria de cuatro a ocho años y, de ocho a doce años; b) Extraordinaria de doce a dieciséis años; y, c) Especial de *dieciséis a veinticinco años*” (*cursivas fuera del texto*). La reforma al Código penal que aumentó los máximos de la pena tuvo una *prohibición de regreso*. Nunca más pudieron pensarse siquiera las escalas del castigo para delitos similares con penas más bajas. En materia de drogas, este aumento tuvo el carácter de proteger la “seguridad de estado”.
- 7 La ley 108 adoptó el esquema penológico de la ley de control y fiscalización del tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas pro-

mulgada por el gobierno de León Febres Cordero en 1987, es decir, con las escalas de castigo de doce a dieciséis años de reclusión. No obstante, en 2005 recibió el prenombrado aumento de las penas a veinticinco años que acumularon los delitos de homicidio agravado y violación a partir de la reforma de 2001, rompiendo con el esquema tradicional y republicano del máximo de la pena de hasta dieciséis años, pues históricamente: “(...) la idea que la pena máxima sea de dieciséis años está reforzada por las áreas que comportan los delitos más amenazantes, como el homicidio calificado, y no necesariamente los delitos contra la seguridad del estado” (Raub, 1986: 245. Traducción del autor).

- 8 Los *conflictos de baja intensidad* vulneraron las soberanías de algunos estados latinoamericanos como Nicaragua (caso “Irán-Contras”) y Panamá (intervención de Estados Unidos para la detención de Manuel Antonio Noriega).
- 9 Muchos estados se vieron forzados a cambiar su legislación sobre drogas de una política de “mano blanda” a una de “mano dura”, toda vez que las drogas se presentaron como sinónimo de inseguridad (Bonilla, 2004: 38). Para consolidar el discurso de “guerra contra las drogas” se desarrolló la Convención de 1988 contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, que lleva a las convenciones anteriores hacia un enfoque más represivo. Además, la existencia de organizaciones narcotraficantes en Colombia y Centroamérica reforzó la presencia de Estados Unidos en la política interna de muchos estados latinoamericanos.
- 10 Después de la *Convención de Palermo* de 2000 contra la corrupción y el crimen organizado, abundan las propuestas sobre la administración de bienes incautados bajo nuevos marcos legales a partir de la tipificación de normas como *extinción de dominio* o *financiamiento contra el terrorismo*. Las leyes de extinción de dominio proponen la pérdida de la propiedad mediante imputaciones de enriquecimiento debido a actividades ilícitas, aunque no se requiera resolver previamente la culpabilidad del procesado en delito alguno. La Unidad de Análisis Financiero, adscrita a la Procuraduría General, es la encargada de indagar y acusar los patrimonios de “dudosa procedencia”. Recibe directrices de agencias internacionales como el Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueamiento de Ca-

- pitales (Gafi), la Comisión Interamericana contra el Abuso de las Drogas (Cicad) y el Comité Interamericano contra el Terrorismo (Cicte), estos dos últimos parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Sin embargo, para la administración de bienes del estado, el gobierno del presidente Rafael Correa (2007-2009; 2009-2013; 2013-) creó una entidad llamada Inmobiliar, cuya competencia en la actualidad no incluye los bienes incautados al narcotráfico.
- 11 Sobre la presencia de la agencia policial en la fragmentación social, Zaffaroni sostiene que: “Es dable denominar policización al proceso de selección, entrenamiento y condicionamiento institucional al que se somete al personal de operadores de las agencias policiales. Las agencias policiales latinoamericanas, en los segmentos a los que incumbe la peor parte del control a su cargo, seleccionan a sus operadores en los mismos sectores sociales en que tienen mayor incidencia las selecciones criminalizante y victimizante. Es tradicional en la región que los presupuestos de esas agencias sean abultados, pero que se descuide la parte correspondiente a salarios y a gastos operativos de nivel más modesto, como resultado de sus organizaciones corporativas, verticalizadas y autoritarias, en que se imponen las decisiones de cúpula y se impide toda discusión interna razonable sobre la distribución de recursos. El resultado es que esos gastos deben ser solventados con recaudación ilícita llevada a cabo por sus operadores. En buena parte, los beneficios del llamado sistema penal subterráneo tienen por objetivo suplir el presupuesto estatal en esta parte, con lo cual se llega a la paradoja de que la agenda de prevención del delito se financia mediante la práctica de algunos delitos” (Zaffaroni et al., 2002: 16).
 - 12 “Cuando hablamos de “droga” asociamos un sinnúmero de problemas sin distinguir la autonomía que posee cada uno de ellos. (...) Cada vez es menos posible identificar solamente por droga a cualquier sustancia o preparado cuyos efectos sean estimulantes o alucinógenos, tales como consumir café, tabaco, cerveza o marihuana. (...) cuando hablamos de droga también nos imaginamos al narcotráfico, la violencia, el terrorismo, los estados fallidos, la corrupción, el tráfico de influencias, el lavado de activos, la insalubridad, la inseguridad ciudadana o la degradación de la humanidad” (Paladines, 2012: 9).
 - 13 La calificación de Ecuador como “país de tránsito” se debe a la presencia de militares en la región amazónica, que es un enclave estratégico de la “guerra contra las drogas” en el país, lugar de disputa no solo en el escenario de competencias, sino también de asignaciones presupuestarias. Esto se reflejó en la denominada “Iniciativa andina” propiciada en 1989 por el entonces presidente de Estados Unidos, George H. W. Bush (1989-1993), para asignar más recursos económicos a los países con grandes extensiones de cultivos de la coca. A consecuencia de esta política, los países andinos –incluido Ecuador– recibieron compensaciones que se tradujeron en exenciones arancelarias a ciertos productos que ingresaban al mercado estadounidense (*Andean Trade Promotion and Drugs Eradication Act*, ATPDEA), como premio al mantenimiento en su política interna de la “guerra contra las drogas”.
 - 14 En la región andina, la DEA tiene órganos especializados similares en países como Perú (Dirección Antidrogas, Dirandro), Colombia (Dirección Antinarcóticos, Dirane) y Bolivia (Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico, Felcn).
 - 15 La presión de los medios de comunicación ha condicionado parte de la agenda política y legislativa en materia penal, además de la agenda política en general (Sartori, 1988).
 - 16 La noción de *crimen organizado* fue explotada en la década de los cincuenta para referirse a la gran criminalidad financiera. Sin embargo, su alusión a las organizaciones abiertamente criminales es un constructo tanto en el derecho penal internacional como en la criminología. La dificultad para perseguir a sus autores hace que se desprendan al menos dos nociones de crimen organizado: 1) como una *empresa criminal común* (*joint criminal enterprise*) en la que los participantes actúan fuera y contra el estado; y, 2) como verdaderos *aparatos organizados de poder* en los que sus participantes pueden actuar desde el estado aunque alejados de toda ética del estado de derecho (Roxin, 2011: 3-18). En la primera noción, la lucha contra los “carteles” nos conduciría a afianzar las lógicas de la guerra en el objetivo de elevar la superioridad ética del estado; mientras que en la segunda la lucha contra el narcotráfico también nos llevaría a una urgente renovación ética del estado, pues no es ningún secreto la capacidad del narcotráfico de deteriorar las instituciones públicas. No obstan-

te, en el 13º Congreso mundial de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal, celebrado en Doha (Qatar) del 12 al 19 de abril de 2015, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc, sigla en inglés), insistió en problematizar solo la primera noción frente al fenómeno de las drogas.

- 17 Una de las propuestas para la eliminación causal del narcotráfico estimulada por el papel de los medios fue presentada por el asambleísta Mauro Andino, quien planteó la construcción de un tipo penal para sancionar a las personas que construyeran, poseyeran o utilizaran submarinos o sumergibles (Comisión de Justicia y Estructura del Estado, 2010: 7). Cabe resaltar que en las semanas previas a su propuesta, en la televisión fueron frecuentes las noticias sobre hallazgos de submarinos con aparentes fines de narcotráfico. Sin embargo, en la actualidad es más notorio el cabildeo para la creación de leyes que habiliten el derribamiento de avionetas con supuestos fines asociados al tráfico de drogas. Una propuesta de ese tipo fue esbozada recientemente para el caso ecuatoriano por el experto en seguridad Ricardo Camacho al decir: “necesitamos una ley de derribo para aplicar a las aeronaves sospechosas que se nieguen a aterrizar” (Vistazo, 2015: 33). No obstante, de concretarse la iniciativa podríamos correr el riesgo de legitimar nada menos que una especie de “pena de muerte sin juicio previo” (Verbitsky, 2015).
- 18 Sobre la revisión metodológica de partes policiales en materia de drogas a nivel nacional, véase la consultoría realizada por Luis Pásara (2011: 9) para el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- 19 El abuso en la redacción de los verbos rectores es una de las características más notorias de las legislaciones sobre drogas en América Latina. En Ecuador, en la ley 108 se destacan, entre otros, los siguientes: “sembrar”, “cultivar”, “cosechar”, “extraer”, “recolectar”, “cristalizar”, “sintetizar”, “elaborar”, “producir”, “fabricar”, “preparar”, “ofrecer”, “intermediar”, “comprar”, “vender”, “entregar”, “distribuir”, “comercializar”, “traficar”, “transportar”, “poseer”, “tener”, “mantener”, “hallar”, “administrar”, “recetar”, “despachar” o “falsificar”. Con ello se amplía el espectro de punición como una red que lo atrapa todo.
- 20 La corrección sobre la dispersión de verbos rectores en la legislación de drogas puede hacerse mediante la adopción de la teoría sobre la *tipicidad conglobante* elaborada por Eugenio Zaffaroni, mediante la cual se aclara qué es lo que legítimamente se pretende reprimir. Ver Zaffaroni et al., 2002: 456.
- 21 Al margen de un claro escenario donde se evite la criminalización de los usuarios, el consumo de drogas de uso ilícito y su relación con el delito despierta polémica y posiciones contradictorias: por un lado, y a partir de la disputa del mercado de la coca en Estados Unidos, se muestra la escalada de su violencia como consecuencia del incremento en su consumo (Inciardi y Pottieger, 1994); mientras que en otros casos se evidencia que las actividades delictivas precedieron al consumo (Stevens et al., 2003).
- 22 En ausencia del análisis en sí de lo que ha de entenderse por tenencia/posesión, el estudio de Freddy Rivera y Daniel Pontón sobre microtráfico en Ecuador y, en especial, en la ciudad de Quito, parte de la información generalmente reportada por la policía antinarcóticos, en la que se asume como imperceptible la diferencia entre “tráfico” y “tenencia”, haciendo eco además de la *escalada causalista* en comentarios como el siguiente (2013: 68): “la compra, venta y consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas en la ciudad de Quito dejó de ser una actividad oculta pese a mantener un fuerte estigma social que *lo asocia* con delitos como el robo, la prostitución, el asesinato, el sicariato, entre otros” (*cursivas* fuera del texto).
- 23 Que dice: “Quienes sin autorización legal o despacho de receta médica previa, *posean o tengan*, con su consentimiento expreso o tácito, deducible de una o más circunstancias, sustancias estupefacientes o psicotrópicas, en sus personas, ropas, valijas, muebles, en su domicilio, lugar de trabajo o cualquier otro sitio (...), *serán sancionados con la pena de doce a diez y seis años de reclusión mayor extraordinaria* y multa de sesenta a ocho mil salarios mínimos vitales generales” (*cursivas* fuera del texto).
- 24 En lugar de demostrar el tráfico, el sistema penal coloca en las personas detenidas por tenencia o posesión la carga de la prueba para el consumo. Los peritajes –ahora a cargo de la Fiscalía General del Estado– parten de discrecionales juicios de valor. Esta situación se reproduce en los argumentos elaborados por los jueces, quienes exigen que los acusados tengan un grado de dependen-

- cia crónica o un trastorno mental severo para ser catalogados como consumidores. Por lo tanto, es más fácil “creer” que los detenidos por tenencia o posesión son narcotraficantes en lugar de consumidores (ver el artículo 63 de la ley 108).
- 25 Esta política fue acompañada de una intensa campaña mediática en la que se resaltó la eficacia policial por el hallazgo de drogas de uso ilícito en algunos colegios públicos de la ciudad de Guayaquil. Véase: <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/nacional/36041-colegio-aguirreabad-es-intervenido-por-microtrafico-de-drogas>. Poco después, la gobernación de la provincia del Guayas lanzó su propia política de prevención de drogas denominada “la revolución preventiva”, bajo esquemas similares de intervención policial, que incluyó la participación como motivador del afamado pianista Raúl di Blasio. Sin embargo, la estrategia para inaugurar un nuevo capítulo de la prevención en los colegios a partir de charlas debe hacerse con profesionales en la materia; es decir, por medio de expertos que tengan una pedagogía dinámica y atractiva al lenguaje juvenil para hablar de los riesgos de las drogas y los hábitos alimenticios. Hablar ante un foro de estudiantes sobre drogas no es nada fácil. Muchas veces fracasa el mensaje porque los métodos no son atractivos, logrando perder la atención del colectivo juvenil.
- 26 El perdón benefició a todas las personas que habían recibido sentencia condenatoria sobre cualquier droga de uso ilícito hasta una cantidad de dos mil gramos. Por su parte, la ley 108 se caracteriza por la imposición de penas desproporcionadas mayores a las dirigidas para sancionar el homicidio (Paladines, 2012: 40-41).
- 27 Para el estudio de los relatos de vida de las “mulas”, véase por ejemplo, Andreina Torres (2008).
- 28 El indulto a las “mulas del narcotráfico” tuvo efectos mediatos en el encarcelamiento. Sin embargo, a largo plazo no frenó el incremento acelerado de la prisionización por drogas. Se constituyó en una válvula de escape que permitió descongestionar por un momento las cárceles. Para los años siguientes se mantuvo, en promedio, entre 30 y 40% de personas detenidas por delitos de drogas, lo que contribuyó al aceleramiento global de la tasa de encarcelamiento. De 13.436 personas privadas de la libertad en 2010 se pasó a 16.828 en 2011, a 19.440 en 2012, 24.844 en 2013 y 26.591 en 2014, hasta antes de la promulgación del Código orgánico integral penal (Paladines, 2013a: 160).
- 29 El artículo 364 señala que: “Las adicciones son un problema de salud pública. Al estado le corresponderá desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. *En ningún caso se permitirá su criminalización* ni se vulnerarán sus derechos constitucionales. El estado controlará y regulará la publicidad de alcohol y tabaco” (*cursivas fuera del texto*).
- 30 El informe de la OEA crea un antes y después de la política de drogas regional (OEA, 2013a). En él se plantean alternativas que dan por sentada la posibilidad de romper con el paradigma prohibicionista. No obstante, sugiere también alternativas muy cuestionables para nuestro estándar constitucional. Así, se insiste en recomendar la adopción de las polémicas *cortes o tribunales de tratamiento de drogas*, con lo cual no se hace más que obligar a los usuarios o consumidores a rehabilitarse mediante una decisión judicial si estuviesen imputados por un delito de baja cuantía. Aparece entonces la noción de una *justicia terapéutica* para obligar a cualquier persona a rehabilitarse mediante la coacción de una decisión de la justicia penal (Boiteux y de Mello, 2010: 5).
- 31 Los umbrales que permiten la posesión o tenencia de ciertas sustancias de ninguna manera descriminalizan las acciones de tráfico en los delitos de drogas. No dejan de ser punibles las acciones delictivas por debajo de los rangos determinados en los umbrales; por ende, tampoco niega las situaciones de uso o consumo por encima de ellos. En estos casos se invierte la carga de la prueba mediante manifestaciones que evidencien la relación sustancia-consumo para descartar el interés de tráfico.
- 32 Los umbrales despertaron la oposición de los sectores más conservadores del país. Incluso desde la función judicial no dejaba de señalarse que: “Autorizando el consumo estaríamos propiciando el microtráfico, la deserción escolar, formaremos hijos rebeldes y acabaremos con la familia, por ello, somos partidarios de erradicar el consumo. *Ni un solo gramo para mis hijos y nietos*” (Blum, 2013: 13). Por el contrario, tam-

- bién resalta la acción social mediante colectivos ciudadanos como Ecuador Cannábico y Diabluma, representados por Gabriel Buitrón y Felipe Ogaz, respectivamente. Ambos actores son protagonistas en el debate y acompañamiento de las reformas legales en materia de drogas.
- 33 Portugal es tal vez uno de los casos más paradigmáticos en el mundo. En este país, a partir de la ley 30 del 29 de noviembre de 2000, los umbrales delimitan la posesión o tenencia de drogas para el consumo de hasta diez días, lo cual ha implicado otros *policonsumos*. En contrapartida, el gobierno de Portugal implementó una eficiente política para reducir los riesgos del consumo y asumir el tratamiento y la inclusión social de las personas en situación de dependencia, con lo cual este país no se convirtió precisamente en un destino turístico para el consumo, alejando además un incremento significativo de las dependencias (Domoslawsky, 2012: 31 y 56). Las políticas de legalización del consumo de cannabis se diferencian del estado que libera al mercado su consumo –tal como ocurre en Estados Unidos en Washington, Colorado y el distrito de Columbia– de las políticas en las que el estado intenta regular su consumo mediante registros y provisión de semillas, tal como se plantea en el caso del Uruguay. Sobre la reforma y el proceso de regulación del mercado del cannabis en este país, véase Garat (2015).
- 34 De acuerdo con narraciones elaboradas a partir de la percepción de profesores universitarios, el consumo ocasional se asocia como aquel que se hace de forma social o en grupo y en una frecuencia casual; mientras que el consumo habitual como aquel que se desarrolla de manera individual y regularmente, pudiendo devenir en problemático. El primero es calificado de forma positiva, y el segundo de forma negativa (Sierra, 2012: 98-100).
- 35 El artículo señala: “Está prohibido la producción, comercialización, distribución y consumo de estupefacientes y psicotrópicos y otras sustancias adictivas, salvo el uso terapéutico y bajo prescripción médica, que serán controlados por la autoridad sanitaria nacional, de acuerdo a lo establecido en la legislación pertinente” (ley orgánica de salud, 2006. *Cursivas* fuera del texto).
- 36 Desde la crítica de Foucault, las instituciones psiquiátricas cumplen con las siguientes características: 1) de ninguna manera implementan procedimientos médicos; 2) no existen recetas que “curen” las dependencias; 3) la medicalización del paciente está enfocada en modificar u ocultar la personalidad pero no la voluntad; 4) a través del enfrentamiento moral –y en algunos casos físico– se propende al debilitamiento de la personalidad; y, finalmente, 5) el constante enfrentamiento se sella con el “reconocimiento” forzado del paciente de su calidad de enfermo y su atemorizada promesa de no volver a consumir drogas por el resto de su vida (2008: 27-28).
- 37 Las terapias que en su mayoría emplean las comunidades terapéuticas privadas han sido establecidas en la práctica de cada una de ellas mediante actividades “psicológicas”, “psicodramáticas”, “ocupacionales”, “conductuales”, “espirituales”, “individuales”, “grupales”, etcétera. Las clínicas, comunidades o centros de tratamiento, recuperación o rehabilitación para personas con dependencia de drogas adoptan además terapias morales de enfrentamiento con el sujeto. En algunos de ellos se han develado tormentosas prácticas que jurídicamente podrían definirse como tortura.
- 38 El estado, al no proteger el derecho de las personas en situación de dependencia (que terceros no interfieran en el derecho a la salud), estaría violando lo establecido expresamente en los artículos 25 de la *Declaración universal de los derechos humanos*, 12 del *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*, así como los artículos 4° y 5° de la *Convención americana de derechos humanos*.
- 39 Este reglamento clasifica a los centros (artículo 5°) en: a) *Centros de desintoxicación de precomunidad*, donde los tratamientos pueden durar hasta veintiocho días; b) *Comunidades terapéuticas*, donde la estadía del paciente dura entre seis meses y dos años; y, c) *Centros de recuperación integral*, donde la estancia puede durar entre siete y veinticinco meses. Aunque el Consejo haya expedido en 2008 un reglamento con similares competencias (resolución 028-CD), el Ministerio de Salud Pública asumió la rectoría para el control de las comunidades terapéuticas (Ministerio de Salud, 2012b).
- 40 El Coip recibe los derogados tipos penales de la ley 108 dentro de sus artículos 219-228 en la sección denominada “Delitos por la producción o tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización”. No se trasladaron de forma pa-

- siva los delitos de la ley 108, sino que se modificaron sus estructuras normativas, tanto en los elementos objetivos y subjetivos del tipo como en la predeterminación de las penas. Por tanto, se pueden encontrar nuevas distinciones de supuestos jurídicos, reagrupaciones de verbos rectores y cambios que aumentan y rebajan las penas. Así, por ejemplo, el artículo 219 (Producción ilícita de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización) establece dos supuestos de hecho que desagregan al derogado artículo 58 de la ley 108 que no establecía diferencia alguna: a) cuando la producción sea exclusivamente de la sustancia o sus directos componentes activos, la pena será de siete a diez años; mientras que, b) cuando la producción sea solo de sus precursores químicos, la pena será de tres a cinco años. Por otra parte, la punición sobre la siembra o cultivo del derogado artículo 57 de la ley 108, cuya pena fue de doce a dieciséis años, tiene ahora una proporción del castigo, al establecer el artículo 222 del Código la pena de uno a tres años, con la aclaración que debe ser destinada a la comercialización o tráfico (Paladines, Pazmiño y Brito, 2014: 3).
- 41 Sin duda, uno de los puntos de mayor controversia de la reforma penal en materia de drogas fueron los umbrales que diferencian los tipos de tráfico en función del género y peso de las sustancias.
- 42 El principio de favorabilidad infiere dos hermenéuticas: 1) por inclusión: la que se necesita de una ley para que una acción sea reconocida como delito; y, 2) por exclusión: que si una nueva ley modifica o extingue la acción y la pena, todo lo que deje de tipificarse como supuestos de hecho y penas también dejan de ser punibles (Paladines, Pazmiño y Brito, 2014: 12).
- 43 Para el año de vigencia del Coip se reportaron al menos 2.232 personas liberadas. La mayoría de las acciones fueron planteadas por la Defensoría Pública del Ecuador (*El Comercio*, 2015b: 5). Sobre los beneficios de la nueva legislación sobre drogas, véase también el informe del Centro de Estudios Legales y Sociales de Argentina (Cels) titulado “El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos: la experiencia del continente americano” (2015: 33).
- 44 El artículo 3.4.a de la *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas* de 1988 señala expresamente que: “Cada una de las Partes dispondrá que por la comisión de los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo se apliquen *sanciones proporcionadas* a la gravedad de esos delitos, tales como las penas de prisión u otras formas de privación de la libertad, las sanciones pecuniarias y el decomiso” (ONU, 1988. *Cursivas* fuera del texto). Sorprendentemente, el referido enunciado solo se encuentra en la versión castellana de la convención y no en las versiones en inglés y francés. De cualquier manera, para el estado ecuatoriano prima la versión en español.
- 45 Desde el comienzo del gobierno, el presidente Rafael Correa estableció un programa televisivo en el que comunica a la ciudadanía las principales acciones y resultados de su administración. Por medio del *Enlace ciudadano*, la mayoría de canales de televisión y radios del país están expectantes los días sábados de la información emitida de su propia mano, en la que resalta los comentarios o críticas ejercidas sobre la oposición y sus mismos funcionarios.
- 46 Véase <http://www.elcomercio.com/actualidad/gobierno-anuncia-tolerancia-cero-tenencia.html>
- 47 Algunas de las diversas interpretaciones sobre los umbrales, que categorizan los niveles del tráfico ilícito de drogas, pueden hallarse en la aplicación del principio de favorabilidad por parte de los jueces de garantías penitenciarias (véase Paladines, 2014b: 7-12).
- 48 Es importante resaltar que el mercado de la “H” se encuentra claramente segmentado. No es un fenómeno nacional sino delimitado en provincias como Guayas y otras de la costa. Su costo puede ser desde 0,25 centavos de dólar, lo que evidencia la posible popularidad del mercado frente a las unidades educativas ubicadas en los sectores marginados.
- 49 La “H” no se consume en Ecuador después de publicado el Coip el 10 de febrero de 2014, sino desde algunos años antes. Aparece sobre todo en los relatos de los medios de comunicación en 2013, precisamente el mismo año en que el Consep emitió los umbrales para el porte o tenencia de drogas de uso ilícito.
- 50 La cuarta encuesta se hizo con información levantada en 2012 sobre una muestra de 39.634 estudiantes en el ámbito nacional. Es posible que existan errores metodológicos que reflejen

- problemas de representación. En este sentido, se ha señalado que las ciudades de Francisco de Orellana, Portoviejo, Guayaquil y Ambato presentan un mayor uso de heroína que la media nacional (Consep, 2013: 83). Sin embargo, su fiabilidad no ha sido contrastada con evidencia similar.
- 51 La presente información se encontraba en elaboración al tiempo de la consulta. Es posible que su actualización muestre otras cantidades.
- 52 El Consejo de la Judicatura ha señalado que 46% de las audiencias de juicio directo en los casos de microtráfico se declaran fallidas por inasistencia de los procesados. En lo que va del año de vigencia del Coip, se han reportado 3.758 personas detenidas por tráfico a mínima escala, 1.336 por tráfico a mediana escala y cuatrocientas trece por tráfico a alta escala (Consejo de la Judicatura, 2015). Esta estadística, sin embargo, también infiere que la mayoría de los procesados sí comparece a sus respectivos juicios; además el universo de detenidos sigue siendo de pequeños traficantes y no de “peces gordos”. El porcentaje de audiencias fallidas no distingue los casos de detenciones por heroína.
- 53 En el marco del flagelo del consumo de la “H”, el canciller Ricardo Patiño expresó: “(...) es una preocupación generalizada (...). Se ha empezado a mal utilizar o mal interpretar lo que dice la ley en nuestro país que contempla que no hay cárcel o criminalización para aquel adulto que consume droga (...). Por eso (aclaró) que toda persona que esté consumiendo drogas debe ser detenida porque quien determina si es un consumidor o no es el juez”. Véase <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/la-atencion-por-drogas-se-incremento-81-en-1-ano-2.html>
- 54 Ese fallo fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial 592 del 22 de septiembre de 2015. Su enunciado resalta: “Al tratarse de las descripciones típicas contenidas en el artículo 220.1 del Coip, la persona que con un acto incurra en uno o más verbos rectores, con sustancias estupefacientes, sicotrópicas o preparados que las contengan, distintos y en cantidades iguales o diferentes, será sancionada con pena privativa de libertad acumulada según sea la sustancia sicotrópica o estupefaciente, o preparado que la contenga, y su cantidad; pena que no excederá del máximo establecido en el artículo 55 del Coip”.
- 55 El Consejo de la Judicatura y el Ministerio del Interior están promoviendo la reforma del parte policial mediante el uso de plataformas electrónicas. El denominado “parte web” georeferencia el lugar de la detención y el entorno donde se realiza. Uno de estos serían las instituciones educativas, con lo que podría aumentarse la pena en los casos de tráfico enunciados en el artículo 220 del Coip.
- 56 La ley de prevención integral del fenómeno socioeconómico de las drogas y regulación y control del uso de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización fue publicada en el Registro Oficial 615 del lunes 26 de octubre de 2015.
- 57 A pesar de no estar de acuerdo con estas medidas, el Coip permite el empleo de agentes encubiertos, entregas vigiladas, interceptaciones electrónicas e incentivos a los delatores. Todas estas herramientas como parte del programa de la *Convención de Palermo*. Por ende, el uso de dispositivos electrónicos facilitaría la desarticulación de redes del tráfico de drogas.
- 58 En cuanto a la permanencia de sus agentes, los aparatos organizados de poder que construyen sus estructuras alrededor del tráfico de drogas se caracterizan por : 1) que los pequeños traficantes son reemplazables, es decir que aun cuando los encarcelamos más habrá en las calles; y, 2) que los líderes o mandos altos también son reemplazables. Tanto los microtraficantes como los líderes son fungibles, pues su permanencia no está en función de la división criminal del trabajo, sino de la ilicitud del mercado. Por ende, mientras el mercado siga siendo ilegal habrá narcotráfico.
- 59 Se calcula que durante los veinticinco años de vigencia de la ley 108, más de cincuenta mil personas fueron detenidas en su nombre, la mayoría de ellas (más de 80%) por tenencia o posesión.
- 60 Solo la quinta parte del proyecto inicial presentado a la Asamblea Nacional trata de la prevención. De los veinticinco artículos, veinte versan sobre la institucionalidad y sus competencias reguladoras, entre las que cuentan las sanciones administrativas y la administración de bienes por parte de otro órgano. Sin embargo, poco a poco el proyecto ha ido incorporando una visión integral de la prevención que asume los enfoques de comunicación, educativos y de salud pública; además de los criterios para el desa-

rollo alternativo preventivo y de aquellos que eviten la criminalización fáctica de las personas que consumen drogas de uso ilícito.

- 61 Curiosamente, fueron Guatemala, México y Colombia los que propusieron la sesión especial de Ungass 2016, aunque esos países no hayan realizado transformaciones profundas al paradigma prohibicionista en los últimos tiempos, al menos como política de estado.
- 62 El 31 de agosto de 2015, Unasur consolidó una posición común de cara a Ungass 2016, en la que resalta también la necesidad de aplicar el principio de proporcionalidad (Unasur, 2015). Por su parte, la II Reunión ministerial sobre el problema mundial de las drogas de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe (Celac), celebrada el 21 y 22 de mayo 2015, reafirmó: “Que

todas las políticas de drogas deben incorporar de manera integral los principios de la Declaración universal de derechos humanos, de conformidad con el espíritu y el objetivo de salvaguardar la salud y el bienestar de la humanidad (...). Que el uso indebido de drogas es un problema de salud pública y que su manifestación extrema, la dependencia o la adicción, requieren abordar este fenómeno socioeconómico y cultural a través de la implementación de políticas de atención integral e inclusión social” (Celac, 2015). Por otra parte, Unasur está impulsando el proyecto elaborado por el fiscal general del estado del Ecuador para la creación de una Corte penal suramericana, entre lo que destaca el juzgamiento al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (Chiriboga, 2015: 104).

LAS NUEVAS DINÁMICAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN LA REGIÓN Y SUS EFECTOS. EL CASO DE GUATEMALA Y LA EXPERIENCIA DE LA CICIG

CHRISTIAN CALDERÓN CEDILLOS

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la criminalidad deja cada vez más los márgenes para instalarse en el centro de los sistemas económicos y políticos globales –mafias transnacionales–. Así, en algunas regiones, tanto en América Latina como en otras partes, las estructuras criminales son un actor que participa como verdadero grupo de presión frente a los grupos tradicionales de empresarios, sindicatos, políticos y el estado.

Un influyente libro de 2007 que trata sobre los paradigmas que analizan el crimen organizado en el mundo actual invita a dejar de verlo como una anomalía o una patología, y a considerarlo más como un espejo o reflejo de lo que su autor llama “el lado oscuro de la globalización” (Gayraud, 2007). En esa misma línea, otro estudio sobre redes del crimen en la región, patrocinado por el Woodrow Wilson Center dice:

Lo que sucede en los países de América Latina requiere superar la cultura dominante en ciertos círculos de la seguridad en Washington D.C, que se sienten más cómodos con

respuestas militares y policiales, ignorando muchas veces la complejidad de un fenómeno con profundas conexiones sociales y políticas (Garzón, 2012).

La complejidad aludida implica visitar los estudios y enfoques y, por tanto, las estrategias con que se ha interpretado y enfrentado el fenómeno del crimen organizado en la región, una tarea que en casos como el colombiano o el mexicano se viene haciendo en la última década. Empero, en América Central y el denominado Triángulo Norte de la subregión –Guatemala, El Salvador y Honduras–, aún es una tarea pendiente, pese a ser destacada como uno de los puntos más vulnerables.

Este texto hace una aproximación al caso guatemalteco desde los aportes que han examinado la problemática en su multidimensionalidad, considerando y privilegiando las visiones menos securitistas para subrayar las interpretaciones más sociopolíticas desde los ámbitos de la sociología política (Barrera y Nieto, 2010), la antropología (Bataillon, 2015), la geopolítica (Gayraud, 2007), los paradigmas del análisis de

redes (Garay y Salcedo, 2011 y 2012) y la construcción de estado de derecho (*state building*) en sociedades en posconflicto (Ming Xia, 2008; Fukuyama, 2004), entre otros.

En la primera parte se pasa revista al análisis de las nuevas dinámicas o modalidades del crimen organizado en la región, partiendo de los casos más estudiados –Colombia y México–, señalando los cambios materiales y de operación, pero además, y en especial, los efectos sociopolíticos que reconfiguran las instituciones y la naturaleza de los estados. A continuación se describe el mapa de la criminalidad en el caso de Guatemala, teniendo en cuenta una lectura que rescata lo regional y las nuevas perspectivas señaladas. Por último, se examina la experiencia de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), como un caso paradigmático de estrategia y combate a la criminalidad, y sus lecciones para sociedades con situaciones similares de impunidad y de alta *densidad criminal*¹.

1. EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA REGIÓN, NUEVAS DINÁMICAS Y MODALIDADES POLÍTICAS

Las reflexiones que siguen se basan principalmente en los casos de Colombia y México, aun cuando no excluyen otras experiencias. Asimismo, adelantan dos planteamientos a manera de hipótesis a desarrollar más detalladamente en el texto.

Primera hipótesis: las estrategias securitistas y sus respuestas –como el paradigma prohibicionista y los operativos policiales o militares–, muestran cada vez más sus limitaciones y se cuestionan sus resultados contrastados con los datos empíricos, que evidencian la expansión y altos grados de adaptación de las estructuras criminales.

Segunda hipótesis: los efectos sociopolíticos de los grupos criminales deben estudiarse con mayor atención en tanto que conllevan el apro-

vechamiento y la profundización de las vulnerabilidades de los estados de América Latina, reproduciendo las relaciones de clientelismo, extendiendo las redes de corrupción y reduciendo la dimensión pública del estado.

Por lo anterior, en las estrategias de respuesta es necesario enfatizar en aquellas propuestas y políticas públicas que tomen en cuenta los efectos señalados como un aspecto central de la problemática.

1.1. LAS NUEVAS DINÁMICAS

Una caracterización general de los procesos y las adaptaciones del crimen organizado en la región muestra las siguientes tendencias:

1. Disputas entre facciones criminales que optan por competir antes que llegar a acuerdos: principalmente México, en menor grado Brasil.
2. Grupos criminales que responden con represalias a las acciones estatales: México y Brasil.
3. Actores “legales” que pretenden tener una mayor participación de las actividades criminales: México, Colombia y Brasil.
4. La expresión violenta de la densidad criminal: México.
5. La tolerancia social con la violencia y la ilegalidad: México, Colombia y Brasil.
6. El desplazamiento de las grandes organizaciones por organizaciones medias más focalizadas o especializadas que operan en sistemas de redes: sobre todo Colombia, seguido de México, Brasil y otros países como Panamá y Costa Rica².

De acuerdo con los resultados de estas nuevas dinámicas, principalmente las tendencias 3 y 6, el crimen organizado no se define como la existencia de una estructura específica, sino como un sistema de relaciones, que en algunos casos es más importante que las jerarquías, aun cuando estas siguen teniendo influencia.

La estructura criminal, llámese cartel, banda, comando o Mara, es la parte más visible del sistema, pero en modo alguno constituye su totalidad. En la base hay un conjunto de relaciones complejas, que establecen conexiones entre el mundo legal y el ilegal, que se asientan en las deficiencias de los estados, emergiendo como poderes autónomos (Incontext, 2012).

Lo anterior implica que la agrupación criminal sigue operando como mafia en el territorio que controla –barrio, ciudad, región–, pero que en los planos nacionales o transnacionales su operación se parece más a una empresa con mecanismos más fluidos, más flexibles, menos jerárquicos y más especializados.

De acuerdo con el estudio ya citado del Woodrow Wilson Center, la transformación en las organizaciones del crimen organizado se ve posibilitada por cuatro factores:

1. Los vacíos de poder que resultan de las luchas internas en las estructuras criminales y de la acción estatal en contra de estas organizaciones.
2. La disponibilidad de redes clandestinas con experiencia en el tráfico de bienes y servicios ilegales.
3. La consolidación de mercados locales ilegales emergentes, con una oferta creciente y una demanda constante de productos y servicios ilegales.
4. Las ofensivas del estado en medio de la fragilidad institucional y la disposición de las redes clandestinas a confrontarlo (Garzón, 2012).

Los dos casos paradigmáticos que se evidencian empíricamente, sobre todo por los efectos combinados de los factores 1 y 4 ya señalados (disputas entre facciones criminales y la expresión violenta de la densidad criminal), se dieron, primero, en la Colombia de la primera década del siglo veintiuno con el llamado plan Colombia, implementado con apoyo del gobierno estadounidense. Y, luego, en México con la ofensiva

estatal durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), la mayor respuesta represiva lanzada hasta el momento contra el crimen organizado por parte de un estado en la región, en la denominada *guerra contra el narco*³.

Esta nueva lógica de funcionamiento de las organizaciones criminales presenta en el caso colombiano un escenario muy distinto al de la época de los así llamados, desde entonces, grandes carteles de la droga de Medellín y Cali, y sus liderazgos emblemáticos con Pablo Escobar y los hermanos Rodríguez Orejuela, respectivamente, en los años ochenta.

Con la desintegración de esos grupos se abrió paso a la descentralización de todos los procesos del ciclo de producción del mercado de la cocaína. El nuevo ciclo sería así: la obtención de la materia prima –base de coca– se concentra principalmente en Perú y Bolivia; el transporte está a cargo de grupos centroamericanos, principalmente hondureños y guatemaltecos; y la comercialización se delega en las agrupaciones o carteles mexicanos, de Sinaloa en primer lugar, los Zetas, después, y el resto entre los otros: de Juárez, del Golfo, Jalisco Nueva Generación y otras agrupaciones criminales como los Caballeros Templarios o la Familia Michoacana (Vergara, 2014; González Bustelo, 2015).

Mientras tanto, otras actividades complementarias internas como el sicariato o el narcomenudeo se descentralizan en bandas como los Urabeños, los Rastrojos o las Águilas Negras, que la policía colombiana designa con el acrónimo de Bacrim (bandas criminales), agrupaciones que surgieron luego de la desmovilización de los grupos paramilitares en 2006 y cuyo número se estima en cerca de trescientas en todo Colombia.

1.2. LAS MODALIDADES POLÍTICAS. EFECTOS Y RELACIONES CON LA POLÍTICA Y EL ESTADO

Un recuento de los estudios que examinan los efectos y las relaciones del crimen organizado con

la política da cuenta de dos grandes perspectivas: el surgimiento del crimen en zonas de debilidad estatal; y el surgimiento del crimen en alianza con la clase política y los agentes estatales.

Aun cuando la primera perspectiva es la más señalada en la mayoría de análisis, la segunda es la que ha adquirido mayor importancia en la región y muestra las complejidades de la relación entre crimen y política.

Una propuesta analítica de la investigadora china Ming Xia plantea que el crimen organizado

opera de acuerdo con las estructuras existentes y toma la decisión de adaptarse a ellas o usarlas, o de crear nuevas formas de relacionamiento. De acuerdo con esta propuesta, el crimen organizado puede funcionar en contextos de *alta/baja organización social* y de *alta/baja presencia estatal* (gráfica 1). Según el análisis, la combinación de estas opciones puede llevar a cuatro escenarios posibles (recuadro 1) (Ming Xia, 2008).

Cabe mencionar que las situaciones más complejas se dan cuando se producen los esce-

GRÁFICA 1. CONTEXTOS DE FUNCIONAMIENTO DEL CRIMEN ORGANIZADO



Fuente: Garzón Vergara, 2012.

RECUADRO 1. ESCENARIOS DEL CRIMEN ORGANIZADO SEGÚN MING XIA (2008)

<p><i>Crimen aislado.</i> En este escenario el estado está ausente y no hay un tipo específico de organización social. Un ejemplo es la producción de cocaína en áreas selváticas o el tránsito de bienes ilegales a través de zonas deshabitadas, sin presencia institucional.</p>
<p><i>Estado criminal-autoritario.</i> Combina instituciones estatales que han sido capturadas en contextos de desorganización social. El tejido social está desarticulado. Un ejemplo son las zonas en las cuales el crimen organizado, en complicidad con el estado, ingresa de manera violenta, sin generar vínculos con los habitantes, que quedan sometidos al miedo colectivo.</p>
<p><i>Estado paralelo.</i> El estado está ausente y la sociedad está cohesionada pero en torno a las actividades ilegales. En este caso, el crimen cumple funciones propias del estado, prestando servicios, resolviendo conflictos e imponiendo orden.</p>
<p><i>Sistema criminal.</i> Tanto el estado como la sociedad están organizados en torno a las actividades criminales. La legalidad es desplazada por una cultura de la ilegalidad que ordena las relaciones sociales, políticas y económicas. La comunidad tiene conexiones directas con la economía ilegal.</p>

Fuente: Garzón Vergara, 2012.

narios de *estado paralelo* y *sistema criminal*. La primera se encuentra en algunas favelas de Río de Janeiro así como en algunas poblaciones en México. El segundo escenario se asemeja bastante a la situación de Colombia en los ochenta, y más recientemente a ciertas zonas de México o del Triángulo Norte centroamericano.

Otros contextos locales podrían situarse también en este último escenario, en condiciones avanzadas de interrelación entre estructuras criminales con actores legales como políticos o funcionarios locales o regionales, y que se identifican con el fenómeno calificado por los investigadores colombianos como *parapolítica* o la denominada *narcopolítica*, en el caso de México⁴.

1.3. EL CRIMEN ORGANIZADO

EN SOCIEDADES EN POSCONFLICTO

La permanencia de estructuras de inteligencia y seguridad contrainsurgentes, legales o ilegales, es un legado recurrente en sociedades que transitan de situaciones de conflicto a las etapas de posconflicto, y su operatividad se mantiene si los actores políticos no se preocupan por desmantelarlas o transformarlas una vez finalizados los conflictos que las generaron.

Por lo anterior, ante la falta de control, el crimen organizado hace uso de sus conexiones políticas, militares y de inteligencia, y de la corrupción y la violencia para manipular el sistema. Mediante sus acciones logra minar el funcionamiento de las instituciones legítimas del estado para evadir la responsabilidad por sus delitos y garantizar las posibilidades de seguir operando libremente. Teniendo como resultado el debilitamiento del estado de derecho y la erosión al respeto por los derechos humanos.

La literatura al respecto muestra que la fundición o transmutación de estructuras de inteligencia y seguridad en redes criminales es un fenómeno complejo que se presenta en sociedades en situación de posconflicto, lo cual lleva a considerar este proceso como otra manera en

que esas sociedades son más vulnerables a la penetración del crimen organizado frente a las que no tienen esta condición.

Un caso paradigmático en este punto es Colombia con la parapolítica, después de la desmovilización de los grupos paramilitares Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y de la guerrilla del Ejército Popular de Liberación (EPL), luego de la cual miembros de estas estructuras se incorporaron a diferentes modalidades del crimen organizado. Condición presente en la consolidación de grupos como los Zetas en México y las Bacrim colombianas.

Por tanto, este otro aspecto debe considerarse como elemento clave en los análisis de la evolución del crimen organizado en la región, y el mismo debe ser más estudiado.

1.4. DE LA CAPTURA A LA RECONFIGURACIÓN

COOPTADA DEL ESTADO:

¿NUEVA TENDENCIA EN LA REGIÓN?

En un trabajo publicado en 2010, Claudia López y colaboradores emprendieron el esfuerzo por establecer hipótesis y explicaciones más rigurosas sobre la variación del fenómeno de la parapolítica, para identificar y dar cuenta de las diferencias de propósito, método y alcance de la intervención política y electoral de los grupos armados ilegales a partir de los aportes conceptuales sobre captura del estado (López et al., 2010).

Garay y Salcedo-Albarán, por su parte, han hecho investigaciones que buscan explicar la parapolítica en Colombia, proponiendo revisar las premisas de la noción clásica de *captura del estado* como categoría, y adecuarlas a las características particulares colombianas, donde las redes ilícitas involucran actores legales e ilegales que articulan criminales, políticos y funcionarios corruptos (Garay y Salcedo-Albarán, 2012).

Tomando nota de que el interés empírico de Garay y Salcedo-Albarán era investigar un proceso político ubicado en medio de una con-

frontación armada, se asume que los métodos de coerción pueden sustituir o complementar el soborno y producirse en diferentes ramas del poder público. Una vez hechas estas acotaciones al concepto clásico, proponen el uso del concepto de *reconfiguración cooptada del estado*⁵ para hacer referencia a:

la acción de organizaciones legales e ilegales que mediante prácticas ilegítimas, buscan modificar, desde adentro, el régimen político de manera sistémica e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas, para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, así como legitimados socialmente en el largo plazo, aunque estos no obedezcan al interés rector del bienestar social (tomado de Garay y Salcedo-Albarán, 2009; citado en Garay y Salcedo-Albarán, 2011: 12).

2. EL CASO DE GUATEMALA

2.1. MAPEO DEL CRIMEN ORGANIZADO

Un estudio de 2011 sobre crimen organizado y violencia, elaborado por International Crisis Group señalaba:

En Guatemala, la sangrienta irrupción de carteles dirigidos por mexicanos constituye el capítulo más reciente de un círculo vicioso de violencia y fracaso institucional. La geografía ha convertido al país –que está en la mitad del camino entre Colombia y Estados Unidos– en una de las intersecciones más concurridas para (*sic*) las drogas ilícitas. La cocaína (y ahora los ingredientes para las drogas sintéticas) entra por aire, tierra y mar. De ahí sigue a México, camino a Estados Unidos. El altiplano fresco ofrece un clima ideal para el cultivo de amapola. Debido a la laxa normatividad (*sic*) y a una larga historia de contrabando, las armas abundan. Una población empobrecida y subempleada es una buena fuente de reclutas (International Crisis Group, 2011).

Y apuntaba, como tendencias centrales de la criminalidad en el país las siguientes:

1. Principal ruta de la cocaína hacia Estados Unidos: 84% de la circulación global (véase el mapa 1)⁶.
2. La irrupción violenta del cartel de los Zetas contra los aliados guatemaltecos del cartel del Golfo y Sinaloa desde 2008⁷.
3. El cultivo creciente de amapola, que lo puede llevar a ser el segundo productor de opio del mundo⁸.
4. Ruta de expansión del tráfico de drogas sintéticas (anfetaminas y efedrina) y de precursores químicos procedentes de la República de China continental⁹.
5. Mayor circulación de droga y aumento del consumo interno derivado del crecimiento de pagos en especie, robo de drogas (tumbes) y crecimiento del narcomenudeo.

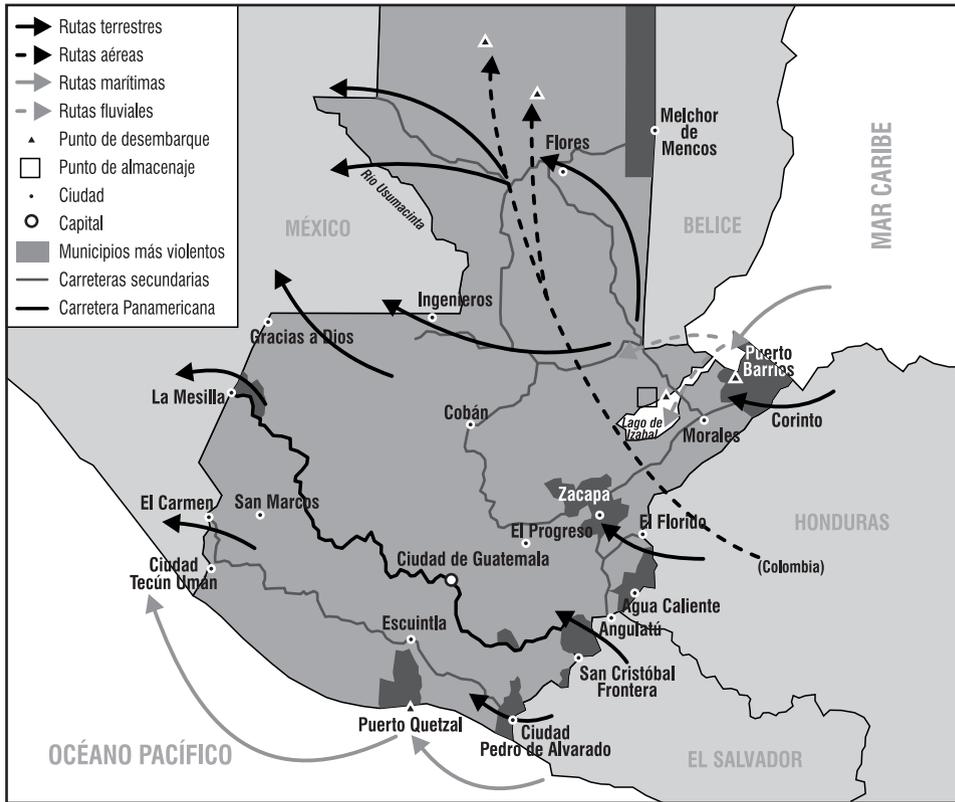
De acuerdo con los análisis y fuentes disponibles, el cuadro 1 muestra los carteles y grupos identificados actualmente. El mapa 2, por su parte, permite ver su ubicación en el territorio nacional.

2.2. LAS NUEVAS DINÁMICAS

Según cálculos del gobierno estadounidense, alrededor del 95% de la cocaína que entra a Estados Unidos llega por Centroamérica y México. La cantidad que se envía directamente de Sudamérica a México ha disminuido dramáticamente durante los últimos cinco años, con la creciente presión sobre los carteles por parte de las autoridades mexicanas (González Bustelo, 2014).

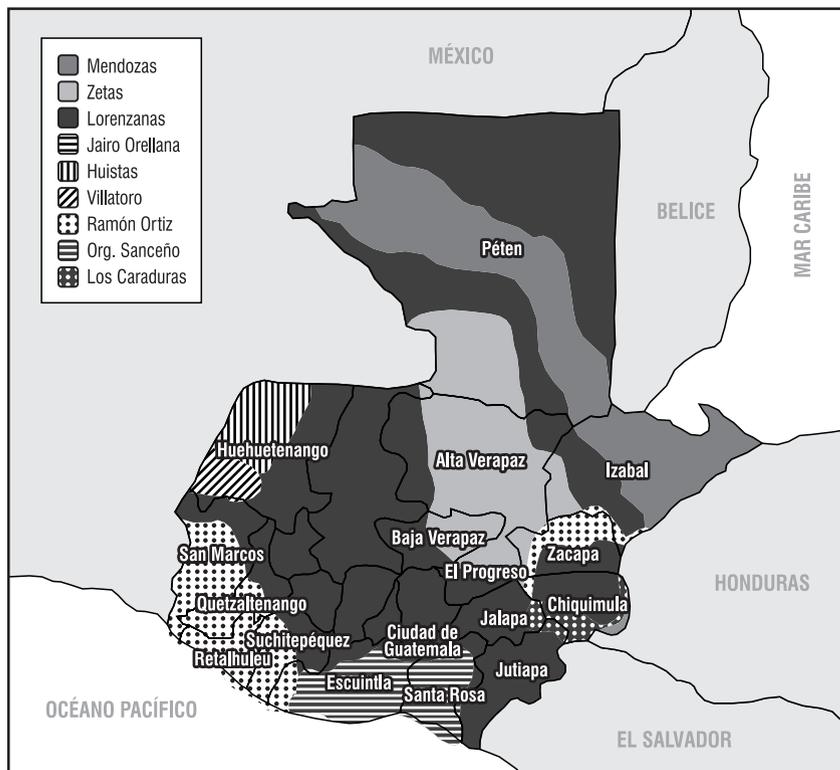
Los efectos globo derivados del plan Colombia durante el periodo 2000-2006 provocaron un cambio en las rutas anteriores, la sustitución de rutas marítimas por el Pacífico mexicano, pero sobre todo la expansión de las rutas terrestres desde América del Sur vía Centroamérica y México, teniendo como resultado un mayor protagonismo de los carteles mexicanos y mayor

MAPA 1. GUATEMALA: RUTAS DE LA COCAÍNA



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2012.

MAPA 2. MAPA CRIMINAL DE GUATEMALA



Fuente: Insight Crime, 2013.

CUADRO 1. GUATEMALA: PRINCIPALES ESTRUCTURAS CRIMINALES

Cartel o grupo	Ámbito territorial de actividad	Procedencia, estatus y actividad principal
Los Zetas	Nacional.	México: activo pero con presencia registrada en el país hasta 2014: transporte, seguridad y robo de droga*.
Cartel de Sinaloa	Nacional.	México: activo y el de mayor influencia en el país: transporte, cocaína y amapola.
Cartel del Golfo	Nacional.	México: activo en declive: transporte, cocaína.
Los Lorenzana	Regional: oriente: Zacapa.	Guatemala: activo en declive, aliado con los Zetas: cocaína.
Los Mendoza	Regional: norte y nororiente: Izabal, Cobán y Petén.	Guatemala: activo, aliado con los Zetas: cocaína. Según los expertos, este sería el grupo local más poderoso
Red Chamalé Ortiz	Regional: norte y suroccidente: San Marcos.	Guatemala: activo en declive, aliado con Sinaloa: cocaína, amapola y drogas sintéticas.
El Gallito	Ciudad de Guatemala.	Guatemala: activo: cocaína, drogas sintéticas.
Mara Salvatrucha	Ciudad de Guatemala y municipios circundantes.	Guatemala: activo: narcomenudeo, sicariato y extorsiones.
Mara Barrio 18	Ciudad de Guatemala y municipios circundantes.	Guatemala: activo: narcomenudeo, sicariato y extorsiones.
Los Sarceño	San Marcos.	Guatemala: activo, aliado con cartel de Chamalé: drogas sintéticas.
Los Huista	Huehuetenango.	Guatemala: activo: cocaína, contrabando.
Los Juanes o los Leones	Izabal.	Guatemala: activo hasta 2012: cocaína y transportistas de droga.

* Según algunas fuentes, aunque Guatemala ha sido una de sus principales plazas, actualmente se han replegado a territorio mexicano (Insight Crime, 2015).

Fuente: elaboración propia con base en diversas referencias de agencias especializadas, análisis en seguridad y estudios temáticos: Insight Crime, International Crisis Group, Cicig y Comisión Nacional contra las Drogas, entre otros.

importancia estratégica de Guatemala para el mercado de estupefacientes, pasando a ser, además de una vía clave de paso, también una plaza de almacenamiento.

La ofensiva del gobierno del presidente mexicano Felipe Calderón a partir de 2006, y durante su mandato, hasta 2012, provocó otro efecto globo importante: los carteles mexicanos comenzaron a trasladarse a Centroamérica, principalmente a Guatemala, en la zona norte de Petén y Cobán, y las tendencias del periodo anterior se profundizaron en la región.

Guatemala y sus grupos criminales ganaron importancia, teniendo que rivalizar o negociar con las organizaciones mexicanas, y en el país empezaron otras dinámicas que se mantienen: reacomodo negociado o desplazamiento violento de grupos locales, mayor tráfico terrestre, expansión de narcolaboratorios.

La mayor presencia mexicana hasta 2014 viene por el lado de los Zetas, seguidos del cartel de Sinaloa. En el caso de los primeros, a diferencia de las redes del narcotráfico establecidas en Guatemala, no son solo *transportistas*: son un grupo mafioso diversificado que dirige varias empresas criminales que incluyen la extorsión, el secuestro, el sicariato, la prostitución y la trata de personas. También usan su superioridad en armas para robar cargamentos de droga y obligar a los grupos guatemaltecos a pagar dinero a cambio de protección.

Guatemala ya no es solo una estación de paso para las drogas que viajan desde Colombia hacia Estados Unidos, sino cada vez más una zona de preparación y almacenamiento de otras que esperan un camino seguro a México.

Esto aumenta también las tensiones entre narcotraficantes, pues incrementa el riesgo de

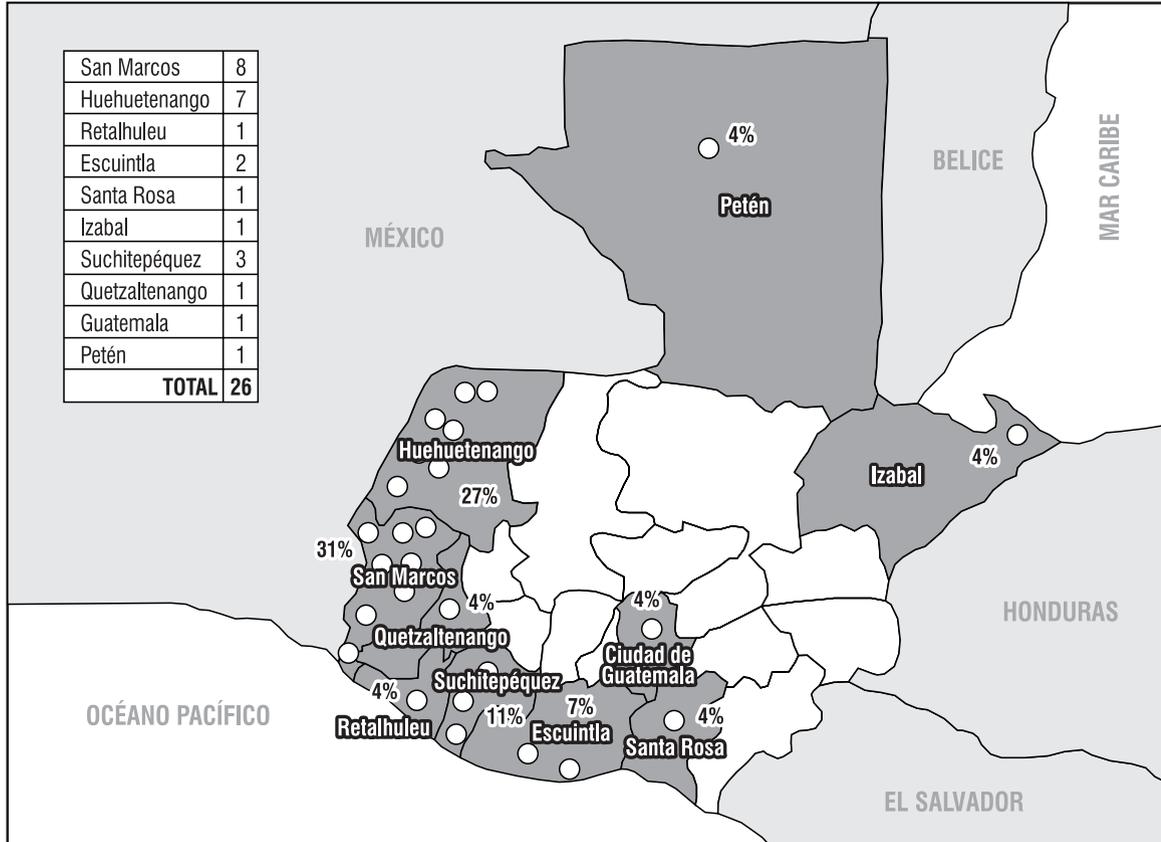
que los cargamentos sean hurtados por competidores *-tumbes de droga-* o decomisados por las autoridades¹⁰. Implica asimismo que algunos narcotraficantes guatemaltecos están emulando a los Zetas, al diversificar sus actividades para incluir negocios como el contrabando de migrantes, la extorsión y el secuestro, que tienden a ser más violentos que el narcotráfico.

Hay antiguos integrantes de los Kaibiles del ejército guatemalteco que ahora son miembros de los Zetas. Los Kaibiles comparten un perfil militar con los fundadores de los Zetas, desertores del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales del ejército mexicano que fueron contratados inicialmente como ejecutores por el cartel del Golfo en la década de 1990. Al reclutar a los Kaibiles, los Zetas consiguen efectivos militares que han recibido entrenamiento intensivo en logística, armamento pesado y combate en la selva.

El llamado cartel de Sinaloa también ha mantenido presencia, sobre todo por su alianza con el grupo de Chamalé Ortiz y los Sarceño, así como con operadores locales encargados del lavado de dinero y activos, como Maillory Chacón Rosell, la denominada *reina del Sur* por los medios guatemaltecos, actualmente sentenciada en Estados Unidos y que según medios de prensa mantenía alianzas con las élites políticas guatemaltecas. En el mapa 3 se ve la ubicación de los principales grupos criminales que operan en Guatemala.

A partir de 2015, con el repliegue de los Zetas, presuntamente el cartel de Sinaloa asume un mayor rol en el país. Según las autoridades, esta organización parece estar detrás del crecimiento del mercado y transporte las drogas sintéticas en el territorio guatemalteco¹¹.

MAPA 3. GUATEMALA: NÚMERO Y UBICACIÓN DE LABORATORIOS DESMANTELADOS, 2012-2014



Fuente: Ministerio de Gobernación de Guatemala, 2014.

3. LAS NUEVAS MODALIDADES DE OPERACIÓN ENTRE EL CRIMEN ORGANIZADO Y LAS ESTRUCTURAS POLÍTICAS

3.1. LA PRIMERA RED ENTRE POLÍTICOS, MILITARES Y CRIMEN ORGANIZADO

El caso de la red de Moreno –y su brazo político, el Grupo Salvavidas–, surgida en los años 80, será el paradigma de las redes criminales que vendrán después.

Esta red ilustra claramente el alcance de los poderes ocultos en Guatemala, sus actividades ilícitas, sus vínculos nocivos con la política y su estructura. Un vasto despliegue de oficiales militares y funcionarios de gobierno –unos retirados y otros en servicio– estuvieron involucrados. Esta poderosa operación de contrabando involucraba a funcionarios de juzgados, la Policía Nacional, la Guardia de Hacienda, el Ministerio Público, el ejército y el Ministerio de Finanzas Públicas (Dardón y Calderón, 2014).

Alfredo Moreno –un empleado de aduanas– y su red eran capaces de controlar eventualmente el movimiento de contenedores, el tipo de mercancía que se transportaba, la frecuencia de los cargamentos y el valor de los productos que se importaban. Los contenedores eran secuestrados (los primeros “camionazos”, ahora tan comunes) y se devolvían a sus propietarios solo después del pago de un porcentaje de su valor.

Dentro de la red de Moreno se formó un grupo más pequeño y exclusivo que se autodenominó el Grupo Salvavidas, grupo que constituyó un esfuerzo intencionado de conformar una red poderosa de hombres con influencia y conexiones en todas las esferas de la vida pública y política del país¹². Esta red surgió como un subproducto de la contrainsurgencia, cuyo primer objetivo era ser una red de colaboradores de la G-2 (la inteligencia militar) para controlar las actividades económicas de importación susceptibles de ser manipuladas por la guerrilla. Por ello, su base original eran las aduanas y se buscaba vigi-

lar aquellas actividades que pudieran tener una connotación militar¹³.

La red Moreno presenta varias de las características que tendrán las redes criminales posteriores: la capacidad de manipulación de la justicia, mediante la colocación de jueces amigos en la judicatura, la capacidad financiera para pagar los mejores abogados y la capacidad para tener amigos con puestos políticos importantes.

3.2. LA RED LLORT-PORTILLO, UNA ESTRUCTURA MÁS ESPECIALIZADA

La estructura criminal encabezada por José Armando Llort, ex directivo de un banco estatal en Guatemala –conocida en los medios como la red Llort y activa entre 2000 y 2002–, montó una red ilícita para el lavado de dinero que operaba los flujos de información entre funcionarios públicos, narcotraficantes y agentes privados financieros.

Sus operaciones ilícitas muestran mayor complejidad respecto a la red de Moreno, que era básicamente un esquema local de alianzas, sobornos y protección de sus integrantes, mientras que esta modalidad presenta nuevas herramientas delictivas: conocimientos financieros complejos, penetración estructurada de las instituciones, articulación internacional, manejo de marcos jurídicos internos y externos.

Entre los actores públicos involucrados en la denominada red Llort había funcionarios del más alto nivel, como el entonces presidente de la República de Guatemala Alfonso Portillo, y militares en activo cercanos a él. Su principal socio criminal era el narcotraficante Mynor Berganza, sentenciado en Estados Unidos.

El caso, ampliamente documentado por la prensa guatemalteca, ha sido también objeto de análisis en un amplio estudio para demostrar la forma de funcionamiento de estas nuevas modalidades del crimen organizado con las estructuras políticas, estudio que aborda la investigación de “una red ilícita cuyos propósitos estuvieron orientados al narcotráfico y al lavado de dinero,

gracias al flujo de información entre agentes legales e ilegales”, pero sobre todo para ilustrar el proceso de lo que los autores de la misma denominan la *reconfiguración cooptada del estado* (Garay y Salcedo-Albarán, 2011).

El mismo análisis concluye que el proceso de

la infiltración de personas, o de intereses criminales, al interior de las instituciones democráticas, tiene efectos de corto y de largo plazo. En el corto plazo, se favorece la dinamización de nuevas tecnologías delictivas, aumentando la cantidad y la complejidad de distintos tipos de crímenes (*captura avanzada del estado*). En el largo plazo, esta infiltración genera distorsiones estructurales en aquellas instituciones formales e informales que se han interpretado como fundamentos de la noción moderna del estado (*reconfiguración cooptada del estado*).

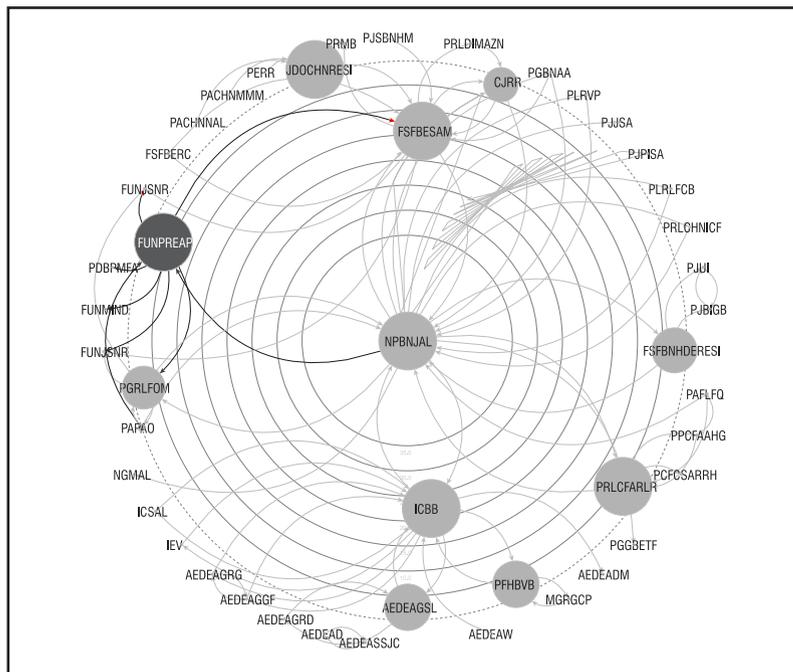
El complejo entramado de la red muestra las relaciones entre funcionarios públicos, agentes privados, agentes políticos y agentes del sector financiero local y global.

De acuerdo con el análisis, aplicando la metodología de análisis de redes (ADR) empleada en estudios de la parapolítica colombiana, la red Llord se componía de cuarenta y seis nodos/agentes y ochenta y cinco relaciones sociales. Tal como se muestra en la gráfica 2, cada punto de una red se denomina *nodo o agente*, cada línea que conecta un nodo con otro se llama *arco* (líneas de color gris) y representa una relación social entre agentes. Cada arco representa los distintos flujos de información de la red, flujos denominados en la metodología del análisis de redes también como *rutras geodésicas*. Entre más nodos y arcos más compleja se vuelve una red. También, un nodo puede interconectar dos redes diferentes (Garay y Salcedo-Albarán, 2012).

3.3. DE LOS CIACS A LAS NUEVAS REDES DEL CRIMEN ORGANIZADO: ¿GUATEMALA, UN CASO DE RECONFIGURACIÓN MAFIOSA DEL ESTADO?

En los años setenta del siglo pasado, durante los años de la guerra interna, las estructuras de in-

GRÁFICA 2. DISTRIBUCIÓN RADIAL UNIFORME POR INDICADOR DE *BETWEENNESS* Y TAMAÑO DE NODOS EN FUNCIÓN DEL MISMO INDICADOR*



* El agente/nodo presidente Portillo aparece resaltado en gris oscuro.

Fuente: tomado de Garay y Salcedo-Albarán, 2011.

teligencia que se crearon con carácter contrain-surgente como parte de la estrategia militar del estado guatemalteco contra las organizaciones guerrilleras de izquierda, con el tiempo se utilizaron para perseguir y controlar a opositores políticos de naturaleza no militar, y también, en muchos casos, para actividades ilegales de todo tipo como contrabando, secuestros, sicariato y tráfico de estupefacientes.

En numerosas ocasiones, estas estructuras operaban utilizando mecanismos ilegales y fueron responsables de violaciones a los derechos humanos. Algunos de sus miembros, principalmente militares o paramilitares –comisionados militares–, tuvieron un doble rol de actores legales/ilegales, mezclando objetivos políticos con negocios criminales, dando origen a redes ilícitas como la de Moreno ya descrita, y a otras estructuras paramilitares como la denominada la Co-fradía o el Sindicato, con carácter nacional, aun cuando también hubo algunas vinculadas a autoridades policiales y provinciales.

En su origen, estas organizaciones no son bandas de crimen organizado propiamente, y dada su naturaleza híbrida son más conocidas como cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (Ciacs).

Con la firma de los acuerdos de paz en 1996, en la etapa de posconflicto algunos Ciacs se reciclaron y pasaron a trabajar abiertamente para el crimen organizado, o bien mutaron en sí mismos como estructuras criminales, usando ahora su experiencia en seguridad e inteligencia militar, lo que les dio ventaja frente a las organizaciones criminales más tradicionales. Además, seguían manteniendo sus conexiones con actores políticos y estatales.

A principios de este siglo, cuando empezaron a sentirse en Guatemala los efectos globo de las políticas antidrogas de Estados Unidos en Colombia y las transformaciones en el crimen organizado transnacional: búsqueda de nuevos territorios y rutas, expansión de mercados y crecimiento del lavado de dinero junto a sus capitales exorbitantes, los Ciacs encontraron las

condiciones para su resurgimiento y transformación.

Asimismo, los estudiosos de la criminalidad y las agencias de seguridad internacionales empezaron a destacar cada vez más su presencia e influencia determinante y sus relaciones con el crimen organizado en la región y, particularmente, en países como Guatemala, con elevados índices de violencia y actividad criminal (Wola, 2007).

Empero, para comprender la multidimensionalidad del crimen organizado en la región y casos muy especiales como el guatemalteco, el enfoque criminológico que ha predominado debe complementarse con análisis de otras perspectivas y disciplinas.

Dos aspectos sobresalen en los últimos años respecto a la evolución del crimen organizado en el país: primero, la mutación o simbiosis de los Ciacs hacia nuevas redes criminales nacionales y transnacionales con niveles especializados de operación, coludidas con actores políticos y estatales, produciendo efectos de procesos de captura avanzada del estado/reconfiguración cooptada del estado guatemalteco –y su sistema político–.

Segundo, las estrategias contra el crimen organizado deben ponderar acciones conjuntas de rescate y fortalecimiento del sistema político y las instituciones. Un ejemplo exitoso y que empieza a mostrar el grado de impacto que tienen en casos tan complejos como Guatemala, ha sido la experiencia de trabajo de la Cicig (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala) como estrategia novedosa que ha contribuido a desvelar y dismantelar este tipo de estructuras.

Entre las redes conformadas por actores criminales, políticos y funcionarios de alto nivel, algunas de ellas dismanteladas y otras develadas con apoyo de la Comisión, se encuentran:

1. La del ex ministro Julio Vielmann durante el gobierno de Óscar Berger (2004-2008), asociada a narcoactividad y operativos de “limpieza social”¹⁴.

2. La del cartel del capo *Chamalé*, con actores clave del gobierno de Álvaro Colom (2008-2012).
3. La red de lavado de dinero del diputado Obdulio Solórzano, con presuntos nexos con los Zetas.
4. La red Lima Oliva, de narcotraficantes y funcionarios para dominar en las prisiones¹⁵.
5. La de la Charola, red de policías y narcos vinculados a “tumbes” de drogas.
6. La estructura IGSS, relacionada con el lavado de activos y la manipulación de contratos del Seguro Social.
7. La red la Línea, que implica a la ex vicepresidenta del gobierno actual Roxana Baldetti¹⁶ – encarcelada provisionalmente y con proceso penal en marcha–, y que terminó implicando también al ahora ex presidente Otto Pérez Molina¹⁷, quien también renunció a la presidencia y actualmente (octubre de 2015) está en prisión provisional a la espera del proceso penal en su contra, además de varios funcionarios de aduanas y autoridades tributarias y contrabandistas. Una situación inédita hasta donde se conoce en la historia de la región, al ser el primer caso de un presidente sindicado y con orden de captura por la justicia, estando en el ejercicio del cargo.

4. LA EXPERIENCIA DE LA CICIG

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala empezó funciones en 2007, aun cuando su negociación se inició en 2004, de un acuerdo entre el estado guatemalteco y las Naciones Unidas, a petición de organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales. Su objetivo es reforzar y mejorar el rendimiento de la institucionalidad guatemalteca y su sistema judicial y de seguridad principalmente, capturado por las redes del crimen con altos índices de impunidad y violencia criminal.

El modelo es una combinación de *una fiscalía internacional* con mandato para la investigación

de estructuras criminales vinculadas al estado (Ciacs), destinada a fortalecer las capacidades investigativas y técnicas del Ministerio Público y el Organismo Judicial, con independencia funcional pero en el marco de la legislación guatemalteca, y, al mismo tiempo, *un agente político* que promueve cambios legales, políticos e institucionales necesarios en el sistema de seguridad y de justicia guatemalteco¹⁸.

Durante sus ocho años de operación en Guatemala, como resume un reporte de una agencia internacional de derechos humanos:

La Comisión ha logrado la aprobación de importantes reformas legislativas, la provisión de instrumentos de investigación fundamentales que carecían las instituciones para la persecución del crimen organizado y la remoción de funcionarios públicos coludidos con estructuras criminales y de corrupción. A través de casos emblemáticos, la Comisión ha demostrado que, con el debido apoyo técnico y político, el sistema judicial de Guatemala puede investigar casos complejos y llevar ante los tribunales a personas que antes eran consideradas intocables (Wola, 2015).

La adaptación de los Ciacs con las redes criminales ha sido evidente en sus intentos por controlar y cooptar a las instituciones de justicia y de seguridad guatemaltecas. La infiltración de intereses político-criminales se ha extendido, según señalan expertos, a otros órganos e instituciones, como las universidades o el Colegio de Abogados, que tienen un papel esencial en la designación de algunos de los cargos más importantes del Organismo Judicial y del Ministerio Público, bajo el control de las denominadas comisiones de postulación¹⁹.

Como resultado, el proceso se ha contaminado y el sistema de justicia se hace vulnerable a los intereses corporativos de quienes buscan proteger sus intereses. De acuerdo con Wola: “las comisiones son redes tejidas por intereses fácticos y han adquirido tanta relevancia que todos, incluyendo los propios partidos –políticos– luchan por controlarlas” (Wola, 2015).

Este proceso de infiltración en sus modalidades de captura avanzada/cooptación del estado no es accidental, sino producto de las acciones de varias de estas redes para procurarse impunidad –y procurársela a otros– para sus actividades ilícitas y criminales, incluyendo las perpetradas durante la guerra interna.

En este sentido, la Cicig ha sido esencial en los últimos dos gobiernos para dismantelar exitosamente, en casos de alto impacto, a redes ilícitas como la mencionada red Llord vinculada al ex presidente Portillo, y la condena de dos de sus principales colaboradores. Además, otras sentencias, relacionadas con ejecuciones extrajudiciales cometidas por la red de altos oficiales de seguridad del gobierno de Óscar Berger, no habrían sido posibles sin la presencia y colaboración de la Comisión.

Sin ella tampoco habrían sido posibles los golpes contra la red de corrupción dentro del sistema penitenciario y la de lavado de activos enquistada en el Seguro Social, por citar las principales.

De igual manera, la Comisión ha llevado adelante investigaciones contra magistrados, jueces sindicados de pertenecer a redes de corrupción coludidas con actores criminales y políticos.

Entre los casos emblemáticos desarrollados por la Cicig quizás el más complejo por la naturaleza de sus sindicatos, inédito por sus alcances e histórico por el significado que tiene en la sociedad guatemalteca, es el relacionado con la llamada red la Línea. En este caso, más allá de su desenlace en sí mismo, sus implicaciones políticas se mantendrán por bastante tiempo en la sociedad guatemalteca y se convertirá, sin duda, en uno paradigmático de estudio sobre los métodos y estrategias exitosas –ojalá– para hacer frente a redes ilícitas que vinculan a estructuras criminales y estructuras políticas en estados tan vulnerados y penetrados por las mafias como los estados latinoamericanos.

5. CONCLUSIONES

- ♦ Los estudios y análisis sobre el crimen organizado deberán contemplar de manera más sistemática la multidimensionalidad que ha adquirido el fenómeno en la región, y complementar los enfoques securistas y criminológicos con metodologías y perspectivas de otras disciplinas, además de una visión regional para comprender mejor sus implicaciones sociales, políticas y culturales en la actualidad.
- ♦ Casos como el guatemalteco ilustran ampliamente cómo la tendencia dominante es el proceso de simbiosis entre organizaciones criminales y estructuras políticas. El modelo de la red Llord y la metodología para su estudio muestra que la asociación aludida conduce hacia esta modalidad en las nuevas redes ilícitas descritas que operan el país, es decir estructuras híbridas entre actores legales/ilegales y entre actividades lícitas/ilícitas, donde lo más importante no son las jerarquías, sino las relaciones. Conceptos como captura avanzada/reconfiguración cooptada del estado resultan también muy útiles para los mismos propósitos.
- ♦ El modelo de la Cicig puede ser una experiencia y estrategia que con los debidos ajustes a los contextos particulares funcione en países en condiciones de estados débiles y alta cooptación de intereses ilícitos o mafiosos. Como estrategia de cooperación internacional, la Cicig ha mostrado además resultados exitosos para combatir las estructuras y redes del crimen organizado en casos paradigmáticos como el de Guatemala.

REFERENCIAS

- Barrera, V. y N. Nieto. “2010. Parapolítica: una discusión sobre sus interpretaciones”. Documento pdf.
- Bataillon, G. 2015. “Narcotráfico y corrupción: las formas de la violencia en México del siglo XXI”. *Nueva Sociedad*. 255.

- Comisión Nacional contra las Drogas en Guatemala. 2014. "Informe analítico preliminar sobre el problema de las drogas en Guatemala (Versión preliminar)". Documento pdf.
- Dardón, Jorge y Christian Calderón. 2014. "Estudio de caso sobre la red de Juan Ortiz, alias "Chamaleó"". En Iván Briscoe, Catalina Perdomo y Catalina Uribe Burcher (eds.). *Redes ilícitas y política en América Latina*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)-Netherlands Institute for Multi-party Democracy (NIMD)-Netherlands Institute of International Relations (Instituto Clingendael). Estocolmo.
- Desmond Arias, E. 2006. "The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro". *Journal of Latin American Studies*. 38 (2).
- Fukuyama, Francis. 2004. *La construcción del Estado*. Ediciones B. Barcelona.
- Garay, Luis Jorge y Eduardo Salcedo-Albarán. 2011. "Lavado de activos y narcotráfico en Guatemala: análisis de red ilícita de reconfiguración cooptada del Estado". *Vortex Working Paper*. 4.
- . 2012. *Narcotráfico, corrupción y estados. Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. Debate. Bogotá y México.
- Garzón Vergara, J. 2012. "La rebelión de las redes criminales. El crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican". *Citizen Security and Organized Crime*. Marzo. Woodrow Wilson Center.
- Gayraud, Jean-François. 2007. *El G-9 de las mafias del mundo. Geopolítica del crimen organizado*. Tendencias. Barcelona.
- González Bustelo, Mabel. 2014. *Narcotráfico y crimen organizado*. Icaria. Barcelona.
- Hernández, Anabel. 2012. *Los señores del narco*. Grijalbo. México.
- Incontext. 2012. "La mafiosidad gana terreno en América Latina". Fundación Avina.
- International Crisis Group. 2011. "Guatemala: narcotráfico y violencia". *Informe sobre América Latina*. 39.
- López, Claudia et al. 2010. *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el estado colombiano*. Random House Mondadori. Bogotá.
- Ming Xia. 2008. "Organizational formations of organized crime in China: Perspective from the state, markets and networks". *Journal of Contemporary China*. 17 (54).
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2012. *Delincuencia organizada transnacional Centroamérica y el Caribe. Una evaluación de las amenazas*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Viena.
- Peacock, Susan C. y Adriana Beltrán. 2004. "Poderes ocultos. Grupos ilegales armados en la Guatemala postconflicto y las fuerzas detrás de ellos". Wola.
- Vergara, Eduardo. 2015. "Prevención y uso de drogas: la urgencia de pensar nuevos paradigmas". *Nueva Sociedad*. 255.
- Wola. 2015. "La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. Un estudio de investigación de Wola sobre la experiencia de la Cicig". *Informe*. 3.

DOCUMENTOS EN MEDIOS

- El Periódico*. 2015. "Pérez y Baldetti, los cabecillas de la Línea". 22 de agosto. Guatemala.
- El Periódico*. 2014. "El Rey del Tumbé". 29 de mayo. Guatemala.
- . 2014. "Excapitán Byron Lima creó imperio desde la prisión". 3 de septiembre. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20140903/pais/1343/Excapit%C3%A1n-Byron-Limacre%C3%B3-imperio-desde-la-prisi%C3%B3n.htm>
- Insight Crime*. "Los Ciacs". <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-enguatemala>
- . "Los Zetas". <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-enguatemala>
- . 2013. "El nuevo narco mapa en Guatemala, menos Zetas mismo caos". 16 de septiembre. <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-enguatemala>

- Nexos. 2015. "La captura criminal del estado". Enero.
- Plaza Pública. 2013. "Guatemala, la cara cambiante del narco". 18 de julio. <http://www.plazapublica.com.gt/content/guatemala-la-cambiante-cara-del-narco>
- , 2011. "El ABC de los narcos, según la Embajada de EEUU". 31 de agosto. Guatemala. <http://www.plazapublica.com.gt/content/el-abc-de-los-narcos-segun-la-embajada-de-eeuu>
- Prensa Libre. 2015. "Incautaciones al narco se disparan en 2015". 14 de febrero. Guatemala.
- Proceso. 2011. "Los Zetas al ataque". 5 de junio. México.
- , 2009. "Alarma en el sur". 1 de febrero. México.
- Siglo21. 2015. "Juez dicta prisión provisional para Otto Pérez". 3 de septiembre.
- , 2015. "Otto Pérez Molina renuncia a la presidencia". 3 de septiembre. <http://www.s21.com.gt/nacionales/2015/09/03/otto-perez-molina-renuncia-presidencia>.

NOTAS

- 1 Empleada esta como categoría útil propuesta por el investigador mexicano Guillermo Valdez, para describir: "la existencia de organizaciones ilegales, con presencia territorial, que cuentan con recursos financieros y armados suficientes para desafiar (con violencia o corrupción) la institucionalidad local –y en algunos casos nacional" (citado en Garzón, 2012).
- 2 Para una descripción por país, véase: Colombia (Garay y Salcedo, 2011), México (Hernández, 2012), Brasil (Desmod Arias, 2006). Para una visión general y comparativa y actualizada en América Latina resultan útiles González Bustelo, 2014, y Garzón, 2012.
- 3 De acuerdo con las cifras disponibles, siempre polémicas en estos casos, los muertos se calculan entre 60.000 y 100.000, los desaparecidos en cerca de 25.000 y los desplazados en unos 150.000 (González Bustelo, 2014).
- 4 Según los expertos, se designa como parapolítica: "la manera en que paramilitares y políticos formalizaron sus vínculos por medio de acuerdos y pactos, detrás de este término se esconden un sinnúmero de interacciones, incesantes negociaciones, desacuerdos y construcción de "consensos" que fueron dando forma diferenciada a la expresión de la política y del estado en los niveles nacional, regional y local. [...] En medio de la diversidad de trabajos y enfoques, es posible identificar tres interpretaciones diferentes sobre la parapolítica: una centrada en las alianzas, otra en las relaciones simbióticas y una más en la captura del estado" (Barrera y Nieto, 2010).
- 5 Para una discusión y crítica de las posibilidades explicativas de este concepto, resulta útil también el trabajo citado de Barrera y Nieto (2010) sobre la parapolítica.
- 6 Según la misma fuente, "mientras que en 2006 el 55% de los narcóticos ilegales que se dirigían hacia Estados Unidos llegaban a México primero, para 2010 esa cantidad se había reducido a tan solo un 7%. Ahora en cambio, los cargamentos de droga llegan primero a Centroamérica". Aunque en este tipo de cálculos siempre existen discrepancias, un informe más reciente de la agencia estadounidense Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, dice que en todo caso no es menor al 80% (2014).
- 7 Los Zetas arribaron a Guatemala compitiendo con narcotraficantes locales vinculados con los carteles de Sinaloa y del Golfo. Su vendetta contra los antiguos asociados del cartel del Golfo ha sido extremadamente violenta, como lo muestran estos dos casos: en 2008 ejecutaron al capo Juancho León, y a diez personas más, en Zacapa, al oriente del país, en un operativo tipo militar en el que de acuerdo con las investigaciones se utilizaron lanzacohetes, entre otra tecnología militar de alto impacto. En 2011 masacraron a veintisiete personas en una finca en Petén, al norte del país, habiendo decapitado todos los cuerpos. El mismo año ejecutaron y descuartizaron a varias personas en Cobán, también en el norte (Proceso, 2009; Proceso, 2011).
- 8 De acuerdo con declaraciones de un ex ministro de Gobernación guatemalteco en los primeros meses de 2011, la Policía Nacional Civil, en colaboración con la Sección de Asuntos de Narcóticos de la Embajada de Estados Unidos, había erradicado cultivos de amapola por un valor aproximado de US\$2 mil millones, más que en todo 2010. "Si Guatemala no erradica la amapo-

- la”, dijo, “se podría convertir en el segundo país productor más importante después de Afganistán” (International Crisis Group, 2011).
- 9 Según datos de autoridades guatemaltecas, entre 2011 y 2014 se dismantelaron veinte narcos-laboratorios para producir drogas sintéticas y cocaína. Uno de ellos, dismantelado en 2012 en Chuarrancho, localidad cercana a la capital, se consideró el más grande instalado en Centroamérica. Un laboratorio promedio puede producir alrededor 600'000.000 de quetzales al año (US\$85 millones). En 2014, las autoridades descubrieron un laboratorio de metanfetamina en el departamento de Santa Rosa, al sureste del país, que probablemente estaba relacionado con el cartel de Sinaloa y según las estimaciones tenía la capacidad de producir más de tres toneladas de drogas sintéticas al mes (*Prensa Libre*, 2015).
 - 10 En mayo de 2014, las autoridades guatemaltecas capturaron a Jairo Orellana Morales, *el Pelón*, conocido también como el *rey del Tumbé*, por ser una de sus principales actividades, señalado de ser el principal operador de los Zetas en el país y antiguo lugarteniente de los Lorenzana, quien tenía el control de las tres principales rutas terrestres de tráfico de estupefacientes. Según fuentes especializadas en seguridad, con su detención se habría logrado también un avance muy importante en el caso de la masacre de 2011 en la finca Los Cocos, donde veintisiete personas fueron asesinadas. Orellana es señalado como uno de los principales implicados en esta masacre. Finalmente, fue extraditado a Estados Unidos en julio de 2015.
 - 11 Las autoridades consideran exorbitante el valor de la cantidad de droga incautada en enero de 2015 en un laboratorio de anfetaminas en San Marcos, área de influencia de este cartel mexicano: ascendía a 10.000'206.000 quetzales, equivalentes a 1.000'298.000 dólares aproximadamente (*Prensa Libre*. 20015. 14 de febrero).
 - 12 Un integrante prominente de este grupo era el ex presidente Alfonso Portillo (2000-2004), sentenciado a cinco años de prisión en Estados Unidos en 2013 por lavado de dinero, y quien salió libre en 2015 luego de arreglos judiciales y rebaja de penas con la Fiscalía de Nueva York.
 - 13 La presencia de agentes militares es un aspecto central en estas estructuras. Este hecho sirve, además, para entender mejor el grado de profundización que alcanza el crimen organizado en sociedades en posconflicto, y lo distingue de otros casos en los que este elemento no está presente.
 - 14 Por este caso, en 2013 y 2014 fueron sentenciados varios ex funcionarios en Guatemala. Uno de ellos, quien ocupó el cargo de director de la Policía Nacional Civil, fue sentenciado en Austria, donde se había exilado. El ex ministro, por su parte, tiene un proceso abierto en tribunales de España, donde reside.
 - 15 Según investigaciones realizadas por la Cicig, Byron Lima Oliva, un ex militar condenado a veinte años de prisión por el asesinato de Monseñor Gerardi en 1998, dirigía una red dentro del sistema penitenciario, integrada por funcionarios de seguridad, cuyo nombramiento recomendaba él mismo al gobierno. Entre sus propiedades se encontraron diferentes inmuebles en el área capitalina y en el departamento costero de Escuintla, además de vehículos y motocicletas de lujo. Entre los vehículos de Lima se mencionan una camioneta Land Crusier y una Suzuki, dos Porsche, un Jaguar y un BMW, así como dos camiones de poco tonelaje y dos microbuses para traslado de familiares de los reos dentro de Pavoncito. Entre sus posesiones figuraban también nueve caballos, todos registrados a su nombre (*El Periódico*. 3 de septiembre de 2014; *Prensa Libre*. 5 de septiembre de 2014).
 - 16 De acuerdo con las investigaciones de la Comisión, el secretario privado de la vicemandataria era el jefe operativo de la red la Línea, pero las pesquisas indican que presuntamente obedecía órdenes de la vicepresidencia. Datos tomados de la conferencia pública de la Cicig y el Ministerio Público de Guatemala, 21 de agosto de 2015.
 - 17 El mismo día de la detención de Baldetti, el Ministerio Público y la Cicig solicitaron antejuicio en contra del presidente guatemalteco, a quien diez días después le fue retirada la inmunidad por el Congreso en votación unánime, que lo obligó a presentar su renuncia al cargo al día siguiente (*El Periódico*. 22 de agosto de 2015. También, *Siglo21*, 3 de septiembre de 2015).
 - 18 Véase, Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig). La Organización de las Naciones Uni-

das y el Gobierno de Guatemala, 1 de agosto de 2007. En http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/cicig_acuerdo.pdf

- 19 Las comisiones de postulación fueron creadas con el fin de despolitizar la elección de magistrados, procuradores, fiscales generales y contralores generales de cuentas, entre otros cargos de la rama judicial. Su propósito es presentar nóminas de candidatos para diferentes cargos de alto

nivel, al presidente o al Congreso. Están integradas por autoridades de universidades públicas y privadas, y representantes de colegios profesionales, entre otros. Antes de su constitución, las elecciones de la rama judicial estaban a cargo del presidente o del Congreso, lo que generaba preocupación de que las elecciones estuvieran sujetas a lealtades políticas y no a méritos profesionales (Calderón y Dardon, 2014).

CRIMEN ORGANIZADO, NARCOTRÁFICO Y POLÍTICAS ANTIDROGAS EN HONDURAS

ARABESKA SÁNCHEZ

INTRODUCCIÓN

Situado en el centro del continente americano, en la última década Honduras se convirtió en parte del corredor estratégico del crimen organizado para almacenar, comercializar y trasladar la droga proveniente de Sudamérica con destino a México y Estados Unidos. Esta condición ha generado una serie de problemáticas cada vez más evidentes en el país, siendo las más notables el incremento progresivo de la violencia y la criminalidad, el control de amplias extensiones territoriales por parte del narcotráfico, el creciente nivel de corrupción en las instituciones públicas y el alto nivel de impunidad en el sistema de seguridad y justicia.

El Observatorio de la Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)¹, reportó que en la década transcurrida entre 2006 y 2014 hubo 73.793 muertes violentas, 67% de las cuales correspondieron a muertes por homicidio, 14% a eventos de tránsito, 8% a muertes indeterminadas y 8% a muertes accidentales, mientras que los suicidios representaron el 4%.

Es preciso anotar que el indicador de homicidios por cada 100.000 habitantes fue, precisamente, el que encendió las alarmas nacionales e internacionales, dando inicio así a una serie de diagnósticos sobre la situación del país en términos de seguridad. Y fue así también, mediante esos esfuerzos, que se pusieron de presente las debilidades estructurales de la institucionalidad pública de frente a la fuerte presencia del crimen organizado en Honduras.

Otra de las manifestaciones de criminalidad organizada es la extorsión, que entre 2010 y 2014 sumó 3.824 denuncias, de las que fue posible hacer 1.222 capturas, 32% con respecto a las denuncias recibidas, y judicializar 690, el 56% sobre las capturas realizadas, mientras que 68% de los casos quedaron en la impunidad, sin respuesta alguna.

La violencia asociada a la presencia del crimen organizado, al narcotráfico y a las Maras y pandillas ha tenido gran impacto humanitario en la población hondureña, que desde hace algunos años migra cada vez más, por miles, que están

saliendo del país, incluyendo menores no acompañados: en total, 20.585 hondureños han solicitado asilo en el extranjero, en una tendencia creciente según la cual 33% de las solicitudes se hicieron en los últimos dos años: 2013 y 2014. Mientras que estos hondureños se van del país, otros son retornados por medio de los sistemas de migración de Estados Unidos y México, y de acuerdo con Acnur (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), los retornados entre 1997-2014 ya suman 398.716 migrantes, 36% desde Estados Unidos y 40% de México.

1. DINÁMICAS DEL CRIMEN ORGANIZADO Y EL NARCOTRÁFICO EN HONDURAS

El crimen organizado se estructura en modelos similares a las empresas, en este caso como empresas ilícitas dedicadas a diversas clases de actividades criminales, organizadas en sus estructuras con diferenciación de tareas, gran cantidad de recursos humanos formados en diversas áreas del conocimiento, capaces de movilizar una cadena distributiva de servicios e importación y exportación de objetos y sustancias de carácter ilegal a través del territorio hondureño.

1.1. EXPRESIONES

Entre las dinámicas del crimen organizado en Honduras se observan: la *narcoactividad*, cuyo principal objetivo es introducir narcóticos al país y procurar su salida en medio de una cadena de distribución que asegura incluso la introducción de drogas que son vendidas en pequeñas cantidades, “narcomenudeo”, en cada barrio y colonia de algunos municipios. Las formas de introducción de droga al país varían de acuerdo con la vía que se utilice, aérea, terrestre o marítima, sea en aeronaves, caletas ocultas en vehículos automotores, transporte de carga o en el cuerpo de semovientes (vacas), mientras que en los últimos años hay también registros de embarcaciones marítimas y submarinos semisumergibles.

El *tráfico de armas de fuego*, actividad concentrada en el trasiego de armas ilícitas de un lugar a otro, siendo las principales formas el ocultamiento en caletas (compartimientos ocultos) de vehículos, en contenedores y electrodomésticos que llegan al país por vía marítima, el transporte en narcoavionetas y la carga a menor escala en tráfico hormiga por fronteras terrestres.

La *trata de personas*, dirigida a la

captación, transporte, traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación (explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos) (Congreso Nacional de la República de Honduras. 2012. Decreto 59-2012: artículo 6°).

Y con fines de reclutamiento forzoso para formar parte de las estructuras del crimen organizado, actividad criminal que se concentra en zonas fronterizas.

El *lavado de activos*, consistente en

adquirir, invertir, transformar, resguardar, administrar, custodiar, transportar, transferir, convertir, conservar, transformar, ocultar, encubrir de apariencia de legalidad, legalizar o impedir la determinación de origen o la verdadera naturaleza, así como la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad de activos productos directos o indirectos de las actividades de tráfico ilícito de drogas, trata de personas, tráfico ilegal de armas, falsificación de moneda, tráfico de órganos humanos, hurto o robo de vehículos automotores, robo a instituciones financieras, estafas o fraudes financieros, en las actividades de la administración del estado a empresas privadas o particulares, secuestro, extorsión, financiamiento del terrorismo, tráfico de

influencias y delitos conexos, y cualquiera otro que atente contra la administración pública, libertad y seguridad, los recursos naturales y el medio ambiente, o que no tenga causa o justificación económica o lícita de su procedencia (Congreso nacional de la República de Honduras. 2015. Decreto 144-2014: artículo 36).

Además de otras expresiones como la extorsión, el secuestro, el robo de vehículos y el sicariato.

1.2. DINÁMICAS DEL TRÁFICO DE DROGAS

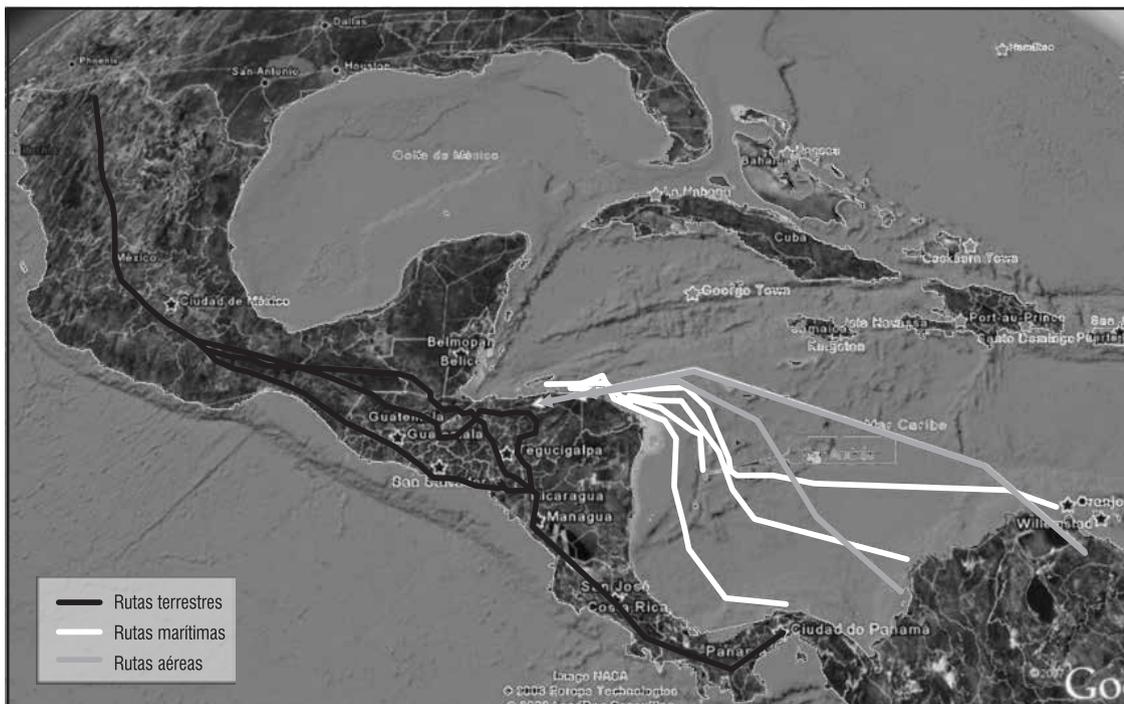
Esta actividad ilícita se lleva a cabo utilizando el espacio hondureño en sus dimensiones aérea, marítima y terrestre. Imágenes de radar de 2009 permitieron identificar las rutas marítimas mediante las trazas de vuelos de “narcoavionetas”, término utilizado para determinar las avionetas que transportan narcóticos o drogas, en vuelos que tenían su origen en el puerto de Buenaventura, en el Pacífico colombiano, y en Apure y Zulia, en Venezuela, con destino a los departamentos

de Gracias a Dios, Colón y Atlántida, situados en las zonas oriental y noratlántica de Honduras (mapa 1).

A esas rutas se agregaron otras en las que se utilizan narconaves marítimas, con origen en la isla de San Andrés, en el Caribe colombiano, y Panamá, con los mismos destinos que las rutas aéreas: la Mosquitia hondureña y los departamentos de Colón y Atlántida (mapa 1).

En el caso de las rutas terrestres, el punto de origen se identificó en territorio panameño. Al llegar a Nicaragua se observa una bifurcación en dos rutas para ingresar y salir del territorio hondureño: una comienza en el oriente del país, en el departamento de Olancho, cruza por Yoro, Cortés y sale por Copán a través de cualquiera de los veinticuatro puntos ciegos² ubicados en el municipio de Copán Ruinas, ocho en el de Florida, y seis en el de El Paraíso, que tienen línea fronteriza con Guatemala. La segunda ruta se origina en el departamento de El Paraíso, cruza los territorios de Francisco Morazán y Comayagua, hasta salir por Cortés hacia Guatemala (mapa 1).

MAPA 1. RUTAS DEL NARCOTRÁFICO EN CENTROAMÉRICA, 2009



Fuente: elaboración con datos de Ceinco, 2009-2010.

1.3. INDICADORES

Los principales indicadores acerca de la magnitud del narcotráfico en Honduras incluyen:

1.3.1. INCAUTACIONES ANUALES DE DROGA

En el caso del *cannabis*, entre 1999 y 2012 se incautaron 35.884,1 kilos, siendo el primer año el de mayor cantidad, 10,13%, y 2007 el de menor significancia: 2,65%. Durante ese periodo, las fuerzas de seguridad del país decomisaron también 1'586.069 plantas, de las cuales el 37,13% en 2007, siendo 2004 el año de menos confiscaciones: 0,5%. En cuanto a la hierba procesada artesanalmente en cigarrillos (carrucos, como se les conoce localmente), fueron 73.938,5 unidades, siendo 2011 el año de mayor incautación: 11,26%, mientras que en 2002 solo fue el 1,52% (tabla 1).

En el caso del clorhidrato de cocaína, durante los dieciocho años comprendidos entre 1995 y 2012 se incautaron 76.764,57 kilos, siendo 2011 el de más decomisos, 18,11%, y 2001 el de menos: 0,23% (tabla 2).

TABLA 2. INCAUTACIONES DE CLORHIDRATO DE COCAÍNA EN HONDURAS, 1995-2012

Año	Kg incautados	Porcentaje anual
1995	404,8	0,5
1996	3.231,88	4,2
1997	2.213,88	2,8
1998	1.880,5	2,4
1999	715,45	0,9
2000	1.139,45	1,4
2001	182	0,2
2002	76	0,09
2003	5.648	7,3
2004	4.003,07	5,2
2005	5619	7,3
2006	6.884,4	8,9
2007	4.160	5,4
2008	7.296	9,5
2009	7.296	9,5
2010	7.104	9,2
2011	13.904,44	18,1
2012	5.005,7	6,5
Total	76.764,57	100

Fuente: elaboración propia con datos de CNCN-2013.

TABLA 1. INCAUTACIONES DE *CANNABIS* EN HONDURAS, 1999-2012

Año	Kg	Porcentaje anual	Plantas	Porcentaje anual	Unidades (carrucos)	Porcentaje anual
1999	3.637,25	10,1	133.680	8,4	5.565,5	7,5
2000	2.744,8	7,6	589.027	37,1	3.811,5	5,1
2001	3.198,75	8,9	288.951	18,2	3.848	5,2
2002	914,75	2,5	41.402	2,6	1.127	1,5
2003	3.245,4	9,0	365.881	23,0	5.398	7,3
2004	3.241,52	9,0	79.169	4,9	3.888	5,2
2005	1.266,55	3,5	806	0,05	4.746	6,4
2006	3.192	8,8	19.851	1,2	3.415	4,6
2007	952,69	2,6	17.881	1,1	7.103	9,6
2008	3.214,5	8,9	35.464	2,2	4.921	6,6
2009	2.043,5	5,6	3.772	0,2	6.629	8,9
2010	3.335	9,2	6.004	0,3	7.202	9,7
2011	2.201,5	6,1	1.473	0,09	8.326	11,2
2012	2.695,89	7,5	2.708	0,1	7.958,5	10,7
Total	35.884,1	100	1'586.069	100	73.938,5	100

Fuente: elaboración propia con datos del CNCN, 2013.

1.3.2. MOVIMIENTO DE NARCOAERONAVES

Entre 2008 y 2010 la unidad de inteligencia policial Ceinco (Centro de Información Conjunto) registró ciento treinta y ocho movimientos de aeronaves sospechosas de narcotráfico, parte de una tendencia creciente, pues en 2008 hubo once, en 2009 la cantidad del año anterior aumentó tres veces, y en 2010 fueron setenta y nueve, es decir el doble de los movimientos detectados durante los dos años anteriores (gráfica 1).

De esos setenta y nueve movimientos aéreos registrados de aeronaves sospechosas de narcotráfico, 65,82% tenía como destino a Gracias a Dios, 17,72% a Olancho y 7,59% a Colón. El resto se distribuye entre Yoro, Atlántida, Islas de la Bahía y Valle (sur de Honduras) (gráfico 1).

1.3.3. MOVIMIENTOS DE NARCOSUBMARINOS

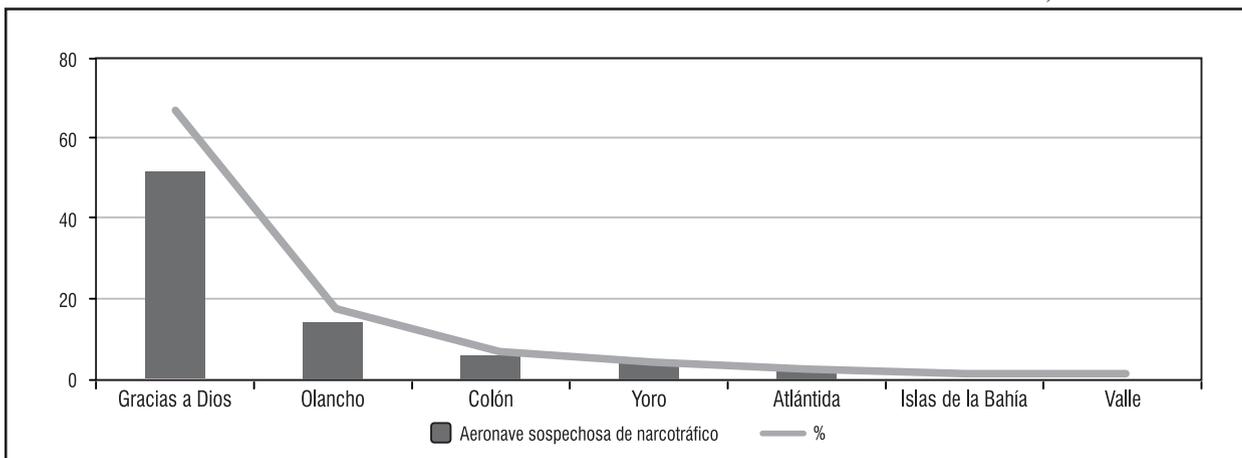
En julio de 2011 se registró el decomiso del primer narcosubmarino³, en una operación desarrollada por una Patrulla Marítima del Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza (CBS) de Estados Unidos y la Guardia Costera de Honduras, que transportaba cerca de 7 toneladas de cocaína, recuperadas por buzos del FBI y de las Fuerzas Armadas de Honduras. En noviembre del mismo año se incautaron dos narcosubmarinos

más en similares condiciones, alcanzando las 20 toneladas de cocaína decomisada en el interior de estas naves⁴. Un año después, en 2012, la cantidad de narcosubmarinos creció a cinco, lo cual indica que esta modalidad del tráfico de drogas a través de las costas hondureñas toma cada vez más fuerza⁵.

En 2014, durante una incautación de bienes de origen ilícito, la policía halló un paquete de planos de construcción de submarinos en una caja fuerte encontrada en uno de los bienes inmuebles ubicado en el municipio de San Pedro Sula, departamento de Cortés⁶. Aparentemente, el territorio hondureño se estaría utilizando para la construcción de narcosubmarinos para el cartel de Sinaloa.

En diciembre del mismo año se reporta la descarga de droga desde un narcosubmarino en la bahía de Chirimuyo, municipio de Goascorán, departamento de Gracias a Dios, en una actividad del narcotráfico a cargo del cartel de los Perrones. En una operación que duró cerca de seis horas, la droga fue descargada y llevada a dos casas ubicadas en ese mismo municipio, para luego entregársela a las Maras salvadoreñas, que se encargan de la distribución y el narcomenudeo en territorio de ese país vecino⁷.

GRÁFICA 1. HONDURAS: UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE AERONAVES ILÍCITAS SOSPECHOSAS DE NARCOTRÁFICO, 2008-2010



Fuente: elaboración propia con datos de Ceinco, 2010.

1.4. FORMA/ESTRUCTURA

La estructura orgánica del crimen organizado en Honduras es vertical y tiene la forma de carteles, grupos criminales y Maras o pandillas. El primero, aparte de tener su propia gente organizada, puede tener también alianzas estratégicas con varias bandas criminales y más de una Mara a su servicio, para desarrollar actividades específicas como transporte y custodia de cargamentos de droga, sicariato, testaferrato y otros.

1.4.1. CARTEL MATTA

Uno de los principales referentes de los antecedentes del narcotráfico en Honduras es, sin duda, el ensayo que dejara como legado el fallecido Gustavo Alfredo Landaverde, ex asesor de la Secretaría de Seguridad en esta materia, quien en 2009 describiera con detalle los orígenes del narcotráfico en el país a partir de la década de los setenta, con la alianza estratégica entre el capo hondureño residente en Colombia Juan Ramón Matta Ballesteros y algunos miembros de las Fuerzas Armadas de Honduras (diagrama 1).

El complejo escenario de la época, debido a los conflictos de la guerra fría que se libraba en Centroamérica, fue propicio para que este negocio fuera tomando forma, estructura y territorio, y se fuera entronizando poco a poco en las instituciones del estado.

Muchas cosas han cambiado desde entonces, aun cuando no se ha investigado suficientemente sobre la vigencia de esas estructuras de los años setenta en el control de la narcoactividad de la última década, más allá de la incautación de bienes realizada en 2014 a la familia de Juan Ramón Matta Ballesteros⁸, primer capo narcotraficante identificado en Honduras en la década de los ochenta y quien estuviera ligado a los carteles colombianos y mexicanos, además de a la estructura militar coludida a la narcoactividad de los setenta. Entre 2011 y 2014 se identifican al menos cinco estructuras del narcotráfico (diagrama 2).

1.4.2. CARTEL DE LOS VALLE

Dirigido por un clan familiar de cinco hermanos, además de la esposa de uno de ellos, estableció su centro de operaciones en El Espíritu, departamento de Copán, desde donde coordinaba con sus conexiones en Guatemala el envío de entre 5 y 20 toneladas de cocaína al mes desde Honduras hacia Estados Unidos y transferían el dinero producto de la actividad ilícita hacia el sur (diagrama 3).

La captura de Digna Azucena Valle Valle el 20 de julio de 2014 en Fort Lauderdale, estado de La Florida, en Estados Unidos, fue el inicio del debilitamiento de este cartel del occidente hondureño, pues luego de que internacionalmente trascendiera su captura, las autoridades hondureñas iniciaron un operativo dirigido a la incautación de bienes de este cartel⁹. Así, la Fiscalía contra el Crimen Organizado, la Dirección de Lucha contra el Narcotráfico, la Policía Militar, la Unidad de Investigación Sensitiva, la Oficina Policial de Información Financiera y el grupo Financiero de la Unidad de Privación de Dominio aseguraron cincuenta y dos costosos bienes a este cartel¹⁰.

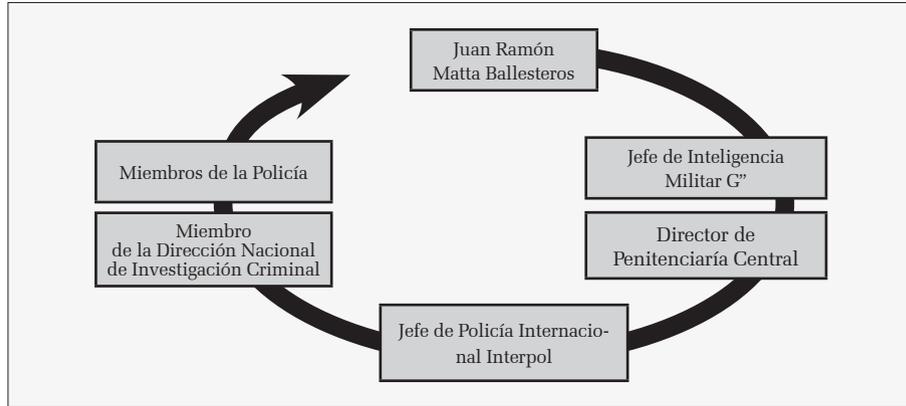
1.4.3. CARTEL H

El 7 de octubre de 2014 es capturado Héctor Emilio Fernández Rosa, uno de los capos del narcotráfico que operaba en la ciudad de San Pedro Sula, departamento de Cortés, y en la zona noroccidental del país¹¹, dirigiendo el denominado cartel H, cuya residencia estaba apenas a unos pocos kilómetros del cuartel general de la policía hondureña.

1.4.4. CARTEL LOBO

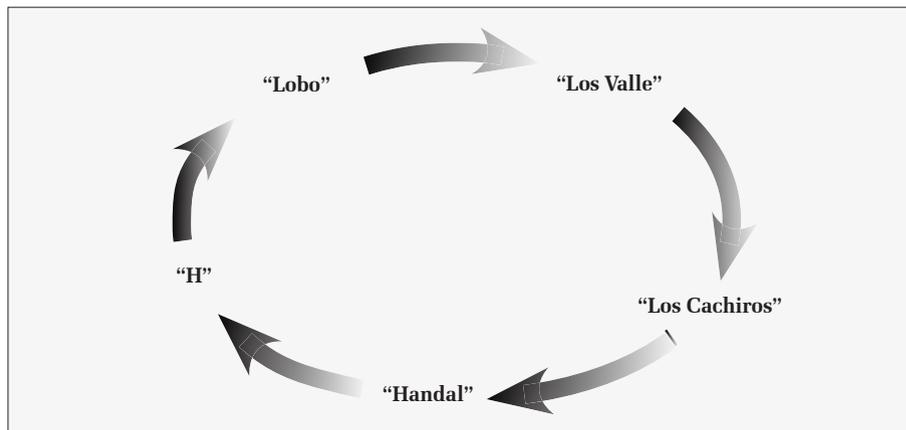
Dirigido por Carlos Lobo (el *Negro Lobo*), identificado por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos¹² como “un operador de Centroamérica del cartel de Sinaloa” (dirigido por Joaquín Guzmán Loera), traficaba la droga desde Colombia, Panamá y Honduras hacia Estados Unidos, en

DIAGRAMA 1. ESTRUCTURA MILITAR COLUDIDA CON EL NARCOTRÁFICO, DÉCADA DE LOS SETENTA



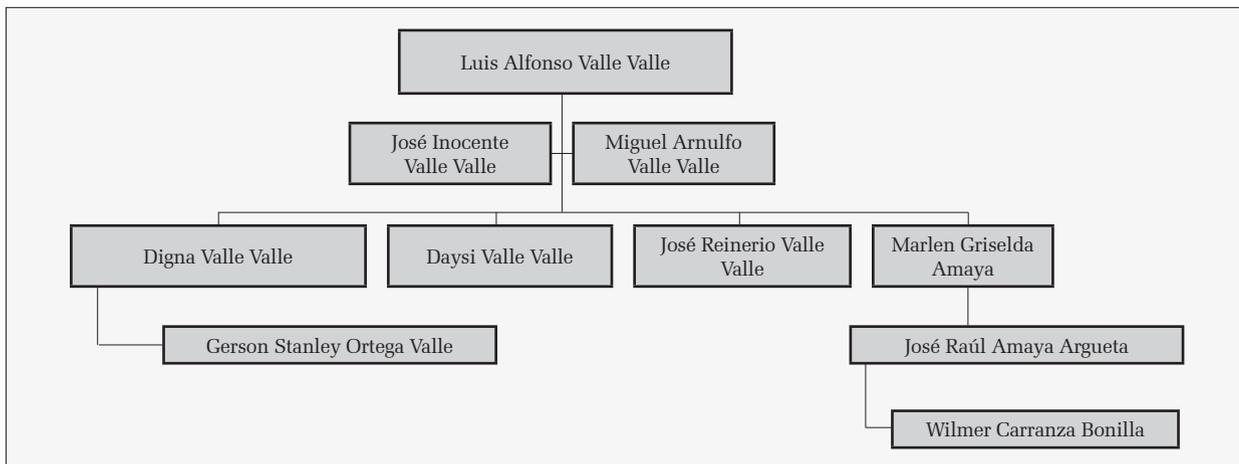
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Landaverde, 2009.

DIAGRAMA 2. ESTRUCTURA DEL NARCOTRÁFICO EN HONDURAS



Fuente: elaboración propia con datos de monitoreo de medios 2015.

DIAGRAMA 3. ESTRUCTURA DEL CARTEL DE LOS VALLE



Fuente: elaboración propia con datos de *La Prensa*, 2015. <http://www.laprensa.hn/sucesos/788060-410/extraditan-a-eua-a-jos%C3%A9-inocente-valle-y-griselda-amaya>; *El Heraldo*, 2015. <http://www.elheraldo.hn/pais/883081-214/capturan-a-extraditible-vinculado-a-los-valle-en-el-occidente-de-honduras>; y *El Tiempo*, 2015. <http://www.tiempo.hn/en-audiencia-de-pruebas-policia-extraditible-vinculado-a-los-valle-valle/>

alianza con los carteles de los Cachiros, Sinaloa y algunos de Guatemala. La tabla 3 presenta las incautaciones de bienes a este cartel.

Cuando fue capturado, Juving Alexander Suazo Peralta¹³, identificado como el brazo derecho del jefe de este cartel, no tenía ninguna acusación ni orden de captura en los sistemas policiales hondureños, y las autoridades nacionales se enteraron de su participación en esta estructura criminal cuando el gobierno de Estados Unidos lo solicitó en extradición por medio del Distrito Sur del Estado de la Florida, por delitos ligados a narcoactividad¹⁴, transporte de al menos 5 kilogramos de cocaína a ese país y posesión para distribución de drogas en embarcación sujeta a leyes y controles estadounidenses¹⁵.

1.4.5. CARTEL DE LOS CACHIROS

Identificado por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos y acusado de tráfico internacional de droga y lavado de activos, ha sido liderado por los hermanos Javier Heriberto y Davis Leonel Rivera Maradiaga, con la complicidad de sus familiares Santos Isidro Rivera Cardona (padre), Esperanza Caridad Maradiaga López (madre), Maira Lizeth Rivera Maradiaga (hermana), Santos Isidro Rivera Maradiaga (hermano) y Bismark Antonio Lira Girón, líder de célula Cachira para Nicaragua¹⁶. Acusados en Nicaragua por conspiración en el transporte internacional de drogas ilícitas, lavado de dinero, financiamiento ilícito de narcóticos y crimen organizado, además de ser señalados de controlar gran parte de los movimientos de droga desde Colombia hacia Honduras y Guatemala para su traslado por tierra, mar y aire (incluyendo el control del 90% de las pistas clandestinas en Honduras) a Estados Unidos. La tabla 4 muestra los bienes incautados a los Cachiros.

El temor de ser asesinados en Honduras por otras estructuras criminales obligó a los líderes de los Cachiros a entregarse a autoridades estadounidenses. Así, el 14 de enero de 2015 ocu-

rió la entrega de Devis Leonel Rivera Maradiaga en territorio caribeño de las Bahamas, y el 21 de enero del mismo año, Javier Eriberto Rivera Maradiaga se entregó a la División Antinarcóticos de Estados Unidos en el estado de La Florida, luego de haber salido de la comunidad de Francia, departamento de Colón, hacia aguas internacionales hasta su arribo a la Florida¹⁷.

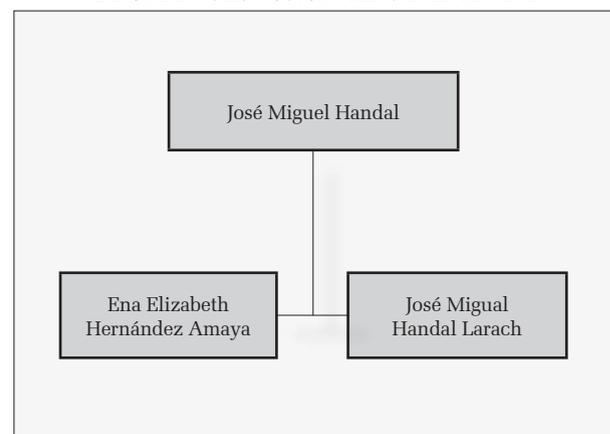
En mayo del 2015 fue capturado otro personaje ligado a este cartel, Fabio Lobo Lobo, hijo del expresidente Porfirio Lobo Sosa¹⁸. La captura la realizó la DEA en Haití, para luego trasladarlo a la ciudad de Nueva York, en donde enfrentaría su proceso judicial.

1.4.6. CARTEL HANDAL

En abril de 2013, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos declaró como narcotraficantes al empresario hondureño José Miguel Handal (*Chepe Handal*), a su esposa Ana Elizabeth Hernández Amaya y a su padre, José Miguel Handal Larach (diagrama 4). Luego de su captura por autoridades hondureñas, enfrentó un proceso penal en el sur de la Florida por asociación ilícita por distribución de varias toneladas de cocaína que sería distribuida en el territorio de Estados Unidos¹⁹.

En la tabla 5 pueden verse los bienes incautados a los Handal.

DIAGRAMA 4. ESTRUCTURA DEL CARTEL HANDAL



Fuente: *El Herald*, Sucesos, 2015.

TABLA 3. INCAUTACIONES AL CARTEL LOBO

Bien incautado	Sitio de la incautación	Departamento
Dieciocho botes pesqueros	Roatán	Islas de la Bahía
Nueve terrenos de la urbanización Jardín del Este	La Ceiba	Atlántida
Una casa de playa	Tela	Atlántida
Tres embarcaciones	Tela	Atlántida
Una vivienda	José Santos Guardiola, Roatán	Islas de la Bahía
Tres lanchas	Roatán	Islas de la Bahía
Cuatro empresas de exportación y comercialización de productos del mar	Roatán y La Ceiba	Islas de la Bahía y Atlántida
Veintidós vehículos (siete blindados)		
Cuarenta y tres viviendas	Diversos sitios: Colonia Trejo, Río Piedras, Residencial Barrial,	
Una hacienda	Esparta	Atlántida
Cuenta bancaria con 10'000.000 de lempiras		
Cuenta bancaria con 134.410. dólares americanos		

Fuente: elaboración propia con datos de *La Prensa*, 2014: <http://www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/744948-96/carlos-negro-lobo-se-declara-ante-eua-culpable-de-narcotr%C3%A1fico>

TABLA 4. INCAUTACIONES A LOS CACHIROs*

Bien incautado	Sitio de la incautación	Departamento
Empresa Agricultores del Norte, S de RL bajo Capital Variable, S. A.	Barrio El Centro, Las Brizas, Miraflores, Los Laureles, municipio de Tocoa	Colón
Empresa Palma del Bajo Aguán, S. A. (Planta extractora de aceite)	Bajo Aguán, municipio de Bonito Oriental	Colón
Empresa Minera Mi Esperanza S. A.	Tocoa	Colón
Empresa Inmobiliaria Rivera Maradiaga, S. A. de Capital Variable	Tocoa	Colón
Empresa Inversiones Turísticas Joya Grande, S. A. de Capital Variable (zoológico y ecoparque)	Santa Cruz de Yojoa	Yoro
Hotel El Encanto	Santa Cruz de Yojoa	Yoro
Posada El Rey	Santa Cruz de Yojoa	Yoro
Sesenta y un bienes inmuebles		
Sesenta y cuatro cuentas bancarias a plazo fijo en lempiras y dólares americanos		
Ocho sociedades mercantiles		
Cuatro establecimientos comerciales		

* Monto total de incautaciones: 500'000.000 de dólares americanos producto de la compra de cocaína a carteles colombianos que luego vendían a los mexicanos como el cartel de Sinaloa.

Fuente: elaboración propia con datos de *La Prensa*, 2014.

TABLA 5. INCAUTACIONES A LOS HANDAL

Bien incautado	Sitio de la incautación	Departamento
Cuatro residencias	Col. Juan Lindo, San Pedro Sula	Cortés
Catorce propiedades		
Empresa Easy Cash Corporación Handal	San Pedro Sula	Cortés
Empresa Autopartes Handal		Cortés
Empresa Honduras Security		Cortés
Empresa Supertiendas Handal		Cortés
Empresa Inversiones J y C Sociedad de Responsabilidad Limitada	San Pedro Sula	Cortés
Empresa Inversiones J y E Sociedad de Responsabilidad Limitada	San Pedro Sula	Cortés
Empresa Handal Carta Buena	San Pedro Sula	Cortés
Empresa Inversiones Los Zorzales Sociedad de Responsabilidad Limitada	San Pedro Sula	Cortés

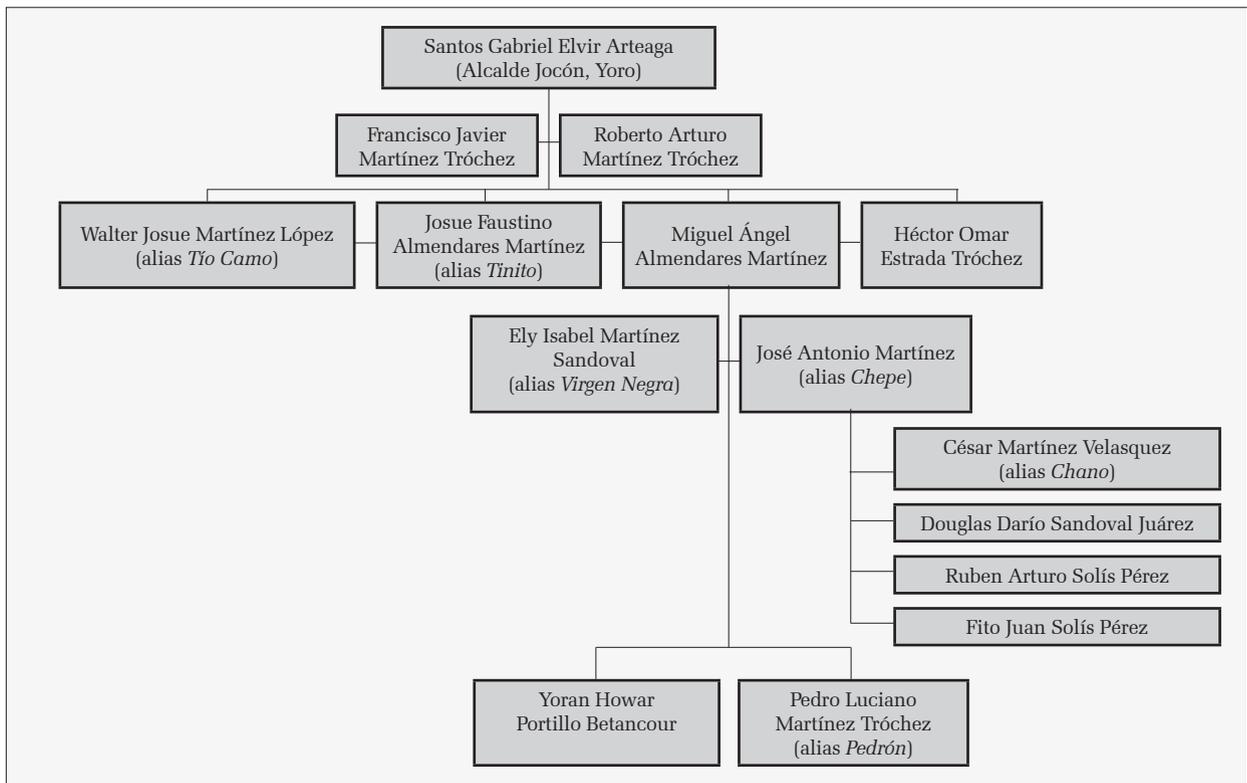
1.5. GRUPOS CRIMINALES

Los grupos criminales se han identificado en varios municipios del país, dedicándose algunos a una actividad criminal específica y otros a todo un catálogo de delitos. Entre ellos resaltan el denominado grupo de los Solís, dedicado al sicariato y al robo de ganado vacuno, y cuya particularidad reside en que su líder se desempeñaba como alcalde en el municipio de Jocón, departamento de Yoro, en el oriente del país (diagrama 5)²⁰.

Durante el proceso investigativo se identificó el asesinato de al menos cinco víctimas, entre ellas un regidor de esa alcaldía municipal²¹.

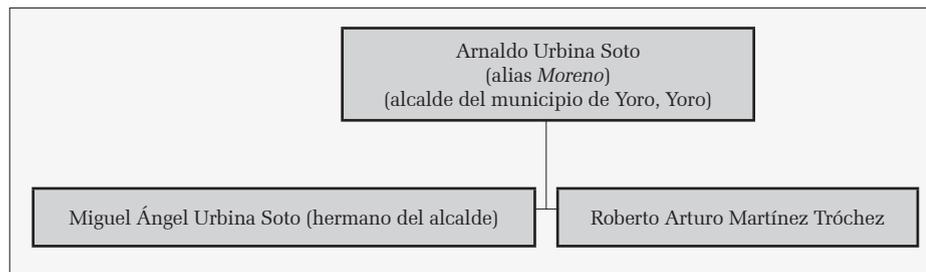
La implicación de alcaldes en este tipo de organizaciones ha sido establecida en más de un caso: en 2014, el del municipio de Yoro, cabecera del departamento de Yoro, fue identificado como líder de un grupo dedicado al tráfico ilícito de drogas, al lavado de activos, la expropiación ilegal de tierras y el porte ilegal de armas de fuego (diagrama 6)²².

DIAGRAMA 5. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA BANDA LOS SOLÍS



Fuente: La Prensa, Sucesos, 2015.

DIAGRAMA 6. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA BANDA URBINA SOTO



Fuente: La Prensa, Judiciales, 2014.

Este grupo operaba en los territorios de Locomapa, Río Abajo, Las Trojas y Yoro, en ese departamento. Entre los bienes incautados a esta estructura había diez propiedades, vehículos, armas y animales exóticos.

En 2015 se produjo la captura del alcalde del municipio de San Francisco en el departamento de Atlántida, al norte de Honduras, por tráfico de drogas, tráfico de armas y lavado de activos (diagrama 7)²³.

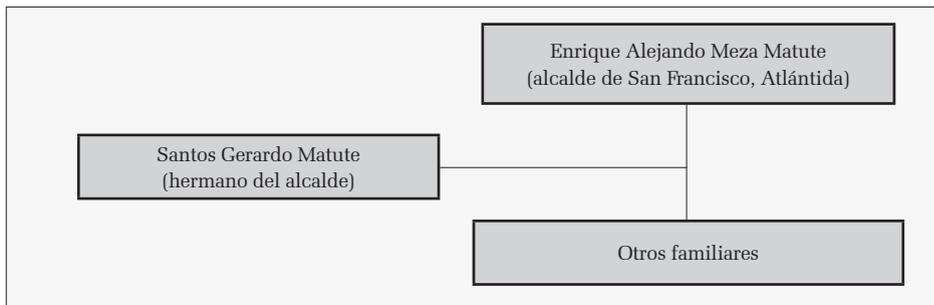
Entre los bienes decomisados a esta estructura había dieciocho propiedades, doce armas de fuego, doce vehículos, 60.000 lempiras, dos vehículos blindados y dos caballos peruanos.

1.6. MARAS Y PANDILLAS

En Honduras se registran dos Maras de mayor connotación: la Mara Salvatrucha y la Mara 18, aun cuando también se reportan otras emergentes, como el Combo de los que no se dejan, la Mara 61, los Benjamines y los Chirizos, que han estado ejerciendo control territorial sobre barrios y colonias de zonas marginadas en las dos principales ciudades del país: Tegucigalpa y San Pedro Sula.

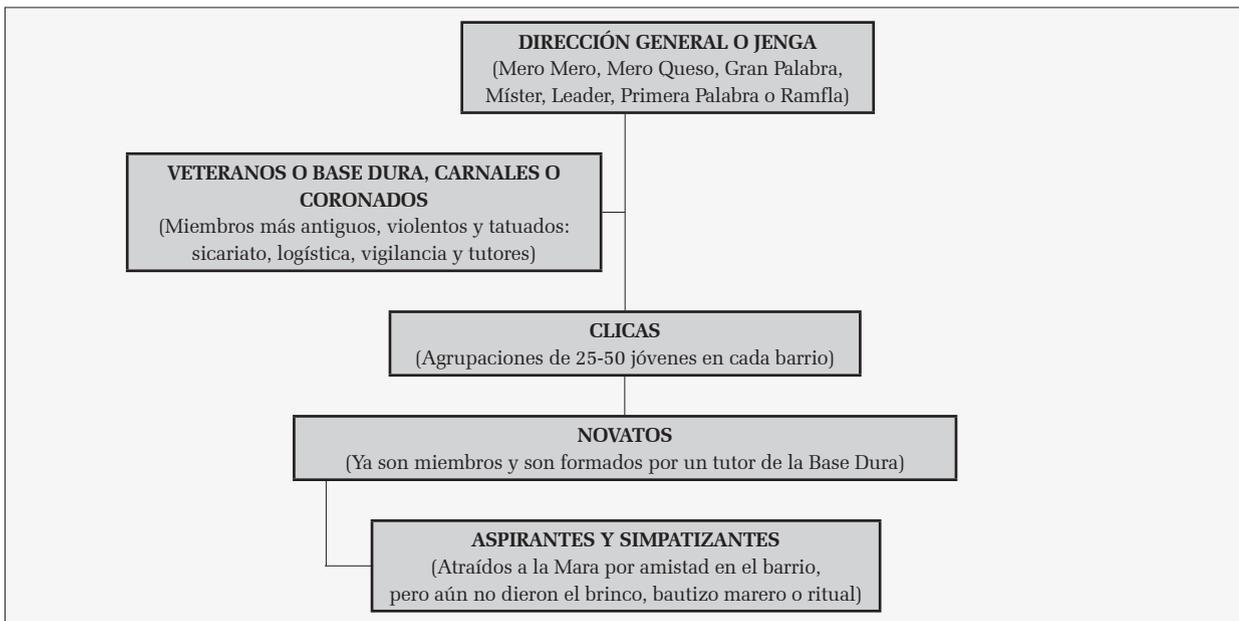
La estructura organizativa de las Maras es vertical y se divide en compartimientos llamados clicas, de modo que cuando la autoridad captura una clicca no afecta a toda la organización como tal (diagrama 8). Cabe mencionar, además,

DIAGRAMA 7. ESTRUCTURA DE LA BANDA MEZA MATUTE



Fuente: *El Heraldo*, Sucesos, 2015.

DIAGRAMA 8. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LAS MARAS



Fuente: elaboración propia con datos de <http://cear.es/wp-content/uploads/2013/10/CENTROAMERICA.-2013.-Maras.pdf>

que esa estructura se mantiene incluso dentro de los centros penitenciarios.

En marzo de 2015 cincuenta y un líderes de Maras internos en centros penitenciarios del país fueron trasladados, para desmontar las actividades criminales que desde allí coordinaban y controlaban: secuestro, extorsión, sicariato y asesinato de niños que se rehusaran al reclutamiento forzado²⁴.

A pesar de ello, los gatilleros de estos grupos siguen haciendo efectivas las dinámicas de violencia mortal que rodea la práctica de la extorsión en los pequeños negocios informales de algunas ciudades.

2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LAS DROGAS: ESTADO ACTUAL Y PROCESOS DE REFORMA EN MARCHA O RECIENTES

La política contra las drogas en Honduras ha sido reformada a partir de 2010 e incluye varias estrategias implementadas entre entonces y 2015, concentradas en el fortalecimiento institucional y el control del delito mediante la expedición de leyes que establecen nuevas figuras penales y el endurecimiento de las penas a delitos ligados al crimen organizado, además de la persecución penal, la reforma parcial de las instituciones de seguridad, defensa y justicia, la implementación de un modelo de extradición de capos de la droga, la privación del dominio de bienes de origen ilícito y la militarización de la seguridad interna, entre otras.

El diagrama 9 presenta dieciocho de las estrategias contenidas en la política contra las drogas.

A continuación se resumen estas estrategias:

- ♦ Primera
Implementada en 2010 con la creación de la ley contra el financiamiento del terrorismo (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2010. Decreto 241-2010), con el fin de tomar medidas de prevención, localización,

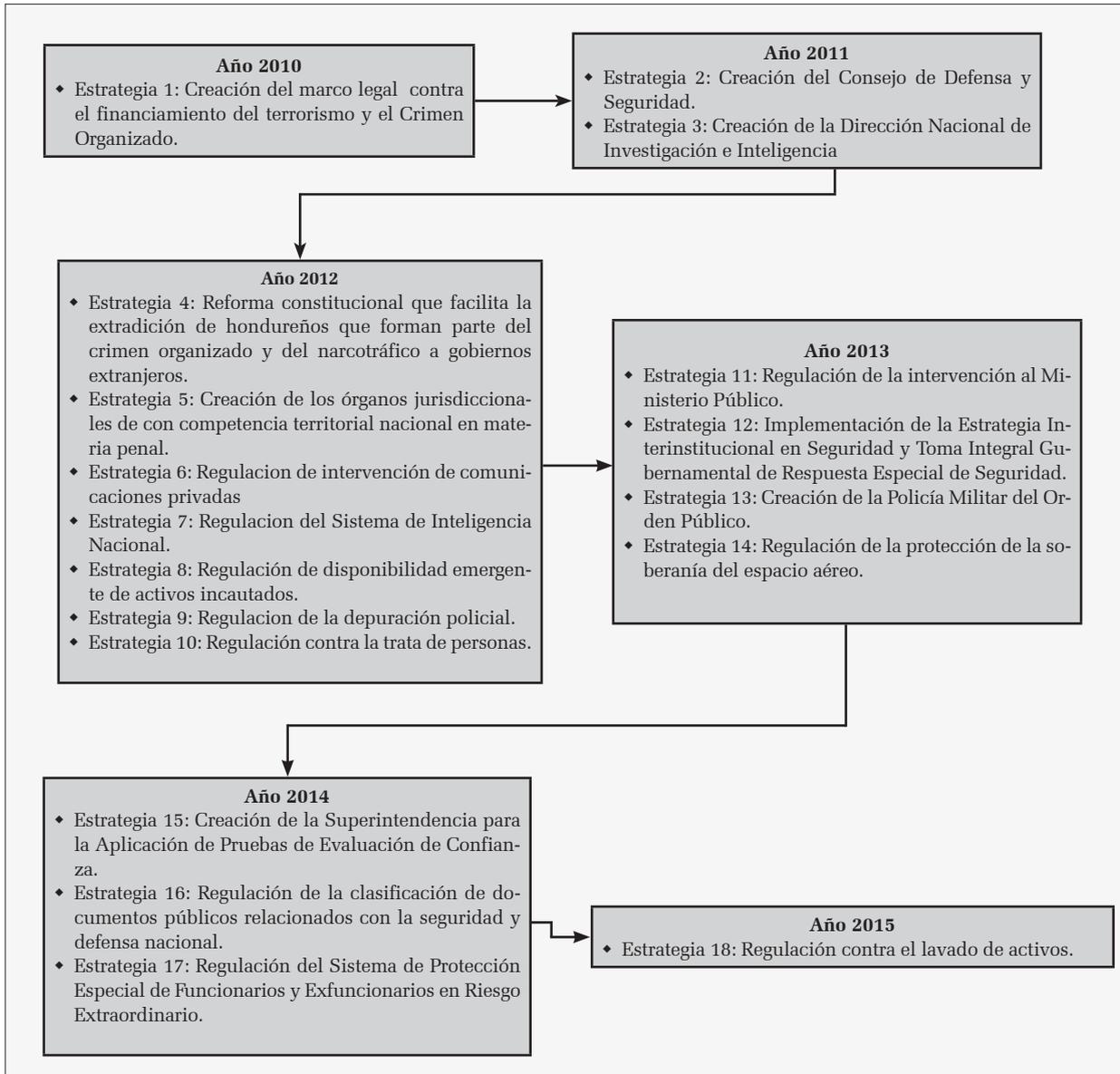
represión y control de las actividades orientadas al financiamiento del terrorismo. Esta ley contiene también la tipificación de la figura de “tráfico de dinero” o traslado fronterizo de dinero, consistente en disponerse a entrar o salir de un puerto fronterizo de Honduras cargando, transportando, trasladando, llevando y trayendo por sí mismo o por medio de otra persona o por cualquier otro medio, dinero en efectivo en documentos negociables al portador o bienes de convertibilidad inmediata, por valor igual o mayor a diez mil dólares americanos (US\$10.000 o habiendo omitido efectuar una declaración jurada sobre estos activos. Esta ley tiene efectos igualmente para los delitos de lavado de activos propios del crimen organizado, y desde que entró en vigencia procuró la incautación de miles de dólares en puertos fronterizos hondureños.

- ♦ Segunda

En 2011 se creó un órgano permanente encargado de rectorar, diseñar y supervisar las políticas generales en materia de seguridad, defensa nacional e inteligencia: el Consejo de Defensa y Seguridad (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2011. Decreto 239-2011), dependiente directamente del presidente de la República y compuesto por todos los titulares de las instituciones del sector seguridad y justicia. Este decreto produjo la inconformidad en buena parte de la sociedad civil hondureña, debido a la dependencia del poder ejecutivo a la que quedan sujetas instituciones de carácter autónomo como lo son el poder judicial (tercer poder del estado) y el Ministerio Público.

Para el funcionamiento operativo del Consejo, la ley dispone la creación de la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia, entidad a cargo de ejecutar la política pública de defensa y seguridad que establezca el Consejo. Lo cual adquirió mayor importancia por la disposición de otras estrategias que estarían a cargo de esta Dirección, detalladas más adelante.

DIAGRAMA 9. POLÍTICA CONTRA LAS DROGAS EN HONDURAS, 2010-2015



Fuente: elaboración propia.

♦ Tercera

A comienzos del segundo trimestre de 2011 se creó la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia, con la finalidad de desarrollar actividades de investigación e inteligencia estratégica para proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos y residentes en el país; además de otras funciones como prevenir y contrarrestar amenazas internas o externas contra el orden constitucional y ejecutar las políticas públicas que en materia de defensa y seguridad establezca el

Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, es decir “la figura presidencial” desde el poder ejecutivo como su autoridad máxima.

♦ Cuarta

En enero de 2012 se establecieron las bases de la estrategia de extradición de capos del narcotráfico mediante la reforma constitucional del artículo 102, conocida también como ley de extradiciones, que facilitó la expatriación y entrega de hondureños a estados extranjeros (Congreso Nacional de la República

de Honduras, 2011. Decreto 269-2011) cuando se trata de casos relacionados con delitos de tráfico de estupefacientes o cualquiera de sus tipologías, terrorismo y cualquier otro ilícito de criminalidad organizada, y cuando exista tratado o convenio de extradición con el país solicitante.

♦ Quinta

Para acompañar el proceso de extradición fueron creados los órganos jurisdiccionales con competencia territorial nacional en materia penal (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2010. Decreto 247-2010), como una entidad judicial excepcional para el conocimiento y juzgamiento de delitos cometidos por el crimen organizado que incluyen: 1) asesinato; 2) tráfico ilícito de drogas; 3) secuestro; 4) robo de vehículo; 5) lavado de activos; 6) trata de personas; 7) explotación sexual comercial; 8) terrorismo; y 9) delitos forestales. Estos órganos deben conocer además de las acciones de privación de dominio de bienes de origen ilícito y adquirirían importancia vital dentro de la política de drogas del país, debido a que serán los garantes legales de una serie de acciones que se desarrollarán a partir de 2013.

♦ Sexta

De 2011, consiste en la creación de un sistema de intervenciones telefónicas a partir de la expedición de la ley especial sobre intervención de las comunicaciones privadas (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2011. Decreto 243-2011), cuya finalidad es establecer el marco legal de regulación sobre el procedimiento de la intervención de las comunicaciones como mecanismo excepcional de investigación, a fin de constituirse en una herramienta esencial en la lucha contra la criminalidad organizada.

La ley tiene como objeto intervenir escuchas telefónicas a casos concretos determinados por un juez, para lo cual se creó la Unidad de Intervención de la Comunicaciones (UIC), como de-

pendencia de la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia dependiente, a su vez, del Consejo de Defensa y Seguridad, es decir dependiente directamente de la figura presidencial. Lo anterior produjo también numerosos señalamientos de vulneración a los derechos humanos por parte de las organizaciones defensoras de los derechos humanos y de algunos periodistas de los medios de la oposición en el país, por los señalamientos constantes de intervención de líneas telefónicas.

Esta ley incluye asimismo la obligación a las empresas de telefonía de registrar e identificar a todos los propietarios de números de teléfonos y SIM de aparatos telefónicos, indicando la cancelación inmediata de quienes luego de noventa días no cumplan con esa disposición.

♦ Séptima

Fue la estructuración del marco de actuaciones del componente de inteligencia, por lo que se emitió la ley de inteligencia nacional (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2012. Decreto 211-2012), que establece el marco jurídico y regula los principios, la organización, las funciones, la coordinación y el control de la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia. Entre sus principales funciones están la de apoyar la desarticulación de estructuras del crimen organizado cuando representen amenazas contra la seguridad y la defensa nacional, y contrarrestar actos que atenten gravemente contra la gobernabilidad, la administración pública y proteger a las instituciones del estado de la influencia del crimen organizado.

Incluye la creación del Comité de Inteligencia Estratégica como único ente técnico consultivo para contribuir a la formulación y ejecución de políticas públicas en materia de seguridad, defensa e inteligencia.

♦ Octava

Con la justificación de la necesidad de recursos institucionales, se incorpora una estrate-

gia que permite disponer de los bienes incautados a las estructuras del crimen organizado y narcotráfico: la ley de disponibilidad emergente de activos incautados (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2013. Decreto 23-2012), para regular la asignación inmediata de bienes incautados, como dinero en efectivo o cualquier instrumento monetario, muebles o inmuebles, de acuerdo con los siguientes porcentajes: 26,7% al Ministerio Público y la Secretaría de Seguridad, 26,6% a la Secretaría de Defensa, 10% a la de Estado del despacho Presidencial para el programa de Bono diez mil, y 10% para la Secretaría de Estado en el despacho de Desarrollo Social. Lo anterior con el fin de fortalecer la lucha frontal en contra de la criminalidad organizada, así como programas sociales en general, y, especialmente, los de prevención y reinserción de jóvenes en riesgo social. Estas distribuciones presupuestarias no han tenido rendición de cuentas y en términos de transparencia hay una demanda cada día mayor por parte de la sociedad civil, puesto que la auditoría social en este tipo de asuntos se ha vuelto casi imposible.

- ♦ Novena

Debido a la muerte de dos jóvenes universitarios a manos de policías activos en el último trimestre de 2011, y a la exposición pública de la colusión criminal y la corrupción de algunos miembros de la Policía Nacional, a mediados de 2012 se aprobó una estrategia orientada a la depuración policial, mediante la ley especial para la depuración policial (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2012. Decreto 89-2012), cuyo objeto era la declaración de emergencia nacional en materia de seguridad pública que permitiera un proceso expedito de depuración de la Policía Nacional. Estrategia que no resultó efectiva debido al carácter violatorio de algunas garantías constitucionales en el proceso de separación de varios policías, que al final volvieron a la institución por medio de resoluciones emitidas por la Corte Suprema de Justicia.

- ♦ Décima

Para enfrentar la trata de personas se expidió la ley especial contra este delito (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2012. Decreto 59-2012), ley que define el marco jurídico e institucional necesario para prevenir y combatir la trata, así como para la atención a sus víctimas. Como órgano desconcentrado de la Secretaría de Derechos Humanos se creó la Comisión Interinstitucional contra la Explotación Sexual Comercial y trata de Personas (Cisesct), con partida presupuestal anual propia, para promover la coordinación de acciones encaminadas a la prevención, atención y erradicación de estos delitos en sus diversas manifestaciones. Esta estrategia no ha dado los frutos esperados debido a la reforma que se hiciera en la Secretaría de Derechos Humanos y a la falta de recursos de la Cisesct, en proceso de consolidación.

- ♦ Undécima

En abril de 2013 se decide la depuración del Ministerio Público mediante su intervención, para lo cual se emite la ley especial de intervención del ministerio público (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2013. Decreto 59-2013), que crea la Comisión Interventora del Ministerio Público, para implementar los procesos y las políticas que permitan hacer más eficiente la labor de la institución para lograr el cumplimiento de las metas y objetivos de su competencia. Durante seis meses, la Comisión hizo algunos cambios administrativos a la institución, sin más impacto que el nombramiento de algunos personajes clave en las direcciones de Fiscalía, Medicina Forense y Recursos Humanos, y en fiscalías importantes como la encargada de luchar contra la corrupción.

- ♦ Duodécima

Con todas las estrategias incorporadas a la política de drogas hasta ese momento, en que se habían creado los órganos judiciales, de inteligencia, depuración constitucional y

demás, ahora le llegó el turno a la creación de nuevas unidades de control del delito, por lo cual se decretó la Estrategia interinstitucional en seguridad y toma integral gubernamental de respuesta especial de seguridad (Tigres) (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2013. Decreto 103-2013), que implicó la participación de las instituciones del estado de Honduras en materia de seguridad y justicia con el fin de hacer frente de manera integral a las principales amenazas contra la seguridad pública, mediante el uso de todas las capacidades humanas, investigativas, técnicas, científicas, legales y presupuestarias requeridas.

La estrategia incluye la creación de la Unidad Integral Gubernamental de Respuesta Especial de Seguridad conocida como Tigres, un órgano especial de la Policía Nacional que opera bajo la estrategia que le da vida y con acompañamiento de fiscales y jueces especiales con competencia nacional y experiencia contra el crimen organizado. A pesar de la certificación de pruebas de confianza que recibieron los miembros de Tigres, el escandaloso caso de corrupción de veintidós de sus miembros por la extracción de 1,3 millones de dólares incautados al cartel de los Valle puso en entredicho de nuevo la efectividad de esta estrategia, pero sobre todo la de la depuración policial²⁵.

- ◆ Treceava

Meses después se aprobó la estrategia más discutida hasta la actualidad (2015): la militarización de la seguridad interna, con la asignación de funciones policiales a los militares mediante la expedición de la ley de la Policía Militar del Orden Público (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2012. Decreto 168-2013), integrada por elementos de las Fuerzas Armadas para cumplir las tareas que la Constitución de la República de Honduras le atribuye a las Fuerzas Armadas en sus artículos 272 a 274: garantizar la soberanía nacional, el mantenimiento y la conservación del orden público, acudir en auxilio

de la ciudadanía para salvaguardar la seguridad de las personas y sus bienes en cooperación con la Policía Nacional, ejercer tareas de investigación e inteligencia en el combate de actividades del crimen organizado y demás otorgadas a la Policía Nacional. Todas estas tareas de la Policía Militar del Orden Público se deben llevar a cabo en coordinación con la fuerza interinstitucional (Tigres) y con el acompañamiento de jueces y fiscales con jurisdicción y competencia nacional.

La salida de los militares a la calle también ha sido objeto de señalamientos por parte de las organizaciones de derechos humanos, que registran casos de graves violaciones en esta materia y abuso de autoridad por parte de los soldados, que al ignorar el marco jurídico de actuaciones de la policía han protagonizado hechos de asesinato, violación sexual y agresión física a ciudadanos indefensos.

- ◆ Catorceava

Posteriormente se incorporó una estrategia para controlar la actividad aérea. Para ello se decretó la ley de protección de la soberanía del espacio aéreo (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2013. Decreto 347-2013), con la finalidad de establecer un marco legal de actuación en el seguimiento, la indagación, interceptación, persuasión y neutralización definitiva de las aeronaves que infrinjan las disposiciones sobre la navegación aérea establecidas en las leyes de Honduras y en los convenios de aeronáutica civil y sus anexos suscritos y ratificados por el estado.

Esta ley causó gran polémica y un desacuerdo entre las autoridades de Estados Unidos y las de Honduras, por la violación a los derechos humanos que representa la autorización a la “destrucción definitiva” en casos en los que se intercepten aeronaves no identificadas o no autorizadas, que: “serán sometidas al uso progresivo de la fuerza, a través de la indagación, interceptación, persuasión, convencimiento y como uso máximo la *neu-*

tralización definitiva de la amenaza la cual debe ser ordenada por el secretario de Estado en el despacho de Defensa Nacional”.

De acuerdo con la ley, la aplicación de dicha medida queda sujeta a las siguientes circunstancias: 1) si la aeronave ha ingresado al territorio nacional sin un plan de vuelo aprobado; 2) la inobservancia del plan de vuelo y la ruta ATS; 3) si incumple con los informes de posición; 4) si se abstiene de hacer comunicaciones aeroterrestres vocales constantes; 5) si no se identifica ante los órganos de control del tráfico aéreo, provee información falsa o apaga los sistemas de identificación de la aeronave; 6) si no obtiene autorización para volar sobre el territorio o no cumple con las disposiciones de estos mismos órganos; 7) si ignora las instrucciones de la aeronave interceptora, sean estas transmitidas por radiocomunicación o bajo el procedimiento de señales previstas en el reglamento del aire.

A pesar de ello, las aeronaves han seguido entrando al país: en 2014, una avioneta fue encontrada abandonada totalmente destruida en la Mosquitia hondureña en el departamento de Gracias a Dios²⁶; mientras que en julio de 2015 otra fue hallada abandonada en el municipio de Roatán, departamento de Islas de la Bahía, en donde luego de aterrizar las luces del aeropuerto se apagaron mientras la tripulación bajaba de la aeronave. Un día después, los dos pilotos de la nave salieron de Honduras en una aerolínea comercial, sin más detalles²⁷. En septiembre del mismo año, una aeronave fue encontrada parcialmente calcinada en el municipio de San Esteban, departamento de Olancho, sin número de serie de la avioneta, sin que hubiera capturas ni datos sobre el dueño del terreno en donde se encontró, y sin que los cuerpos de seguridad dieran mayores explicaciones del caso²⁸. Estos son solo tres ejemplos de la poca efectividad de la ley cuando no existen mecanismos de control y seguimiento de su implementación.

♦ Quinceava

En marzo de 2014 se planteó la estrategia de crear un órgano de evaluación de funcionarios públicos del sector de seguridad y justicia, para lo cual se expidió la ley general de la superintendencia para la aplicación de pruebas de evaluación de confianza (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2013. Decreto 254-2013), que incluye la creación de una Superintendencia para la aplicación de pruebas de evaluación de confianza y de los órganos desconcentrados del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, a los servidores de la Policía Nacional, el Ministerio Público, el poder judicial y las Fuerzas Armadas de Honduras, y a los funcionarios que están sujetos a estas pruebas para garantizar la confiabilidad de los servidores públicos en sus cargos. Dicha estrategia no tuvo ningún efecto porque no fue puesta en práctica, aun cuando la ley no ha sido derogada.

♦ Decimosexta

Posteriormente surgió la estrategia para clasificar ciertos documentos de defensa y seguridad mediante la creación de la ley para la clasificación de documentos públicos relacionados con la seguridad y defensa nacional (Congreso Nacional de la República de Honduras. 2014. Decreto 418-2013), ley que regula este proceso, lo mismo que sus efectos y las medidas protectoras que se deben brindar a aquellas materias consideradas como clasificadas, por ser de interés nacional en seguridad y defensa nacional.

Esta ley designa al Consejo de Defensa y Seguridad, por medio de la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia, para velar por la conservación y mejora de los sistemas de protección, incluyendo la promoción de las acciones penales, civiles y administrativas correspondientes. La principal crítica que se le hace es por la opacidad con que se pretende manejar la información pública, limitando el derecho a su acceso, incluyendo la información sobre contratos realizados

con presupuestos nacionales y presupuestos producto de la vía tributaria.

♦ Decimoséptima

Dados los atentados y asesinatos de funcionarios públicos en 2013, ese año se propuso también una estrategia de protección de los funcionarios (jueces, fiscales, policías y otros), mediante la ley de protección especial de funcionarios y exfuncionarios en riesgo extraordinario (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2013. Decreto 323-2013), para regular las medidas de protección especial para las personas naturales que presten o hayan prestado su servicio al estado y que a consecuencia directa de decisiones y actuaciones inherentes a su cargo estén expuestas a riesgos extraordinarios y amenazas reales contra su integridad o la de su núcleo familiar. Además, se creó la Unidad Especial de Protección (UEP), dependiente de la Dirección General de la Policía Nacional, y en casos especiales se asignará la protección de dignatarios a las Fuerzas Armadas.

A pesar de ello, el asesinato de fiscales, jueces y policías continúa ocurriendo, sin que esta estrategia lo impida, y comienza a cuestionarse la asignación de buena parte de funcionarios policiales a la protección de funcionarios y sus familiares sin valoración rigurosa de los riesgos. El último caso de impacto es el del fiscal Roberto Aldana, que condujo el proceso de corrupción del Instituto Hondureño del Seguro Social, por lo que su riesgo aumentó tanto que fue asignado a un cargo con un organismo internacional en Francia, para su bienestar y el de su familia.

♦ Decimoctava

En abril de 2015 se expidió la ley especial contra el lavado de activos (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2014. Decreto 144-2014), para establecer las medidas y acciones concernientes al sistema de prevención, control y combate de lavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo, como forma de delincuencia organizada.

También se creó la Comisión Interinstitucional para la Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (Ciplaft), como dependencia del Consejo de Defensa y Seguridad, como órgano de coordinación responsable de asegurar que el sistema de prevención, control y combate contra los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo funcione eficientemente. Esta estrategia está siendo revalorada por algunos sectores tras el cierre forzoso del Banco Continental por parte de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros en octubre de 2015, por la designación que hiciera el Departamento de Estado de Estados Unidos de esta entidad bancaria como banco vinculado al lavado de dinero del narcotráfico.

3. CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD

3.1. CORRUPCIÓN

La corrupción ha sido factor determinante en la penetración del crimen organizado y el narcotráfico en el país, y en el consecuente debilitamiento institucional. En 2015, la encuesta LAPOP (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), 2015: 60-66) reportó niveles individuales de victimización por corrupción de 23,3%, y la percepción generalizada de corrupción asciende a 67,3 puntos, a pesar de que el país está entre los que reportan mayor confianza en su sistema judicial. Actualmente se registran varios casos que exhiben la forma sistémica en que se han venido desfalcando los recursos destinados a las instituciones públicas, dejándolas en niveles de operatividad mínimos. Entre ellas están el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), el Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados de Honduras (Injupemh), y el Instituto de la Propiedad. A continuación se exponen algunos de esos casos.

3.1.1. CORRUPCIÓN EN EL INSTITUTO HONDUREÑO DE SEGURIDAD SOCIAL

Este caso alcanzó dimensiones desproporcionadas debido a que un grupo criminal dirigido (diagrama 10) por su director ejecutivo, Mario Zelaya Rojas, se ocupó durante varios meses de extraer los fondos de la institución por medio de empresas ficticias o constituidas legalmente mediante dinámicas de sobrevaloración de bienes y servicios adquiridos en el IHSS. Todos los recursos extraídos del presupuesto de este Instituto se destinaron, por medio de estas empresas, a las cuentas personales de los implicados o a cuentas bancarias de la red de testaferros, que constituyeron piezas clave en este modelo de criminalidad bien organizada.

El caso ha tenido tal impacto en el país que ha movilizado a miles de hondureños a las calles en una justa demanda de erradicación de la corrupción y de la separación de funcionarios corruptos de las instituciones públicas, todo ello

tras la aparición de algunos cheques provenientes de fondos del IHSS para auspiciar la campaña política del Partido Nacional (partido en el gobierno).

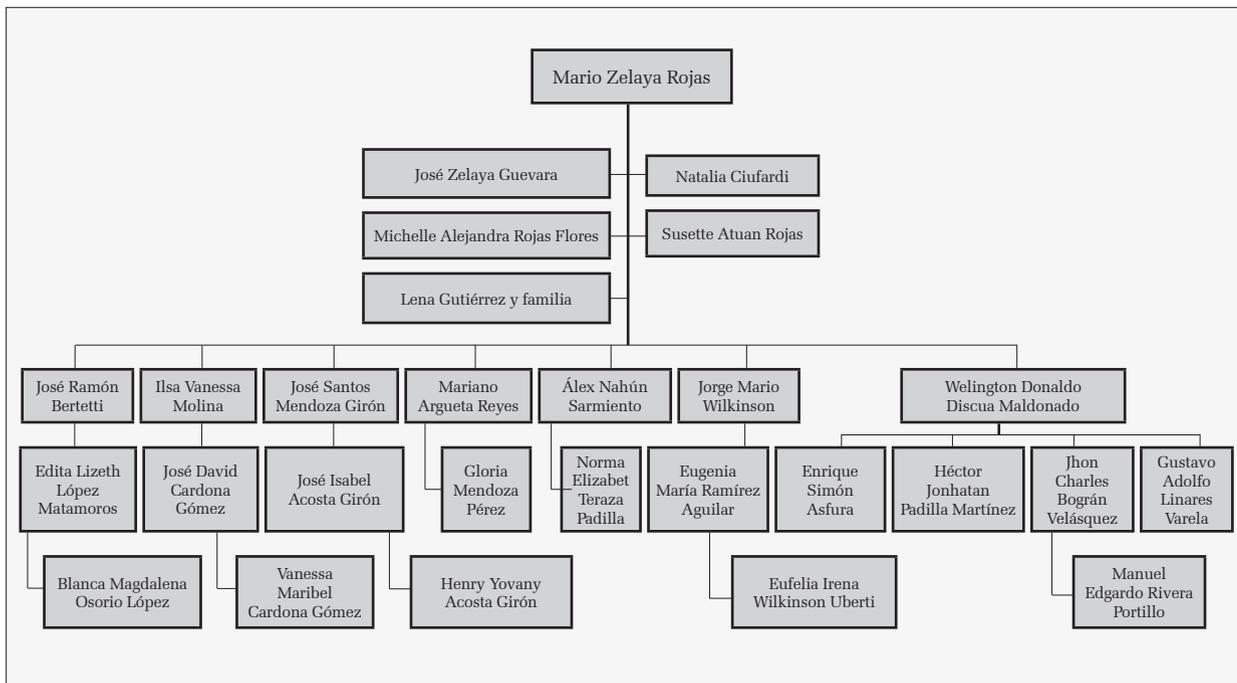
3.1.2. CORRUPCIÓN EN EL INSTITUTO NACIONAL DE JUBILADOS Y PENSIONADOS DE HONDURAS

La corrupción en esta institución, que puso en riesgo los fondos de las pensiones de miles de hondureños, se hizo evidente luego de que el Ministerio Público abriera catorce líneas investigativas²⁹. El diagrama 11 muestra la organización de la banda vinculada a este desfalco.

3.1.3. CORRUPCIÓN EN EL INSTITUTO DE LA PROPIEDAD

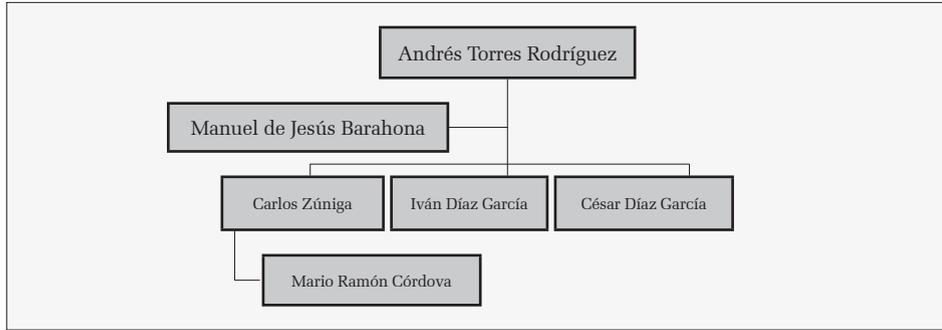
Allí se registró una banda criminal constituida por varios de sus empleados y tres exempleados que operaba en su interior (diagrama 12)³⁰.

DIAGRAMA 10. BANDA CRIMINAL VINCULADA AL ROBO DEL IHSS



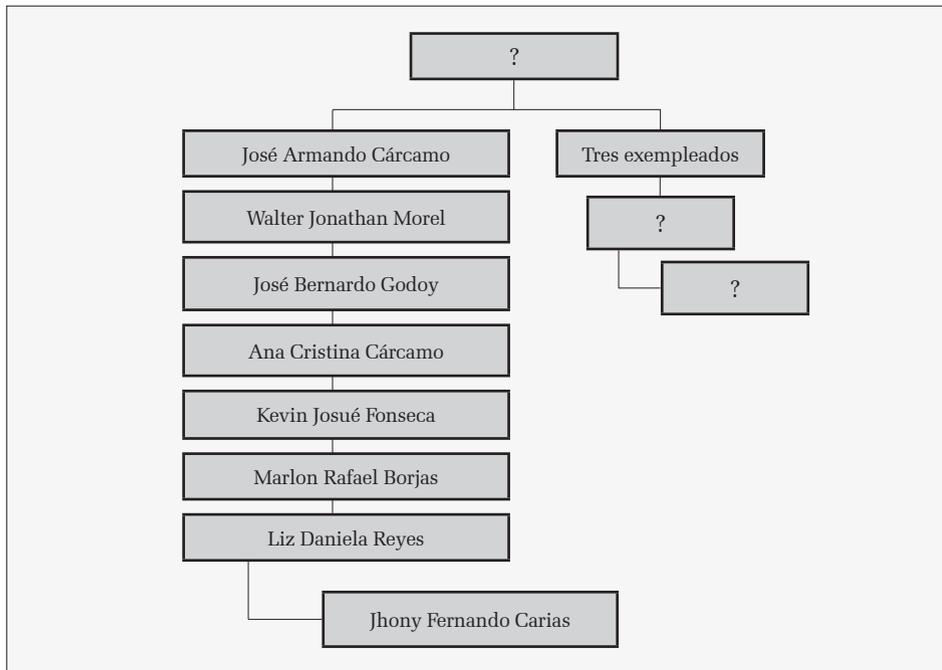
Fuente: elaboración propia con datos de *El Heraldo*. <http://www.elheraldo.hn/pais/746478-213/qui%C3%A9nes-integran-red-de-corrupci%C3%B3n-que-saque%C3%B3-el-seguro-social>

DIAGRAMA 11. BANDA CRIMINAL VINCULADA AL ROBO DEL INJUEMP



Fuente: elaboración propia con datos de *La Prensa*: <http://www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/631788-98/van-tras-implicados-en-compra-ilegal-de-bonos-en-injupemp>

DIAGRAMA 12. BANDA CRIMINAL VINCULADA AL ROBO DEL INSTITUTO DE LA PROPIEDAD



Fuente: *La Prensa*, 2015.

3.2 IMPUNIDAD

La impunidad ha sido una constante en términos de seguridad jurídica y de debilidad del sistema de administración de justicia, tal como lo establecen las dos últimas valoraciones de la gestión del Ministerio Público (que conserva el monopolio de la persecución penal en Honduras). La primera de ellas se realizó en 2006 (Tijerino Pacheco, 2007) y la segunda en 2012 (Grupo Consultor de la Embajada de Estados Unidos, 2013), ambas hechas por consultoras independientes diferen-

tes, pero con resultados muy similares, a pesar de la brecha de siete años entre una y otra: así, solo 21% de las denuncias interpuestas en esta institución son investigadas y presentadas en los tribunales del país (tabla 6).

Esta situación ha llevado al hartazgo a los hondureños y ha desembocado en el surgimiento del movimiento de Los Indignados, quienes han salido a las calles a demandar el auxilio internacional en la lucha contra la impunidad. Se plantea también un debate sobre la forma en que

TABLA 6. COMPARATIVO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL MINISTERIO PÚBLICO DE DOS QUINQUENIOS: 2002-2006 Y 2008-2012

Evaluación del desempeño del Ministerio Público												
Actividad	Primer quinquenio						Segundo quinquenio					
	2002	2003	2004	2005	2006	Total	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Denuncias recibidas	41.689	52.965	59.561	62.463	56.070	272.748	61.999	68.049	68.846	72.271	38.449	309.614
Denuncias remitidas a la DGIC para investigación	23.644	26.104	35.094	48.507	45.824	179.173	48.924	52.975	56.089	53.555	26.445	237.988
Denuncias devueltas de la DGIC con Informe investigativo	4.987	8.005	8.697	7.825	8.631	38.145	11.174	11.749	12.154	11.492	5.395	51.964
Denuncias sin retorno	18.657	18.099	26.397	46.82	37.193	105.028	37.750	41.226	43.935	42.063	21.050	186.024

Fuente: elaboración propia con datos Tijerino, 2007, y Grupo Consultor de la Embajada de Estados Unidos, 2013.

se resolverá este grave problema: por un lado, el gobierno propone la implementación de un mecanismo especial de lucha contra la corrupción junto con la Organización de los Estados Americanos (OEA); mientras que, por otro, la oposición política plantea la creación de una Comisión contra la Impunidad en Honduras, de acuerdo con el modelo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Guatemala, la Cicig (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala), que tuvo un papel crucial en la investigación de una estructura criminal denominada la Línea, liderada por el mismo presidente Otto Pérez Molina, quien se vio obligado a renunciar de su cargo y enfrenta un proceso penal en su país.

4. CONCLUSIONES

- ♦ Los altos niveles de violencia en Honduras están muy ligados a la fuerte presencia del crimen organizado, el narcotráfico y las Maras o pandillas, lo cual está provocando un éxodo migratorio cuyo principal destino son los países del norte de América: Estados Unidos y México.
- ♦ Los indicadores de incidencia en incautaciones de droga, movimientos de narcoaviones marítimas y narcoavionetas indican que en los últimos diecinueve años el narcotráfico no ha suspendido su paso por Honduras, independientemente de las políticas contra las drogas que se desarrollen.
- ♦ Los carteles de la droga en Honduras han cambiado su organización, pasando de las estructuras de los años setenta conformadas por capos y funcionarios de seguridad, a clanes familiares que utilizan a los funcionarios de la seguridad pública para tareas específicas.
- ♦ Existen pruebas de la existencia de siete carteles del narcotráfico en el periodo comprendido entre 1970 y 2015, cuyos líderes han sido extraditados a Estados Unidos y cuyos bienes han sido incautados por el estado hondureño para fortalecer los patrimonios y presupuestos de las tres principales instituciones que conforman el sector de seguridad y justicia en el país. No obstante, una parte de esos recursos se ha destinado a auspiciar el clientelismo político por medio de programas como el denominado Bono diez mil.
- ♦ La falta de transparencia y rendición de cuentas por parte del estado acerca de la administración de los recursos provenientes de las incautaciones podría generar el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos tomadores de decisiones discrecionales sobre esos recursos, por lo que deben establecerse mecanismos externos de auditoría permanente sobre ellos.
- ♦ Con la creación del Consejo de Defensa y Seguridad, dependiente de la figura presidencial, instituciones autónomas como el Ministerio Público y el poder judicial quedaron sujetas al poder ejecutivo, violando la declaración constitucional de la independencia con que deben actuar estas instituciones en sus funciones principales de

- persecución penal y administración de la justicia.
- ♦ Los cambios recientes en la política contra las drogas no reflejan ningún enfoque de prevención o reducción de la demanda, concentrándose exclusivamente en la represión de la oferta.
 - ♦ La corrupción en la dirección de las instituciones públicas y dentro de ellas ha sido factor determinante en su debilitamiento, hasta dejarlas en su mínima operatividad.
 - ♦ El alto nivel de impunidad de los casos de corrupción en el país ha generado un fuerte movimiento ciudadano que demanda el auxilio de la comunidad internacional para hacer frente a la impunidad, proponiendo una Comisión Internacional contra la Impunidad en Honduras similar al modelo existente en Guatemala (Cicig), con el apoyo de la ONU.
 - ♦ La demanda ciudadana por este mecanismo, independiente de la misma clase política hondureña responsable del mal manejo de las instituciones públicas, ha generado una propuesta de diálogo por parte del gobierno, que ha debido buscar el apoyo internacional de la Organización de los Estados Americanos, que ya puso sobre la mesa una propuesta que está debatiéndose.
- . 2011. Decreto 239-2011, ley especial del consejo de defensa y seguridad. Tegucigalpa. Diario Oficial La Gaceta, 32.692.
- . 2011. Decreto 269-2011, reforma por adición el artículo 102 de la Constitución de la República. Tegucigalpa. Diario Oficial La Gaceta, 32.729.
- . 2011. Decreto 243-2011, ley especial sobre intervención de las comunicaciones privadas. Tegucigalpa. Diario Oficial La Gaceta, 32.731.
- . 2012. Decreto 59-2012, ley contra la trata de personas, Capítulo II, Definiciones, artículo No. 6. Tegucigalpa. Diario Oficial La Gaceta, 32.865.
- . 2012. Decreto 211-2012, ley de inteligencia nacional. Tegucigalpa. Diario Oficial La Gaceta, 33.099.
- . 2012. Decreto 89-2012, ley especial para la depuración policial. Tegucigalpa. Diario Oficial La Gaceta, 32.829.
- . 2012. Decreto 59-2012, ley contra la trata de personas. Tegucigalpa. Diario Oficial La Gaceta, 32.866.
- . 2012. Decreto 168-2013, ley de la Policía Militar del Orden Público. Tegucigalpa. Diario Oficial La Gaceta, 33.211.
- . 2013. Decreto 23-2012, ley de disponibilidad emergente de activos incautados. Tegucigalpa. Diario Oficial La Gaceta, 32.799.
- . 2013. Decreto 59-2013, ley especial de intervención del Ministerio Público. Tegucigalpa. Diario Oficial La Gaceta, 33.101.
- . 2013. Decreto 103-2013, Estrategia interinstitucional en seguridad y toma integral gubernamental de respuesta especial de seguridad (Tigres). Tegucigalpa. Diario Oficial La Gaceta, 33.161.
- . 2013. Decreto 347-2013, ley de protección de la soberanía del espacio aéreo. Tegucigalpa. Diario Oficial La Gaceta, 33.369.
- . 2013. Decreto 254-2013, ley general de la Superintendencia para la Aplicación de Pruebas de Evaluación de Confianza. Tegucigalpa. Diario Oficial La Gaceta, 33.372.
- . 2013. Decreto 323-2013, ley de protección especial de funcionarios y exfuncionarios en riesgo extraordinario. Tegucigalpa. Diario Oficial La Gaceta, Ejemplar 33.467.
- . 2010. Decreto 247-2010, ley especial de órganos jurisdiccionales con competencia territorial nacional en materia penal. Tegucigalpa. Diario Oficial La Gaceta, 32.417.

REFERENCIAS

Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). 2015. "Cultura política de la democracia en Honduras y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas". U. S. Agency for International Development. Tegucigalpa.

Congreso Nacional de la República de Honduras. 2010. Decreto 241-2010, ley contra el financiamiento del terrorismo. Tegucigalpa. Diario Oficial La Gaceta, 32.389.

- , 2014. Decreto 418-2013, ley para la clasificación de documentos públicos relacionados con la seguridad y defensa nacional. Tegucigalpa. Diario Oficial La Gaceta, 33.373.
- , 2014. Decreto 144-2014, ley especial contra el lavado de activos. Tegucigalpa. Diario Oficial La Gaceta, 33.718.
- , 2015. Decreto 144-2014, ley especial contra el lavado de activos, capítulo VI, Del delito de lavado de activos. Tegucigalpa. Diario Oficial La Gaceta, 33.718.
- El Diario de Coahuila*. “Cártel de Sinaloa iba por ‘narcosubmarino’”. 15 de junio de 2014. <http://www.eldiariodecoahuila.com.mx/notas/2014/6/15/cartel-sinaloa-narcosubmarino-439386.asp>
- El Herald*. “Capturan a extraditable vinculado a los Valle en el occidente de Honduras”. 23 de septiembre de 2015. <http://www.elheraldo.hn/pais/883081-214/capturan-a-extraditable-vinculado-a-los-valle-en-el-occidente-de-honduras>
- , “Droga incautada llegó en varios embarques”. 30 de noviembre de 2012. <http://www.elheraldo.hn/csp/mediapool/sites/ElHeraldo/Pais/story.csp?cid=573765&sid=299&fid=214>
- , “En fuerte operativo incautan bienes al alcalde de San Francisco, Atlántida”. 13 de marzo de 2015. <http://www.elheraldo.hn/sucesos/821981-331/en-fuerte-operativo-incautan-bienes-al-alcalde-de-san-francisco-atl%C3%A1ntida>
- , “Honduras: Capturan a “Chepito” Handal, señalado narco por EE.UU”. 13 de marzo de 2015. <http://www.elheraldo.hn/pais/821946-214/honduras-capturan-a-chepito-handal-se%C3%B1alado-narco-por-ee-uu>
- , “Más 20 toneladas de cocaína se han incautado en Honduras”. 20 de noviembre de 2011. <http://www.elheraldo.hn/sucesos/617466-219/mas-20-toneladas-de-cocaina-se-han-incautado-en-honduras>
- , “Quiénes integran red de corrupción que saqueó el Seguro Social”. 10 de septiembre de 2014. <http://www.elheraldo.hn/pais/746478-213/qui%C3%A9nes-integran-red-de-corrupci%C3%B3n-que-saque%C3%B3-el-seguro-social>
- El Tiempo*. “En audiencia de pruebas policía extraditable vinculado a los Valle Valle”. 21 de julio de 2015. <http://www.tiempo.hn/en-audiencia-de-pruebas-policia-extraditable-vinculado-a-los-valle-valle/>
- elsalvador.com*. “Perrones descargan droga de submarino en Honduras”. 7 de diciembre de 2014. <http://www.elsalvador.com/articulo/sucesos/perrones-descargan-droga-submarino-honduras-66121>
- Grupo Consultor de la Embajada de Estados Unidos. 2013. “Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras”. www.revistazo.biz/web2/docs/EvaluacionMPHN2013.pdf
- La Prensa*. “51 cabecillas de bandas criminales están en celdas de máxima seguridad”. 11 de marzo de 2015. <http://www.laprensa.hn/sucesos/821440-410/51-cabecillas-de-bandas-criminales-est%C3%A1n-en-celdas-de-m%C3%A1xima-seguridad>
- , “A juicio policías Tigres acusados por robo de \$1.3 millones”. 23 de julio de 2015. <http://www.laprensa.hn/sucesos/862009-410/a-juicio-polic%C3%ADas-tigres-acusados-por-robo-de-13-millones>
- , “Acusan a alcalde de Jocón, Yoro, de liderar banda de sicarios”. 6 de agosto de 2015. <http://www.laprensa.hn/sucesos/866224-410/acusan-a-alcalde-de-joc%C3%B3n-yoro-de-liderar-banda-de-sicarios>
- , “Cae socio del “Negro” Lobo pedido en extradición por EUA”. 11 de septiembre de 2014. <http://www.laprensa.hn/inicio/746513-98/cae-socio-del-negro-lobo-solicitado-en-extradici%C3%B3n-por-eua>
- , “Carlos “Negro” Lobo se declara culpable de narcotráfico en EUA”. 5 de septiembre de 2014. <http://www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/744948-96/carlos-negro-lobo-se-declara-ante-eua-culpable-de-narcotr%C3%A1fico>
- , “Digna Valle, la mujer que pone en jaque al cartel de Sinaloa”. 7 de octubre de 2014. <http://www.laprensa.hn/inicio/755263-417/digna-valle-la-mujer-que-pone-en-jaque-al-cartel-de-sinaloa>
- , “El “Cachiro” salió a Estados Unidos en lancha desde Colón”. 5 de febrero de 2015. <http://www.laprensa.hn/inicio/792112-417/el-cachiro-sali%C3%B3-a-estados-unidos-en-lancha-desde-col%C3%B3n>
- , “Exhuman cadáveres imputados al alcalde de Jocón, Yoro”. 8 de agosto de 2015. <http://www.>

- laprensa.hn/sucesos/866948-410/exhuman-
cad%C3%A1veres-imputados-al-alcalde-de-
joc%C3%B3n-yoro
- . “Extraditan a EUA a José Inocente Valle y Griselda Amaya”. 22 de enero de 2015. <http://www.laprensa.hn/sucesos/788060-410/extraditan-a-eua-a-jos%C3%A9-inocente-valle-y-griselda-amaya>
- . “Familia Valle Valle, una vida llena de lujos”. 13 de octubre de 2014. <http://www.laprensa.hn/fotogalerias/754745-417/familia-valle-valle-una-vida-llena-de-lujos>
- . “Fiscalía abre 14 líneas de investigación por corrupción en Injupemp”. 13 de mayo de 2014. <http://www.laprensa.hn/la-sultimas24/709024-98/fiscal%C3%ADa-abre-14-l%C3%ADneas-de-investigaci%C3%B3n-por-corrupci%C3%B3n-en-injupemp>
- . “Fiscalía incauta 17 bienes a familia de Ramón Matta”. 1 de agosto de 2014. <http://www.laprensa.hn/honduras/apertura/734298-98/fiscal%C3%ADa-incauta-17-bienes-a-familia-de-ram%C3%B3n-matta>
- . “Hallan abandonada una avioneta en La Mosquitia hondureña”. 15 de agosto de 2014. <http://www.laprensa.hn/sucesos/policiales/738498-98/hallan-abandonada-una-avioneta-en-la-mosquitia-hondure%C3%B1a>
- . “Honduras extradita a Estados Unidos a Héctor Emilio Fernández, “Don H””. 5 de febrero de 2015. <http://www.laprensa.hn/sucesos/792122-410/honduras-extradita-a-estados-unidos-a-h%C3%A9ctor-emilio-fern%C3%A1ndez-don-h>
- . “Honduras: Capturan a hijo del expresidente Pepe Lobo en Haití”. 21 de mayo de 2015. <http://www.laprensa.hn/sucesos/842313-417/honduras-capturan-a-hijo-del-expresidente-pepe-lobo-en-hait%C3%AD>
- . “Honduras: Dictan arresto preventivo a socio del “Negro” Lobo”. 12 de septiembre de 2014. <http://www.laprensa.hn/sucesos/policiales/746741-96/honduras-dictan-arresto-preventivo-a-socio-del-negro-lobo>
- . “Honduras: Incautan 500 millones de dólares a “Los Cachiros””. 20 de septiembre de 2013. <http://www.laprensa.hn/sucesos/policiales/384826-98/honduras-incautan-500-millones-de-d%C3%B3lares-a-los-cachiros>
- . “Juving Suazo tendrá mismo proceso de extradición del “Negro” Lobo”. 12 de septiembre de 2014. <http://www.laprensa.hn/inicio/747036-96/juving-suazo-tendr%C3%A1-mismo-proceso-de-extradici%C3%B3n-del-negro-lobo>
- . “Los corredores del narcotráfico en las fronteras hondureñas”. 20 de julio de 2015. <http://www.laprensa.hn/sucesos/860947-410/los-corredores-del-narcotr%C3%A1fico-en-las-fronteras-hondure%C3%B1as>
- . “Ordenan aislar en prisión a alcalde de Yoro, Arnaldo Urbina”. 5 de agosto de 2014. <http://www.laprensa.hn/sucesos/judiciales/735339-97/ordenan-aislar-en-prisi%C3%B3n-a-alcalde-de-yoro-arnaldo-urbina>
- . “Policía Militar detiene a funcionarios del Instituto de la Propiedad”. 9 de junio de 2015. <http://www.laprensa.hn/honduras/847965-410/polic%C3%ADa-militar-detiene-a-funcionarios-del-instituto-de-la-propiedad>
- . “Van tras implicados en compra ilegal de bonos en Injupemp”. 30 de marzo de 2014. <http://www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/631788-98/van-tras-implicados-en-compra-ilegal-de-bonos-en-injupemp>
- La Tribuna*. “Abandonan avioneta en Roatán que trasladaba misterioso hombre ¿Podría ser “El Chapo”?”. 17 de julio de 2015. <http://www.latribuna.hn/2015/07/17/abandonan-avioneta-en-roatan-que-trasladaba-misterioso-hombre-podria-ser-el-chapo/>
- . “Encuentran avioneta calcinada en Olancho”. 14 de septiembre de 2015. <http://www.latribuna.hn/2015/09/14/encuentran-narcoavioneta-calcinada-en-olancho/>
- Proceso*. “Capturan narco submarino en el Caribe de Honduras”. 13 de julio de 2011. <http://www.proceso.hn/component/k2/item/49940.html>
- Tijerino Pacheco, José María. 2007. “Diagnóstico del desempeño del Ministerio Público y del poder judicial en el marco del sistema de justicia penal instaurado por el Código procesal penal”. Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia. Tegucigalpa.
- Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Boletines nacionales anuales 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014. www.iudpas.org

NOTAS

- 1 Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Boletines nacionales anuales 2006-2014. www.iudpas.org
- 2 *La Prensa*. “Los corredores del narcotráfico en las fronteras hondureñas”. 20 de julio de 2015. <http://www.laprensa.hn/sucesos/860947-410/los-corredores-del-narcotr%C3%A1fico-en-las-fronteras-hondure%C3%B1as>
- 3 *Proceso*. “Capturan narco submarino en el Caribe de Honduras”. 13 de julio de 2011. <http://www.proceso.hn/component/k2/item/49940.html>
- 4 *El Heraldo*. “Más 20 toneladas de cocaína se han incautado en Honduras”. 20 de noviembre de 2011. <http://www.elheraldo.hn/sucesos/617466-219/mas-20-toneladas-de-cocaina-se-han-incautado-en-honduras>
- 5 *El Heraldo*. “Droga incautada llegó en varios embarques”. 30 de noviembre de 2012. <http://www.elheraldo.hn/csp/mediapool/sites/ElHeraldo/Pais/story.csp?cid=573765&sid=299&fid=214>
- 6 *El Diario Coahuila*. “Cártel de Sinaloa iba por ‘narcosubmarino’”. 15 de junio de 2014. <http://www.eldiariodecoahuila.com.mx/notas/2014/6/15/cartel-sinaloa-narcosubmarino-439386.asp>
- 7 *elsalvador.com*. “Perrones descargan droga de submarino en Honduras”. 7 de diciembre de 2014. <http://www.elsalvador.com/articulo/sucesos/perrones-descargan-droga-submarino-honduras-66121>.
- 8 *La Prensa*. “Fiscalía incauta 17 bienes a familia de Ramón Matta”. 1 de agosto de 2014. <http://www.laprensa.hn/honduras/apertura/734298-98/fiscal%C3%ADa-incauta-17-bienes-a-familia-de-ram%C3%B3n-matta>.
- 9 *La Prensa*. “Digna Valle, la mujer que pone en jaque al cartel de Sinaloa”. 7 de octubre de 2014. <http://www.laprensa.hn/inicio/755263-417/digna-valle-la-mujer-que-pone-en-jaque-al-cartel-de-sinaloa>
- 10 *La Prensa*. “Familia Valle Valle, una vida llena de lujos”. 13 de octubre de 2014. <http://www.laprensa.hn/fotogalerias/754745-417/familia-valle-valle-una-vida-llena-de-lujos>
- 11 *La Prensa*. “Honduras extradita a Estados Unidos a Héctor Emilio Fernández, ‘Don H’”. 5 de febrero de 2015. <http://www.laprensa.hn/sucesos/792122-410/honduras-extradita-a-estados-unidos-a-h%C3%A9ctor-emilio-fern%C3%A1ndez-don-h>
- 12 *La Prensa*. “Carlos ‘Negro’ Lobo se declara culpable de narcotráfico en EUA”. 5 de septiembre de 2014. <http://www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/744948-96/carlos-negro-lobo-se-declara-ante-eua-culpable-de-narcotr%C3%A1fico>
- 13 *La Prensa*. “Juving Suazo tendrá mismo proceso de extradición del ‘Negro’ Lobo”. 12 de septiembre de 2014. <http://www.laprensa.hn/inicio/747036-96/juving-suazo-tendr%C3%A1-mismo-proceso-de-extradici%C3%B3n-del-negro-lobo>
- 14 *La Prensa*. “Cae socio del ‘Negro’ Lobo pedido en extradición por EUA”. 11 de septiembre de 2014. <http://www.laprensa.hn/inicio/746513-98/cae-socio-del-negro-lobo-solicitado-en-extradici%C3%B3n-por-eua>
- 15 *La Prensa*. “Honduras: Dictan arresto preventivo a socio del ‘Negro’ Lobo”. 12 de septiembre de 2014. <http://www.laprensa.hn/sucesos/policiales/746741-96/honduras-dictan-arresto-preventivo-a-socio-del-negro-lobo>
- 16 *La Prensa*. “Honduras: Incautan 500 millones de dólares a ‘Los Cachiros’”. 20 de septiembre de 2013. <http://www.laprensa.hn/sucesos/policiales/384826-98/honduras-incautan-500-millones-de-d%C3%B3lares-a-los-cachiros>
- 17 *La Prensa*. “El ‘Cachiro’ salió a Estados Unidos en lancha desde Colón”. 5 de febrero de 2015. <http://www.laprensa.hn/inicio/792112-417/el-cachiro-sali%C3%B3-a-estados-unidos-en-lancha-desde-col%C3%B3n>
- 18 *La Prensa*. “Honduras: Capturan a hijo del expresidente Pepe Lobo en Haití”. 21 de mayo de 2015. <http://www.laprensa.hn/sucesos/842313-417/honduras-capturan-a-hijo-del-expresidente-pepe-lobo-en-hait%C3%AD>
- 19 *El Heraldo*. “Honduras: Capturan a ‘Chepito’ Handal, señalado narco por EE UU”. 13 de marzo de 2015. <http://www.elheraldo.hn/pais/821946-214/honduras-capturan-a-chepito-handal-se%C3%B1alado-narco-por-ee-uu>
- 20 *La Prensa*. “Acusan a alcalde de Jocón, Yoro, de liderar banda de sicarios”. 6 de agosto de 2015. <http://www.laprensa.hn/sucesos/866224-410/acusan-a-alcalde-de-joc%C3%B3n-yoro-de-liderar-banda-de-sicarios>

- 21 *La Prensa*. “Exhuman cadáveres imputados al alcalde de Jocón, Yoro”. 8 de agosto de 2015. <http://www.laprensa.hn/sucesos/866948-410/exhuman-cad%C3%A1veres-imputados-al-alcalde-de-joc%C3%B3n-yoro>
- 22 *La Prensa*. “Ordenan aislar en prisión a alcalde de Yoro, Arnaldo Urbina”. 5 de agosto de 2014. <http://www.laprensa.hn/sucesos/judiciales/735339-97/ordenan-aislar-en-prisi%C3%B3n-a-alcalde-de-yoro-arnaldo-urbina>
- 23 *El Heraldito*. “En fuerte operativo incautan bienes al alcalde de San Francisco, Atlántida”. 13 de marzo de 2015. <http://www.elheraldo.hn/sucesos/821981-331/en-fuerte-operativo-incautan-bienes-al-alcalde-de-san-francisco-atl%C3%A1ntida>
- 24 *La Prensa*. “51 cabecillas de bandas criminales están en celdas de máxima seguridad”. 11 de marzo de 2015. <http://www.laprensa.hn/sucesos/821440-410/51-cabecillas-de-bandas-criminales-est%C3%A1n-en-celdas-de-m%C3%A1xima-seguridad>
- 25 *La Prensa*. 2015. “A juicio policías Tigres acusados por robo de \$1.3 millones”. <http://www.laprensa.hn/sucesos/862009-410/a-juicio-polic%C3%ADas-tigres-acusados-por-robo-de-13-millones>
- 26 *La Prensa*. “Hallan abandonada una avioneta en La Mosquitia hondureña”. 15 de agosto de 2014. <http://www.laprensa.hn/sucesos/policiales/738498-98/hallan-abandonada-una-avioneta-en-la-mosquitia-hondure%C3%B1a>
- 27 *La Tribuna*. “Abandonan avioneta en Roatán que trasladaba misterioso hombre ¿Podría ser ‘El Chapo’?”. 17 de julio de 2015. <http://www.latribuna.hn/2015/07/17/abandonan-avioneta-en-roatan-que-trasladaba-misterioso-hombre-podria-ser-el-chapo/>
- 28 *La Tribuna*. “Encuentran avioneta calcinada en Olancho”. 14 de septiembre de 2015. <http://www.latribuna.hn/2015/09/14/encuentran-narcoavioneta-calcinada-en-olancho/>
- 29 *La Prensa*. “Van tras implicados en compra ilegal de bonos en Injupemp”. 30 de marzo de 2014. <http://www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/631788-98/van-tras-implicados-en-compra-ilegal-de-bonos-en-injupemp>
- 30 *La Prensa*. “Policía Militar detiene a funcionarios del Instituto de la Propiedad”. 9 de junio de 2015. <http://www.laprensa.hn/honduras/847965-410/polic%C3%ADa-militar-detiene-a-funcionarios-del-instituto-de-la-propiedad>

NARCOTRÁFICO Y CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO: GOVERNABILIDAD EN CRISIS

JORGE CHABAT

INTRODUCCIÓN

Desde su campaña para la presidencia en 2012, Enrique Peña Nieto buscó distanciarse de su predecesor, Felipe Calderón (2006-2012), en el asunto de la seguridad y el combate al crimen organizado. El entonces candidato criticó la estrategia de Calderón, que había desarrollado una “guerra” contra el narco, dentro de cuyo marco se registraron entre cincuenta y sesenta mil muertes violentas. La versión del gobierno de Calderón era que la mayoría de estas muertes eran de criminales que se mataban entre sí en la lucha por territorios. Peña Nieto insistió desde el inicio de su campaña en que había que poner menos énfasis en el aspecto militar y más en la prevención.

En su discurso de toma de posesión, el 1 de diciembre de 2012, el nuevo presidente dejó en claro que la principal tarea en términos de seguridad era reducir la violencia, y que para ello había que usar menos la fuerza: “México exige vivir en paz. Estoy convencido que el delito no solo se combate con la fuerza. Es imprescindible que

el estado emprenda un esfuerzo integral para reconstruir el tejido social”¹. En esta lógica, en junio de 2012 el general Óscar Naranjo, ex director de la Policía Nacional de Colombia y asesor del entonces candidato, declaró que la violencia se reduciría en 50% en los primeros cien días de gobierno del nuevo presidente².

Parte del diagnóstico del equipo de Peña Nieto que buscaba explicar la situación de inseguridad en el país, era que las diversas dependencias del gobierno encargadas del área de seguridad, Policía Federal, Ejército, Marina, Procuraduría General de la República (PGR), gobiernos estatales, no se coordinaban. Por ello, el ahora presidente decidió acabar con la Secretaría de Seguridad Pública, bajo cuyo control estaba la Policía Federal, y sus funciones fueron absorbidas por una Comisión Nacional de Seguridad, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Por otro lado, Peña Nieto había propuesto en campaña dividir al país en cinco zonas operativas para combatir a la delincuencia y crear la “Gendarmería Nacional”, que en principio sería un cuerpo diferente de los ya existentes. También se habló de

fusionar las múltiples agencias de inteligencia existentes en el país en una sola dependencia.

Dado el crecimiento exorbitante de la violencia asociada al crecimiento del crimen organizado y su combate durante el sexenio del presidente Felipe Calderón, las promesas de Peña Nieto tuvieron un impacto inmediato en la opinión pública, que modificó el pesimismo que había mantenido en este asunto en los meses siguientes a la posesión del nuevo gobierno. Durante los primeros cinco meses de la nueva administración, la percepción de que el gobierno tenía bajo control la inseguridad y la violencia fue creciendo: pasó de 41 a 53%. Sin embargo, a partir de abril de 2013 la tendencia cambió y a fines de ese año quienes pensaban que el gobierno había sido rebasado eran mayoría: 60% frente a 34% que seguía creyendo que controlaba la situación³.

Las razones para este cambio de percepción son varias. Por un lado, en los tres primeros años de esta administración ha habido varias crisis que han afectado la imagen del gobierno: el surgimiento de los grupos de autodefensa en Michoacán, la desaparición de los cuarenta y tres normalistas de Ayotzinapa, en Iguala, con la participación directa de fuerzas policiacas municipales, así como la fuga del narcotraficante Joaquín, *Chapo*, Guzmán de una prisión de alta seguridad. Por otro, en 2013 las extorsiones y los secuestros aumentaron, así como el número total de delitos del fuero común⁴.

Pero el cambio de percepción refleja también un desencanto frente a las expectativas generadas por el nuevo gobierno en un asunto que se quiso dar por resuelto en el discurso. De hecho, desde el inicio de su gobierno, el presidente Peña Nieto decidió poner énfasis en otros aspectos de la agenda gubernamental, como las reformas económicas, bajo el supuesto de que el presidente Calderón había prestado demasiada atención a la seguridad en detrimento de otros problemas⁵.

1. LA CRISIS EN MICHOACÁN:

LA PENETRACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO

En febrero de 2013 hizo su aparición pública un grupo de autodefensa de aproximadamente ochenta personas, en el municipio de Buenavista, en Michoacán, en lo que sería solo el inicio del surgimiento de varios grupos armados en ese estado, formados por productores agrícolas de la región, cansados de las extorsiones y abusos del grupo criminal los Caballeros Templarios. Esta organización era una derivación de la Familia Michoacana, organización dedicada al narcotráfico y la extorsión desde mediados de la primera década del siglo.

La aparición de estos grupos puso en evidencia la ineficacia de las autoridades locales para combatir el crimen organizado y atrajo la atención de la opinión pública nacional e internacional. Frente a su multiplicación, un año después de la aparición del primer grupo estaban presentes ya en treinta poblaciones del estado, el gobierno federal mexicano mantuvo inicialmente una posición de cautela. A raíz de la aparición de las autodefensas, el gobierno realizó un operativo policiaco-militar en Michoacán en mayo de 2013, como una manera de buscar recobrar la gobernabilidad⁶. Sin embargo, el operativo mostró pronto ser insuficiente, y el presidente Peña Nieto nombró entonces, en enero de 2014, a un comisionado especial para resolver la situación de inseguridad en Michoacán. El comisionado Alfredo Castillo, quien había sido procurador del estado de México cuando el mandatario fuera gobernador de ese estado, era un hombre de su confianza y desplazó al propio gobernador Fausto Vallejo en la toma de decisiones.

De la forma en que el gobierno federal enfrentó la crisis de Michoacán llama la atención la ambigüedad hacia los grupos de autodefensa. Si bien el secretario de Gobernación, Miguel Osorio Chong, reiteró en varias ocasiones que estos grupos estaban al margen de la ley⁷, lo cierto es que no solo no los combatió sino que buscó recibir información de ellos para perseguir a los Caballeros Templarios. Incluso, el comisionado

Castillo llegó a declarar que las autodefensas no eran un grupo de delincuentes y que lo más importante que tenían no era un arma: “su mejor arma es la información. El esfuerzo que estamos realizando es para que nos platiquen, para que nos den información. Es información a cambio de seguridad para ellos”⁸.

La explicación de esta ambigüedad tiene que ver con un hecho contundente: la profunda infiltración del crimen organizado en las estructuras estatales y municipales en Michoacán. Los niveles de impunidad con los que se movían los Caballeros Templarios en ese estado solo se pueden explicar por la gran complicidad de sus autoridades con los delincuentes. Y la evidencia salió a la luz muy pronto. Quien fuera el secretario de Gobierno del estado, Jesús Reyna, y gobernador interino de abril a octubre de 2013, fue detenido en abril de 2014, acusado de colaborar con el crimen organizado. Pero el caso de Reyna resultó ser solo la punta del iceberg de la penetración del crimen organizado en el gobierno. Posteriormente, se dieron a conocer videos de reuniones de las alcaldesas de Pátzcuaro y de Huetamo, en los que aparecían reunidas con Servando Gómez, *la Tuta*, líder de los Caballeros Templarios⁹. Por si ello no fuera suficiente, en agosto de 2014 y en abril de 2015 se dieron a conocer sendos videos de reuniones de Rodrigo Vallejo, hijo del gobernador Vallejo, con *la Tuta*¹⁰. De hecho, como resultado de los nexos de allegados al gobernador Vallejo con los Templarios, en junio de 2014 este solicitó una licencia a su cargo como gobernador, que sería definitiva.

Es de notar que la penetración de los Templarios no solamente se dio en las estructuras de gobierno de Michoacán, sino en una parte de la sociedad. No solo las fiestas en las cuales se glorificaba a los Templarios eran muy concurridas¹¹, sino que incluso el líder de esa organización criminal llegó a fungir como impartidor de justicia en conflictos familiares¹².

El comisionado Castillo dejó el cargo en enero de 2015, a un año de haber sido nombrado, sin que la entidad hubiera recuperado totalmente la

governabilidad. Durante el año en que ocupó ese cargo, los principales líderes templarios fueron capturados, incluyendo a Servando Gómez, *la Tuta*, y a Enrique Plancarte, y en un operativo fue muerto Nazario Moreno, *el Chayo*. Sin embargo, los grupos de autodefensa no se desmovilizaron totalmente e incluso se registraron enfrentamientos entre ellos, como el ocurrido entre el grupo de Hipólito Mora y Luis Antonio Torres, *el Americano*, en diciembre de 2014, en el cual murieron once personas¹³. En julio de 2015 hubo elecciones en Michoacán en las que fue electo Silvano Aureoles, del izquierdista Partido de la Revolución Democrática, quien prometió generar instituciones de seguridad y de justicia que sirvan a la sociedad.

La crisis en Michoacán mostró en toda su crudeza la capacidad del crimen organizado de apropiarse de las instituciones del estado, por lo menos localmente, y la incapacidad de estas de responder ante dicha penetración. Lo que la situación en Michoacán hizo evidente es que una vez que el crimen organizado se apodera de un gobierno, para su rescate se requiere una fuerza externa al mismo, en este caso el gobierno federal. No obstante, dada la penetración de los criminales no solo en el estado sino también en buena parte de la sociedad michoacana, persiste la duda de si la intervención federal haya sido suficiente. Este caso muestra asimismo que el verdadero problema con el narcotráfico y el crimen organizado no es la violencia, sino la gobernabilidad. La violencia criminal es solo una manifestación de la verdadera crisis: la falta de gobernabilidad por parte de las autoridades legítimamente constituidas y la construcción de una gobernabilidad alternativa por parte de los criminales.

2. LA CRISIS DE AYOTZINAPA:

OTRO CASO DE PENETRACIÓN DEL ESTADO POR PARTE DEL CRIMEN ORGANIZADO

El viernes 26 de septiembre de 2014 un grupo de estudiantes de la Normal rural de Ayotzinapa,

en el estado de Guerrero, se trasladó a la ciudad de Iguala, donde se apoderaron de varios autobuses, aparentemente con el propósito de ir a la Ciudad de México a la marcha conmemorativa del 2 de octubre. Sin embargo, en este proceso, los estudiantes fueron atacados por fuerzas de seguridad de Iguala. Como resultado de ello, hubo seis muertos, veinte heridos y cuarenta y tres estudiantes desaparecidos, sin que hasta la fecha se sepa a ciencia cierta cuál es su paradero.

La investigación inicial de estos hechos corrió a cargo de las autoridades locales, quienes los atribuyeron a un enfrentamiento entre estudiantes y policías. En ese momento todo indicaba que las muertes podrían haber sido ocasionadas por un exceso de fuerza por parte de las fuerzas policiales de Iguala. Sin embargo, después de algunos días se confirmó que además de los muertos y heridos –entre los que se encontraba el cadáver desollado de una persona no identificada– había cuarenta y tres normalistas desaparecidos.

Ante la falta de claridad en lo sucedido y frente a las presiones crecientes de la opinión pública, el gobierno federal decidió atraer la investigación del caso diez días después de los hechos¹⁴. Un par de semanas después ya corría la versión, en boca de un respetado activista social, el sacerdote Alejandro Solalinde, de que los estudiantes habrían sido asesinados e incinerados por delincuentes en colaboración con policías municipales¹⁵.

La investigación de la Procuraduría General de la República concluyó en enero de 2015 que los cuarenta y tres normalistas desaparecidos habían sido asesinados e incinerados en un poblado cercano a Iguala, por parte del grupo delictivo Guerreros Unidos, en complicidad con el alcalde de Iguala y su esposa. El motivo, según la Procuraduría, era que los estudiantes habrían sido confundidos con miembros de una organización criminal rival, los Rojos¹⁶. Un año después de los acontecimientos, ciento once personas habían sido detenidas por presunta participación en los hechos delictivos mencionados. De los detenidos, cincuenta y dos eran policías municipales

de Iguala y diecinueve de Cocula, entre ellos los subdirectores de policía de ambos poblados. El resto serían miembros de Guerreros Unidos¹⁷.

El 6 de septiembre de 2015, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) emitió un informe en el que ponía en duda la afirmación de la PGR de que los estudiantes hubieran sido incinerados en el basurero de Cocula, aun cuando reconoció que en el ataque que sufrieron los estudiantes de Ayotzinapa estuvieron involucrados “policías de Iguala y Cocula y otros agresores”¹⁸.

Los acontecimientos de Iguala y la desaparición de los cuarenta y tres normalistas presentan un patrón de evolución del crimen organizado muy similar al de Michoacán. En este caso, es evidente que la organización criminal Guerreros Unidos había penetrado a las autoridades municipales y que las autoridades del estado de Guerrero fueron incapaces de investigar el hecho, por ineficiencia o corrupción, o por ambas. En el caso de Iguala, es el gobierno federal el que debe intervenir –con limitaciones derivadas de su propia debilidad institucional– para rescatar a un territorio en el cual los criminales se han apoderado de la voluntad y de los recursos de las autoridades locales.

3. LA FUGA DEL *CHAPO* GUZMÁN: EL CRIMEN ORGANIZADO EN EL GOBIERNO FEDERAL

En la mañana del sábado 22 de febrero de 2014, el líder del cartel de Sinaloa y el narcotraficante más buscado de México fue arrestado por elementos de la Marina en Mazatlán, Sinaloa. La captura de este criminal fue anunciada por el presidente Peña Nieto como resultado de la coordinación entre todas las agencias de seguridad. Por su parte, el gobierno de Estados Unidos señaló que este era un “logro histórico y una victoria para los ciudadanos de México y Estados Unidos”, y un resultado de la cooperación entre los dos países¹⁹. El periódico *The Washington Post*,

calificó el arresto de este capo como “la joya de la corona”²⁰. Incluso, el presidente fue despertado en la madrugada para ser informado de tal acontecimiento. El festejo era, sin duda, justificado. El *Chapo* había estado libre por trece años, desde su fuga de la prisión de alta seguridad en Jalisco en 2001. Tanto el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) como el de Felipe Calderón (2006-2012) habían intentado atraparlo, infructuosamente. El arresto del líder del cartel del narco más importante de México obviamente era un fuerte respaldo a la estrategia de seguridad del presidente Peña Nieto.

De hecho, el arresto de Guzmán Loera no fue el único llevado a cabo en los primeros tres años de su gobierno. Como ya mencionamos, se capturó a los principales líderes de los Caballeros Templarios: Servando Gómez, *la Tuta*, y Dionisio Loya Plancarte, *el Tío*, en tanto que Nazario Moreno, *el Chayo*, y Enrique Plancarte fueron muertos por las fuerzas federales. En 2014 se capturó asimismo a Vicente Carrillo Fuentes, *el Viceroy*, del cartel de Juárez, y a Héctor Beltrán Leyva, de los Beltrán Leyva. En 2015 se arrestó a César Gastélum Serrano, del cartel de Sinaloa, y a Omar Treviño Morales, *el Z-42*, de los Zetas. A pesar de lo anterior, el gobierno falló en su intento de arrestar a Nemesio Oseguera Cervantes, *el Mencho*, líder del cartel de Jalisco Nueva Generación, organización que en mayo de 2015 derribó un helicóptero del Ejército. De hecho, *el Mencho* habría sido detenido en agosto de 2012 por la Marina pero fue liberado por intervención del gobernador de Jalisco en esa época, Emilio González Márquez, lo cual constituye un ejemplo más de la penetración del crimen organizado en los gobiernos locales²¹.

No obstante, el logro más importante en términos de captura de líderes del narcotráfico fue, sin duda, la captura del *Chapo* Guzmán. No solo era el líder de la organización más importante de tráfico de drogas, sino que había logrado evadir a la justicia durante varios años después de su espectacular fuga en 2001. Por ello, el propio presidente Peña Nieto aseguró luego de su captura en 2014 que una nueva fuga de ese narcotraficante

sería “imperdonable”. Curiosamente, su gobierno no procedió a extraditarlo a Estados Unidos como había hecho en el pasado con narcotraficantes poderosos cuya detención no podía ser garantizada plenamente por el sistema penitenciario mexicano, como el líder del cartel del Golfo, Osiel Cárdenas, extraditado en 2005. Incluso el procurador Jesús Murillo Karam declaró irónicamente al respecto que el *Chapo* sería extraditado “en 300-400 años”, una vez que cumpliera su condena en México²².

En este contexto, la segunda fuga del *Chapo* Guzmán de la prisión de alta seguridad El Altiplano representó un golpe demoledor para la credibilidad del gobierno mexicano y evidenció con toda crudeza la profunda debilidad institucional del estado y la capacidad de penetración del crimen organizado. La fuga ocurrió la noche del sábado 11 de julio de 2015. Según las primeras versiones del gobierno, el *Chapo* se habría fugado por un túnel de 1,5 kilómetros, construido desde el exterior de la prisión, el cual desembocó directamente bajo la ducha de la celda del narcotraficante, única parte que no era cubierta por las cámaras de video que vigilaban permanentemente al reo. Las investigaciones posteriores a la fuga del *Chapo* revelaron que la primera alerta sobre su fuga se dio media hora después de que esta ocurrió, y que durante semanas se escucharon ruidos en el subsuelo del penal, producidos por la excavación del túnel, sin que las autoridades de la prisión lo reportaran²³. Incluso, según notas periodísticas, otros presos se quejaron por dichos ruidos, los cuales ocurrían las veinticuatro horas del día, sin que las autoridades tomaran medidas al respecto²⁴. Asimismo, hay versiones de medios de información que sostienen que varios de los reclusos señalaron, en sus declaraciones ante el Ministerio Público, la existencia de una relación cercana entre la coordinadora de los Centros federales readaptación social, de quien dependía el penal del Altiplano, Celina Oseguera, y el propio *Chapo* Guzmán a quien, según estas declaraciones, visitaba frecuentemente en su celda²⁵.

Es difícil saber hasta dónde llegó la red de protección tejida por Guzmán Loera entre las autoridades federales que le permitió concretar su fuga. Pero lo cierto es que en octubre de 2015 la Procuraduría General de la República había detenido a veinte personas acusadas de facilitar la fuga, entre las que se encontraban monitoristas de la agencia civil de inteligencia, custodios del penal así como la mencionada Celina Oseguera y el director del penal del Altiplano, Valentín Cárdenas Lerma²⁶. Adicionalmente, como consecuencia de la fuga, fueron removidos de sus cargos el comisionado nacional de Seguridad, Monte Alejandro Rubido, el titular del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, Juan Ignacio Hernández Mora, y el jefe de la División de Inteligencia de la Policía Federal, Ramón Eduardo Pequeño.

La fuga del narcotraficante más poderoso hizo evidente que la corrupción generada por el crimen organizado no solo se encontraba en los gobiernos locales sino que había llegado también al gobierno federal. Exhibió también las incapacidades estructurales del sistema penitenciario mexicano, el cual, una vez más, mostró que era incapaz de mantener en prisión a criminales con un alto poder corruptor.

4. LAS RESPUESTAS DEL GOBIERNO

La crisis de las autodefensas en Michoacán, la provocada por la desaparición de los normalistas de Ayotzinapa y la causada por la fuga del *Chapo* Guzmán tuvieron un altísimo costo en la imagen del gobierno mexicano. Una encuesta realizada a fines de julio de 2015, que podía medir ya los efectos acumulados de las tres crisis, mostró que el presidente Peña Nieto gozaba de una aprobación de 34% entre la población general y de 15% entre los líderes²⁷. Este nivel de impopularidad es solo comparable al que registró el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) en 1995, después de la devaluación del peso de fines de 1994. En este contexto, el gobierno mexicano tomó varias medidas, como respuesta a cada una de las crisis.

A la crisis en Michoacán respondió enviando a un comisionado que ejercía *de facto* las funciones de gobierno, desplazando al gobernador Vallejo. También detuvo a quien fuera secretario de Gobierno de ese estado y gobernador interino, Jesús Reyna, e inició una investigación sobre el involucramiento de Rodrigo Vallejo, hijo del gobernador, con el cartel de los Templarios, la cual concluyó con una acusación menor que evitó que este fuera encarcelado. También arrestó o mató en el proceso de captura a los principales líderes de los Caballeros Templarios. Sin embargo, dichas medidas, si bien redujeron la ingobernabilidad en el estado, no han acabado de resolver el problema de la inseguridad, pues las instituciones locales no han sido reconstruidas. Evidentemente, esta será una labor del próximo gobernador, Silvano Aureoles.

La crisis de los normalistas desaparecidos en Iguala motivó una amplia gama de respuestas. Por un lado, el gobierno federal atrajo la investigación del caso varios días después de los hechos y realizó una investigación que dio como resultado más de cien detenidos, el envío de restos calcinados encontrados en Cocula a su análisis en Austria, que permitió identificar a dos estudiantes presumiblemente asesinados. Asimismo, invitó a un equipo de expertos forenses argentinos y a un grupo de expertos independientes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. No obstante, los forenses argentinos no pudieron respaldar la versión de la Procuraduría de que los restos enviados a Austria provenían del río Cocula, y el grupo de la CIDH puso en duda la versión de que los estudiantes hayan sido incinerados en el basurero de Cocula.

Adicionalmente, en noviembre de 2014, el presidente Peña Nieto propuso un paquete de reformas legales que buscaba evitar que se repitiera una tragedia como la de Iguala. Dichas reformas incluían la creación de un mando único estatal de las policías municipales, la expedición de una ley que permitiera al gobierno federal intervenir en un municipio cuando hubiera indicios de penetración del crimen organizado, la delimitación de la responsabilidad de los gobiernos federales

y estatales en el combate al delito así como inversión estatal en los estados menos desarrollados. Asimismo, propuso el establecimiento de un número único nacional de emergencias, el 911, medidas para mejorar la justicia cotidiana, para fortalecer la defensa de los derechos humanos y combatir la corrupción y un operativo especial en los estados de Guerrero, Tamaulipas y Jalisco²⁸. No obstante, dichas reformas no fueron discutidas en el Congreso inmediatamente, situación que prevalece hasta octubre de 2015.

A la fuga del *Chapo* Guzmán el gobierno respondió inicialmente con versiones que alababan el ingenio del *Chapo*, buscando con ello evadir las responsabilidades por tal hecho. Incluso, se hizo correr la versión de que el túnel se había hecho con ácido y calor, lo que habría imposibilitado su detección²⁹. Lo cual luego se comprobó que era falso. Además, se arrestó a más de veinte personas y se pidió la colaboración un grupo de operaciones especiales de la Policía Nacional de Colombia para lograr la recaptura del evadido³⁰. Posteriormente, el 23 de septiembre la Procuraduría General de la República obtuvo una orden de extradición de Guzmán a Estados Unidos, la cual se cumpliría en caso de que fuera recapturado. Luego, el 1 de octubre de 2015, se anunció la extradición a ese país de trece narcotraficantes mexicanos, incluido Édgar Valdez Villarreal, *la Barbie*, del cartel de los Beltrán Leyva, y Jorge Eduardo Costilla Sánchez, *el Coss*, del Golfo³¹. Esta decisión muestra, por un lado, un interés del gobierno mexicano en aminorar el impacto que la fuga del Guzmán Loera tuvo en la relación con Estados Unidos y, por otro, prevenir otra posible fuga de algún narcotraficante que dañara aún más su ya de por sí desgastada imagen.

5. LA DISCUSIÓN SOBRE LA LEGALIZACIÓN DE LA MARIHUANA

En el contexto de las crisis provocadas por la delincuencia organizada a las que hemos hecho referencia, durante 2014 y 2015 en algunos círculos de opinión se ha dado una discusión sobre

la posibilidad de legalizar la producción, el transporte y consumo de la marihuana en México. Esta discusión es reflejo en buena medida de los cambios ocurridos en varias partes del mundo en cuanto a su prohibición. Dichos cambios se dan en medio de una fractura en el consenso en torno al régimen internacional de control de drogas, que tiene ya varias manifestaciones, como la propuesta de los expresidentes de Brasil, Colombia y México, Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002), César Gaviria (1990-1994) y Ernesto Zedillo, de despenalizar el consumo de la marihuana³². La OEA también dio a conocer en mayo de 2012 su “Informe sobre el problema de las drogas en las Américas”, en el cual se señalaba que “la despenalización del consumo de drogas debe ser considerada en la base de cualquier estrategia de salud pública”³³. Adicionalmente, Uruguay legalizó en 2014 la venta de *cannabis* para usos recreativos, al igual que los estados de Washington, Colorado, Oregón y Alaska en Estados Unidos, y es muy probable que otros estados de la Unión Americana lo hagan en fechas próximas.

En México el consumo personal de drogas no es delito, pero las cantidades máximas de porte fueron establecidas hasta 2008 y resultan muy pequeñas para la mayoría de los usuarios, lo cual abre la puerta para una criminalización del consumo. Sin embargo, en los últimos años en algunos sectores de la opinión pública se ha hecho visible una demanda por despenalizar el consumo de una manera más clara, así como permitir el uso del *cannabis* para propósitos medicinales o incluso recreativos.

La discusión la han encabezado algunos intelectuales y políticos como Héctor Aguilar Camín, Jorge Castañeda, Mario Molina, Juan Ramón de la Fuente y Fernando Gómez Mont, quienes en febrero de 2014 demandaron despenalizar el consumo de marihuana. Esta discusión se dio en el contexto de una propuesta hecha en la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que buscaba reducir la persecución de los consumidores de marihuana y la creación de “dispensarios” para distribuir la droga³⁴.

Dicha propuesta no prosperó, al igual que otras presentadas en el Senado y en la Cámara de diputados que buscaban que se autorizara el cannabis para usos medicinales y se aumentara el gramaje permitido de portar para los consumidores de drogas, las cuales fueron “congeladas”. Las razones para que la discusión no avanzara mucho en este periodo tienen que ver con que el asunto no ocupa un lugar destacado entre las preocupaciones de la opinión pública, en el contexto de las crisis de seguridad ya mencionadas, y en que la mayoría de la población no es favorable a un cambio en el estado legal de esta sustancia³⁵, probablemente debido a que no ve una relación directa entre la prohibición de las drogas y el desarrollo del crimen organizado.

No obstante, este “impasse” se rompió en noviembre de 2015 a raíz de un amparo presentado ante la Suprema Corte de justicia por cuatro personas, para la producción de marihuana para autoconsumo. El amparo fue solicitado en 2013 por Josefina Ricaño, Armando Santacruz, José Pablo Girault y Juan Francisco Torres Landa Ruffo, integrantes de la organización Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante (Smart). En un fallo inédito, la primer Sala de la Corte aprobó por cuatro votos a favor y uno en contra otorgar dicho amparo, con lo cual se autorizó a los demandantes a cultivar marihuana para autoconsumo. El argumento central de dicha decisión de la Corte fue que prohibir el uso recreativo de la marihuana puede afectar el libre desarrollo de la personalidad³⁶. Si bien este fallo solo afecta a las cuatro personas que solicitaron el amparo, sienta un precedente que eventualmente deberá provocar un cambio en la legislación al respecto en México. El presidente Peña Nieto, quien se ha opuesto públicamente a la despenalización y legalización de la marihuana, insistió en que este fallo no implicaba la legalización de la droga y convocó a un debate nacional sobre el tema.

Es difícil saber si la legalización ocurrirá *de facto* y por partes mediante amparos similares al presentado por estas cuatro personas o si el poder legislativo decidirá modificar la legisla-

ción al respecto. La primera opción generaría una situación problemática para el gobierno, el cual deberá aplicar la ley vigente a unos y a otros no, por lo que es probable que al final se acabe dando una modificación legal. El ritmo de este cambio también dependerá de lo que se acuerde en la sesión especial de la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas sobre drogas en abril de 2016 (Ungass). Si en dicha reunión se deja en libertad a los estados firmantes de las convenciones para regular la marihuana en la forma que ellos consideren conveniente, es muy probable que los cambios en la legislación mexicana se den en 2016.

De cualquier forma, es claro que el consenso en torno a la prohibición de las drogas en el mundo se ha fracturado y México no parece ser la excepción a esta tendencia. Ciertamente, la eventual legalización y regulación de la marihuana no hará desaparecer las actividades del crimen organizado en México, pero seguramente contribuirá a reducir los recursos económicos de estas bandas en una buena proporción. Si bien las cifras no son exactas, es probable que la marihuana genere entre el 30% y el 40% de los ingresos de las bandas de narcotráfico en México. Desde ese punto de vista, el impacto de tal medida no sería menor.

6. EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS

Las tres crisis que ha enfrentado el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto en los últimos dos años han tenido un impacto demoledor en la imagen interna y externa de su gobierno. Si bien dos de ellas se originaron por la penetración del crimen organizado en las estructuras de gobierno locales, es claro que el gobierno federal no tuvo la capacidad de preverlas ni de evitarlas. Es evidente que los servicios de inteligencia del gobierno mexicano no aquilataron en su justa dimensión el riesgo que representaba la apropiación de las bandas criminales de los territorios de Michoacán y Guerrero. Ciertamente, hubo una respuesta federal a estas dos crisis, aunque fue tardía y al

parecer insuficiente. Ello plantea serias interrogantes sobre las capacidades reales de enfrentar al crimen organizado cuando los gobiernos locales son ineficientes o, incluso, forman parte de las estructuras criminales.

Es evidente que aun cuando el personal de la Policía federal ha aumentado –hay que incluir la incorporación de cinco mil elementos de la Gendarmería Nacional–, esta corporación es insuficiente para atender las crisis de seguridad que se presentan en otros estados, además de Michoacán y Guerrero. En los primeros años de este sexenio han surgido otras bandas criminales, como el cartel Jalisco Nueva Generación, que ya planteó un abierto desafío al gobierno mexicano con el derribo de un helicóptero militar en mayo de 2015. Ello hace prever un escenario en el cual las crisis de seguridad pueden multiplicarse y las fuerzas del gobierno federal –incluidos el Ejército y la Marina– no den abasto. Es probable que este escenario prevalezca hasta que las instituciones locales y federales se fortalezcan.

Estas crisis también han hecho evidente que el problema de la inseguridad no está en las cifras de violencia. De hecho, la tasa de homicidios viene descendiendo de manera constante desde abril de 2011. Sin embargo, la percepción de la opinión pública es que la situación está peor que nunca. La razón de ello es muy simple: los homicidios pueden descender por buenas o malas razones. Si dicha reducción fuera resultado del fortalecimiento de instituciones y de la aplicación de la ley, sería por buenas razones. Sin embargo, todo indica que la reducción se ha dado porque grupos del crimen organizado llegan a controlar territorios y ello disminuye los enfrentamientos intercriminales. En este sentido, parece que el problema de fondo no es la violencia, sino la gobernabilidad. La violencia sería solo una manifestación de un hecho estructural preocupante: la gobernabilidad comienza a ser ejercida por grupos criminales que se apoderan del estado. Esta es la situación en Guerrero y Michoacán, así como en otros estados como Tamaulipas, Veracruz, Jalisco y estado de México. La pregunta es cuánto tardará en aparecer otra crisis en esos territorios.

Las respuestas del gobierno federal a estas crisis han sido muy reactivas y tardías. Probablemente, ello se debe a que, como se mencionó, los recursos federales son insuficientes para reemplazar a las autoridades locales. Y es ahí donde está el fondo del problema. Mientras los gobiernos locales no tengan instituciones sólidas, los salvamentos *a posteriori* del gobierno van a continuar. Adicionalmente, el gobierno federal tiene sus propios problemas. Aunque en los últimos años las instituciones de seguridad federales se han fortalecido, todavía tienen muchas deficiencias. Se requieren reformas a fondo en la Procuraduría General de la República, absolutamente rebasada por la cantidad de delitos que debe investigar y, desde luego, el problema de la corrupción, sigue siendo preocupante.

Varias de las reformas de seguridad propuestas por el presidente Peña Nieto merecen discutirse, pero el problema es más profundo: el estado de derecho sigue sin ser una realidad en México y la impunidad no se ha podido abatir. En este escenario, la aprobación de un amparo que abre la puerta para la legalización y la regulación de la marihuana puede ayudar a disminuir el poderío económico de las bandas de narcotraficantes. Sin embargo, el crecimiento y la diversificación de los grupos criminales en México en los últimos años hacen que el impacto de dicha medida sea limitado. Ciertamente, es un paso en la dirección correcta: ver a las drogas como un problema de salud y no de seguridad pública. No obstante, llevará años debilitar la capacidad del crimen organizado, y para ello es fundamental fortalecer las instituciones y promover reformas que disminuyan la impunidad que priva en el país. Esta será una tarea que llevará muchos años.

NOTAS

- 1 “Discurso íntegro del presidente Peña Nieto a la nación”. *Excélsior*. 1° de diciembre de 2012. <http://www.excelsior.com.mx/2012/12/01/nacional/872692>
- 2 “Naranja recomienda crear grupos de choque”. *El Universal*. 7 de julio de 2012. <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/198229.html>

- 3 Ulises Beltrán, Alejandro Cruz. “Crece percepción de violencia en el país”. *Excélsior*. 11 de noviembre de 2013. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/11/928022>
- 4 México, Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>; México, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, “Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (Envipe) 2014”. http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/doc/envipe2014_nal.pdf
- 5 “Enrique Peña Nieto con María Elena Salinas”. Univisión Noticias. 3 de mayo de 2013. <http://noticias.univision.com/article/1522978/2013-05-03/mexico/noticias/enrique-pena-nieto-en-entrevista-con-maria-elena-salinas>
- 6 “El operativo en Michoacán es por tiempo indefinido, dice Osorio Chong”. *CNN México*. 21 de mayo de 2013. http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/09/actualidad/1391984271_096367.html
- 7 “Reitera Osorio Chong que autodefensas están al margen de la ley”. *Excélsior*. 10 de enero de 2014. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/01/10/937673>
- 8 Salvador Camarena. “Las autodefensas de Michoacán no son un grupo de delincuentes”. *El País*. 10 de febrero de 2014. http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/09/actualidad/1391984271_096367.html
- 9 “Revelan reunión de la Tuta con alcaldesas”. *SIPSE*. 19 de agosto de 2014. <http://sipse.com/mexico/video-reunion-la-tuta-servando-gomez-alcaldesas-michoacan-107913.html>
- 10 “Rodrigo Vallejo aparece con ‘la Tuta’ en un nuevo video”. *Animal Político*. 22 de abril de 2015. <http://www.animalpolitico.com/2015/04/rodrigo-vallejo-aparece-con-la-tuta-en-un-nuevo-video/>
- 11 José Gil Olmos. “La fiesta de los templarios de la que ¿no se enteró Peña Nieto?”. *Proceso*. 5 de febrero de 2014. <http://www.proceso.com.mx/?p=364127>
- 12 “Nuevo video muestra a ‘la Tuta’ repartiendo la herencia de un empresario de Zitácuaro, de la cual el toma 5mdp”. *Sin Embargo*. 12 de agosto de 2014. <http://www.sinembargo.mx/12-08-2014/1085731>
- 13 “Enfrentamiento entre grupos civiles deja 11 muertos en Michoacán”. *CNN México*. 16 de diciembre de 2014. <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/12/16/hipolito-mora-asegura-que-su-hijo-mayor-murio-en-un-enfrentamiento>
- 14 Gustavo Castillo García. “Atrae PGR investigación y envía más personal para identificar cuerpos de fosas”. *La Jornada*. 5 de octubre de 2014. <http://www.jornada.unam.mx/2014/10/05/politica/003n1pol>
- 15 “Los normalistas de Ayotzinapa están muertos, dice el Padre Solalinde con base en testigos”. *Animal Político*. 20 de octubre de 2014. <http://www.animalpolitico.com/2014/10/los-normalistas-están-muertos-y-algunos-los-quemaron-vivos-dice-el-padre-solalinde/>
- 16 David Vicenteño. “Oficialmente muertos; reporte de la PGR sobre el caso Ayotzinapa”. *Excélsior*. 28 de enero de 2015. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/01/28/1004994>
- 17 “Hay 111 detenidos por desaparición de 43 estudiantes de Ayotzinapa”. *SIPSE*. 27 de septiembre de 2015. <http://sipse.com/mexico/ayotzinapa-informan-111-detenidos-desaparicion-estudiantes-171653.html>
- 18 Arturo Ascención. “8 claves del reporte sobre Ayotzinapa hecho por especialistas de la CIDH”. *CNN México*. 7 de septiembre de 2015. <http://www.cnnmexico.com/nacional/2015/09/07/8-claves-del-reporte-sobre-ayotzinapa-hecho-por-especialistas-de-la-cidh>
- 19 “Captura de ‘El Chapo’ es un ‘logro histórico’ según Estados Unidos”. *CNN México*. 22 de febrero de 2014. <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/02/22/captura-de-el-chapo-es-un-logro-historico-segun-estados-unidos>
- 20 Joshua Partlow y Nick Miroff, “World’s top drug trafficker arrested in Mexico, U.S. official says”. *The Washington Post*. 22 de febrero de 2014. https://www.washingtonpost.com/world/national-security/worlds-top-drug-trafficker-arrested-in-mexico-us-official-says/2014/02/22/c001927c-9be0-11e3-ad71-e03637a299c0_story.html
- 21 Silvia Otero. “Semar detuvo al ‘Mencho’ y gobernador de AN lo soltó”. *El Universal*. 9 de julio de 2015. <http://www.eluniversal.com.mx/articu>

- lo/nacion/2015/07/9/semar-detuvo-al-mencho-y-gobernador-de-lo-solto
- 22 “Extradición del ‘Chapo’ en 300 años: Murillo”. *El Financiero*. 27 de enero de 2015. <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/extradicion-del-chapo-en-300-anos-murillo.html>
- 23 Abel Barajas y Antonio Baranda. “Reporte de alerta de fuga del Chapo tardó 30 minutos”. *Terra noticias*. 15 de julio de 2015. <http://noticias.terra.com.mx/mexico/primer-reporte-de-alerta-de-fuga-del-chapo-despues-de-30-minutos,621929e4647f22e7da4220cad1ff6958j8e5RCRD.html>
- 24 Carlos Loret de Mola. “En Almoloya escucharon por días los taladros del ‘Chapo’”. *El Universal*. 30 de julio de 2015. <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/carlos-loret-de-mola/nacion/2015/07/30/en-almoloya-escucharon-por-dias>
- 25 Carlos Loret de Mola. “La conveniente muerte de ‘el Canicón’ (Parte 3)”. *El Universal*. 6 de octubre de 2015. <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/carlos-loret-de-mola/nacion/2015/10/6/la-conveniente-muerte-de-el-canon>
- 26 “¿Quiénes son los detenidos por la fuga del ‘Chapo’?”. *Noticieros Televisa*. 8 de octubre de 2015. <http://noticieros.televisa.com/mexico/1510/quienes-son-detenidos-facilitar-fuga-chapo-guzman/>
- 27 “Peña Nieto cae al nivel de aprobación más bajo de su gobierno: encuesta”. *CNN México*. 31 de julio de 2015. <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2015/07/31/pena-nieto-cae-al-nivel-de-aprobacion-mas-bajo-de-su-gobierno-encuesta>
- 28 “Estos son los 10 puntos que anunció Peña Nieto en respuesta al caso Ayotzinapa”. *Animal político*. 28 de noviembre de 2014. <http://www.animalpolitico.com/2014/11/pena-nieto-acuerdo-seguridad-comision-anuncio-mensaje-palacio-nacional/>
- 29 “La celda del ‘Chapo’ fue perforada sin ruido, con ácido y calor: Rubido”. *CNN México*. 16 de julio de 2015. <http://www.cnnmexico.com/nacional/2015/07/16/la-celda-del-chapo-fue-perforada-sin-ruido-con-acido-y-calor-rubido>
- 30 “Policías colombianos ayudan a México en la búsqueda de ‘el Chapo’ Guzmán”. *CNN en español*. 12 de agosto de 2015. <http://cnnespanol.cnn.com/2015/08/12/policias-colombianos-ayudan-a-mexico-en-la-busqueda-de-el-chapo-guzman/>
- 31 “Extraditan a ‘la Barbie’ y 12 narcos más a EU”, *Excelsior*. 1º de octubre de 2015. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/10/01/1048642>
- 32 Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. 2009. “Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma”. http://www.drogasdemocracia.org/archivos/livro_espanhol_04.pdf
- 33 Organización de los Estados Americanos. 2013. “El problema de las drogas en las Américas”. <http://www.infocoponline.es/pdf/InformeAnalitico.pdf>
- 34 “Diputados proponen crear lugares legales para vender marihuana en el DF”. *CNN México*. 13 de febrero de 2014. <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/02/13/diputados-proponen-crear-lugares-legales-para-vender-marihuana-en-el-df>
- 35 Según una encuesta de 2013, 13,8% de la población mexicana estaría a favor de la legalización de la marihuana y 49,6% en contra. *CNN México*. “El 49,6% de los mexicanos rechaza la legalización de la marihuana”. 5 de agosto de 2013. <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/08/05/mas-del-50-de-los-mexicanos-rechaza-la-legalizacion-de-la-marihuana>
- 36 Rodrigo Aguilar. “Fallo de la Corte abre la puerta a uso recreativo de la marihuana en México”. *CNN en español*. 4 de noviembre de 2015. <http://cnnespanol.cnn.com/2015/11/04/fallo-de-suprema-corte-abre-la-puerta-a-uso-recreativo-de-la-marihuana-en-mexico/>

EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA SEGURIDAD EN NICARAGUA

MARIO TORRES ROMERO

1. CAUSAS DE LA VIOLENCIA Y LA INSEGURIDAD EN NICARAGUA

En un sentido amplio, Nicaragua comparte las condiciones que señalan la mayoría de los estudios independientes e informes de organismos internacionales para explicar el problema de la inseguridad y la violencia en Centroamérica. Se trata de un conjunto de factores estructurales y coyunturales, internos y externos, interactuando entre sí, que también responden a dinámicas y condiciones propias o locales de cada país y finalmente definirán la intensidad de las amenazas o la gravedad de los problemas de seguridad de cada uno en un momento dado. Esta observación es especialmente útil para entender el caso de Nicaragua, en donde las “especificidades” han logrado hasta ahora que el país, que vive condiciones socioeconómicas y culturales similares y que ha sufrido experiencias históricas quizá más conflictivas que las de sus vecinos del norte, presente actualmente una mejor condición de seguridad y menores niveles de violencia por causa del narcotráfico que países vecinos como Honduras, El Salvador y Guatemala.

Parte importante de los factores promotores de la violencia y la inseguridad que Nicaragua comparte con muchos países de la región está enraizada en las dimensiones social, económica y política, y se expresa en problemas estructurales históricos como la débil presencia institucional, el alto índice de desempleo, la exclusión, la corrupción, el irrespeto a la ley, etcétera. Otros factores que contribuyen a la violencia y la inseguridad en toda la región son coyunturales y provienen, paradójicamente, de los mismos estados, como las iniciativas de seguridad inconsistentes, bien por ser de corto alcance; bien por carecer de recursos para ejercer el control real frente a la violencia; o bien porque generan violencia indiscriminada y desplazamiento irresponsable de las amenazas. Hay factores exógenos como el crimen organizado transnacional en sus diversas expresiones, especialmente el narcotráfico, a los que se pueden sumar los procesos globales y regionales que inciden en la creación, consolidación y transformación de diversas amenazas. Otro factor clave es de tipo geoestratégico, ya que el país se halla en el centro del paso natural que conforma Centroamérica y que une grandes

regiones productoras de drogas ilícitas con grandes centros de demanda. Centros de consumo que conforman mercados con alto poder adquisitivo que, como núcleos gravitatorios, atraen y dinamizan la narcoactividad en todas sus fases, incluyendo la diversificación de drogas ilegales.

Todas estas condiciones son factores que, sin duda, no solo facilitan el trasiego, acopio, abastecimiento y otras operaciones de drogas ilícitas, sino que, además, en el caso de Centroamérica reducen los costos de operación y transporte, incrementando así los ingresos del lucrativo negocio criminal, al tiempo que disminuyen mucho los riesgos para sus intereses. De tal manera que la existencia, previsible continuidad y posible deterioro de estas condiciones en Nicaragua y la región entera deben tomarse como un factor de atracción para el incremento de las actividades del crimen organizado en el país y la región centroamericana, especialmente en el contexto de la implementación de las iniciativas militares contra el narcotráfico en Colombia y México, y también de políticas inconsistentes o estrategias inadecuadas en las regiones demandantes y oferentes de drogas ilegales, cuya aplicación insistente no ha logrado hasta ahora forzar un cambio deseable en los consumidores ni convencer a los oferentes externos y redes internas de renunciar a sus empresas criminales, altamente lucrativas.

El gobierno de Estados Unidos reconoce, por ejemplo, que a pesar los problemas que enfrentan actualmente la producción y el tráfico de drogas y la consecuente disminución del flujo de cocaína hacia ese país, el número de consumidores de cocaína (el mercado estadounidense) no solo se ha mantenido estable en los últimos años, sino que se ha detectado un incremento del consumo de otras drogas como la heroína y las sustancias sintéticas (United States Department of State, 2015). Los cambios en la demanda de drogas son confirmados por el Departamento de Estado en su “Narcotic Report 2015”, afirmando que en los últimos años en Estados Unidos se registra un incremento alarmante en el consumo de heroína. Según encuestas comentadas por el Departamento de Estado, sus consumidores pa-

saron de 373.000 en 2007 a casi 700.000 en 2012 (United States Department of State, 2015).

1.1. LA SEGURIDAD DE LOS CIUDADANOS Y EL NARCOTRÁFICO, LA PRINCIPAL AMENAZA DEL CRIMEN ORGANIZADO EN EL PAÍS

En Nicaragua la lucha por la sobrevivencia, expresión de la difícil realidad socioeconómica que se vive, sobre todo en el ámbito micro, es el problema determinante para la gran mayoría de la población, que desde hace décadas coincide en señalar este problema como la principal preocupación nacional (Latinobarómetro, 2012). La pobreza, el desempleo persistente, los bajos salarios y el aumento incesante de los precios golpea la existencia de amplios segmentos de la población, que en su gran mayoría se percibe y ubica a sí misma en el sector más bajo de la pirámide social (67%), lo que, como en un círculo vicioso, estimula la emigración masiva que caracteriza al país y aumenta la vulnerabilidad frente al crimen organizado (Latinobarómetro, 2012), especialmente en zonas alejadas de la capital como en el Caribe y norte.

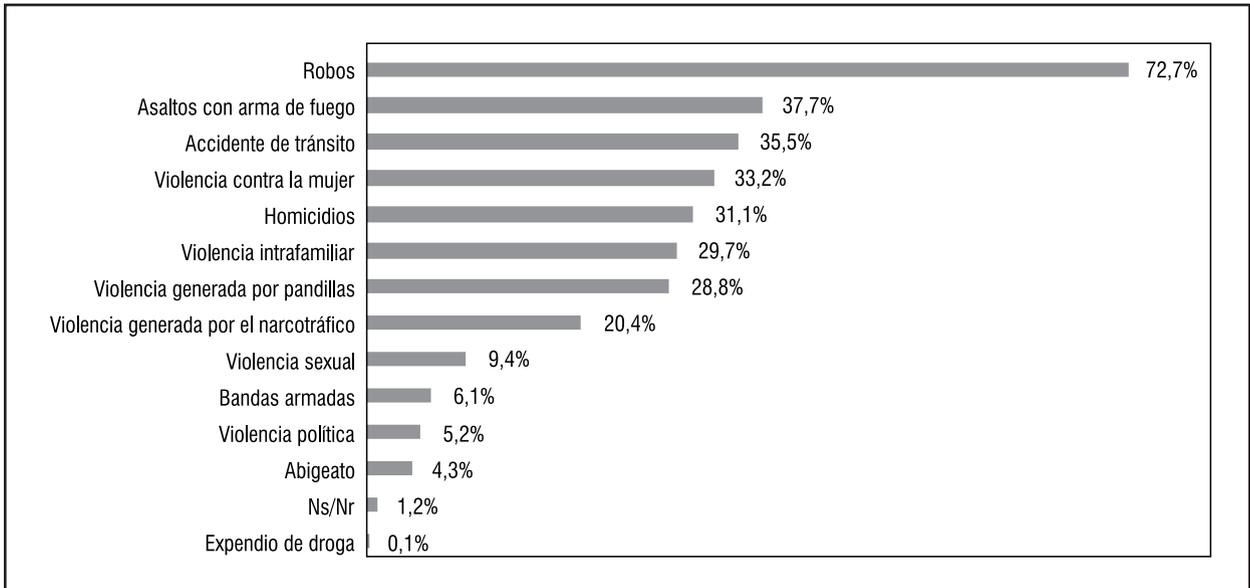
Después de la preocupación socioeconómica aparece la amenaza a la seguridad de los ciudadanos encabezada, según encuestas recientes de organizaciones locales e internacionales, por los robos y otras formas de violencia social, callejera y criminal, incluyendo delitos graves entre los que se cuentan también los originados por el crimen organizado, cuya expresión más importante para la sociedad nicaragüense es el narcotráfico, por el tipo de violencia que puede generar y el peligro potencial que encierra. Según encuestas nacionales, el la violencia generada por el narcotráfico es el principal problema de seguridad en el entorno nacional solo para 20,4% de la población, ocupando una posición intermedia en la percepción de las principales amenazas a la seguridad ciudadana, muy atrás de los robos, asaltos con armas de fuego, la violencia intrafamiliar y contra la mujer, los homicidios y las pandillas (IEEPP, 2015). Además, la percepción de la pobla-

ción respecto a la importancia de los expendios de drogas como amenaza a la seguridad ciudadana ocupó la última posición en la misma lista de preguntas, alcanzando solo 0,1% de los consultados en esta encuesta (gráfica 1).

Información internacional confirma también que actualmente la población nicaragüense percibe como mayor amenaza de seguridad a la delincuencia común, la violencia social y la callejera que al crimen organizado o al narcotráfico (PNUD, 2013).

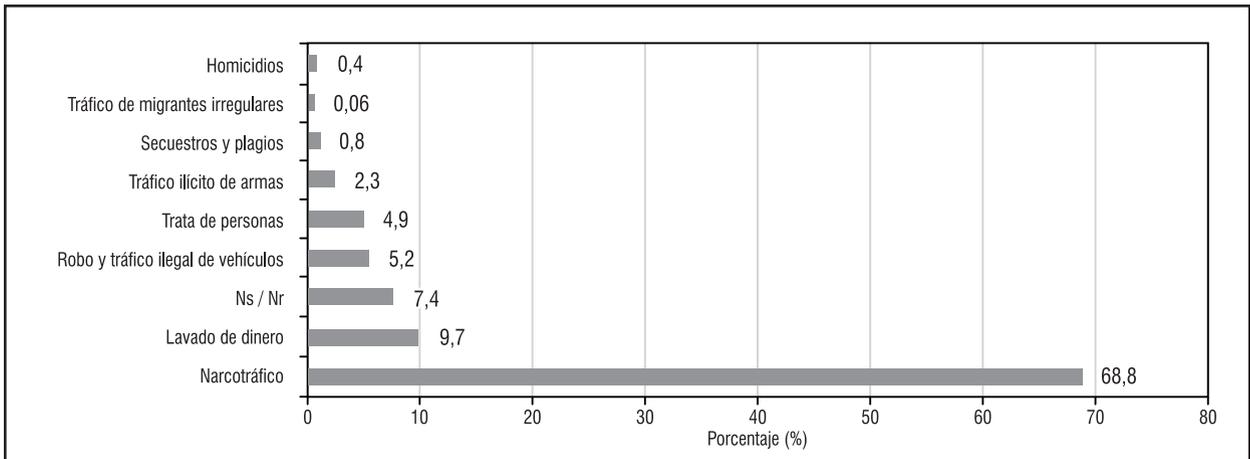
Otra impresión parece causar el narcotráfico en la población en el entorno barrial o comunitario. La misma fuente reporta que, contrario a la percepción del entorno nacional, en este nivel de convivencia la población expresó mayor temor a los expendios de drogas (18,1%), ubicándose este problema en la segunda posición de importancia, solo atrás de los robos, que dominan la percepción de inseguridad en el ámbito nacional y en el de los barrios o comunidades. Que la población de los barrios y comunidades considere los expendios de drogas como una de las princi-

GRÁFICA 1. PERCEPCIÓN DE LAS PRINCIPALES AMENAZAS A LA SEGURIDAD CIUDADANA EN NICARAGUA



Fuente: Encuesta IEEPP, 2015.

GRÁFICA 2. PERCEPCIÓN DE DELITOS QUE MÁS COMETE EL CRIMEN ORGANIZADO EN NICARAGUA



Fuente: Encuesta IEEPP, 2015.

pales amenazas a su seguridad señala los avances y grados de inserción de la narcoactividad en espacios de convivencia muy próximos a la gente, con la intención de penetrar en la sociedad, generando en este nivel condiciones favorables para el trasiego y consumo de drogas (Enríquez, 2012). Es también en este espacio de convivencia donde la población sufre de forma más directa los efectos sociales de la drogadicción, la violencia callejera y otras inseguridades de la narcoactividad, que provocan zozobra y muerte entre habitantes inocentes de las comunidades afectadas.

De acuerdo con indicadores importantes, como la baja tasa de homicidios, que en 2013 fue de 9 por cada 100.000 habitantes (PNUD-IDH, 2013), el país muestra mejores condiciones de seguridad ciudadana que Guatemala, El Salvador y Honduras, al norte de la región centroamericana. Este indicador de la seguridad se ha venido manteniendo a lo largo de los últimos años, a pesar de los graves niveles de violencia que viven los vecinos del norte de la región y de los intentos del narcotráfico internacional de posicionarse. No obstante, la tasa de homicidios no es homogénea, y existen regiones o lugares alejados, en donde en los últimos años esta tasa ha alcanzado niveles muy altos (véase la tabla 1). El hecho de que en estas zonas se haya detectado una creciente penetración del narcotráfico, más la existencia de bandas armadas que generan inseguridad y violencia, se relaciona con el incremento de los homicidios en esas zonas (Insight Crime, 2012; Enríquez, 2012). Al momento de redactar este trabajo, la Policía Nacional informó de una emboscada en la que fueron asesinados

cinco agentes que trasladaban a un sospechoso de pertenecer a las bandas armadas que operan en la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) y que había sido capturado cerca de Bluefields. Además de asesinar a los policías, los criminales rescataron al sospechoso capturado (*El Nuevo Diario*, agosto de 2015).

Otro elemento que llama la atención en la valoración del estado de la seguridad ciudadana es que, según encuestas, la tasa de victimización en los últimos años no es muy distante de la de otros países de la región, con la excepción de Panamá. Según el *Informe de desarrollo humano de Centro América 2009-2010* del PNUD y una encuesta hecha en 2014 por la Universidad de Vanderbilt (Estados Unidos), analizadas en un trabajo sobre la percepción de seguridad en Centroamérica (Loría, 2015), en 2008 la tasa de victimización en Nicaragua fue de 16,5 por 100.000 habitantes, habiendo subido a 19,2 en 2010 y a 17,4 en el 2014, tasa esta última bastante similar a la de Guatemala ese mismo año (17 por cada 100.000), uno de los países que pasa por una grave crisis de violencia criminal y mayor incidencia del narcotráfico (véase la gráfica 3).

1.2. CARACTERIZACIÓN Y DESARROLLO DEL NARCOTRÁFICO COMO PRINCIPAL AMENAZA DEL CRIMEN ORGANIZADO EN NICARAGUA

La delincuencia organizada incluye toda acción delictiva organizada y prolongada en el tiempo, y se expresa local, nacional y transnacionalmente, mediante un amplio conjunto de delitos (PNUD-

TABLA 1. NICARAGUA: HOMICIDIOS POR CADA 100.000 HABITANTES EN TERRITORIOS SELECCIONADOS, 2007-2013

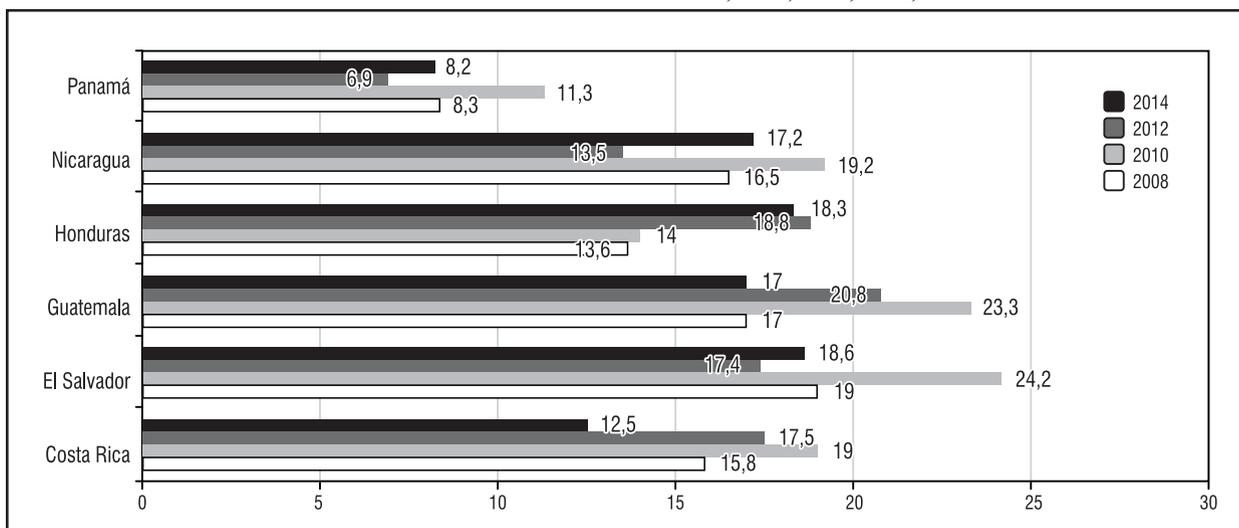
Territorios	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Jinotega	16	20	21	20	19	17	16
Zona de las Minas	30	39	35	32	31	28	29
RAAN*	23	22	19	18	12	7	10
RAAS**	36	38	43	40	30	32	42
Zelaya Central	14	16	19	26	21	27	29

* RAAN: Región Autónoma del Atlántico Norte.

** RAAS: Región Autónoma del Atlántico Sur.

Fuente: Policía Nacional de Nicaragua. Anuario estadístico 2013.

GRÁFICA 3. VICTIMIZACIÓN EN CENTROAMÉRICA, 2008, 2010, 2012, 2014



Fuente: Encuestas Lapop (2008-2014), PNUD-IDH-CA, 2009-2011.

IDH, 2013; Unodc, 2012a). El crimen organizado puede observarse, en el caso de Nicaragua, en dos tipos o niveles: 1) el nivel simple de organización y liderazgo con baja capacidad de acción y que en condiciones normales se expresa en los delitos comunes de las bandas criminales, pandillas locales, contrabandistas locales, etcétera, orientados a la obtención rápida de recursos y que puede o no interactuar con formas exógenas de delincuencia; 2) el nivel de organización y liderazgo complejo, de grandes recursos y alta capacidad de acción y destrucción local y transnacional, con alta presencia de elementos exógenos y que se expresa en delitos muy graves como el narcotráfico y en otros menos visibles como la trata de personas, el tráfico de armas, el tráfico ilícito de capitales, etcétera, todos orientados al lucro ilícito (enriquecimiento) de sus participantes.

En Nicaragua, como en otros países de Centroamérica, el narcotráfico es la más dinámica y preocupante expresión del crimen organizado transnacional, por los efectos que puede tener para la seguridad del país en general, y que según observadores pueden resumirse en cuatro amenazas graves (Cuadra, 2013): 1) el incremento de los homicidios y la violencia en general, especialmente bajo la forma del sicariato; 2) el consumo local de droga, a fin de crear redes de consumidores entre los jóvenes para que prote-

jan y colaboren con las actividades de traslado de los cargamentos; 3) el estímulo y potenciación de otras formas de criminalidad organizada, como la trata de personas, la explotación sexual comercial, el turismo sexual y la pornografía infantil; 4) la corrupción de las instituciones públicas y el lavado de activos. Por estas razones, este trabajo se ocupa fundamentalmente del problema del narcotráfico como expresión del crimen organizado transnacional y de sus interacciones con el crimen local del país, teniendo como contexto de referencia la región centroamericana.

Durante décadas, el país, como la región en su conjunto, ha sido usado como un puente en la cadena de tránsito de drogas ilícitas desde Sud hacia Norteamérica. Según la Unodc, las incautaciones de drogas revelan que durante los años ochenta la principal ruta hacia Estados Unidos era el Caribe, en donde se interceptaba 75% de la droga en tránsito. A 2010 esta situación se había invertido, ya que cerca de 80% de las incautaciones se hicieron en el corredor centroamericano (Unodc, 2012a). Las informaciones de los últimos años sobre decomisos, los casos seguidos por las autoridades, las operaciones descubiertas o desarticuladas, entre otros hechos, confirman no solo la importancia creciente del país como ruta de tránsito para el narcotráfico, sino que muestran también un dinamismo que refleja un

proceso de rearticulación del crimen organizado. Analistas de la seguridad regional coinciden en que estos cambios y procesos se han visto fortalecidos con la implementación de la estrategia militar antidrogas en Colombia, a la que se agregó a partir de 2007 la iniciativa de México (Unodc, 2012b). Los efectos de ambos programas represivos están generando nuevas condiciones para el narcotráfico y provocando el desplazamiento y la rearticulación de bandas y operaciones criminales en países vecinos que, como los de Centroamérica, por las condiciones expuestas son muy vulnerables al crimen organizado en general.

Sin embargo, los analistas coinciden en que la presencia de estructuras criminales más o menos organizadas en los países de la región es la que ha incrementado gravemente la violencia criminal organizada que resulta de las disputas entre los criminales locales por el control territorial, la imposición de tributos, el robo de cargamentos, o por sus reacciones frente a estrategias militares de las instituciones de seguridad del estado. Esta observación es de la mayor importancia para los países que tienen altos índices de homicidios en la región (PNUD-IDH, 2013).

Según informaciones de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (Jife), en los últimos años ha disminuido sensiblemente la cantidad de cocaína enviada directamente de Sudamérica a México, por la estrategia de las autoridades mexicanas contra los carteles. Sin embargo, los cargamentos de droga dirigida a Estados Unidos que pasan ahora primero por Centroamérica se incrementaron, afectando a todos los países, pero especialmente a Guatemala y Honduras. Se estima que más de 80% del total de la cocaína que se introduce clandestinamente en los Estados Unidos pasa por la región (Jife, 2014). El flujo de esta droga se calcula como sigue: la que llega a Honduras con destino Estados Unidos aumentó de 7 a 24% durante los últimos cinco años; la cantidad que entró por Panamá subió de 3 a 24%; y la que pasa por Guatemala de 9 a 17. Alrededor de 12% llega por Costa Rica, una proporción que permanece relativamente estable. El resto llega a Nicaragua (2%), Belice

(2%) y El Salvador (1%) o lugares desconocidos (IEEPP, 2015).

Estas informaciones estiman un flujo de cocaína pequeño y de menor importancia en Nicaragua, comparado con las estimaciones para Honduras, Panamá, Guatemala y Costa Rica. No obstante, a pesar del reducido flujo de drogas, observado también en Belice y El Salvador, algunos representantes y observadores internacionales consideran a Nicaragua como parte de una ruta importante para el tráfico de cocaína procedente de América del Sur con destino a Estados Unidos. Un informe reciente del Departamento de Estado (Estados Unidos) incluye al país junto a todos los otros de la región (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá) entre los de mayor tránsito de droga del mundo que están afectando a ese país (United States Department of State, 2015). Reconociéndose, sin embargo, que todos ellos se esfuerzan por cumplir con sus obligaciones en materia de drogas. La misma fuente incluye un listado de países que se destacan por ser fuente de sustancias precursoras o químicos básicos usados en la producción de narcóticos ilegales, entre los que están algunos de Centroamérica, pero no Nicaragua (United States Department of State, 2015).

Por otro lado, y a pesar del rol periférico que tiene para el narcotráfico internacional, el país permanece como un país de riesgo alto, porque sus condiciones son propicias para diversas operaciones de la narcoactividad.

La pobreza económica de Nicaragua, su limitada capacidad para luchar contra la droga y garantizar la seguridad fronteriza y la escasa población de sus regiones crean condiciones propicias para que las organizaciones de traficantes de drogas transporten drogas, armas y dinero en efectivo y establezcan laboratorios e instalaciones de almacenamiento clandestinos (Jife, 2014).

Autoridades de la Unión Europea, que según fuentes de esa región consume 26% de la cocaína mundial, han afirmado que la creciente actividad del narcotráfico y la proliferación de bandas

criminales en Centroamérica suponen un grave riesgo potencial para los países de la Unión, ya que una proporción significativa de la cocaína destinada a Europa proveniente de Sudamérica atraviesa por Centroamérica y el Caribe. Un informe de 2010 del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías y de Europol, titulado “Cocaine: A European Union perspective in the global context”, puso de manifiesto un marcado aumento del tráfico de cocaína a través de Centro y Sudamérica con destino a Europa, usando países del occidente de África y regiones del Sáhara para llegar. La Unión Europea advierte que los carteles latinoamericanos de la droga tienen presencia permanente en varios de sus países, principalmente Italia, los Países Bajos y España (Consejo Unión Europea, 2014).

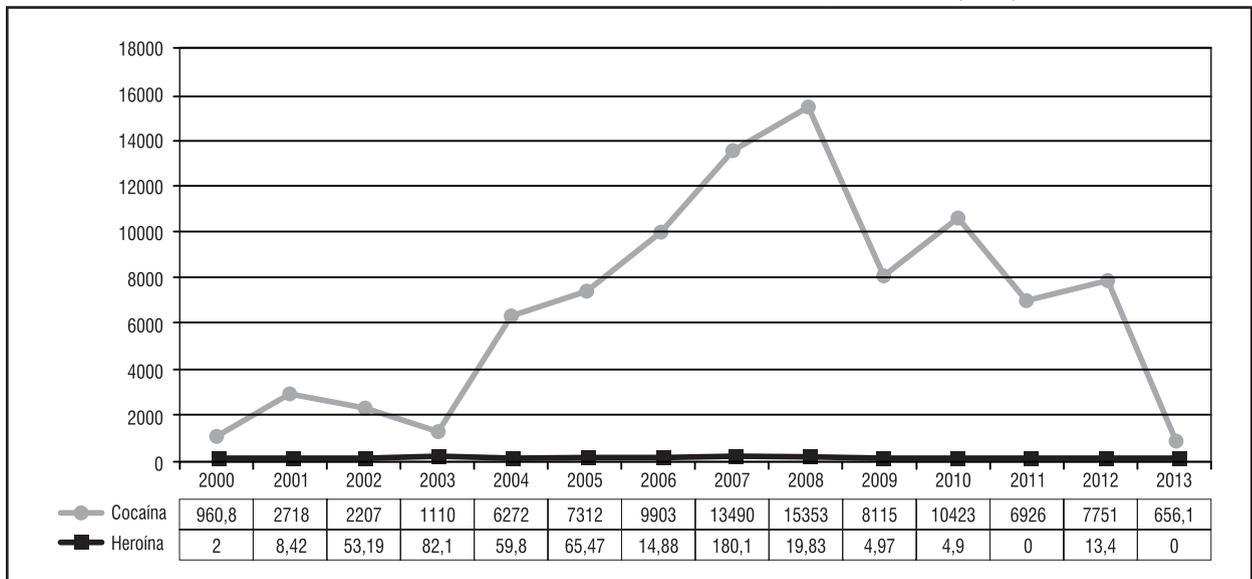
Las actividades del narcotráfico pueden observarse por los registros de las autoridades, el seguimiento a las incautaciones de droga, dinero y bienes ilícitos, las detenciones y juicios de grupos criminales, la desarticulación de operaciones criminales, el descubrimiento de nuevas bandas, rutas y centros de procesamiento y la violencia criminal que genera, entre otros.

En Nicaragua, las incautaciones de cocaína reportadas por la Policía Nacional se incremen-

taron notablemente, lo que refleja un mayor flujo de drogas y de narcoactividad en el país, coincidente con los cambios en el tráfico de drogas que se han venido señalando. Las incautaciones de la Policía Nacional, que fueron de 960,78 kilos en el año 2000, pasaron a 6.271,43 en 2004, a 9.902,61 kilos en 2006, subieron a 13.489,65 en 2007, hasta alcanzar la cantidad máxima anual, de 15.352,95 kilos en 2008. A partir de entonces, se han venido reduciendo drásticamente, pasando de 8.114,91 kilos en 2009, a 6.925,82 en 2011, hasta alcanzar solo 656 en 2013 (véase la gráfica 4). Las incautaciones de heroína reportadas no son altas y se han mantenido constantes a lo largo de los últimos años (gráfica 4). Del total de denuncias nacionales (124.735 en 2013), la policía dice que 3% corresponde a denuncias relacionadas con drogas ilícitas (Policía Nacional, 2013).

William Brownfield, secretario de Estado Adjunto para Asuntos Narcóticos Internacionales, fue consultado por un medio informativo local acerca de la repentina caída de las incautaciones de cocaína, y mencionó como posibles razones problemas que podrían estar afectando la capacidad de las autoridades policiales o que los traficantes hubieran decidido cambiar la ruta de

GRÁFICA 4. NICARAGUA: INCAUTACIONES DE COCAÍNA Y HEROÍNA, 2000-2013 (KILOS)



Fuente: Policía Nacional. Anuario 2013.

país, produciendo menos incautaciones. Brownfield valoró, sin embargo, como bastante positivos los esfuerzos de Nicaragua para enfrentar al narcotráfico. Sin embargo, el Departamento de Estado se refirió a esta disminución de las incautaciones de la siguiente forma: “Aunque el volumen de cocaína incautada en 2014 por las autoridades civiles y militares de Nicaragua aumentó con respecto a 2013, las incautaciones totales se mantuvieron bien por debajo de la tendencia histórica” (United States Department of State, 2015)

A la fecha de escribir este texto, agosto de 2015, no contamos con datos actualizados sobre incautaciones y operaciones de las autoridades nacionales contra el narcotráfico, pero el mismo reporte del Departamento de Estado afirma que durante 2014 las autoridades nicaragüenses incautaron más de 5 toneladas métricas de cocaína y 1,7 toneladas métricas de marihuana, lo que representaría un incremento respecto a 2013.

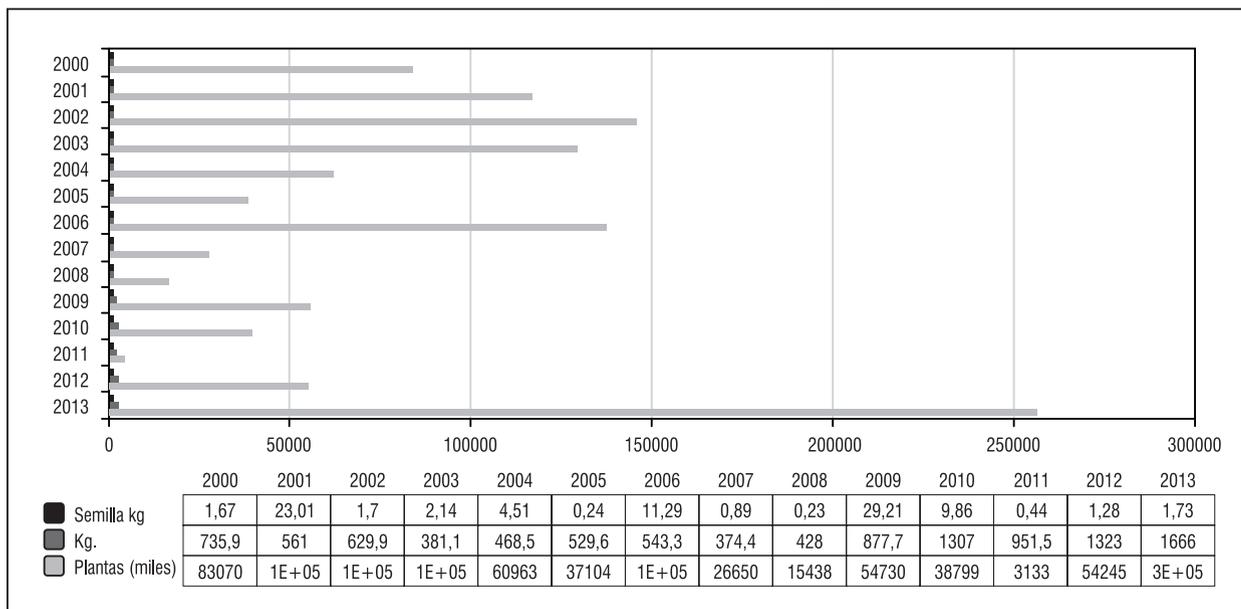
Las incautaciones de marihuana, reportadas como plantas, kilogramos y semilla, muestran un comportamiento irregular, llegando a haber un incremento sorprendente, que duplicó las incautaciones de plantas en 2013 si se comparan con

las más altas reportadas en años anteriores. Así, por ejemplo, mientras en 2002 se decomisaron 144.967 plantas, en 2013 fueron 256.091 plantas (véase la gráfica 5).

En cuanto a las incautaciones de crack reportadas en los últimos años por la Policía Nacional, son también bajas, y fueron como sigue: en 2007 3 kilos, en 2011 fueron 4, en 2012 aumentaron a 5, y en 2013 la incautación de crack disminuyó a 3,7 kilos (Policía Nacional, 2013).

Los datos proporcionados por las autoridades sobre las distintas drogas que se incautan en el país revelan que en el periodo 2000-2013 el tráfico de cocaína fue la actividad del crimen organizado de mayor importancia. Seguido por el tráfico de marihuana, que se ha incrementado notablemente en la frontera con Honduras en los últimos años, lo que ha permitido suponer a las autoridades policiales y a observadores que hay un cambio en el flujo de drogas que pasan por el país, que podría estar siendo provocado por factores interactuantes, algunos de los cuales hemos mencionado al referirnos a la disminución de incautaciones de cocaína y al incremento de los flujos de marihuana. A la fecha tampoco contamos con nuevos datos consolidados por las au-

GRÁFICA 5. NICARAGUA: INCAUTACIONES DE MARIHUANA, 2000-2013



Fuente: Policía Nacional. Anuario 2013.

toridades sobre los resultados de las operaciones contra el narcotráfico en 2014.

Las Naciones Unidas ha dicho que a pesar su rol periférico en el tráfico internacional de drogas, las autoridades de Nicaragua han incautado “impresionantes cantidades de cocaína”, especialmente a lo largo de las costas del Caribe y zonas adyacentes en la Región Autónoma del Atlántico Sur y la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), áreas con muy bajo nivel de desarrollo y débil presencia institucional. Aun cuando esa misma entidad afirma que el país continúa siendo principalmente un punto de reabastecimiento, las operaciones de las autoridades nacionales revelan que más allá del reabastecimiento de combustible para el narcotráfico, el país es usado también como centro temporal de acopio y de descanso. La Unodc reconoce asimismo que los narcotraficantes han encontrado aceptación social en comunidades del Caribe que les proveen apoyo logístico e información a cambio de dinero, que de otra forma no obtendrían en la zona (Unodc, 2012b). La misma fuente sugiere que pueden existir “acuerdos formales” entre bandas con alguna red de *narcotransportistas*.

1.3. CAMBIOS RECIENTES

EN LA ACTIVIDAD DEL NARCOTRÁFICO

En los últimos años, la narcoactividad ha diversificado sus formas de traficar y operar en el país, incorporando la realización de *vuelos de relevo* en lugar de los vuelos completos, que traen cargamento desde países vecinos del sur y aterrizan en pistas improvisadas en la zona de la Mosquitia, a uno y otro lado de la frontera con Honduras, donde se produce el *vuelo de relevo* para continuar su tránsito hacia los mercados finales. La narcoactividad también podría volverse más compleja a juzgar por el hallazgo de precursores químicos y “laboratorios” para la preparación de drogas ilícitas hechos por las autoridades en zonas rurales del occidente de Nicaragua. En febrero de 2010, la Policía Nacional informó del hallazgo de un laboratorio clandestino de metan-

fetamina a gran escala, que sería el tercero descubierto en el país.

Según el informe 2014 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, las autoridades de los países de Centroamérica informan cada vez más de la incautación de precursores químicos y estimulantes de tipo de las anfetaminas, cuya fabricación ilícita ha comenzado recientemente en Belice, Guatemala y Nicaragua, países con escaso o ningún historial de fabricación de esas sustancias, mientras la atención policial y la normativa siguen centradas principalmente en el comercio de cocaína. La misma fuente informa que en 2013 las autoridades de México incautaron grandes cantidades de metilamina, una sustancia no sujeta a fiscalización internacional empleada en la fabricación ilícita de metanfetamina, cuyo destino era Nicaragua (Jife, 2014).

Otro hecho destacable en los últimos años es el incremento detectado de tráfico de marihuana en la zona norte fronteriza con Honduras. Autoridades de la policía de Nicaragua han confirmado en declaraciones públicas que los últimos años han detectado un creciente tráfico de marihuana desde el país vecino, al mismo tiempo que han aumentado las denuncias por aeronaves que sobrevuelan en la zona noreste del país cercana a la frontera y han disminuido las incautaciones de drogas como la cocaína. Todos estos hechos revelan un cambio en la narcoactividad en el país, que parece moverse, por distintas razones convenientes, desde el tráfico de cocaína hacia el de marihuana y las drogas sintéticas.

Otros cambios importantes se refieren a la distribución del territorio nacional por parte de los carteles. De acuerdo con Cuadra, según

(...) declaraciones públicas de la directora de Policía, los carteles mexicanos y colombianos se han “distribuido” el territorio nacional para sus operaciones: los colombianos se encargan de la producción a través de la ruta del Caribe y los mexicanos se encargan de la distribución y comercialización en el norte a través de la ruta del Pacífico. Esto incluye a los demás países de la región y no solamente

a Nicaragua (Elvira Cuadra. Entrevista sobre el crimen organizado en Nicaragua, 2015).

No se dispone de suficiente información actualizada, pero en su último reporte sobre narcóticos, el Departamento de Estado (2015) informó que: “De acuerdo con las autoridades nicaragüenses, el patrón de los últimos dos años se debe a un cambio en la estrategia antinarcóticos de Nicaragua que priorizó el desmantelamiento de las células de narcotráfico en vez de las incautaciones de drogas”. De lo que se desprende que las autoridades responsables de la seguridad y de la lucha contra el narcotráfico en el país han modificado su estrategia y redefinido sus prioridades, enfocándose en la desarticulación de la base social del narcotráfico para detener su desarrollo y profundización, mediante la identificación y eliminación de células de narcos y el control de expendios de drogas. Habrá que esperar nuevas informaciones para valorar adecuadamente los resultados de esta nueva estrategia.

Por otro lado, Rusia y Nicaragua anunciaron el incremento de la cooperación en la lucha contra el narcotráfico, para lo cual Rusia estableció en Managua un centro de capacitación antidrogas, abierto a la participación de todos los países de la región y autorizado por la Asamblea Legislativa (Asamblea. Decreto 7617, 25 de noviembre de 2014) para patrullar con sus naves los mares territoriales para apoyar la lucha contra el narcotráfico.

2. RESPUESTAS Y ESTRATEGIAS DEL ESTADO FRENTE AL CRIMEN ORGANIZADO

2.1. EL MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD

La revisión del marco jurídico que regula el crimen organizado en Nicaragua muestra avances importantes en los últimos años. Además de las disposiciones constitucionales, el país cuenta con un cuerpo de leyes específicas que regulan algunas de las principales manifestaciones del crimen organizado y conexos como la ley

de prevención, investigación y persecución del crimen organizado y de la administración de los bienes incautados, decomisados y abandonados (ley 735 de 2010); la ley creadora de la unidad de análisis financiero, 793 de 2012; la especial para el control y regulación de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados: ley 510 del 2005; la ley contra la trata y tráfico de personas, 896 de 2015; la ley creadora de la unidad de análisis financiero, 793 de 2012. Además, están el Código penal (ley 641 del 2007), el Código procesal penal (406 del 2001) y las leyes que regulan las instituciones responsables y asuntos propios de la seguridad como la ley de la Policía Nacional (872 del 2014); el código de organización, jurisdicción y previsión social militar, ley 181 de 1994, reformado por la 855 de 2014; la ley orgánica del ministerio público, 346 de 2000; la de defensa nacional: 748 de 2010; la de régimen jurídico de fronteras, ley 749 de 2010; la de seguridad democrática, 750 de 2010, y otras.

2.2. INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA SEGURIDAD

En Nicaragua la seguridad pública es una atribución confiada, en primera instancia, a la Policía Nacional, institución que asume esta responsabilidad de forma centralizada con una jerarquía piramidal, aplicando en la actualidad, y desde hace lustros, para el cumplimiento de sus objetivos de seguridad pública, un modelo conocido como preventivo, proactivo y comunitario. La Policía Nacional se rige por las disposiciones constitucionales y la ley de Policía, 872 de 2014.

La Policía surgió de la revolución sandinista de 1979, y tras la derrota electoral del Frente Sandinista en 1990 inició un proceso de reorganización y cambios, hasta su designación como Policía Nacional, hecho que se formaliza con la ley de Policía Nacional de 1996 (ley 228), que estableció a la institución su naturaleza civil y apartidista comprometida con el proceso de democratización, el respeto a los derechos hu-

manos y la seguridad democrática anclada en el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica de 1995.

Desde entonces y hasta 2014, la institución se rigió por las disposiciones constitucionales existentes, reformadas ese año, y por la ley 228, sustituida por la nueva ley de Policía Nacional, la mencionada 872. El artículo 97 de la Constitución reformada en 2014 establece que la Policía Nacional tiene por misión garantizar el orden interno, la seguridad de las personas y sus bienes, la prevención, persecución e investigación del delito y lo demás que le señale la ley. Esta reforma retira el concepto “ciudadana(o)” sin ninguna explicación y lo sustituye por el concepto genérico de “persona”, lo que puede interpretarse como señal de nuevos acentos en la visión, tipo y políticas de seguridad pública que el gobierno actual prioriza para Nicaragua, especialmente en lo relativo al modelo de “seguridad ciudadana” que se ha venido practicando desde la transformación de las instituciones de seguridad en la fase posconflicto. En la nueva ley de Policía sobresale, entre otros aspectos, la definición del modelo de actuación policial conocido como preventivo, proactivo y comunitario y que en realidad ya se venía implementando desde hace algunos años, el énfasis en la participación, no de los ciudadanos, sino de las personas individuales, la familia y la comunidad, como actores en la prevención de la criminalidad, el delito y la seguridad, y finalmente, la formalización de la relación y mando directo que el presidente de la República ya había establecido *de facto* desde 2007 (Cuadra, 2014).

El Ejército, por su parte, se rige por los preceptos y normas establecidos en la Constitución política, el Código de organización, jurisdicción y prevención social militar (ley 181 de 1994) y su reforma, la ley 855 de 2014. Además de sus funciones clásicas, el Ejército de Nicaragua ha venido ampliando en los últimos años sus funciones y ha asumido una creciente participación, en casos fijados por la ley, en materia de seguridad pública como factor coadyuvante en la lucha contra el narcotráfico y el crimen transnacional,

entre otros. La Constitución política de Nicaragua establece en su artículo 92 la posibilidad de que asuma funciones propias de la seguridad pública: “(...) en casos excepcionales el presidente de la República (...) podrá, en apoyo a la Policía Nacional, ordenar la intervención del ejército cuando la estabilidad estuviere amenazada (...)”. Esta disposición se confirma también en el Código militar, que en su artículo 2° establece la obligación de coadyuvar, en caso de necesidad según determine el presidente de la República, en el mantenimiento de la paz y el orden público, así como el deber de ayudar a la Policía en la lucha contra el narcotráfico en el territorio nacional, conforme a lo dispuesto en las leyes. La participación del Ejército en la materia incluye, además de la colaboración contra el tráfico de drogas, de armas, personas y crimen organizado, planes para resguardar la seguridad en el campo brindando protección a la producción agropecuaria del país. Los planes contra el narcotráfico se expresan en operaciones ejecutadas con componentes de medios terrestres, navales y aéreos para contrarrestar la acción del narcotráfico, el crimen organizado y actividades conexas. Los planes de protección fronteriza se realizan en coordinación con las autoridades de migración y extranjería, aduana y la Policía Nacional.

Las reformas al Código militar, ley 855 de 2014, eliminaron formalmente el rol intermedio del Ministerio de Defensa, estableciendo al presidente de la República como jefe supremo del Ejército en línea directa. Las reformas introdujeron también un concepto de seguridad nacional muy impreciso, que se aleja del requerimiento universal de claridad expresa que deben contener las normas jurídicas. El concepto de seguridad es además *sui generis*, en tanto está muy vinculado a avanzadas tecnologías de telecomunicaciones que el país como tal no posee, por lo que parece diseñado para fines específicos, como facilitar la instalación y operatividad de modernos sistemas satelitales de información, posicionamiento y telecomunicación. En 2014, la Asamblea Legislativa ratificó un acuerdo facultando a Rusia para el uso del espacio territorial y aéreo

del país con fines pacíficos (Asamblea Nacional, 2014) y en julio de 2015 el ente estatal Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos de Nicaragua autorizó a Rusia la instalación de un sistema de información satelital en el país con fines no militares. Entre tanto, medios locales han anunciado que se procederá a la instalación de las unidades terrestres de comunicación satelital en la periferia de Managua (*METRO*, 20 de agosto de 2015).

El Ministerio Público fue creado por la ley 346 del 17 de octubre de 2000 como una institución independiente con autonomía funcional, orgánica y administrativa, que tiene a su cargo la función acusadora y la representación de los intereses de la sociedad y de las víctimas del delito en el proceso penal. En 2004, creó la entidad especializada Unidad Anticorrupción y contra el Crimen Organizado, reorganizada en 2008 para incluir los delitos contra la corrupción y dotarla de mayor capacidad en la lucha contra el crimen organizado y la corrupción. Dicha Unidad asume la orientación jurídica de las investigaciones dentro del ámbito nacional y transnacional relacionadas con el narcotráfico, trata de personas, tráfico de migrantes, tráfico de armas, robo de vehículo, secuestro y lavado de dinero, entre otros que tengan características de crimen organizado.

Otro órgano del sistema de seguridad es el Ministerio de Gobernación, que sucedió al Ministerio del Interior en 1990 y tuvo estructuralmente bajo su dirección a la Policía Nacional hasta la llegada de la actual administración y la promulgación de la nueva ley de Policía, que coloca a la institución policial bajo el mando directo del presidente de la República. Al Ministerio de Gobernación le quedaron los asuntos migratorios, penitenciarios y el Cuerpo de Bomberos, preside y coordina la Comisión Nacional Multidisciplinaria para el Control del Tráfico ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras, y alberga un Programa de seguridad ciudadana que focaliza su acción en un enfoque preventivo y emplea iniciativas integradas, multisectoriales y participativas que se complementan entre ellas.

El Consejo Nacional contra el Crimen Organizado es el órgano rector del estado para la elaboración de las políticas y los programas nacionales en materia de prevención y lucha contra la narcoactividad, lavado de dinero y crimen organizado. Creado en 2010 por la ley de prevención, investigación y persecución del crimen organizado y de la administración de los bienes incautados, decomisados y abandonados (735, del 19 de octubre), en reemplazo del Consejo Nacional de Lucha contra las Drogas, es un órgano autónomo y de carácter interinstitucional en su integración, con una Secretaría Ejecutiva propia.

El Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana (decreto 83 de 2004) es un órgano coordinador y consultivo de la Presidencia en materia de políticas y programas para la promoción de la convivencia y seguridad ciudadana, de carácter interinstitucional y con representación de representantes de la comunidad. Promueve la participación ciudadana por medio de los comités de prevención social del delito y los consejos locales de seguridad. A partir de 2007, la Secretaría Ejecutiva está a cargo de la Policía Nacional.

El sistema de justicia y penal ha vivido también cambios y avances en los últimos años, mediante amplios procesos de reforma y modernización que incluyen la actualización y formulación de leyes para la administración de justicia, procesos de homologación jurídica regional para enfrentar al crimen organizado, la creación de nuevas instituciones y unidades especializadas para atender cierto tipo de problemas de seguridad y criminalidad y la reorganización del sistema de administración de justicia. A pesar de estos avances, el sistema judicial sigue constituyendo uno de los eslabones más débiles en la cadena de seguridad contra el narcotráfico, por la permeabilidad y debilidades institucionales que aprovecha el crimen organizado. Reportes internacionales reconocen avances sobre todo en materia jurídica y también disciplinaria, pero afirman que el sistema sufre la desconfianza de la población por hechos contrarios a la ley ordenados por autoridades judiciales que han bene-

ficiado a algunos narcotraficantes (United States Department of State, 2015). El sistema penitenciario cuenta con una ley relativamente reciente, de 2003, pero sufre por la falta de recursos, se halla desbordado en todas sus capacidades y no cuenta con la estructura requerida para responder adecuadamente a los condenados por tráfico internacional de drogas. Organizaciones y conocedores del sistema de justicia en Nicaragua coinciden en que su problema más grave no es tanto la falta de legislación ni de instituciones, sino que radica en el irrespeto y manipulación de la ley hasta la judicialización de la política.

2.3. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD

CIUDADANA PARA ENFRENTAR

AL CRIMEN ORGANIZADO

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes valoró la situación de las drogas en Nicaragua tras su última misión en 2013. La Jife confirma que el país es parte en los tres tratados de fiscalización internacional de drogas (*Convención contra el crimen transnacional organizado, Convención de las Naciones Unidas contra las drogas, Convención contra la corrupción*) y refiere que entre 1993 y 2013 ha adoptado medidas importantes para reforzar su labor de fiscalización de drogas, por ejemplo promulgando una legislación nacional antidrogas de amplio alcance, creando un comité nacional de coordinación de la labor de fiscalización de drogas y prevención del delito y elaborando una estrategia nacional contras las drogas y la delincuencia, que se centra en la prevención (Jife, 2014), aun cuando la misma se visibiliza más en la actividad de persecución y represión a la cual se han sumado cada vez más las fuerzas militares.

Los distintos gobiernos del país han reconocido en las últimas décadas la grave amenaza del narcotráfico y la necesidad de enfrentarlo a pesar de las debilidades y limitaciones. Las estrategias seguidas en toda la región para enfrentarlo han demostrado hasta ahora ser insuficientes y contraproducentes, ya que han tenido graves efec-

tos de violencia en los países de Centroamérica, en donde han surgido nuevas propuestas e iniciativas para enfrentar la violencia y al crimen organizado que difieren del enfoque militarista y cortoplacista que se ha venido promoviendo. Una de esas iniciativas es la surgida en Guatemala, retomada después por algunos expresidentes de países latinoamericanos, y que pone sobre la mesa la posibilidad de combatir al narcotráfico y reducir la violencia mediante nuevas formas de regulación de las drogas. Esta propuesta ha empezado a ser debatida globalmente, pero antes debe romper con los prejuicios y tabúes sociales surgidos en el mundo alrededor del uso lícito o no de algunas drogas como la marihuana, y especialmente superar los intrincados intereses que representan la industria armamentista y sectores militaristas (IEEPP, 2012). En el caso de Nicaragua, ni las autoridades ni la sociedad parecen estar listas a explorar esta idea ni a incorporarse al debate, por lo que el mismo no se comprende cabalmente y se mantiene reducido a pocos círculos y especialistas.

Otra iniciativa regional es la Estrategia de seguridad de Centroamérica (Esca), adoptada por los jefes de estado y de gobierno del Sistema de Integración Centroamericana (Sica), durante su XXXI reunión ordinaria, celebrada en Guatemala el 12 de diciembre de 2007. La Esca se proyecta como un instrumento regional de coordinación de las acciones de los países de Centroamérica en seguridad, usando una perspectiva integral que incluye la prevención, la capacitación, el fortalecimiento institucional y el combate a la delincuencia, incluyendo al crimen organizado transnacional. En respuesta a la creciente inseguridad de la región, se orientó la revisión y el replanteamiento de la Estrategia con el fin de involucrar a todos los sectores de la sociedad en estrecha colaboración con la cooperación internacional, países e instituciones multilaterales. La nueva estrategia se aprobó en 2011 en ciudad de Guatemala (Secretaría General del Sistema de Integración en Centroamérica (Sica), 2011). En noviembre de 2014, en el marco del II Ejercicio de rendición de cuentas de la cooperación regio-

nal y feria de logros del Sica, la Secretaría General del Sistema ofreció un consolidado de los avances más importantes de los diez proyectos en ejecución, entre ellos la elaboración y aprobación del marco normativo armonizado, que será presentado a las Asambleas de cada país para el inicio de las reformas legislativas necesarias en el marco del proyecto de armonización de la legislación penal en la lucha contra el crimen organizado en Centroamérica y República Dominicana. También anunció que se trabaja en varias propuestas de convenios regionales para reforzar la lucha contra el crimen organizado, entre ellos el Convenio sobre la orden de detención y procedimientos de entrega entre los países del Sica, y el Convenio Centroamericano de cooperación reforzada para la lucha contra el crimen organizado. La Esca mostró como avance el fortalecimiento de instancias regionales como la Comisión de Seguridad de Centroamérica; el Consejo Judicial Centroamericano; el Consejo de Ministerios Públicos (fiscalías); la Comisión de jefes y directores de Policía; el Instituto Centroamericano de Estudios Policiales (Icespo); la Red de Fiscales contra el Crimen Organizado; la Escuela de Formación Judicial Regional; y el Centro de Instrucción Antidrogas de Centroamérica (Ciadca), entre otros.

En otro ámbito de acción, se anunció la elaboración de diagnósticos de situación y planes de mejoras de diecinueve pasos fronterizos en todos los países de la región, a fin de dotarlos de equipos para la interconexión fronteriza con Interpol en el marco del Programa Regional de Seguridad Fronteriza (Sefro) de la Esca. Esta conexión permitirá a las instituciones administradoras de fronteras seleccionadas contar con la información necesaria en tiempo real sobre delitos transnacionales, para la toma efectiva y eficiente de decisiones frente a la delincuencia transnacional.

A pesar de los avances y las ventajas derivadas del concepto integral de la Estrategia de seguridad de Centroamérica, comparada con las estrategias de corto alcance, algunos observadores recomiendan que sea complementada

con políticas y acciones nacionales y locales que permitan que el enfoque regional incorpore los problemas y las realidades de cada país (IEEPP, 2012). En el caso concreto de Nicaragua, la Esca ha sido un instrumento útil para coordinar planes y acciones que permitan enfrentar regionalmente peligros similares. Sin embargo, no está diseñada para responder a otros problemas que generan cambios que se están produciendo en el ámbito interno y que afectan la vida social, política y la seguridad ciudadana en general. Expertos consultados afirman que no es una estrategia acertada porque tiene un fuerte componente militar que genera solo resultados de corto plazo y responde más a los intereses de la política de seguridad de Estados Unidos para la región y a las acciones previstas en los planes Colombia y Mérida. No hace un análisis a fondo de las condiciones y posibilidades de la región como tal (Cuadra. Entrevista sobre el crimen organizado en Nicaragua, 2015).

Por otro lado, diversos analistas coinciden en que en Nicaragua hasta ahora no hay ni se han formulado políticas públicas de seguridad: “(...) lo que hay son planes operativos específicos contenidos, en el caso de la Policía Nacional, en el Plan operativo anual (POA) de la Policía entre los cuales hay cierto grado de articulación (...)” (Cajina, 2010). La Policía Nacional sostiene que actúa a partir de un modelo comunitario de carácter preventivo y proactivo, sobre el que descansarían sus éxitos en materia de lucha contra la delincuencia y el crimen organizado. La praxis operacional y resultados conocidos de la actuación policial revelan una combinación de programas preventivos con la aplicación de planes reactivos ante coyunturas, demandas y peligros específicos que se atienden de forma limitada o inadecuada por la carencia de recursos, problemas técnicos y profesionales, pero también por la politización creciente de la seguridad que se expresa, *de facto* y con fuerza a partir del año 2007, y formalmente, con las reformas constitucionales, como la nueva ley de Policía Nacional y las reformas al Código militar de 2014, que ya se han comentado en este trabajo (Dávila, 2014).

En un trabajo sobre las reformas recientes al sector seguridad se resalta que la nueva ley de Policía, ley 872, incorpora dos elementos útiles para el diseño de políticas públicas de seguridad (la Política nacional de prevención y seguridad ciudadana y humana, y el Sistema nacional de seguridad democrática), pero que inexplicablemente no las desarrolla, y solo se menciona que la Policía es integrante pero sin mayores detalles (Cuadra, 2014).

3. CONCLUSIONES

Nicaragua no es productor, intermediario ni gran consumidor de drogas ilegales, negocio criminal que en el país sigue estando manejado en muy buena parte por elementos exógenos, fundamentalmente por los grupos colombianos y mexicanos a los que se han sumado criminales de Guatemala que logran operar en el territorio nacional. Algunas células de estos carteles y centros de operación han sido desarticuladas en los últimos años por las autoridades nacionales, pero la presencia establecida del crimen organizado causa violencia, especialmente en zonas muy vulnerables, que representan un reto a las capacidades del estado para enfrentar este problema más allá de las respuestas coactivas.

Aun cuando hay consumidores locales de diversas drogas y en zonas del norte y centro hay cultivos de marihuana, el rol del país en el comercio de drogas sigue siendo marginal. Por ello, el país puede ser calificado más bien como víctima del crimen transnacional organizado y, también, de la paradoja resultante de las estrategias cortoplacistas, ofensivas y aisladas para combatir la narcoactividad, estrategias que provocan el contagio de países vecinos. Según las Naciones Unidas, aunque el mercado de drogas es reducido se halla en ascenso, estimulado por la narcoactividad, que no solo trasiega drogas hacia el norte, sino que utiliza el trueque para pagar con ellas los servicios prestados por grupos locales que después la distribuyen a los expendios en el país.

Nicaragua sigue siendo fundamentalmente un puente o corredor de tránsito, abastecimiento y acopio temporal del narcotráfico, manteniendo aún un rol periférico en el corredor centroamericano. Sin embargo, se han detectado flujos de precursores químicos y se han desmantelado laboratorios, uno de ellos con capacidad para producción en gran escala, que reflejan el intento del crimen organizado transnacional de incorporar el país a la cadena de producción de drogas sintéticas. La pregunta acerca de cómo las autoridades han logrado defender sus niveles de seguridad y mantener contenida la violencia criminal causada por el crimen organizado debe responderse a partir de especificidades del país, entre las que se podrían destacar las siguientes: 1) se ha neutralizado el desarrollo y consolidación de redes o bandas criminales complejas que operen o compitan abiertamente por controlar el paso de las drogas, exceptuando zonas costeras del Caribe, zonas remotas al norte del país y en el sureño departamento de Rivas, fronterizo con Costa Rica. En estas zonas ha habido hechos de violencia que observadores suponen pueden ser causados por el narcotráfico; 2) hay *aún* “bajos niveles de penetración” del crimen organizado en autoridades responsables de la seguridad. Una analista local afirmó que una de las diferencias más notorias de Nicaragua respecto al resto de la región centroamericana se halla en el nivel de infiltración de los grupos criminales en la alta institucionalidad estatal y las élites de poder (Cuadra. Entrevista sobre el crimen organizado en Nicaragua, 2015); 3) hay un sistema de información organizada con apoyo de la población; las autoridades han “neutralizado” potenciales colaboradores locales mediante el “control” de pandillas y de “jóvenes en riesgo”, con lo que han evitado el desarrollo del narcotráfico; hay una voluntad clara de las autoridades de enfrentar la amenaza del crimen organizado en todas sus expresiones.

Las capacidades de reacción de las autoridades responsables de la seguridad frente al narcotráfico siguen siendo bastantes limitadas, por el escaso presupuesto y la falta de los equipos, la

capacitación y la tecnología necesarios para mejorar los resultados de sus labores contra el crimen organizado. Por otro lado, el sistema judicial y el penitenciario permanecen, a pesar de algunas señales correctivas, muy vulnerables ante el poder del crimen organizado. El marco jurídico es amplio pero no puede considerarse completo y, sobre todo, carece de recursos para hacerlo más funcional, creando por ejemplo mejores capacidades institucionales. Además, reiteramos lo que en Nicaragua es ampliamente conocido, y es que el problema más serio del país no es la falta de leyes, sino, precisamente, su falta de aplicación, su incumplimiento y la falta de recursos de las instituciones para su debida aplicación.

A estos problemas se agrega el centralismo y el control político que se ha enquistado en las instituciones del estado, generando desconfianza en los ciudadanos y erosión en todas las instituciones de la seguridad. Este centralismo afecta en primera instancia los niveles de independencia y de profesionalismo que se habían logrado mediante los programas de modernización y profesionalización impulsados en las instituciones de seguridad, y tiene el agravante de estar produciendo una regresión hacia viejos modelos de seguridad que se alejan en la praxis del modelo aceptado de “seguridad ciudadana”, para aproximarse más a los modelos que priorizan la “mano fuerte”. El gran riesgo que se corre es olvidar que la seguridad no es el fin último, sino tan solo el instrumento para garantizar las libertades y los derechos de todas las personas, sin excepción, y que aun cuando el combate al crimen organizado es una prioridad, no debe lograrse a costa de los derechos humanos universales.

REFERENCIAS

- Asamblea Legislativa. 2014. “Constitución política de Nicaragua reformada”. *La Gaceta*. 18 de febrero.
- Banco Mundial. 2011. *Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el Desarrollo*. Banco Mundial.
- Cajina, Roberto. 2010. “Nicaragua, un estado sin política de seguridad.” En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Fescol. Bogotá.
- Consejo Unión Europea. 2014. “Estrategia de la UE sobre seguridad ciudadana en América Central y el Caribe. Conclusiones del Consejo de la UE”. Bruselas. 30 de julio.
- Cuadra, Elvira. 2014. “Las reformas en el sector seguridad. Cambios significativos en el paradigma de seguridad en Nicaragua”. En Catalina Niño (ed.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2014*. Fescol. Bogotá.
- . 2013. “Nicaragua: una excepción en la seguridad de Centroamérica.” En *¿Adónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad*. Wilson Center. Washington.
- Dávila, Irving. 2014. *Análisis jurídico comparado del código militar vigente y la iniciativa de reformas propuestas por la presidencia de la república a la Asamblea Nacional*. IEEPP. Managua.
- El Nuevo Diario*. 2015. 20 de agosto. www.elnuevodiario.com.ni
- Enríquez, Octavio. 2012. “El corredor de la droga”. *Confidencial*. Nicaragua. 27 de junio. www.confidencial.com.ni
- Gobierno de la República de Nicaragua. 2012. “Plan nacional de desarrollo humano 2012-2016”. Managua. Noviembre.
- IEEPP. 2015. “VII Encuesta de percepción de seguridad ciudadana”. Managua. www.ieepp.org
- . 2012. *Revista Seguridad y Sociedad*. 3. Managua. Junio.
- Insight Crime. 2012. “Bluefields: epicentro de la cocaína.” 19 de julio. www.insightcrime
- Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2014. “Panorama de los conflictos 2014”. Ministerio de Defensa. Noviembre.
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (Jife). 2015. “Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2014”. Organización de las Naciones Unidas. Nueva York.
- Latinobarómetro. 2012. “La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina”. Marta Lagos / Lucía Dammert.
- Loría, Max. 2015. “Percepción de seguridad ciudadana en Centroamérica”. Funpadem. Costa Rica.

- METRO. 2015. "Nicaragua autoriza a Rusia instalar estación satelital". Managua. 20 de agosto. www.diariometro.com.ni
- Meyer, Peter J., Clare Ribando Seelke. 2011. "Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress". March 30.
- Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías y Europol. 2010. "Cocaine: A European Union perspective in the global context". Informe conjunto.
- Orozco, Roberto. 2011. "Delitos y drogas en Bluefields. Un diagnóstico de la seguridad ciudadana en la primera ciudad de la RAAS". IEEPP. Managua.
- , 2012. "Violencia juvenil y drogas en Bilwi. Un diagnóstico sobre la seguridad ciudadana". IEEPP. Managua.
- PNUD. *Informe de desarrollo humano de Centro América IDH 2009-2010*. PNUD.
- , 2013. *Seguridad ciudadana con rostro humano. Informe regional de desarrollo humano en América Latina 2013-2014. Diagnósticos y propuestas para América Latina*. PNUD.
- Policía Nacional. *Anuario estadístico 2013*. Managua.
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal). 2013. *Índice de seguridad pública. Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá*. Buenos Aires.
- Reyes, Vilma. 2013. "El modelo policial de Nicaragua. Éxitos en la seguridad ciudadana y efectos en la seguridad regional". En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2013*. Fescol. Bogotá.
- Santamaría, Gema. 2013. *La difusión y contención del crimen organizado en la subregión México y Centroamérica*. Wilson Center. Latin American Program.
- Shifter, Michael. 2012. "Countering Criminal Violence in Central America". *Council Special Report*. 64. Council on Foreign Relations (CFR). April.
- Secretaría General del Sistema de Integración en Centroamérica (Sica). 2011. "Estrategia de seguridad de Centroamérica". www.sica.int/sicsica.
- United States Department State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. 2015. *International Narcotics Control Strategy Report*. Vol I. March.
- Unodc. 2012. "Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una evaluación de las amenazas".
- , 2012. *Informe mundial sobre las drogas 2012*. Unodc. Viena.
- , 2013. *Informe mundial sobre las drogas 2013*. Unodc. Viena.

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE SEGURIDAD EN PANAMÁ

ARACELLY CAMACHO DE CASANOVA

INTRODUCCIÓN

Este artículo es un resumen del escenario delictivo que viene enfrentando Panamá durante los últimos años, en el que las amenazas y los problemas asociados a la delincuencia y el narcotráfico han ido creciendo y evolucionando, más aún cuando se trata de la expansión del crimen organizado y su asociación con las pandillas.

Según el Sistema Integrado de Estadísticas Criminales, en el país se registran cerca de 72.500 incidentes delictivos, de los cuales 66.085 son delitos, entre los que sobresalen los relacionados con las drogas, los hurtos, el robo a mano armada, las lesiones personales y los homicidios. Este último es el que más impacta a la ciudadanía, por las condiciones en que ocurre y más cuando se trata de jóvenes que pierden la vida producto de la violencia.

La deserción escolar es la génesis de todos los males: la mayoría de estos jóvenes corren un alto riesgo de ingresar a las pandillas, calculándose en siete mil, siendo bastante conservadores, los integrantes de las pandillas en Panamá.

Hasta 2014, oficialmente se registraban doscientos seis grupos de pandillas (véase el mapa 2, *infra*), observándose una relación directa entre su incremento con el aumento de los homicidios de jóvenes, muchos de los cuales habían desertado de las aulas de clases y perdieron la vida por buscar el sueño de tener dinero rápido y fácil, que les garantice una vida mejor para ellos y sus familiares, aun cuando sea contraviniendo las leyes y desafiando la reglas de seguridad y, con ello, la gobernabilidad democrática.

Al verse afectada la seguridad ciudadana por el crecimiento de la delincuencia, la ciudadanía exige mayor vigilancia, control y represión, y por la falta de respuesta eficiente de parte del estado está tomando la justicia por sus propias manos.

Los efectos causados por las actividades relacionadas con el narcotráfico se hacen sentir, la violencia afecta a las comunidades y las pandillas se apoderan del país como un cáncer de forma acelerada, estando presentes en los puntos más recónditos de la geografía nacional. La fusión de estos grupos delincuenciales con el crimen orga-

nizado ha generado violencia en las provincias, principalmente en la ciudad capital, así como en los barrios. En varios países de la región se vive este fenómeno, la situación es generalizada: existen serios problemas con la juventud, que se está exterminando. El problema se expande al igual que las pandillas y las Maras, que están ocasionando desgracias, luto y dolor en la región. Se encuentra en todo Centroamérica, lucrando de la narcoactividad, desafiando al sistema político y trazando nuevas rutas de comercialización.

La criminalidad que está afectando la región tiene su raíz en el narcotráfico, siendo en Panamá el principal problema delictivo, no solo por el tráfico y venta en sí, sino porque ha fortalecido a los grupos de jóvenes que se encuentran en pandillas, quienes reciben mucho dinero, y, por tanto, no ven como atractivas las opciones que les ofrece el estado, pues obtienen grandes ganancias mediante el ejercicio de actividades delictivas, más aún si trabajan para el crimen organizado, que les brinda mejores condiciones económicas.

El narcotráfico es la principal actividad delictiva en la región, y sus transformaciones constantes han cambiado los modelos de conflictos y han obligado a los países a desarrollar nuevos modelos de seguridad, que exigen la ejecución de acciones conjuntas por parte de los estados, dada su complejidad, ya que es imposible afrontarlo, atenderlo y controlarlo unilateralmente debido a su carácter deslocalizado y transnacional.

Panamá es un país vulnerable por encontrarse entre dos zonas geográficas muy importantes en la cadena de la cocaína, por estar entre los mayores cultivadores de coca y productores de cocaína y el mayor consumidor del alcaloide. Y en medio de estos dos extremos está el país con la ciudad más violenta del mundo.

El crimen organizado en Panamá no sería un gran negocio de no ser por la posición geográfica del país y por las actividades que allí se desarrollan como centro de apoyo logístico de las operaciones de la criminalidad organizada, par-

ticularmente las relacionadas con el narcotráfico transnacional.

1. DINÁMICAS DEL NARCOTRÁFICO Y DEL CRIMEN ORGANIZADO EN LOS PAÍSES FRONTERIZOS Y SU REPERCUSIÓN EN PANAMÁ

Centroamérica tiene 523.000 kilómetros cuadrados y se asienta sobre la placa del Caribe. El mar Caribe baña las costas de Belice, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, y su extensión y la escasa presencia y control estatal en las fronteras marítimas y terrestres ha favorecido que en los últimos años este corredor natural se convierta en un centro de operación del crimen organizado. Al abandono estatal se suman sus características geográficas (el Caribe abarca un área de unos 2'763.800 km²) lo que también contribuya a que sea utilizado por organizaciones criminales para la migración ilegal, el tráfico de personas, la trata de blancas, además del tráfico de armas y drogas, entre muchas otras actividades ilícitas.

Panamá ha sido calificado durante años como un país sin grandes problemas de seguridad comparado con otros de la región como Guatemala, El Salvador y Honduras, en donde la incidencia delictiva y la violencia han alcanzado niveles epidémicos. No obstante, de 2000 a 2010 las estadísticas de homicidio muestran que las tasas promedio se duplicaron, llegaron a cifras nunca antes registradas, siendo 2009 el año en que se registró la tasa más alta de la historia, 22,4 por 100.000 habitantes. Concentrándose los hechos en jóvenes entre quince y veintinueve años de edad, quienes fueron 63% del total de homicidios registrados. Según informe del Sistema Integrado de Estadísticas Criminales, el principal homicida fue el pandillerismo. En el periodo 2010-2014 la situación cambió, y el número de homicidios en Panamá presenta un descenso, sin que esto signifique que el número de pandillas haya seguido la misma suerte.

2. LA CRIMINALIDAD ENTRE PANAMÁ Y COSTA RICA

Para tener una visión amplia de las operaciones del crimen organizado transnacional, con énfasis en el narcotráfico y su repercusión en la actividad criminal nacional, es importante conocer y analizar lo que ocurre en los países fronterizos y vecinos de Panamá.

Panamá cuenta con dos fronteras terrestres: al noroeste con Costa Rica y al sureste con Colombia (mapa 1). En Costa Rica hay tres pasos

con controles fronterizos legalmente establecidos (Sixaola, Paso Canoas y San Marcos), y se estima que hay trescientos cincuenta y seis puntos ciegos por donde pasan actividades ilícitas como el tráfico de drogas, el contrabando, la trata de personas y el trasiego de autos robados hacia el norte y viceversa.

Investigaciones de InSight Crime estiman que casi 90% de la droga que entra a Estados Unidos proviene del sur del continente, pasando por Panamá, Costa Rica y los países del Triángulo Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala),

MAPA 1. FRONTERAS TERRESTRES DE PANAMÁ Y PROBLEMÁTICAS

Problemática de Costa Rica	Problemática en Panamá	Problemática en Colombia
<ul style="list-style-type: none"> ♦ Centro de distribución de drogas para América y Europa. ♦ Presencia de pandillas del Triángulo Norte. ♦ Organizaciones criminales de Colombia y México. ♦ Redes internacionales de tráfico de armas. ♦ Serios problemas de contrabando. ♦ Existencia de una red de venta de órganos. ♦ Transporte de cocaína a través de frutas. ♦ Hurto de ganado a un costo aprox. de US\$30 millones. ♦ Lavado de dinero aprox. US\$4.200 millones al año. ♦ 2012, OEA califica a CR con consumo per cápita en cocaína del doble que Brasil. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Evolución de las pandillas en los últimos 20 años. ♦ Empoderamiento territorial de las dos bandas más grandes del país, que están absorbiendo a las más pequeñas y trabajando con organizaciones criminales. ♦ Bandas Calor Calor y Bagdad operando desde Costa Rica. ♦ Incremento de muertes de jóvenes. ♦ Fusión de pandillas para fortalecer sus operaciones. ♦ Presencia de organizaciones transnacionales. ♦ Alto trasiego de droga por el país. ♦ Posible aumento de incidencia delictiva en la frontera con Colombia al quedar en libertad los paramilitares y desplazarse a sus lugares de origen. ♦ Incremento de mujeres en actividades criminales. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Década del 90 guerra contra las drogas. ♦ Plan Colombia, 1999-2006. Según informes de la CIA, los cultivos de amapola y la producción de heroína se redujeron 50%, coca aumentó 15% y producción de cocaína subió 4% (fracaso total). ♦ Desmovilización AUC. Creación de Bacrim. ♦ Negociaciones de paz con las Farc. ♦ Actual violencia en Bogotá y Medellín (esmeralderos y organizaciones criminales). ♦ Libertad de los líderes de las AUC recrudece la violencia y produce una reorganización de los grupos criminales.

hasta llegar a México, donde se encargan de que llegue hacia su destino final en la región, Estados Unidos y Canadá.

Panamá y Costa Rica tienen costas en el mar Caribe y el océano Pacífico. Como se dijo, un punto débil en estas fronteras marítimas es la escasa o casi nula presencia del estado, por ser en su mayoría áreas de difícil acceso en donde la mayoría de la población vive empobrecida. Lo que ha llevado a organizaciones del crimen organizado a aprovecharse de la situación, estableciendo centros de operaciones.

Costa Rica enfrenta nuevos problemas de criminalidad producto de la llegada de miembros poderosos del crimen organizado, y el país se ha convertido en el epicentro del almacenamiento de drogas que se trasiegan por Panamá provenientes principalmente de Colombia, Ecuador y Perú. Los narcotraficantes usan las aguas del mar Caribe cercanas a Puerto Limón (en el lado panameño de la península de Burica) para el trasiego de droga, aprovechando la escasa presencia policial y la reducida población de la zona¹.

Al igual que los demás países de la región, Costa Rica tiene problemas de pandillas, y los asesinatos entre ellas van en aumento. Además, según el ministro de Seguridad Pública de Costa Rica, Luis Gustavo Mata, los asesinatos por venganzas entre bandas de narcotraficantes, “ajustes de cuentas”, contribuyen a este aumento de la violencia. Estos grupos de jóvenes costarricenses son azuzados por grupos delincuenciales como las Maras 18 y Salvatrucha MS13, que hacen presencia en el país desde la primera década del siglo veintiuno, provenientes del Triángulo Norte, por organizaciones criminales transnacionales mexicanas y la guerrilla colombiana, todas estas dedicadas al narcotráfico².

Panamá no está exenta de que los grupos organizados se transfieran de un lado a otro de la frontera. Existe gran preocupación de las autoridades por el ingreso de las Maras al territorio nacional. Los análisis del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales indican que pandillas locales ya tienen un centro de operación en Costa

Rica, siendo esto una bomba de tiempo en términos de seguridad para ambos países.

En el país continúan creciendo los grupos criminales, que buscan mayor control territorial que favorezca el tráfico de drogas y otros ilícitos, estando los jóvenes más expuestos al riesgo de ingresar a ellos mediante alianzas, todo lo cual contribuye al incremento de la violencia.

Las pandillas han transmutado su *modus operandi*. Ya no funcionan como pequeños grupos dedicados a la venta de drogas y al robo; ahora, el alcance de su poder es parecido al de los nuevos grupos organizados que están mutando, emergiendo y expandiéndose recientemente, provenientes de Colombia y México. Sus cabecillas son de buen vestir, lo que despista su accionar delictivo, ya no viven en los barrios populares, sino en zonas de renombre, frecuentan sitios costosos y que exigen alto poder adquisitivo, y se les observa a menudo ostentando grandes sumas de dinero.

Un informe de la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) afirma que la forma como operan las pandillas en Panamá se parece a una nueva modalidad de crimen organizado conocida como la oficina de cobro. Se trata de una nueva estructura que adhirió a las redes del crimen transnacional para mover droga, armas, dinero sucio e, incluso, la trata de personas. En la historia reciente de México y Colombia ha habido dos modelos de oficinas de cobro: unas funcionan como intermediarios entre las pandillas locales y los grupos organizados transnacionales. Por lo general, se trata de personas influyentes que tienen la capacidad de pagar coimas para permitir la entrada de contenedores cargados de drogas a través de los puertos. Según informes de inteligencia, este modelo está siendo remplazado, y son los mismos cabecillas de las pandillas los que hacen las veces de la oficina de cobro y utilizan a sus células, que operan en todo el país, para brindar los servicios de todo tipo de crímenes, siendo capaces de transportar grandes cargamentos de droga. Los organismos internacionales indican que este último modelo de las oficinas de cobro es el que ha prevalecido³.

La forma eficiente y rápida de trabajar y de idear nuevas formas de tráfico y mercadeo toma de sorpresa a los encargados de la seguridad, quienes solo logran definir o redefinir sus operaciones cuando ya han pasado meses del nuevo accionar, y a quienes se les hace difícil también descifrar con prontitud los *modus operandi*, por las transformaciones veloces con que maniobran.

Según la unidad antipandillas de la Policía Nacional de Panamá, las dos pandillas más grandes y estructuradas del país, Bagdad y Kalor Kalor, tienen su centro de operación en Costa Rica, lo que no descarta sus contactos con las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), Maras del Triángulo Norte y los llamados carteles mexicanos: Sinaloa, Caballeros Templarios y del Golfo, entre otros.

Las pandillas en Panamá han mutado sus actividades, han dejado de ser vendedores de drogas al menudeo para pasar a controlar rutas de tráfico a lo largo de todo el territorio nacional, como forma de asegurar que la mercancía llegue segura a su próximo destino, los carteles mexicanos.

En abril de 2015, en Costa Rica se capturó a José Cossio, cabecilla de una de las dos bandas criminales más grandes y violentas de Panamá,

Kalor Kalor, y prófugo de la justicia panameña. Surge entonces la pregunta: ¿qué hacía en Costa Rica desde hacía varios meses el cabecilla de una de las bandas más grandes, violentas y que se ha extendido por todo el territorio nacional?

Otro caso fue el que se dio en octubre de 2014 frente a un bar restaurante ubicado en Paso Canoas, del lado tico de la frontera entre Panamá y Costa Rica, cuando dos personas fueron asesinadas. Una de ellas, Heriberto A. Julio Cedeño, fue integrante de la banda criminal Bagdad y había sido investigada en la operación Ley Patriótica II, vinculándosele a los delitos de blanqueo de capitales⁴. Estas y otras situaciones similares confirman que estas dos bandas criminales de Panamá están teniendo contacto con el crimen organizado que opera en Costa Rica.

Otros dos ejemplos de cómo el crimen organizado cambia de modalidades delictivas continuamente es el hurto pecuario, que está afectando la región con pérdidas multimillonarias. Así, la economía en Nicaragua pierde cerca de 16% en impuestos debido al contrabando de ganado. Según investigaciones de InSight Crime (gráfica 1), existe un posible nexo entre los grupos criminales mexicanos con los que hurtan ganado, utilizando al animal como medio de transporte de

GRÁFICA 1. NICARAGUA: DAÑOS CAUSADOS POR EL CONTRABANDO DE GANADO



Fuente: <https://www.facebook.com/InSightCrimeEspanol/photos/pb.359324957487759.-2207520000.1439741405./853666348053615/?type=1&permPage=1>

droga mediante el uso de condones con cocaína, introducidos en el recto con el objeto de realizar el tráfico internacional⁵. O la utilización de los empaques de frutas como el banano, la piña o los melones, así como de vegetales y demás productos de exportación para transportar cocaína: en Bocas del Toro, Panamá, en una embarcación costarricense se decomisó un cargamento de cocaína en cajas de bananos.

3. LA CRIMINALIDAD ENTRE COLOMBIA Y PANAMÁ

En la frontera con Colombia la situación no es menos grave. Allí también, y tal vez de manera más pronunciada, las características geográficas de la zona permiten que sea un punto estratégico para el desarrollo de actividades delictivas: en el lado panameño confluyen dos áreas de importancia: las comarcas de Guna Ayala y Darién, en las que el narcotráfico y el tráfico de armas y de personas son frecuentes. En Guna Yala, que es un área indígena, se decomisaron en 2014 cerca de 1.700 kilos de cocaína, oro blanco como ellos la denominan, habiendo sido detenidos ocho colombianos. La situación es usual en esta área, lo que indica que posiblemente exista un contubernio con estos grupos criminales. Las autoridades panameñas han tenido conflictos con algunas comunidades, ya que por ser comarcas indígenas se rigen bajo sus leyes y autoridades locales, y en la mayoría de las ocasiones no quieren entregar las embarcaciones en las que se encontraron drogas, es decir no quieren entregar la prueba del delito.

Desde hace poco más de una década, Colombia pasa por cambios en términos de seguridad, con el incremento de la violencia a raíz de la desmovilización entre 2003 y 2006 de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), compuestas por unos 37.000 miembros, de los que solo 5.400 fueron puestos a órdenes de la justicia colombiana, lo que trajo como consecuencia el surgimiento de una nueva modalidad de organización criminal denominada bandas criminales

emergentes (Bacrim), en partes del territorio, bandas sin una ideología de lucha, sino creadas para dedicarse en buena medida al narcotráfico, además de otras actividades delictivas como la minería ilegal y la extorsión.

Es importante señalar que según la ley 975 de 2005, de justicia y paz, expedida durante el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010), las penas impuestas a los desmovilizados puestos a órdenes de la justicia colombiana no serían mayores a ocho años de prisión⁶. A partir de 2013, los integrantes de estos grupos comenzaron a ponerse en libertad. Y en 2015 cumplirán su pena impuesta quinientos treinta de los más de dos mil seiscientos desmovilizados que fueron puestos en prisión, entre ellos la mayoría de los comandantes de los distintos grupos que integraron las Autodefensas Unidas de Colombia, quienes ya han advertido que volverán a sus lugares de origen, en buena parte la región del Chocó limítrofe con la República de Panamá (mapa 1). Esta situación traerá un giro en la actividad delictiva en Colombia, siendo de prever el incremento en la violencia, que afectará a la región e incidirá en países que comparten fronteras, principalmente Panamá. El análisis criminal que incluye este nuevo elemento permite vaticinar el rearme de nuevos grupos o bandas criminales y el recrudecimiento de las luchas entre las bandas existentes por el control de zonas de cultivo, producción y rutas de tráfico de drogas, especialmente en el norte de Urabá muy cerca de la frontera con Panamá, donde opera la Bacrim denominada clan Úsuga, una de las más grandes y violentas.

Las bandas criminales emergentes dedicadas al narcotráfico no dudarán en pasar las fronteras para establecer centros de operaciones en Panamá, principalmente en la limítrofe provincia del Darién, lo que traerá como consecuencia el incremento de la violencia en el territorio panameño y el desplazamiento de los pueblos indígenas hacia zonas más seguras.

Otro problema que sufre Panamá es la proliferación de minería ilegal en el río Balsa, en el

Darién, en las comarcas indígenas, y en Coclé del Norte, en el Atlántico. La minería ilegal opera de forma muy parecida al narcotráfico, con bandas criminales muy ligadas al narcotráfico, integradas por colombianos que traspasan la frontera y contactan a panameños que también se dedican a actividades ilegales. Estos grupos de empresarios mineros ilegales suman otro problema más al país, no solo por sus vínculos con el crimen organizado sino por los daños ecológicos que producen. El comisionado de fronteras Frank Ábrego indicó, en una entrevista al diario *La Nación* de Colombia, que al parecer individuos de origen colombiano, probablemente narcotraficantes, asesoran o financian esta actividad en Panamá como una forma de “lavar o limpiar los activos que ellos obtienen del trasiego de droga, tratando de convertirlo en oro”. Por su parte, el general de la Policial Nacional de Colombia Nicolás Ramsés Muñoz explicó que la minería ilegal la manejan en su país las guerrillas de las Farc y el Ejército Popular de Liberación (ELN) y las bandas criminales emergentes de los antiguos grupos paramilitares, “como una fuente importante de financiar toda clase de delitos”⁷.

4. EMPODERAMIENTO DE LOS CARTELES MEXICANOS EN CENTROAMÉRICA Y SU AFECTACIÓN EN PANAMÁ

Desde otro prisma, los sucesos delictivos generados en Centroamérica por el narcotráfico, parte de la reorganización de las estructuras de los grandes carteles en México, están dando origen a nuevos grupos criminales que buscan liderar las rutas por donde entra la droga cuyo destino es Estados Unidos y Canadá.

Las luchas ente los grandes grupos mexicanos y la guerra contra las drogas emprendida por los gobiernos de ese país bajo el lineamiento de Estados Unidos trajeron como consecuencia la migración desde hace dos décadas de estos grupos y su empoderamiento en la región centroamericana, principalmente en los países del Triángulo Norte, con la participación de las Ma-

ras que allí operan, convirtiendo el área en la más violenta del mundo. La onda expansiva de la violencia ha afectado a Panamá y Costa Rica, considerados países de paz⁸. Existen fuertes indicios de que los carteles también están operando desde Panamá, como lo hizo saber Édgar Valdez Villarreal, la *Barby*, cuando manifestó que era el intermediario entre grupos sudamericanos, principalmente colombianos, para llevar droga a grupos mexicanos como el cartel de Guadalajara, y que su centro de operación estaba en Panamá.

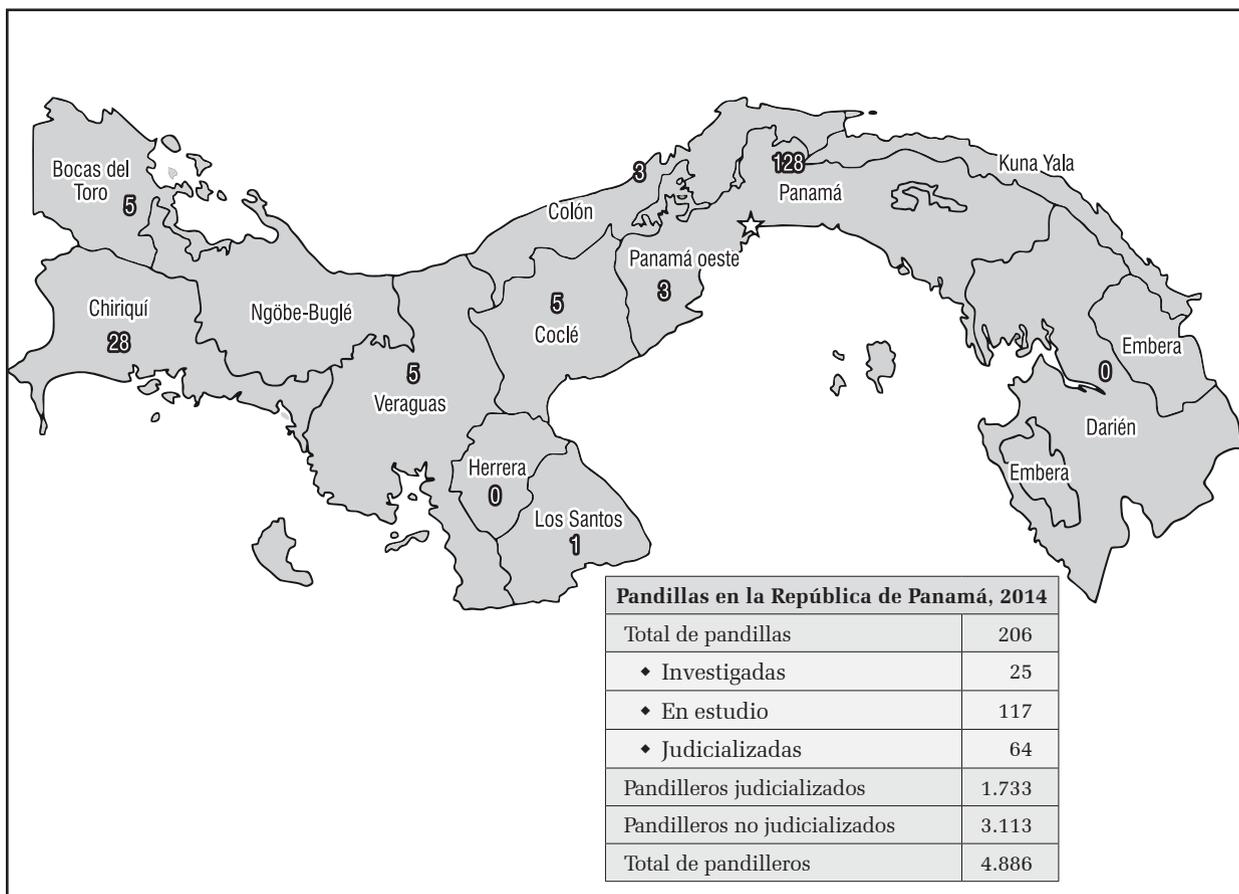
Se espera que el recrudescimiento de la violencia fruto de la fuga a mediados de 2015 de Joaquín Archivaldo Guzmán Loera, el *Chapo Guzmán*, dado que el cartel de Sinaloa tiene presencia en Centroamérica, especialmente en Costa Rica, obligará a Panamá y al resto de los países a formular nuevas estrategias en cuanto al ámbito de la seguridad regional, lo que exigirá el replanteamiento de un nuevo orden de seguridad interna.

Por ello, es necesario estudiar el narcotráfico y el crimen organizado pasando de considerar a las pandillas, bandas y carteles como delincuentes locales e independientes, a analizarlo con una óptica amplia e integral, de forma tal que permita visualizar la situación global de la realidad criminal que enfrenta la región, donde existen componendas, alianzas, entre los grandes carteles de la región y las bandas locales, situación que sin duda alguna afecta a Panamá.

5. PANDILLAS Y CRIMEN ORGANIZADO: UN ANÁLISIS SITUACIONAL DE LA SEGURIDAD EN PANAMÁ

En Panamá las pandillas trabajan de la mano con el crimen organizado, especialmente con dos de las más reconocidas, las ya mencionadas Kalor Kalor y Bagdag. Organizaciones que se están expandiendo por todo el país (mapa 2), habiéndose tomado en busca de aliados, en este caso las pandillas más chicas que operan en distintos puntos y a las que han obligado a participar

MAPA 2. DISTRIBUCIÓN DE LAS PANDILLAS EN PANAMÁ



Fuente: elaborado por el Sistema Integrado de Estadística Criminal.

en ciertas acciones. Así, aunque estos grupos pequeños no forman parte de las pandillas más grandes, sí colaboran estrechamente con ellas.

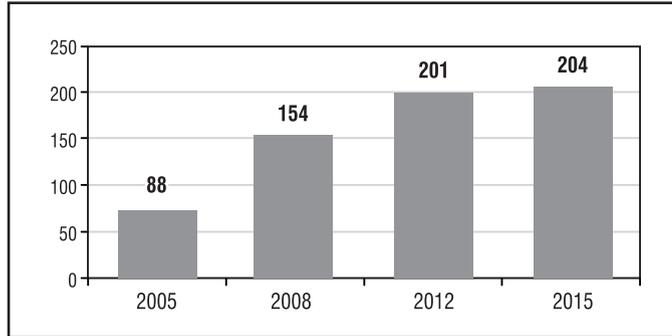
Si en 2005 las pandillas registradas por la Dirección de Investigación Policial eran ochenta y ocho, en 2008 eran ciento cincuenta y cuatro, en 2012 doscientas una y en 2015 son doscientas cuatro (gráfica 2 y anexo 1)⁹. Sin embargo, parece ser que estos grupos cada día se registran menos. Según investigaciones criminológicas del Observatorio de Violencia del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (Siec), esta disminución se debe a la fusión de grupos pequeños con pandillas más grandes y mejor estructuradas.

El crimen organizado transnacional, como los carteles mexicanos y las Bacrim colombianas, han sido sorprendidos desarrollando operaciones en Panamá. Al parecer, estos grupos

contratan pandillas locales para que presten sus servicios como transportadores de drogas y les pagan en efectivo, drogas o armas. Como se dijo, algunas pandillas panameñas también estarían dirigiendo “oficinas de cobro” o células criminales involucradas en operaciones de narcotráfico transnacional.

Las principales pandillas controlan las rutas de trasiego de drogas en Panamá: por la custodia de la droga el crimen organizado les paga cien dólares diarios por kilo, lo que representa el manejo de sumas muy altas de dinero. De allí la poca importancia que le dan sus integrantes a los programas de reinserción social y empleo ofrecidos por el gobierno nacional, al considerar que los salarios ofrecidos son muy bajos para lo que ellos reciben producto de la actividad ilícita. Cabe señalar que el jefe de pandilla debe autorizar el ingreso a los programas gubernamentales,

GRÁFICA 2. PANAMÁ: NÚMERO DE PANDILLAS, 2005, 2008, 2012 Y 2015



Fuente: Policía Nacional de Panamá.

y que, por lo general, la bendición la obtienen los miembros de las pandillas pequeñas.

Por otra parte, y similar a otros países, el crimen organizado se ha metido de lleno a reclutar mujeres para que se dediquen a actividades delictivas como robos, sicariato, extorsión, transporte de drogas y otras de ese tipo. En consecuencia, el ingreso de mujeres al Centro Penitenciario Femenino creció: en los últimos años han ingresado 28% más, principalmente por delitos contra la salud pública¹⁰.

Las pandillas constituyen una realidad dentro del primer radio de actividad del crimen organizado, representan una fuente de mano de obra con alta disponibilidad para ejecutar actividades violentas, y algunas de ellas terminan formando parte del esquema de la organización criminal.

Mucho se ha invertido en seguridad, por tanto, es necesario que el estado evalúe la inversión frente a los resultados.

Como se dijo, una de las principales características del crimen organizado es su extremada rapidez y capacidad para adaptarse a condiciones cambiantes, por lo que aprovecha la mínima debilidad del país para crecer exponencialmente, diversificando así su portafolio criminal, lo que hace mientras los países discuten leyes para contrarrestar la criminalidad y las agencias internacionales de seguridad tratan de ponerse al día.

Un informe de la Organización de las Naciones Unidas indica que el principal motivador de la violencia en Centroamérica no es la cocaína,

sino el cambio en las relaciones de poder negociadas entre los grupos criminales. De igual manera, muestra que cualquier cambio en el *statu quo* del crimen organizado por parte de los organismos encargados de aplicar la ley genera violencia, lo que contribuye a la inestabilidad entre los grupos territoriales.

6. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LAS DROGAS

Para hablar de políticas públicas es necesario mencionar antes los cambios de las políticas utilizadas por los países de la región, las cuales se desprenden de directrices de Estados Unidos. En ocasiones, la agenda de seguridad regional en América del Norte, Central y el Caribe cambia relativamente rápido, producto de diversos momentos de importancia definidos por el país del norte, como sucedió en 1989 y 2001. Este último año obligó a los países de Centroamérica a hacer un cambio en sus políticas de seguridad, colocando al narcotráfico y al terrorismo internacional como asunto principal en el cartapacio de la seguridad. Esto contribuyó a que la seguridad ciudadana se hiciera a un lado, lo que afectó a algunos países como Panamá, donde en esos años empezaba a existir un nuevo fenómeno llamado pandillas.

La nueva política exige el enfrentamiento frontal a la narcoactividad, elevándola al rango del enemigo principal de la seguridad interna de los países y generando un sinnúmero de muer-

tos. En Panamá las autoridades no le dieron importancia al pandillerismo, aun cuando en 1996 el Departamento de Estado de Estados Unidos advirtiera que constituía un fenómeno sumamente peligroso para el país. Lamentablemente, llegó para quedarse como una enfermedad difícil de curar o incurable.

En busca de una integración entre las naciones de Centroamérica, se recurrió a la construcción y consolidación del Sistema de Integración Centroamericano (Sica), una de cuyas prioridades es reafirmar y consolidar la autodeterminación de la región en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe su participación conjunta en el ámbito internacional¹¹. Como parte de la estrategia, existe un Plan regional contra el crimen organizado, cuya ejecución está a cargo de la comisión de jefes de policía de Centroamérica.

Los países cuentan también con una Red Centroamericana de Sistemas de Información (Recsi), que transmite información relacionada con criminales de alta peligrosidad al resto de los países, vía Interpol, para agilizar su detención.

El Programa de Seguridad Fronteriza en América Central (Sefro) tiene el objetivo de fortalecer la seguridad en las fronteras panameñas con Costa Rica y Colombia, con apoyo institucional técnico y tecnológico, compartiendo integradamente información en los controles fronterizos entre aduanas, migración y policía. Busca también consolidar la accesibilidad en los diferentes servicios a los sistemas de información de la Interpol.

El país cuenta asimismo con la Red de Información Antipandillas (Riap), un sistema regional de monitoreo, análisis e investigación de las actividades delincuenciales transnacionales de las pandillas, mediante el fortalecimiento de las bases de datos. Uno de los objetivos principales de la Red es determinar los niveles de vinculación entre estas y las estructuras del crimen organizado.

Cabe señalar que el primer instrumento con que contó Panamá como política pública fue el

denominado “Fundamentos de la política panameña de seguridad”, de junio de 2000, que contenía articulados sobre derechos humanos, defensa nacional, lucha contra el crimen organizado, seguridad integral y seguridad del canal. El documento nace del compromiso que adquirieron las autoridades panameñas con las de Estados Unidos para la entrega del canal.

El segundo documento con el que cuenta el país es la Estrategia de seguridad ciudadana, en el que se plantean estrategias de seguridad fronteriza entre Panamá y Costa Rica, con el fin de intercambiar información de seguridad y utilizar tecnologías que permitan combatir el tráfico de drogas y las pandillas juveniles. Esta estrategia no está funcionando y los fondos destinados para su implementación aún están en trámites de ejecución.

En la VII Reunión regional unificada de la Comisión Binacional Fronteriza Panamá-Colombia (Combifron), celebrada en 2014 en la capital panameña, se decidió unificar esfuerzos para desarrollar un trabajo conjunto para frenar la minería ilegal. Lo cual le ha permitido al Servicio Nacional de Fronteras de Panamá (Senafro), alcanzar resultados importantes, como la expulsión de los guerrilleros del frente 57 de las Farc de territorio panameño. Es importante señalar que en 2010 la frontera estaba tomada en un 26% por la guerrilla de las Farc¹².

En la X Reunión de la Combifron, en 2011, se presentó el Plan binacional de seguridad fronteriza entre Colombia y Panamá, en el que se acordó desarrollar operaciones coordinadas y sincronizadas en la frontera, con lo que se fortalecería la capacidad de respuesta de ambos países al problema mundial de las drogas, la migración ilegal, el tráfico de armas y la presencia de grupos delincuenciales transnacionales, habiéndose producido capturas de drogas y de narcotraficantes¹³.

Los esfuerzos de los gobiernos panameños para minimizar la actividad del narcotráfico no han dado los resultados esperados, aun cuando en los últimos cinco años se han invertido diecisiete mil millones de dólares en el fortalecimiento

to, equipamiento y tecnificación de las instituciones policiales, de frontera, servicio marítimo y aéreo. A pesar de esta inversión, la problemática se presenta igual o peor, y las acciones desarrolladas no han minimizado el paso de sustancias ilegales.

Frente a esta situación, el crimen organizado cambió sus estrategias, mediante la búsqueda de otro centro de acopio, como lo es hoy día Costa Rica.

En 2014, las autoridades panameñas decomisaron 40 toneladas de droga, siendo considerado uno de los países que mayor cantidad de estupefacientes incauta en el mundo. A pesar de la gran cantidad de drogas decomisadas, en el país no se siente el cambio, la venta, el consumo y el tráfico continúan creciendo exponencialmente. Es evidente que las políticas de seguridad contra el narcotráfico son insuficientes, pues los criminales han encontrado maneras de ingresar la mercancía en los puntos vulnerables del territorio nacional a través de nuevas oficinas en puntos clave, principalmente en los límites políticos de Panamá, en sus fronteras y costas.

Solo 10% de los casos de droga que llegan al Ministerio Público involucran a narcotraficantes. El 90% restante son casos de tenencia simple, lo que no resuelve en nada el problema de la narcoactividad. Según el Fiscal de Crimen Organizado Nathaniel Murgas, durante 2014 se desmantelaron doce pandillas¹⁴. Cantidad que demuestra que los jóvenes, principalmente los que pertenecen a las pandillas, son la punta de

lanza del sistema de administración de justicia, tal y como lo demuestra la pirámide delincuen- cial (gráfica 3), es decir que las leyes panameñas no llegan a la raíz del problema del narcotráfico.

El componente más lesionado por la violencia y el consumo de droga en la sociedad panameña no encuentra esperanza de que el estado le dé respuesta a su clamor popular, que es el alto a la violencia y al número de muertos que se registra todos los años. El problema no es solo la venta, sino la clase de droga que se les da a consumir a los jóvenes, lo cual pone en riesgo su salud física y mental. En la provincia de Chiriquí se observa un fenómeno importante de jóvenes con problemas mentales producto de las drogas que consumen, el crack, la cocaína rosada o el bazuco, entre otros. El consumo de drogas, legales e ilegales, constituye un serio problema de salud pública. Los riesgos y daños asociados varían para cada sustancia, provocando multitud de problemas a mediano plazo. El espacio de la droga se ha universalizado, generando en los barrios marginados el fenómeno de “tribalismo social”, es decir, el proceso de refuncionalización y resemantización de los tradicionales sistemas de organización social.

Aun cuando el negocio ilegal del narcotráfico tiene en contra al orden internacional, la sociedad y estados del mundo, es una fuerza que con el transcurso del tiempo va cobrando mayor poder, y su expansión, desarrollo y alcance no parecen detenerse. Mientras las decisiones políticas sean tomadas con base en realidades completamente desconocidas, el narcotráfico seguirá des-

GRÁFICA 3. PIRÁMIDE DELINCUENCIAL



Fuente: Policía Nacional de Panamá.

estabilizando gobiernos, destruyendo hogares y exterminando sociedades.

Queda claro que la intervención estatal no ha ayudado lo suficiente, por no contar con una política criminal de estado. Los gobernantes de turno solo hacen trabajos cosméticos, cada uno llega al cargo con su propia agenda, lo que impide solucionar definitivamente los problemas que afectan a la ciudadanía, pues solo adoptan soluciones políticas de forma, pero no de fondo. A lo que se suma el alto grado de corrupción de autoridades cuya misión es proteger y velar por todos los asociados. Y ni hablar de quienes son subvencionados por el crimen y de los que no se sabe nada aun cuando son los que definen el futuro de los pueblos.

Lo cierto que algunos países se benefician del dinero del narcotráfico y otros son considerados paraísos fiscales, caso de Panamá, que entró, por ejemplo, a la lista gris de Colombia. Lo cual ocurre a pesar de que entidades como la Superintendencia de Bancos dicen haber tomado todas las medidas respecto al caso, así como medidas drásticas para contrarrestar el dinero producto del narcotráfico. Luego de semanas de discusiones y propuestas, los dos países llegaron a un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria, después de que Panamá hablara de medidas de retaliación.

Por último, es importante continuar con el debate acerca de la despenalización y legalización de las drogas. El trasiego y el consumo han traído luto y dolor a miles de hogares panameños, han dejado cientos de niños huérfanos y miles de hombres y mujeres en las cárceles. Es necesario entonces buscar otras soluciones al problema, y despenalizar, legalizar y regular la cadena traería cambios importantes como la reducción del precio de las drogas, lo que eliminaría el atractivo financiero del narcotráfico, aportaría dinero a los estados mediante impuestos, acabaría con los altos costos de producción e intermediación que implica la prohibición y, lo más importante, se salvarían muchas vidas, principalmente jóvenes, pues se terminaría con la ri-

validad entre las bandas por el control territorial y con los asesinatos. De lo contrario, y tal como muestran las previsiones, Centroamérica tendrá una población vieja en los próximos veinte años.

7. CONCLUSIONES

- ♦ Además de ser paso de trasiego de droga, Centroamérica se ha convertido en una región consumidora, afectando a un sinnúmero de niños y jóvenes, que luego cometen delitos, aumentando así la incidencia criminal.
- ♦ El incremento de los homicidios en la región ocurre principalmente en jóvenes entre dieciocho y veintinueve años, lo que se verá reflejado en los próximos veinte años, cuando contemos con una población vieja.
- ♦ Mientras los estados no le den la prioridad a las causas del fenómeno del narcotráfico, la problemática se seguirá expandiendo sin control, no tendrán la capacidad de detener los altos niveles de violencia que se avecinan, pues los jóvenes que entran a las pandillas y trabajan con la narcoactividad no han aprendido otro modo de subsistencia que la violencia, al no haber sido escolarizados ni preparados para enfrentar los riesgos que trae consigo la globalización.
- ♦ Panamá debe empezar a ver el problema desde otros puntos de vista, es decir, dejar de tratar a los grupos como pandillas o bandas locales y empezar a trabajar frente a ellos como grupos criminales organizados, toda vez que responden al crimen organizado, como es el caso de Kalor Kalor, Bagdad o los Niños del Terror, entre otros.
- ♦ La violencia en la región, lejos de minimizarse se incrementará, porque los países no han entendido las necesidades sociales de la colectividad marginada, que constituyen el caldo de cultivo y la fuente para la expansión y el ingreso de nuevos miembros a las bandas criminales.
- ♦ Tratar de erradicar a los grupos criminales mediante el uso de la violencia los cohesiona

y los hace responder con acciones crueles, afectando a terceros inocentes que, en su mayoría, son personas ajenas al problema.

- ♦ En Panamá se conocen alianzas entre pandillas que antes eran enemigas, por conveniencia comercial. Lo que corrobora su reorganización o mutación en pro de sus beneficios económicos.
- ♦ Mientras los gobernantes siguen tomando decisiones tardías, las organizaciones criminales se reorganizan y actúan con rapidez. Mientras eso ocurre, en los países se discute cuál de las normas legales se deben implementar para contrarrestar el problema de la narcoactividad.
- ♦ En Panamá existe una alta corrupción, a la que se suman las grandes empresas y organizaciones transnacionales que facilitan y encubren las acciones del crimen organizado.
- ♦ En la última década, el blanqueo de capitales se ha incrementado en toda la región, principalmente en Estados Unidos, Costa Rica y Panamá, así como en Europa (España).
- ♦ Aun cuando son muchas las decisiones tomadas por los gobiernos de turno en Panamá, invirtiendo gran cantidad de dinero en seguridad para contrarrestar el ingreso de droga por las costas, la violencia y la criminalidad continúan, y esto seguirá siendo así mientras no exista la voluntad para desarrollar en el país una política criminal que le dé continuidad a los planes, programas y estrategias de seguridad. Así entonces, los hechos delictivos seguirán aumentando y el crimen organizado seguirá contaminando a nuestros jóvenes e irrumpiendo en la tranquilidad de la sociedad panameña.

nas a Puerto Limón (en el lado panameño de la península de Burica) para el trasiego de droga, aprovechando la escasa presencia policial y la reducida población de la zona.

- 2 *El País*. 2015. “Es Costa Rica el próximo destino de las Maras”. Estos grupos de jóvenes costarricenses son azuzados por grupos delincuenciales (Maras 18 y Salvatrucha MS13) que han tenido presencia en el país desde la década anterior. <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/costa-rica-proximo-destino-maras?highlight=WyJjb3N0YSIsInJpY2EiLCJyaWNhJ3MiLCJjb3N0YSByaWNhIl0=>
 - 3 *Panamá América*. 2014. “Pandillas operan como transnacionales del crimen”. Las oficinas de cobro son una nueva figura incorporada a las redes del crimen transnacional, que es aplicada por los pandilleros. Estos grupos en Panamá han logrado perfeccionarse y son capaces de mover grandes cargamentos de drogas y dinero sucio.
 - 4 *Estrella de Panamá*. 2015. 30 de abril. José Cosío de 42 años, un peligroso antisocial que se encontraba prófugo de la justicia desde el 28 de septiembre de 2014, fue capturado ayer en Costa Rica y deportado a Panamá.
- El Siglo de Panamá*. 2014. Crónica roja. Uno pertenecía a Bagdad. Como Eriberto Antonio Julio Cedeño y Amílcar Amaél Velásquez Delgado de 34 y 26 años, respectivamente, fueron identificados los dos panameños asesinados la noche del miércoles en Paso Canoas, frontera entre Panamá y Costa Rica.
- 5 InSight Crime. 2015. Junio. El gobierno de Nicaragua recibe cada vez más solicitudes para combatir el tráfico ilegal de ganado, una actividad que está frecuentemente ligada a otros tipos de crimen organizado en la región. <https://www.facebook.com/InSightCrimeEspanol/photos/pb.359324957487759.2207520000.1439741405./853666348053615/?type=1&permPage=1>
 - 6 Fiscalía General de la Nación. Relatoría Unidad de Justicia y Paz. Ley 975 de 2005 (julio 25). *Diario Oficial*. 45.980, de 25 de julio de 2005, Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.

NOTAS

- 1 Meléndez, Javier, Roberto Orozco, Sergio López y Miguel López. 2013. *Una aproximación a la problemática de la criminalidad organizada en las comunidades del Caribe y de fronteras. Nicaragua, Costa Rica, Panamá*. IIEEP. San José. El narcotráfico usa las aguas del mar Caribe cerca-

- 7 *La Nación*. 2015. 14 de agosto. El comisionado Frank Ábrego: indicó que individuos de origen colombiano, probablemente narcotraficantes, asesoran o financian esta actividad en Panamá como una forma de “lavar o limpiar los activos que ellos obtienen del trasiego de droga, tratando de convertirlo en oro”.
- El general de la Policía Nacional de Colombia, Nicolás Ramsés Muñoz, explicó que la minería ilegal la manejan en su país las guerrillas de las Farc y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las bandas criminales emergentes de los antiguos grupos paramilitares, “como una fuente importante de financiar toda clase de delitos”.
- 8 Valdés Castellanos, Guillermo. 2013. *Historia del narcotráfico en México. Apuntes para entender el crimen organizado y la violencia*. Aguilar. México.
- 9 Policía Nacional-Unidad antipandillas; declaraciones del Director de la Policía Nacional mediante entrevista a la televisora nacional, canal 2.
- 10 Informe del Sistema Nacional Integrado de Estadística Criminal (Siec), 2014. Observatorio de Violencia del Ministerio de Seguridad.
- 11 Alcázar, Marco A., Herrera Lasso, Luis. 2013. “México y América Central: una perspectiva estratégica e integral de seguridad”. Zirahuén Villamar (ed.). *Análisis político*. FES. Febrero.
- 12 Ministerio de Seguridad Pública-Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales. 2014. Boletín, Políticas públicas en las fronteras.
- 13 Presidencia de la República de Colombia. 2015. Sistema informativo del gobierno de Colombia. Por una Latinoamérica más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito.
- 14 *La Prensa*. 2015. Declaraciones del fiscal contra el Crimen Organizado. Nahaniel Murgas director de la fiscalía del gobierno contra la delincuencia organizada, afirmó que 12 de ellas fueron desmantelados en el año 2014.

ANEXO 1. PANDILLAS SEGÚN PROVINCIA Y DISTRITOS DE MAYOR IMPACTO, 2014

Provincia de Panamá				
Nº	Judicializada	Nombre/Pandilla	Tatuaje/Graffiti	Ubicación territorial
1		Calor Calor	C.C. o KK	Calle 8, manzana 0 y Nueva Esperanza Felipillo
2		Los Hichos		Los Llanos o Chorrillito y sector la Salsa de Felipillo
3		Los Menores 23	LM 23	24 de diciembre, Nuevo Tocumen Final
4	***	Los Niños del Crimen		Sector 1, 2, 3, y Las Paredes
5		Nueva Esperanza Calor Calor	C.C. o K.Calor	La 24 de Diciembre Nueva Esperanza
6		Los Cinco Amores o The Five Love	T5L	El Nance de Concepción
7	***	Bagdad o los Galácticos de San Pedro	Galácticos	San Pedro 1
8		Niños del Bajo Mundo	NBM	Las Acacias, de la calle 15 a la 52
9	NNN	Los Chicos del Apocalipsis	L.C.A	Juan Díaz, Don Bosco Los Caobos
10	***	Niños del Sereno (Juan Díaz)	N.D.S.	Concepción, San Cristóbal
11	****	Bad Boy	B.B.	Sector de Coibita, tercera etapa
12	****	Los Niños del Terror	N.D.T	En Belén, Santa Eduvigis
13	****	Todas Mienten	Todas Mienten	Mañanitas, sector 2
14	***	Hijos de la Noche	HDN	Belén, sectores 7 y 8, 10 y la Illueca
15	***	La Favela o Demencia y Crimen	La Favela o D/C	Multi 1-4, 42-49-50-53-55, ubicado frente al parque
16	****	Los M/M-Mente Monstruosa	La Favela o D/C o M/M.	Multi 1-4, 42-49-50-53-55, ubicado frente al parque
17	****	Los Droopis	Perro, corona del Real Madrid y DP	Multi 18, 19, 24, 32,33, 34, 35, 36 y calle Colón
18	***	Niños Gánster o Nueva Generación Calle Colón	NG	Multi 18, 19, 24, 32,33, 34, 35, 36 y calle Colón
19	***	Ciclón		San Joaquín, sector del Cucui y Roberto Velásquez
20		Los Mata Perros	MTP	Calle 12 Florida, Rana de Oro y la Riviera
21		Ciudad de Dios	CDD	Tocumen, barriada la Siesta
22		Los Príncipes	Una corona, LP	La Cordillera de Cabuya y Villa Marta
23		Los Trinchas o New Maras	Trinchas	Sector 16 de Diciembre
24		Los Diabólicos	Estrella en un círculo y D.B.L.C.S.	San Antonio el Hueco, 16 de Diciembre
25	PCO	San Cristóbal		Juan Díaz San Cristóbal
26	NNN	Los Yeyos	Yeyos	Avenida B, edificios el Centenario
27	***	Los Cofos Times	CFT	Detrás de la Cuna de Lobo
28	***	Los Evolutions	XXX / EVL	Calle Carlos de Icaza multi 9 y el Parqucito y Arraiján
29	***	Wida Boys	WDB	Edificio el Vértigo
30	****	Niños del Sereno (Curundú) o Puto Gánster	N.D.S.	Multi 1, 2, 3 ,4, 5
31	***	Matar o Morir (Curundú), Niño Sicario y Siciliano	MOM, NS,SCN	Renovación Urbana, Relleno, Llano Bonito
32	***	Los Niños Gánster (Calor Calor)	NG	Transporte talleres, Los Salomones
33	***	Los Desgras o NG	Un trinchante con siglas NG y con una aréola arriba	Sector Águila y el Triángulo de Curundú, los Albergues

Continúa

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE SEGURIDAD EN PANAMÁ

Continuación provincia de Panamá

N°	Judicializada	Nombre/Pandilla	Tatuaje/Graffiti	Ubicación territorial
32		Los Niños del Banano	NDB	San Miguel, La Boyera
35	***	Los Revueltos NG		Santa Cruz
36	***	Scare Dem Crew (Calor Calor)	SC	Viejo Veranillo, sector del hueco
37		Blue Demon	Estrella B.D.M.	Mult. 9 y 10, calle 15 y 17 Chorrillo
38		Hijos Malditos de Dios	H.D.M.	Mult. 1 a 6 Barraza
39		Porque Miedo	P.Q.M.	San Miguel
40	****	Niños del Norte (Calor Calor)	NDN	La Tostada Hortencia 1, 2 y 3
41	****	Vietnam 23	Vietnam 23 o V23	Calle 23 Chorrillo Abajo
42	***	La Cantera o Irak 28	Irak 28 o I-28	Calle 27 y 28
43		15 Pisos o Calor Calor	C C	Calle 25 y 26
44	****	Los Killer Instinct o Bagdad	Bagdad BD	Casa de Piedra y renovaciones
45		Los Mara 18	M18	Calle 18 y 19, Pedro Obarrio
46		Niños del Silencio o Cash Money o Sanguinarios	NDS / \$ / SNG	Sector El Patio, calle 25 Centro
47		Los Been Ladeen		Calle 1 a calle 10, Panamá Viejo
48		Villa del Rey		Villa del Rey
49		Los Menores	L.M.S.	Calle 13 Pueblo Nuevo, calle 8 y 9
50	***	Kill the Nasty o Bendecidos	KTN	Calle 17 Río Abajo, el Porvenir y San Cristóbal, calle 4, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19
51		Ciudad de Dios o Chuquis		Calle 11 San Felipe
52		Hijos Pródigos	H.P.	Sector del Lucianito y la Caseta
53		Hot Boys/La Terraza o G-Unit	H.B. o G-Unit	Calle 4
54		Los Chacales Vatos Locos	CHVL	Calle 10-La Terraza
55	****	Bagdad	Bad dag BD (en árabe)	San Francisco, boca la caja
56		Marco Policía o Boys Diverly	BD	La Barraca Marco Policía
57		Los Chicanos		Edificio Renta 15
58	***	Rugrats	LRG	Edificio Roosbell
59		Vatros Locos Kids Problem	V.L.K.P. – 10-29	La Barraca Goodyear
60	***	Bien Bueno	B.B.	Barraca don Bosco, calle B con calle 14 Santa Ana
61		Nadie Ta Bien	NTB	Torres de Patio Pinel
62		Kids Next Door	KND: los Niños de al Lado o los Chicos del Barrio	Los Menores de las torres de Patio Pinel
63	****	El Pentágono	P.N T.G.N.	Calle 16 y 17

***: en investigación sin detenciones.

****: judicializada con detenciones.

NNN: nueva pandilla identificada.

PCO: posible crimen organizado.

ARACELLY CAMACHO DE CASANOVA

Provincia de Colón				
Nº	Judicializada	Nombre/Pandilla	Tatuaje/Graffiti	Ubicación territorial
1	****	Los Arrugados	Logo	Río Alejandro multi de Arriba
2		Los Mini Balacera	M.B.	Calle Central y Meléndez
3		Los Beily o Los Rizos o los Deportados	B	Calle 2 Avenida Portobelo
4		Los Kash Money (Mini Chash Money)	\$	Calle 8 Justo Arosemena
5		Los Coraje	Logo	Calle 13 Amador Guerrero y Justo Arosemena
6	****	Los Demond Black	DB	Calle 4 y 6 Central, Justo Arosemena y La 15 Piso
7	****	Los Demond Kiash	DK	Calle 4, 6 Central, Justo Arosemena y La 15 Piso
8		No Hay Dolor		Colón entre la avenida Herrera, Bolívar y Balboa
9		Terror		Calle 16 avenida Domingo Díaz
10		Los Niños Sufridos		Colón Villa Luzmila
11		Los Kacheteate	Logo	Calle 7 y Justo Arosemena
12	****	Los Lisos	Logo	Río Alejandro multi de Abajo
13		Los Daiman		Villa del Caribe, sector Ciudad de Dios
14	***	Los Martineisy		Calle 9 y 10 Meléndez Santa Isabel
15		Los New Town Boys (Favela)	Logo y NTB	Nuevo Colón y sector de Culiton
16		Los Fenix Boys	N.T.F.	Calle 12 y 13 Central y Meléndez
17		Los Niños del Silencio	N.S.	La Feria, sector los Lagos
18		Los Niños Rico	N.R.	Calle 8 Central y Meléndez
19		Los no Pain	Logo y N.P.	Calle 5 y avenida Balboa, calle 7 y avenida Balboa
20		Los Niños Problema		Calle 6, 7, 8, avenida Bolívar del Frente
21		Patio Limoso (los Millonarios)		Calle 6 y 7 Justo Arosemena
22		Sin Creencia		Calle 5 y 6 avenida Balboa y del Frente
23		Los Perros del Bambú y los Marman	THE DOG y Logo	Calle 13 y 14 Herrera, calle 12 Amador Guerrero y Herrera
24		Los Rat-Bat	Logo	Calle 4 Central y Meléndez
25		Los Ratata	Logo	Calle 9 avenida Amador Guerrero y Herrera
26		Los Renegados o La Playita	Logo	La Playita avenida enfrente calle 9 y La Feria
27		Los Talibanes		Puerto Escondido, sector 2-5
28	***	Los West Side (New West)	W.S.	Arco Iris
29		Kinston Boys		Calle 7 Central y Meléndez
30		Los Desconocidos		Barriada Santa Rita
31		Los Renegados		Los Lagos y la Playita
32	****	Todo por Dinero	T.P.D.	Puerto Escondido, sector 2-2
33	NNN	Niños Gánster	NG	Calle 13 y 14 Amador Guerrero
34	NNN	La Unidad		Calle 11 y 12 Federico Boys
35	NNN	Los Niños Kaserio	N.K.	Calle 5 Justo Arosemena

***: en investigación sin detenciones.

****: judicializada con detenciones.

NNN: nueva pandilla identificada.

PCO: posible crimen organizado.

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE SEGURIDAD EN PANAMÁ

Provincia de Coclé				
Nº	Judicializada	Nombre/Pandilla	Tatuaje/Graffiti	Ubicación territorial
1		Guabas Abajo		Guabas de Abajo de Antón
2	NNN	Niños del Pentágono		Penonomé, Vista Hermosa
3	NNN	Las Juanitas		Coclé, Nata
4	***	Los Salineros		Aguadulce, barrio Unido
5	NNN	Los Nasaku		Aguadulce

Provincia de Veraguas				
Nº	Judicializada	Nombre/Pandilla	Tatuaje/Graffiti	Ubicación territorial
1		Los Clavos	L.C	Barriada don Bosco Santiago de Veraguas
2		Los Niños de la Muerte	N.D.M	Barriada 26 de Noviembre Veraguas
3		Los Hijos del Terror	H.D.T.	Santiago, San Martín, barriada la Forestal
4	NNN	Yeyos Dancer		Santiago, barriada Jesús Nazareno
5	NNN	La Cosa Nostra		Santiago, barriada San Martín

Provincia de Los Santos				
Nº	Judicializada	Nombre/Pandilla	Tatuaje/Graffiti	Ubicación territorial
1	NNN	Los Coyotes		La Villa de los Santos, Llano Grande, sector de la Peña

Provincia de Chiriquí				
Nº	Judicializada	Nombre/Pandilla	Tatuaje/Graffiti	Ubicación territorial
1	****	The Froogs	The Froogs	Barriada 20 de Diciembre
2	****	Killy The Froogs	Muerte al Sapo	Barriada Arco Iris
3	****	Los Killas o Killamanjaro	Killa / Pentágono	San Cristóbal, la Victoriano
4	****	Crazy Killa	Krasy Killa	Calle 8, San Cristóbal y la Victoriano
5		New Boys o LC	New Boy / LC	Loma Colorada, Altamira, Ivu Cementerio*
6	***	Los ADR	ADR /La Muerte	Barriada Altos del Río, Paraíso, sector 6
7		Los calle 8va.	Bola 8 (Billar)	Nuevo Vedado, calle 8 y la Juventud*
8	****	Los Terroristas o V.L.P	VLP	Villa Escondida, Villa La Paz (Judicializada)*
9	***	Cañones o Demond Black	Demonio Rojo	Barriada San José y Costa del Sol (En investigación)
10		Los Chinchas	Símbolos variados	Barriada Costa del Sol, Puerto Pedregal*
11		Los Aponte	Símbolos variados	Barriada San José y la 16 de Diciembre*
12		Revolución Crew	En estudio	Barriada la Revolución-David
13		Los Carmen Crew		Barriada El Carmen-Puerto Armuelles-Distrito del Barú
14		Los Colilleros o Pachas		Corregimiento La Esperanza-Distrito del Barú
15		Los Squat Terror		Sector de Río Mar-Puerto Armuelles
16		Los Chapas		Sector de barriada San Antonio-Puerto Armuelles
17		Los Carne Frita	Símbolos variados	Barriada Doleguita, la Juventud
18		Llano Grande Arriba	Símbolos variados	Las Lomas, Llano Grande Arriba
19		Los N.D.P	Símbolos variados	Pedregal, Puerto la Estrella
20		Los Petardos	En estudio	Sector de los Anastacios en Dolega
21		Los N.D.G	En estudio	Corregimiento de Pedregal, barriada Villa Galo
22		Los Rutinely	En estudio	Barriada San José y Pedregal
23		Los Verde Verde	En estudio	Las Lomas, Villa del Indio
24		Los Alma Grande	En estudio	Loma Colorada, las Mora
25		Los Galápagos	En estudio	Boquerón, la Victoria
26		Los Pirañas	En estudio	Barriada Doleguita
27		Los Calines	En estudio	Barriada el Alba
28	PCO	Los Atonaidan	Símbolos variados	Calle 6, 7, 8 y todo Chiriquí

Panamá este				
Nº	Judicializada	Nombre/Pandilla	Tatuaje/Graffiti	Ubicación territorial
1	****	Town Best	TB	Chepo, Loma del Río y la 11 de octubre
2		Los Gánster		Isla de San Miguel, para la parte de la pista de aterrizaje
3		Los Vatos Locos	V.L.	Isla de San Miguel, sector de la Personería y antiguo muelle

Distrito de Arraiján				
Nº	Judicializada	Nombre/Pandilla	Tatuaje/Graffiti	Ubicación territorial
1	***	Los Shotas	Shotas	San Bernardino
2		Todo por Dinero	TPD	Chorrillito, las 2 primeras calles
3		Nadie Ta Bien	NTB	Arraiján Ciudad del Futuro
4		Bagdad	Bagdad BD (en árabe)	El valle de Arraiján, calle 25 de la 2000 de Arraiján. San José y Ciudad del Futuro
5		Evolution	Estrellas en los hombros o xxx	Vacamonte, el Tecal, 13 de Febrero, los Cerezos, las Huacas
6		MOM	MOM	Sol del Tecal
7		ONU	ONU	Chorrillito, resto de la barriada
8		Los más Puros	LMP	Burunga calle 25 virgen del Carmen y la 2000
9		Bag Dad	3men2s	Costa del Sol
10		El Realengo		Veracruz
11		Los Banton	BNTN	Costa del Sol
12		Los del Chumical		Veracruz
13		Los Palomeques	(Inactivos)	Veracruz
14		El Palmar		Veracruz, el Palmar
15		Vietnam	Vietnam	Veracruz, calle tercera
16		Los Pinos		Veracruz

Distrito de San Miguelito				
Nº	Judicializada	Nombre/Pandilla	Tatuaje/Graffiti	Ubicación territorial
1	****	Los Chacales del Nuevo Detroit	CH.N.D	Cerro Batea, sector 5
2	****	Detroit New Especial	D.N.S	Cerro Batea, sector La Pavita
3	****	La Tropa	La Tropa.com	Cerro Batea, sector 3, 2
4	****	Los Gangsters	N.G.	Cerro Cocobolo
5		Los Chicos del Plomo	CH.D.P	Sector 4 de Mano de Piedra
6		Jóvenes del Mal	J.D.M	Cerro Batea, sector 2
7		Los Niños de la Tumba Fría	N.T.F	San Isidro y el Valle
8	****	Los Hijos de Jackson	HDJ	Las 500, parte trasera de la Loma Blanca, calle Progreso
9	****	Los Sopranos	Un sol con llamas en centro S	Calle 8 y 9, las 500
10	***	Los Sangre Negra	Corazón atravesado por un puñal	Hueco de Pan de Azúcar
11	****	Los Niños del Detroit Special	N.D.S	Los Quemados, primera etapa
12	****	Los Dinamitas	TNT	Cerro Cocobolo sur
13	****	Los Inocentes	L.I.	Sector 4
14		Los Insolem Boy	Insolen Boy	Sector 5, Don Bosco la Cruz
15	****	Los Millonarios	\$	Sector 4 final

Continúa

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE SEGURIDAD EN PANAMÁ

Continuación distrito de San Miguelito

Nº	Judicializada	Nombre/Pandilla	Tatuaje/Graffiti	Ubicación territorial
16	****	Calor Calor (Samaria, sector 4)	KK,K.Calor	Samaria Piedra
17		Los Spider Bad	La telaraña y la sigla S.P.B	Sector 3 y Puente Rojo
18		Calor Calor de la 18	C.C.	Veranillo, sector 18, 19
19	****	El Pentágono	Pentágono	Río Palomo Samaria
20		Los Looney Tunes	L.T	Sector 2
21		Calor Calor de la Turin	Kk, C.Calor	Samaria, sector 2 la Turin
22		La Alcantarilla		Santa Marta, sector 2
23	***	Los Niños del Nuevo Detroit	N.D.N.D	Santa Marta calle 42, sector 3, 4
24		Los Terrícolas	Terrícolas	Sector 3
25		Los Monos		Santa Marta las Colinas
26		Los Hijos de la Muerte	HDM	San Miguelito Cerro Batea, sector de Tinajitas
27	****	La Nueva Cuadrilla del Detroit o Sin Cuello	N.C.D	Torrijos Carter la Cancha del Poderoso
28		Los Time TO Kill	Time to Kill	Rogelio Sinan El Mirador
29		Los Vatros Locos	V.L	Torrijos Carter, sector 2, y la antigua piquera de buses
30		Los Bebes Inquietos	L.B.I	Samaria, sector 4
31		Los NARIOS	LN	Mano de Piedra, Valle de Urraca, La Entrada
32		Los Para Merfi	La frase "Para Merfi"	Torrijos Carter vía principal, frente al Mini Super Boo
33		Los Boys Killer	L.B.K.	San Miguelito Veranillo, sector 28 y Fátima
34		La Hermandad		San Miguelito, Omar Torrijos, sector Apache
35	PCO	La Narco Banda		Santa Marta la Primavera y Curunducito
36		Calor Calor de la Colinas	c.c.c	Cerro Batea las Colinas, sector 8 y 10
37		Calor Calor de Santa Marta		San Miguelito Santa Marta
38		Niños del Futuro Special	N.F.S	San Miguelito, Valle de Urraca, Altos de la Torre 1 y el Futuro
39		Calor Calor de los Andes	c.c.	Omar Torrijos, los Andes 1 y 2
40		Calor Calor de Samaria, sector 1	k.k. calor	Belisario Porras, Samaria, sector 1, la Mata Pollo
41	***	Los Golbert	G.B.	Belisario Porras Samaria, sector 5 y 3
42		Cucui		Belisario Porras, sector los Pinos y el Cucui
43		Niños Capos Guadalupe	N.C.G	Villa Guadalupe los Multifamiliares y Auto Motor
44	PCO	Grupo no identificado en el Crisol		José Domingo Espinar, el Crisol
45	PCO	Grupo no identificado en San Antonio las Praderas		Rufina Alfar, las Praderas
46	PCO	Grupo no identificado en Cerro Viento		Rufina Alfaro, Cerro Viento

Provincia de La Chorrera

Nº	Judicializada	Nombre/Pandilla	Tatuaje/Graffiti	Ubicación territorial
1		Bagdad Puerto	B.D.	La Chorrera, Puerto Caimito
2		Bagdad Guadalupe	B.D.	La Chorrera, Villa Guadalupe

Provincia de Bocas del Toro

Nº	Judicializada	Nombre/Pandilla	Tatuaje/Graffiti	Ubicación territorial
1	PCO	La Familia Shaw King	Tatuajes variados	Bocas del Toro, Changuinola

: en investigación sin detenciones. *: judicializada con detenciones. NNN: nueva pandilla identificada. PCO: posible crimen organizado.

UBICACIÓN Y NÚMERO DE PANDILLAS

Ubicación	Cantidad
Provincia de Panamá	128
Provincia de Colón	35
Provincia de Coclé	5
Provincia de Veraguas	5
Provincia de Los Santos	1
Provincia de Chiriquí	28
Provincia de La Chorrera	3
Provincia de Herrera	0
Provincia de Darién	0
Provincia de Bocas del Toro	1
Total de pandillas	206
Posible crimen organizado	
Provincia de Panamá	5
Provincia de Chiriquí	1
Provincia de Bocas del Toro	1

PERÚ: IMPACTO DEL NARCOTRÁFICO,
EL CRIMEN ORGANIZADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA SEGURIDAD

RICARDO SOBERÓN GARRIDO

INTRODUCCIÓN

A seis años de cumplirse el bicentenario de la independencia política del Perú, en 2021, el país está profundamente escindido como sociedad nacional, geográfica, geopolítica, económica y social. Pese al crecimiento económico ocurrido entre 1992 y 2012, en virtud del alza y la demanda de materias primas por China, gran parte de los treinta millones de peruanos tenemos aún profundas diferencias de ingresos, acceso a servicios básicos y goce de derechos. A partir de este último año, tras dos décadas de estabilidad y crecimiento económico, la población comenzó a sentir los estragos de la detracción de la economía china y sus impactos sobre las economías dependientes de la exportación de materias primas (Campodónico, 2015). Por primera vez en mucho tiempo, el Perú vivió las consecuencias de la caída de sus exportaciones, el detenimiento de su crecimiento económico, de sus estadísticas macroeconómicas, y la disminución de la inversión extranjera, principalmente en el ámbito minero, lo que lleva a pensar en los límites de

este modelo (Asociación de Servicios Educativos Rurales (SER), 2013).

Esta situación repercutió sobre la economía de los peruanos, deterioró el valor de su trabajo, aumentó la pobreza en regiones que antes vivían del canon y las regalías mineras e incrementó los índices de informalidad e ilegalidad en todas sus variantes y en todas las regiones del país. Este ambiente de desaceleración económica ha tenido repercusión inmediata sobre la percepción de la población, a partir del aumento de la situación de inseguridad ciudadana, la criminalidad organizada y la violencia proveniente de distintas fuentes. Esta situación es reproducida por los medios de comunicación, que incrementan sus ventas mediante la priorización de noticias que exacerbaban esta situación, sobre violencia, sexo y espectáculos.

A un año de las elecciones generales de 2016, luego de haber resuelto en la Corte Internacional de La Haya el diferendo limítrofe con Chile, y habiendo obteniendo más de 50.000 kilómetros cuadrados de mar, el Perú siente los efectos

del fin del crecimiento y la desaceleración de la economía. Asimismo, persisten profundas huellas de problemas históricos en el país como la marginación de la sociedad andina, la discriminación racial, un severo conservadurismo (frente a asuntos importantes como el aborto, el matrimonio gay, la despenalización de las drogas) y la exclusión social. Las políticas adelantadas por los últimos cuatro gobiernos democráticos no resolvieron sus causas profundas.

En el ámbito geopolítico, el país está formalmente en una posición intermedia entre las plataformas de la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (Alba) y Apec (Asia-Pacific Economic Cooperation: Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico), siendo un país cuyas costas son bañadas por el Pacífico sur. Con respecto al resto de la comunidad internacional, Lima ha mantenido una equidistancia que le ha permitido ser colchón de algunas tensiones regionales como el conflicto interno colombiano o la crisis en Venezuela. La diplomacia peruana ha tenido el tino de mantener relaciones formales con todas las potencias (China, Estados Unidos y Rusia, y los Brics: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), dejándole a cada una de ellas una porción de interés en la carpeta de ítems de su diplomacia: armas, economía, inversiones.

Este texto hace un análisis descriptivo de las grandes amenazas a la seguridad nacional del país durante 2014, entendiendo que son diversas, de origen plural, en unos casos más visibles que en otros. Particularmente, trata *los principales cinco asuntos de preocupación* para el país en su conjunto: 1) la expansión del narcotráfico en el territorio nacional; 2) la resiliencia del terrorismo en lugares focalizados; 3) la presencia y expansión descontrolada de la minería ilegal del oro; 4) el crecimiento de la delincuencia común; y 5) el crecimiento de la criminalidad organizada.

Esto aun cuando no debemos soslayar otras posibles amenazas a la seguridad del país, como los efectos perversos de la expansión de diversas formas de corrupción en los asuntos públicos o el aumento de los conflictos sociales. Ni que el

Perú, como otros países de la región, atraviesa una severa crisis ambiental, acicateada por fenómenos globales como el cambio climático, o hechos de naturaleza más específica como el fenómeno del Niño, que van a producir desplazados, migrantes, muertes y mayor deterioro de la calidad de vida.

1. EL DILEMA DEL NARCOTRÁFICO: ¿ÉXITO O FRACASO?

Los países de América Latina atraviesan una fase de cambios a consecuencia del fracaso de la guerra contra las drogas que tuvo como escenario privilegiado los territorios al sur del río Grande. Así, tenemos la “Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma”, del 11 de febrero de 2009¹, el informe “El problema de las drogas en las Américas”, presentado en mayo de 2013, que tiene dos partes, una analítica y otra de escenarios. Luego, la Asamblea general extraordinaria y la resolución subsiguiente en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en el camino hacia el desarrollo de la Asamblea general extraordinaria de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), dedicada a las drogas, a efectuarse en abril de 2016. Documentos e hitos diplomáticos que trazan un nuevo rumbo basado en el diseño de políticas nacionales y hemisféricas sustentadas en la *evidencia científica*, el *respeto a los derechos humanos* y la búsqueda de una *mayor proporcionalidad*.

Actualmente, Perú es considerado el principal productor mundial de hoja de coca y de pasta base, y como el segundo productor mundial de clorhidrato de cocaína, a pesar de las declaraciones triunfalistas del gobierno, que niega tal calidad. Las acciones de interdicción realizadas por la Policía, las Fuerzas Armadas y otras entidades del estado suelen estar mal enfocadas, son distractoras, simbólicas y frecuentemente descoordinadas, y no responden a la lógica con la que funciona el crimen organizado doméstico. Las instituciones políticas (los tres poderes) y de con-

trol (Policía Nacional, Ministerio Público, poder judicial) se encuentran penetradas por diversos grados de corrupción asociada al tráfico ilícito de drogas, que se reflejan en sectores sensibles: los puertos, las carreteras de penetración al Vraem (valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro), las fronteras y las cárceles. *De continuar las cosas como están*, la tendencia es a convertirse en el principal proveedor de cocaína y pasta base de cocaína de América del norte, Europa occidental, Brasil y Asia.

Un problema inicial relacionado con la selva alta es el del flujo de los cultivos de coca a lo largo de los trece valles donde existen, se mueven y se procesan. Las políticas del estado se focalizan así en el eslabón más pobre, débil y vulnerable de la cadena: el de la economía campesina absolutamente dependiente de la del narcotráfico, que le paga muy poco, pero que en comparación con el estado y la empresa privada es mucho más rentable que cualquier otro monocultivo como el café o el cacao.

En los organismos del estado peruano existe una dependencia absoluta de la erradicación compulsiva como meta, que no tiene efecto alguno ni sobre la extensión de los cultivos ni sobre la droga producida. Nos referimos al dilema del área y no de la productividad. Persisten además una serie de inconsistencias entre el alto Huallaga y el Vraem; hay ausencia de alternativas serias por parte del estado; la secuencia debida indica que primero deben darse las herramientas sociales y económicas necesarias para abandonar la dependencia de los cultivos ilícitos de coca; y solamente después puede pensarse en herramien-

tas forzosas de erradicación. Por otro lado, la Empresa Nacional de la Coca (Enaco), encargada por los convenios internacionales de monopolizar su acopio y comercio legales, no funciona, y hay una economía bloqueada, a pesar de los resultados de la II Encuesta nacional de consumo de hojas de coca, la cual muestra el incremento de usuarios y volúmenes de coca para el consumo legal.

El Informe de monitoreo de cultivos de coca 2014 se anunció dos semanas después que pareciera el de Colombia². Tiempo suficiente para que las autoridades de Devida (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas) y los representantes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc: United Nations Office on Drugs and Crime) se pongan de acuerdo, en lo que se denomina el “maquillaje de las estadísticas”, para hacer ver los éxitos del denominado “modelo peruano” de lucha contra las drogas y el desarrollo alternativo. El dilema radica en lo siguiente: desde 2012, los esfuerzos peruanos se focalizan en la erradicación de cultivos de coca por parte del Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos Ilegales en el Alto Huallaga (Corah) (financiado por el gobierno de Estados Unidos), cuando esta *no es más* la principal fase de la cadena productiva de la cocaína: el área bajo cultivo no es el factor determinante. Hoy en día, la tecnología permite una mayor productividad de los volúmenes de hoja seca que se procesan en cientos de pozas de maceración distribuidas en trece de las veinticinco regiones, como el Vrae (valle de los ríos Apurímac y Ene), la selva central, la región de Puno y el Trapecio Amazónico, en la frontera con Colombia y Brasil. La tabla 1 presenta la situa-

TABLA 1. PERÚ: ÁREA CULTIVADA DE COCA, PRODUCCIÓN DE COCAÍNA Y PRESUPUESTO PARA EL DESARROLLO ALTERNATIVO, 2011-2015

Año	Área de cultivos de coca (miles de ha)	Erradicación (miles de ha)	Producción de droga (toneladas cocaína)	Presupuesto desarrollo alternativo (millones de soles)
2011	62.500	10.300	230	
2012	60.400	14.234	No determinado	
2013	49.800	23.947	“”	
2014	42.900	31.205	No más de 270 tm validadas (A. Otárola)	108
2015		35.000	“”	133

Fuente: elaboración propia, proveniente de la revisión de cifras Unodc, Devida y AID.

ción durante los últimos años en cuanto al área cultivada, la producción y el presupuesto para el desarrollo alternativo.

Por comodidad o ignorancia, durante los primeros cuatro años de mandato del presidente Ollanta Humala (2011-), el gobierno ha sido incapaz de revisar los resultados obtenidos en el pasado y hacer las reformas necesarias, como planteó en los primeros meses de su administración. Se continuó con la decisión de medir el resultado general sobre una premisa parcial, falsa y totalmente contraproducente: *la reducción del área sometida al cultivo de coca, como objetivo final*. Esto es inútil por las siguientes razones.

Primero, porque los cultivos de coca se mueven constantemente, pues encuentran una situación socioeconómica favorable en diversas cuencas y microcuencas de la selva alta. Segundo, por el incremento de la resiembra, del número de cosechas y de su productividad en zonas más pequeñas del territorio amazónico. Tercero, por el pobre desarrollo del Proyecto especial Vraem iniciado en 2014 en la principal región productora del país, que ha implicado el incumplimiento con los productores, la desactivación de la mesa de diálogo y la no implementación de la reconversión productiva, entre los más importantes.

Hay dos aspectos clave que *no se van a decir nunca* en las conferencias convocadas por Devida y la Unodc o la Embajada de Estados Unidos, y en los que pocos periodistas reparan: 1) desde 2012, los informes de monitoreo de cultivos de coca *no mencionan la cantidad de cocaína producida en el país*, porque desde entonces, hace tres años, estas entidades aducen que el *Estudio de conversión de coca en cocaína* no se ha terminado; 2) los precios de la hoja de coca, de la pasta y de la cocaína siguen incrementándose en la chacra, lo cual refleja el poco impacto de las políticas de interdicción. La mayor contradicción es que a más erradicación, más cocaína: ¿puede esto considerarse un éxito?

Una foto más amplia de la lucha contra las drogas en el Perú muestra grandes deficiencias en el funcionamiento del sistema criminal y el

sistema administrativo que lo acompaña: para empezar, el que no se haya culminado el proceso de implementación de la reforma procesal penal, faltando el distrito judicial de Lima, el más importante del país. Segundo, la extendida corrupción policial que apunta a la detención de usuarios: 51% del total de detenciones anuales, pese a no ser delito, y la no investigación de las grandes organizaciones criminales, pese a la vigente ley 30077 contra la criminalidad organizada, expedida en julio de 2013 pero sin recursos adicionales para viabilizar su cumplimiento por parte del poder judicial. Tercero, el pobre desarrollo de un sistema de control de insumos químicos y las debilidades del sistema antilavado, a cargo de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Superintendencia de Banca y Seguros, que terminan perjudicando las capacidades del estado para identificar y dismantelar grandes organizaciones criminales.

TABLA 2. PERÚ: PRODUCCIÓN DE PASTA BÁSICA Y CLORHIDRATO DE COCAÍNA, 2000-2012 (TONELADAS MÉTRICAS)

Años	Toneladas métricas (TM)	
	Pasta básica de cocaína	Clorhidrato de cocaína
2000	9.011	2.837
2001	6.274	2.915
2002	10.439	4.129
2003	4.366	3.574
2004	6.346	7.304
2005	4.583	11.763
2006	5.116	14.667
2007	6.261	8.119
2008	11.375	16.836
2009	9.914	10.744
2010	13.491	17.658
2011	13.975	10.758
2012	19.697	12.677

Un último punto a considerar es que el *World Drug Report 2015* (https://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015.pdf) hace muchísimo énfasis en el desarrollo alternativo y en medidas no coercitivas. Esto ocurre, curiosamente, cuando se aproxima la Asamblea General de las Naciones Unidas encargada de tratar el asunto de las drogas, la Ungass (United

Nations General Assembly Special Session) de abril de 2016, en la que no solo se van a revisar las políticas de *reducción de la oferta*, sino que discutirá alternativas, nuevos enfoques basados en evidencia científica y respeto a los derechos humanos.

Curiosamente, dentro del comité consultivo encargado de hacer este reporte global se encuentran tres conocidos: Jochen Wiese, Alejandro Vassilaquí y Fernando Villarán, todos promotores de la *cortina de humo* sobre el supuesto éxito del desarrollo alternativo en el Perú, cuando lo cierto es que la economía de la selva alta sigue siendo monodependiente de las drogas y la minería ilegal. En definitiva, es triste observar que este gobierno, al igual que los de los presidentes Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011), sigue permitiendo el secuestro de las políticas sobre drogas en el Perú, prefiere vivir de realidades virtuales sobre su éxito, para seguir manejando los presupuestos de un problema que se le escapa por sus narices.

1.1. NARCOTRÁFICO Y POLÍTICA

Uno de los mayores impactos de la aplicación en el Perú del modelo neoliberal es que ha facilitado la penetración del sistema y la clase política por parte del narcotráfico, entre otras formas de corrupción y criminalidad organizada. El Perú se encuentra en un dilema en el que participan la criminalidad política frente a la criminalidad común: son los recientes casos Orellana, López Meneses, Belaunde Lossio frente a los casos del clan Oropeza³, y el denominado caso de los narcointultos, que habría significado el otorgamiento pagado de conmutaciones e indultos a condenados por delitos agravados de tráfico de drogas, en el gobierno de Alan García. Estos dos últimos resultan siendo muy simbólicos, pues terminan comprometiendo a un partido político en particular.

Por ello, el Congreso de la República conformó en diciembre de 2014 una comisión investigadora que durante el primer semestre de 2015 se encargó de investigar a treinta y dos personas

(candidatos, autoridades electas), que han sido acusadas, denunciadas o investigadas por tráfico de drogas o lavado de activos. Aunque al momento de terminar este trabajo el Informe está en debate parlamentario, podemos señalar lo siguiente: el sistema político peruano, el subsistema electoral y la dinámica del proceso de regionalización se convierten en tres factores que han facilitado el ingreso del narcotráfico en la política local, regional y nacional. Así, las organizaciones criminales buscan comprometer los resultados de un determinado proceso electoral a partir de la financiación de las campañas, las prebendas y los gastos de los candidatos. Con ello garantizan control territorial, el lavado de activos o el manejo de sus negocios ilícitos o los que provienen de estos.

2. EL TERRORISMO

Periódicamente, las Fuerzas Armadas y el gobierno muestran acciones en el marco de la lucha contra los remanentes de Sendero Luminoso, asociados al grupo de los hermanos Quispe Palomino. La captura de los camaradas *Hernán* y *Yuri* en las calles de Kimbiri (Cusco) el 9 de agosto de 2015, así como el rescate anterior de dos grupos de mujeres adultas y niños por parte de las Fuerzas Armadas (27 de julio), muestran lo debilitado que se encuentra Sendero Luminoso de los hermanos Quispe Palomino en el Vraem, donde han fortalecido su posición hacia el norte pero prácticamente han abandonado La Convención, en Cusco. Anteriormente, en agosto de 2013, habían caído *Gabriel* (Marco Quispe Palomino, número cuatro de Sendero Luminoso) y *Alipio* (Orlando Borda Casablanca, número dos), y ya en septiembre de 2012 lo había hecho Víctor Crespo Ramírez, *William*, el mejor francotirador de ese grupo (Soberón Garrido, 2013). Efectivamente, el accionar de Sendero se reduce a las alturas en algunos distritos del Vraem, en donde su estructura actual está supeditada a la columna que conduce José Quispe Palomino, camarada *Víctor*, y el resto de campamentos de producción: proteger el trasiego terrestre de drogas y mantener

personas en cautiverio para el mantenimiento y la supervivencia de las columnas armadas en esa región del país.

Por la persecución y las labores de inteligencia, las huestes senderistas están obligadas a moverse constantemente, por el accionar de las Fuerzas Armadas (transporte helitransportado) en aplicación del modelo colombiano de seguridad, que en el país vecino ha servido para perseguir a miembros del clan Úsuga, los Urabeños y a Víctor Ramón Navarro, *Megateo*, narco que opera en la región del Catatumbo. En el resto del Perú, Sendero no adelanta acciones, salvo algunas pintas y el trabajo político de Movadef (Movimiento por Amnistía y Derechos Fundamentales), a favor de los subversivos detenidos. Políticamente, el hecho más reciente tiene que ver con la formación de una coalición, el Fudepp (Frente por la Unidad y Defensa del Pueblo peruano), que agrupa a etno caceristas de Runawasi, a Movadef, a Perú Siglo XXI y al Partido Tierra Verde, todos ellos colectivos políticos radicales.

El impacto del accionar de brigadas especiales en el Vraem⁴ es más productivo, ya que desde junio y julio de 2013 *no se producen acciones militares de Sendero Luminoso* (ataques al consorcio Vial Quinua, encargado la construcción de carreteras), salvo ataques de francotiradores, caso de la base de Mazángaro. El otro factor es que hasta tanto Sendero no esté exterminado no se erradican cultivos de coca, lo cual impide que la población brinde su apoyo a ese grupo.

En el lado de las Fuerzas Armadas y el estado peruano, sin embargo, las cosas no están bien en su relación con las organizaciones campesinas del Vraem: incumplimiento de compromisos, intentos de divisionismo, no funcionamiento de la mesa de diálogo. Luego del paro regional de inicios de julio de 2015 en el Vraem contra el proyecto especial que apuesta por la reconversión productiva, para septiembre de este mismo año se anunció una marcha de sacrificio a Lima.

Así pues, desde el gobierno se dan señales mixtas, al seguir focalizado en confiar en una mezcla entre programas sociales y un encargo a

las Fuerzas Armadas para terminar con la presencia de grupos subversivos de treinta y dos distritos, once provincias, cuatro regiones, sin afectar mayormente el ciclo de la economía ilícita; el congresista ayacuchano José Urquiza apoya la distritalización de la zona de Vizcatán (es decir, otorgar un mayor nivel de autonomía y reconocimiento frente al resto de circunscripciones), aunque los productores de la zona desean obtener el carácter de región para todo el Vraem, para poder ejecutar directamente sus recursos sin depender de otras regiones. Lo más grave es que hay sectores en el gobierno que piensan que es posible iniciar procesos de erradicación compulsiva de coca en dicha región.

El 27 de mayo de 2015 se dio inicio a la esperada mesa de diálogo entre representantes sociales (treinta) con la Presidencia del Consejo de Ministros en Huamanga, región Ayacucho, con la asistencia del ministro de Agricultura Juan Manuel Benítez, de Vladimiro Huaroc de la Oficina de Conflicto Social (de la Presidencia del Consejo de Ministros), del coronel Rojas Merino del Grupo Multisectorial Vraem, autoridades locales, las autodefensas agrupadas en torno a los comités de autodefensa, etcétera. En dicha reunión se esperaba la respuesta del gobierno acerca de uno de los puntos importantes: la definición sobre la erradicación o no de los cultivos de coca, y a la misma no hubo acceso a prensa local ni nacional, salvo la oficial. Lamentablemente, estos procesos de diálogo no parecen ser fructíferos.

Mientras todo esto sucede, se han venido intensificando las operaciones policiales y militares en los diversos ámbitos del territorio extendido del Vraem, como la de San Martín de Pangoa (Satipo), Tayacaja (Huancavelica), y La Convención (Cusco), no en el mismo Vraem, lo cual refleja la extensión/expansión de la problemática asociada a la salida de pasta base y la presencia de grupos armados senderistas.

Por otra parte, el 27 de mayo de 2015 se conoció de otro baleado, un joven en Valle Esmeralda, que se suma a la muerte de la gestante Martha García Huaroc (38), del poblado de Uchuy Si-

hais, en Tintay Punku (Huancavelica), producidos días antes, el 23 de mayo. De forma sorprendente, el presidente Humala dijo que lo importante era la aprehensión de cinco sospechosos⁵ y luego salió el comunicado 012-2014 del Comando Conjunto, rechazando “algunas versiones (...) en el contexto del enfrentamiento entre las fuerzas del orden y elementos terroristas”.

Qué se puede esperar de autoridades insensibles a la situación de esta región. No se trata de hechos aislados, sino de una práctica fallida de intervención operativa por parte de las fuerzas del orden, que generan daños colaterales entre la población civil que habita la zona, y, lo más grave, luego, una situación de impunidad ante la pérdida de una vida. *Es urgente revisar las políticas sobre el Vraem, porque no está funcionando la mezcla de establecer tribunales y construir cárceles, el otorgamiento de concesiones, la aplicación de programas sociales, una creciente militarización y la amenaza siempre presente de la erradicación de cultivos de coca.*

3. LA MINERÍA ILEGAL

Los impactos ambientales de la minería informal son severos: solo en Madre de Dios afecta 150.000 hectáreas de bosque amazónico (Brack, Ipenza, Álvarez y Sotero, 2011). Distinta naturaleza, contexto político geográfico, patrones, dinámicas de un mismo problema. En los últimos años, en nuestros países se asemejan los diferentes intereses en juego de la expansión sin límites de la cultura extractiva como respuesta social rural al modelo neoliberal, pese a sus evidentes consecuencias ambientales (deforestación y contaminación de fuentes hídricas vitales), económicas (pobreza rural, seguridad alimentaria) y en términos de seguridad.

En el Perú actual se viven intensos conflictos sociales, gran parte de ellos de naturaleza socioambiental, a consecuencia de la gran minería y los megaproyectos, proyectos que cuentan con todo el apoyo de un estado reformado (estabilidad, seguridad y flexibilidad normativa) que

logra disminuir pobreza. Desde la informalidad se responde socialmente a tal situación: entre ochenta mil y cien mil mineros artesanales en el Perú, y ciento sesenta mil que dependen indirectamente de la minería en veintiuna de las veinticinco regiones del país⁶. Un ejemplo es la zona de La Pampa, en la región de Madre de Dios, donde 40.000 hectáreas han sido destruidas por tres mil quinientos mineros ilegales, en el kilómetro 107 a Puerto Maldonado. Otro es La Rinconada, en la región Puno, a 5.200 metros sobre el nivel del mar, donde viven cuarenta mil mineros informales. La minería artesanal, informal (no ilegal), en el Perú representa entre 14 y 15% del PIB (US\$40.000 millones), 59% de exportaciones y 61% de la población económicamente activa (diez millones de peruanos), y se diferencia de la minería ilegal, que es un delito. No obstante, una quinta parte del oro que exporta el Perú proviene de esa minería ilegal, y ocasiona pérdidas anuales de US\$183 millones.

En 2014, según el Ministerio de Energía y Minas la inversión minera fue de US\$9.100 millones, y se produjo el inicio de una etapa de enfriamiento de la dependencia de la actividad extractiva (la primera semana de noviembre de ese año la cotización del oro llegó a US\$1.143, la más baja desde 2010), que puede tener consecuencias sociales de mayor dispersión y aumento de involucramiento de actores sociales en actividades informales o ilegales. En Perú, son un total de 26'000.000 de hectáreas concesionadas, lo que representa el 21% del territorio nacional.

El mayor efecto de la minería ilegal ha sido el de atraer mano de obra barata a zonas de pequeña agricultura o ganadería familiar, como es Ayaviri, en Puno: los jóvenes prefieren ir a lavar que un trabajo más arduo y menos rentable. En el Perú⁷, cien mil personas se han asociado en comités, asociaciones, federaciones, etcétera, con un sentido más gremial, para resistir el embate del gobierno (principalmente del exministro del Interior Daniel Urresti), que exige la formalización de al menos setenta mil de ellos. Esto ha dado lugar a la existencia de dos minerías: *una informal/ilegal y otra en proceso de lenta forma-*

lización. Incluso cuentan con representación político/gremial en el Congreso de la República (la denominada “comeoro”), en el gobierno regional de Madre de Dios, en alcaldías menores y hasta en campañas presidenciales como la que eligió al presidente Humala en 2011. Una de las grandes contradicciones de los últimos años es que la región de Puno, donde se establece mayormente la minería informal, ha reducido más la pobreza de su población que la región de Cajamarca, donde es mayor la minería formal.

Se ha producido además el efecto desborde, es decir la diseminación de la actividad por el territorio de nuestros países, donde se confunde con otros escenarios complejos: el narcotráfico, la subversión y la criminalidad común. La presencia del narcotráfico en Bolivia y Perú tiene consecuencias, pues se producen convergencias, alianzas, riesgos compartidos, articulaciones económicas, políticas y sociales de distinta magnitud. Ambos países comparten escenarios de debate por asuntos sociales y políticos, que enfrentan el *modelo extractivista* con la asignación y el uso del territorio, la vigencia de derechos colectivos, el derecho a la consulta previa, etcétera. Es el caso de las regiones de Puno (provincia de Carabaya) y Madre de Dios en Perú (frontera con Bolivia), donde coexisten estos tráficos ilícitos.

Las consecuencias de sectores sociales marginados del desarrollo minero mayor, población afectada y criminalización de estos sectores, son compartidas con Colombia, donde el 17 de julio de 2013 hubo un paro nacional de mineros, mientras que en el Perú hay una fuerte organización, y existen experiencias compartidas de defensa campesina, protección y movilización en Cajamarca y en el Cauca colombiano (guardia campesina que lucha contra la desposesión).

Hay además problemas de medición en términos de competitividad, rentabilidad y no en términos sociales, en un escenario de capitalismo salvaje, y ausencia completa de estado de derecho (tres poderes, autoridad legítima, etcétera), y existen amenazas a zonas de reserva o protegidas, que han afectado 18.000 hectáreas

en el Perú. Y hay también otras consecuencias colaterales como la trata de personas, de niños, la prostitución y la migración forzadas.

La respuesta estatal tiene en común la expedición de legislación de emergencia, represiva, el adelantamiento de la ley penal (con lo que se castiga meros actos preparatorios y no el delito en sí mismo), la presencia y roles de las Fuerzas Armadas en las labores de interdicción, la judicialización de toda la cadena productiva. Ante el poco éxito del proceso de formalización (setenta y siete mil compromisos suscritos), iniciado mediante el decreto legislativo 1105 para el proceso de formalización y saneamiento, la única salida por parte del estado es represiva, lo que provocó el paro nacional de marzo 2014. El problema de fondo es que todo el proceso político peruano en relación con la minería ilegal está basado en la promoción de la “megaminería” formal y la criminalización de la ilegal, lo que determina varias contradicciones en la política pública peruana: así, es la que hace que entre 14 y 15% del territorio nacional esté concesionado a particulares con beneficios tributarios, financieros, etcétera.

3.1. AMENAZAS ACTUALES DE LA MINERÍA

- ♦ La vastedad y complejidad de la minería informal/artesanal la muestra como el lado oscuro de la *gran minería extractiva* en nuestros países, con un contenido social evidente y preocupante.
- ♦ El dilema entre respuesta social o represiva: no es posible encarcelar a cien mil personas en un país o el otro, pero esta dinámica confirma la existencia de un extenso corredor sur-sur de diversas rutas y tráficos ilícitos.
- ♦ El vínculo entre tráficos y criminales organizados, que incluso desborda los límites del narcotráfico.
- ♦ Que el oro desplace a la cocaína y que los grupos armados se organicen para proteger a los mineros.

4. SITUACIÓN DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y COMÚN

El problema de la inseguridad y la delincuencia es de percepción general de la población peruana, y es recordado permanentemente por la prensa, que dedica titulares y minutos a manifestar la sensación de miedo. No obstante, los problemas reales de inseguridad objetiva están focalizados en la ciudad de Lima y en la costa norte del país, además de algunos corredores específicos cercanos a las fronteras.

Lo cierto es que el mapa de la criminalidad en el Perú ha variado profundamente, pues muestra un esquema general en el que prevalecen los delitos patrimoniales, especialmente los hurtos y robos de enseres personales, cuya autoría corresponde a una población delincuente mayormente joven y primaria, sin antecedentes. *La lucha contra el crimen organizado carece de dientes*. La ley 30077 no ha podido ser implementada porque al poder judicial y al Ministerio Público no se le entregaron mayores recursos. Como lo demuestra el caso Oropeza (involucramiento en política), la criminalidad organizada alrededor del tráfico ilícito de drogas cuenta con todo a su favor. El sistema criminal de la División de Investigación Criminal y la Dirección Antidrogas, la Fiscalía antidrogas y las salas penales tienen limitaciones presupuestales, falta de liderazgo, escasos recursos humanos y mucha corrupción. La situación de la seguridad ciudadana en el Perú se podría conocer por medio de indicadores como los siguientes:

- ♦ *Víctimas de delitos*: de acuerdo con encuestas de victimización (opinión pública), Perú y Ecuador están por 28% de victimización, uno de los porcentajes más altos de América Latina.
- ♦ Según el Instituto Nacional de Estadística (Inei), 30,5% de peruanos ha sido víctima de algún hecho delictivo⁹, lo que muestra el grado de victimización que existe en el país, mayormente relacionado con los pequeños delitos de robo de artículos de propiedad individual: billetera, celular.
- ♦ Según el mismo Instituto, los hechos delictivos más frecuentes entre julio y diciembre de 2014 fueron el robo de dinero, cartera o celular (15,7%), el intento de robo (5,2%) y la estafa (7,5%).
- ♦ *Percepción ciudadana*: encuestas sobre principales amenazas.
- ♦ *Tasa de homicidios*: 9,5 por 100.000 habitantes, de las más bajas de la región: uso del sicariato, de menores de edad.
- ♦ El ruido de la prensa que prioriza lo sangriento, casos emblemáticos: venta de violencia.
- ♦ *Número de denuncias policiales*: entre 2000 y 2012 dos terceras partes fueron por robo. Atestados, investigaciones, procesos y sentencias.
- ♦ *Intervenciones policiales*: se relaciona con desconfianza.
- ♦ *Violencia sexual*: tocamientos, violaciones, engaños.
- ♦ Difusión/expansión de la extorsión, corrupción, sindicatos.
- ♦ *Pandillas, bandas, mafias, organizaciones criminales*: control de áreas estratégicas.
- ♦ *Narcotráfico*: primeros productores de cocaína después de veinticinco años. Minería ilegal.
- ♦ *Cárceles*: 71.000 presos para una capacidad de 31.000.
- ♦ Según la institución Pro Ética (Ipsos, 2010)⁹, la inseguridad ciudadana es el principal problema para la población peruana. Pero entre la población también hay mucha tolerancia frente a la corrupción. De acuerdo con Enapres, solo 13% denuncia.
- ♦ La percepción de inseguridad ha disminuido en el país, de 60% (2006) a 48,6% en 2012, según Barómetro de las Américas. Esto se contradice con los titulares de la prensa, que alimentan escenarios contrarios.
- ♦ Lo curioso es que entre 2013 y 2014 el porcentaje de población urbana víctima de delito bajó de 33,9% a 29,4%, tanto en poblados menores como en ciudades de más de 20.000 habitantes y a nivel nacional.

4.1. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DEL ESTADO

- ♦ Se encuentra *desbordado*: escasos recursos humanos, logísticos en la Policía Nacional del Perú (se cuenta con dos mil ochocientos investigadores en la Dirincri de Lima (Dirección de Investigación Criminal de la Policía), cuatro mil en el país, para una población de 30'000.000 de habitantes). Situación similar ocurre en el Ministerio Público y en el propio poder judicial.
- ♦ Escaso funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Sinacec) y del Consejo Nacional (Conasec) como plataforma multisectorial en el más alto nivel político.
- ♦ 60% de informalidad entre la misma población que prefiere optar por formas no formales o incluso ilegales de vida, pero al mismo tiempo existe poca credibilidad en las instituciones del estado, especialmente la Policía y la justicia.
- ♦ Problemas estructurales: violencia familiar, abandono, deserción escolar; mayoría de pobres.
- ♦ Persisten los problemas del desinterés en municipios y gobiernos regionales en materia de (in)seguridad, al no tratarse de un asunto que otorga directamente caudal electoral; así, prefieren entregar todo en manos del gobierno central: presupuesto, Policía Nacional del Perú.
- ♦ Importancia de los comités de seguridad ciudadana, participación de la comunidad.

4.2. ELABORACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UNA AGENDA LOCAL, COMUNITARIA PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA

- ♦ Cabe resaltar al respecto el interés, la preocupación y la voluntad ciudadana por hacer algo, así como la decisión de tomar todas las medidas preventivas necesarias, con o sin el apoyo gubernamental.

4.3. LAS FACULTADES ESPECIALES:

¿SEGURO QUE ES LA INSEGURIDAD?

Como ha ocurrido en ocasiones anteriores en este mismo gobierno, y en los dos anteriores, de los presidentes García y Toledo, el poder ejecutivo solicita y obtiene de un Congreso inocuo, aunque con dificultad, las facultades especiales necesarias para legislar en materia de seguridad ciudadana y lucha contra la delincuencia. Seguramente propondrá otro paquete legislativo, nuevas figuras penales (sicariato), atribuciones en puertos, facultades especiales y alguna otra facultad especial en materia de investigación y enjuiciamiento, lo que no tendrá su correlato en el aspecto presupuestal y, mucho menos, abordará los asuntos de fondo para la prevención del delito: educación, trabajo, equidad, participación comunitaria.

La experiencia latinoamericana ha demostrado que el discurso de la mano dura es altamente ineficaz para controlar el delito y solo distrae a la población¹⁰. Los tres últimos gobiernos han apostado por ese discurso, generando inseguridad y mayores tasas de encarcelamiento. En todo caso, los problemas requieren políticas sociales y económicas que estén dirigidas a la atención de la juventud (trabajo y servicios). Mientras tanto, y lejos de la verdad de los estudios, las encuestas e indicadores existentes en materia de percepción y victimización (Ilanud, Latin Barómetro, Inei, observatorios diversos), la prensa diaria sigue alimentando entre la población la idea de vivir en un lejano oeste donde la inseguridad es creciente.

¿Cuál es la situación real?: un gran irrespeto a la ley por parte de los peruanos; altísimos niveles de permisividad ante los delitos; total descrédito de lo público; desconfianza absoluta en policías, jueces y fiscales. Hoy en día, la extorsión, distintos grados de corrupción, el aumento del hurto, el tráfico ilícito drogas, son formas de paliar la crisis económica y la falta de oportunidades.

En los próximos meses empezará la campaña electoral presidencial y seguramente este asunto será uno de los más importantes de discusión en

búsqueda del voto. Arreciarán las propuestas de “mano dura” (pena de muerte, militarización), de más palo, más represión, creyendo que eso mejorará la situación.

Preferimos proponer a la ciudadanía peruana una agenda para los próximos cinco años, para la recuperación de la seguridad ciudadana nacional, de carácter progresista, preventiva y no reactiva, que esté compuesta por los siguientes aspectos:

- ♦ *Actuar en el barrio. Hacia un compromiso de la ciudadanía y los municipios* por incorporar una mayor atención en la seguridad vecinal, mediante los comités y las juntas, con el objetivo de recuperar el espacio público y la confianza ciudadana. Los servicios de serenazgo deben funcionar de forma integrada, a nivel metropolitano, y se les debe dotar de un nivel de disuasión mayor que el del silbato.
- ♦ *Actuar en casa. La familia, la escuela y el Ministerio de Educación* deben recuperar su atención, afecto, autoridad y compromiso con los niños y adolescentes del país, con énfasis en los más vulnerables: falta de servicios, hogares en abandono, zonas inseguras.
- ♦ *Actuar en la prensa. Políticas empresariales de tolerancia cero*, reducción de publicidad en el caso de expendio de alcohol y tabaco, especialmente en el caso de menores. Mesura y objetividad en los contenidos y en el tratamiento de la delincuencia.
- ♦ *Actuar en el estado.* Como antes no se ha hecho, y para fortalecer el sistema criminal, el próximo presidente debe liderar periódica y permanentemente la conducción del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, en sus discursos, en sus acciones, en sus visitas y en sus despachos. Debe haber voluntad política, una programación penal clara y concreta, y capacidades especiales contra el crimen organizado: lavado de activos, organizaciones complejas, carácter transnacional y afectación de sus patrimonios.
- ♦ *Nada cambiará si no hay un cambio fundamental en el funcionamiento del sistema de*

política criminal a cargo de Policía Nacional del Perú, del Ministerio Público, el poder judicial y el Instituto Nacional Penitenciario, que hoy se encuentra desbordado y es completamente ineficiente. Se debe trabajar y acordar un compromiso político a largo plazo que asegure eficiencia en la investigación, capacidad selectiva y máximo rigor.

- ♦ *En la Policía Nacional del Perú.* Comprometer un liderazgo y gestión civil que inicien, conduzcan y culminen reformas en su doctrina, educación, valores, moral y sentido ético. Asimismo, en su régimen laboral (eliminación del régimen 24 por 24, que en la actualidad permite que los policías trabajen un día al servicio del estado y otro al servicio de empresas privadas), su situación salarial, su organización y funciones, especialmente en la investigación e inteligencia policiales, en la Dirincrí y la Dirandro. En este último campo, implementar modelos disuasivos como los que se han llevado a cabo en Nicaragua, Brasil o Colombia. En el campo administrativo, mejorar la ejecución y el control del gasto corriente y en la adquisición de bienes y servicios.
- ♦ *En el Ministerio Público y el poder judicial se debe culminar el proceso de reforma del nuevo Código procesal penal, se deben retomar las reformas de la Ceriajus (Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia) y, de alguna forma, lograr el apoyo de sus órganos de gobierno para su implementación efectiva.*
- ♦ *El sinceramiento, sistematización y consolidación de las estadísticas sobre criminalidad, delincuencia y seguridad ciudadana en manos de una sola entidad, disponible, confiable y transparente. La única forma de paliar la sensación de inseguridad y miedo en la población es la entrega oportuna y periódica de información fidedigna.*

Para que estas ocho acciones se pongan en marcha es necesario un verdadero compromiso político de los partidos y candidatos presidenciales de cara a las elecciones de 2016, así como

de las cabezas de los poderes del estado, y un acuerdo nacional para su implementación y monitoreo.

5. IMPLICACIONES POLÍTICAS, DE SEGURIDAD Y EN LA GOBERNANZA DEL PAÍS

El escenario descrito muestra a un país perforado por la criminalidad asociada a la cocaína, el oro y otras formas de ilicitud. Por parte de la sociedad, hay una población que a consecuencia de la crisis y de la falta de oportunidades encuentra en las actividades ilegales una forma de participación en los restos de la bonanza económica, articulándose a mercados extractivos ilegales. Del lado del estado, encontramos instituciones frágiles para cumplir con sus objetivos y profundamente vulnerables a diversos grados de corrupción individual y colectiva.

En términos generales, es posible concluir que la convergencia diversa y la influencia e impactos de los problemas tratados en este artículo ayudan a entender *el deterioro real de la situación de la seguridad en el Perú*, para sus ciudadanos, para la sociedad, para las instituciones a cargo del control penal y para la gobernanza del país.

La situación descrita obstaculiza las posibilidades de la clase política peruana de tener una visión estratégica que permita tomar *oportuna-mente* las decisiones correctas. De continuar así la tendencia actual, se puede llegar a configurar una situación de ‘tormenta perfecta’, en la que confluyan la *fragmentación territorial*, la penetración de la corrupción en todos los niveles del estado y su consiguiente aceptación social como una forma de interlocución económica y democrática, la absoluta ‘cortina de humo’ respecto de las acciones contra la criminalidad y el delito (contra los eslabones más débiles y no contra la alta criminalidad), y donde prevalezcan espacios territoriales en los que se priorice la actividad extractiva del oro y de la cocaína.

REFERENCIAS

- Asociación de Servicios Educativos Rurales (SER). 2013. *Los límites de la expansión minera en el Perú*. Asociación de Servicios Educativos Rurales, SER. Lima.
- Brack, A., C. Ipenza, J. Álvarez y V. Sotero. 2011. *Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio: una bomba de tiempo*. Ministerio del Ambiente. Lima. <http://cdam.minam.gob.pe/novedades/mineriamadrededios.pdf>
- Campodónico, Humberto. 2015. “Y después del súper ciclo, ¿qué viene?”. En *Perú hoy. La Divina Tragedia*. Desco. Lima.
- Soberón Garrido, Ricardo. 2013. “Vraem: narcotráfico, terrorismo y militarización”. En *Perú hoy. El Perú subterráneo*. Desco. Lima.

NOTAS

- 1 http://www.drogasedemocracia.org/archivos/li-vro_espanhol_04.pdf
- 2 https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Peru_Informe_monitoreo_coca_2014_web.pdf
- 3 Se trata de un clan familiar proveniente del mayor distrito de Lima, San Juan de Lurigancho, que tiene el control de los espacios portuarios de El Callao, donde se compromete la exportación de cocaína al exterior, principalmente a México, Europa y Estados Unidos. Este grupo criminal tiene serias relaciones con militantes del Partido Aprista Peruano, con candidatos a alcalde y al Congreso, y se relaciona con el otro caso, el de los narco indultos, que compromete la gestión del presidente Alan García durante su segundo mandato.
- 4 La Brigada Especial de Inteligencia Conjunta está compuesta por la Dirección Antidrogas (Dirandro), Dircote (Dirección contra el Terrorismo), el Comando de Inteligencia y Operaciones Especiales Conjuntas, la Fuerza Especial Conjunta y el Comando Especial Vraem.
- 5 <http://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/presidente-ollanta-humala-destaco-captura-terroristas-alto-huallaga-n137104?ref=hti>

- 6 Principalmente regiones de Puno y Madre de Dios, en el sur; en Arequipa y Ayacucho, en la sierra central; y en las sierras de La Libertad y Piura, en el norte del país.
- 7 En Piura, diez mil mineros informales.
- 8 https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/seguridad-ciudadana_marzo-2015.pdf
- 9 VII Encuesta nacional sobre percepción de corrupción, 2012. <http://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2012/07/Pro%3%A9tica-VII-Encuesta-Nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupci%3%B3n-en-el-Per%3%BA-2012.pdf>
- 10 Más delitos, más facultades, menos garantías, mayores penalidades. En el caso peruano, el exceso de estados de emergencia y el otorgamiento de facultades especiales a las Fuerzas Armadas.

DEL DELITO A LA REGULACIÓN:
MARIHUANA Y SEGURIDAD EN URUGUAY, 1900-2015

GUILLERMO GARAT

INTRODUCCIÓN

Desde mediados de siglo diecinueve, las drogas –hoy declaradas de tráfico ilícito– se comercializaban en todo el mundo. Uruguay no fue la excepción. Sus farmacias vendían sin receta médica derivados del *cannabis*, cocaína, opio o éter, drogas recomendadas por el farmacéutico y ampliamente publicitadas en revistas médicas y hasta en la prensa escrita de la época. Estas sustancias se usaban con fines recreativos y se comercializaban sin otro control estatal que el aduanero. Estos usos libres o liberalizados tuvieron su freno por una preocupación política originada en una motivación policial. El primer impulso regulador sobrevino durante las dos primeras décadas del siglo veinte, coincidiendo con el auge de los movimientos de la política internacional, alentados por grupos conservadores de Estados Unidos y del Comité del Opio de la Sociedad de Naciones (Garat, 2012).

Desde comienzos de ese siglo, el gobierno uruguayo comenzó a regular la fabricación, exportación e importación de las drogas contro-

ladas, bajo la presunción de que alteraban en alguna medida la paz, las “buenas costumbres” sociales y la seguridad de la capital oriental del Río de la Plata (Garat, 2012).

Antes de la Conferencia de Shanghai de 1909, un decreto de diciembre de 1908 del presidente Claudio Williman (1907-1911) prohibió a droguerías y farmacias otorgar por segunda vez una droga sin autorización médica. Parteras, dentistas y veterinarios tampoco podrían adquirir sustancias “peligrosas” en aquellos locales. Excepto las de anestesia local, como la cocaína, para los dentistas y para las parteras el cornezuelo de centeno¹.

Pero el decreto no fue tenido en cuenta ni fiscalizado por nadie. Ni la policía ni la justicia se ocupaban del asunto. Ni siquiera el Código penal hacía referencia a estos temas. Recién con la firma de la *Convención del opio* de La Haya en 1912, impulsada por un conjunto de naciones relevantes, se encendió la candela internacional sobre los peligros de las llamadas “toxicomanías” o “narcomanías”. Uruguay adhirió a la convención en 1914.

En 1919, la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados uruguaya votó el proyecto de ley para evitar el “peligro que entraña el abuso de los mencionados medicamentos”. Los senadores calificaron el uso de estos “medicamentos” como “peligro social” y como “degeneraciones exóticas”, y los legisladores votaron la ley 5.186, ratificando la primera convención internacional antidrogas.

En 1917, la Junta Nacional de Salud creó la primera comisión para legislar y controlar el consumo de drogas y su comercio. Las farmacias quedaron obligadas a escribir un libro con las recomendaciones médicas y etiquetar estos productos como “veneno” en letras mayúsculas rojas.

Durante el gobierno de Juan Campisteguy (1927-1931) se ratificó la segunda Conferencia del opio, mediante la cual las potencias buscaban perfeccionar la cooperación para el “control y (la) vigilancia” e impedir “la propagación de este mal universal”, tal como señalaba el proyecto de ley mediante el cual el Parlamento ratificó el acuerdo internacional. Desde entonces, la prohibición alcanzó al cáñamo índico, exceptuando sus usos terapéuticos.

Los legisladores oficialistas no eran los únicos preocupados por este asunto. La policía comenzó a presionar al poder político para incrementar las penas, que hasta entonces solo multaban a los infractores. El ministro del interior de la época, Gabriel Terra, pedía que estos casos se trasladaran de los juzgados civiles a los tribunales penales. Los traficantes de pequeña escala, los únicos que condenaba la justicia y aparecían retratados en las páginas policiales de los diarios, se liberaban rápidamente de cualquier cargo y seguían en sus negocios. También hubo allanamientos a pensiones, cabarets y casas de artistas, donde según reportes de la policía se comercializaban las sustancias controladas (Garat, 2012).

Uno de los parlamentarios más comprometidos con el control estatal en este mercado, el senador y médico Atilio Narancio, alertaba sobre que la costumbre de consumir drogas por placer comenzó gracias al “sibaritismo aristocrático”,

fue descendiendo “hasta las clases colectivas, en cuyas filas adquirió punto de madurez el flagelo” (Barrán, 1993).

En la prensa escrita comenzó una fuerte campaña contra los mercaderes de las drogas y los “sátrapas del vicio”, inducidos

“a la abyección por la desidia de las autoridades sin cuya inercia, tanto víctimas como victimarios, carecerían de medios para alimantar las hondas raíces que echó ese novísimo azote social, el cual es la cocaína, que amenaza hacer de los elementos figurativos de la raza una exposición de decrepitos e insuficientes”, tal como editorializaba un importante diario de Montevideo (*El País*, 1924).

Las drogas eran comercializadas “en las mismas barbas de la policía, acostumbrada ya a tal naturaleza de comercio”. El anónimo periodista pedía represión, que “no será posible hasta tanto no se sancione una ley enérgica para el efecto”. El pedido se sumaba a los de otros sectores políticos y sociales conservadores.

El uso recreativo empezó a generar molestias en la clase política desde temprano. Según el senador batllista José Pedro Massera, los usuarios por placer eran:

“jóvenes de familia ‘bien’ de 15 a 25 años, ‘snobs’ y buscadores de sensaciones y escalofríos nuevos (...) ciertos artistas y gente de teatro; los neurópatas de toda clase; los malos herederos de los decadentes, estudiantes y enfermeros”, también quienes frecuentaban el hampa, la prostitución, y “algunas mujeres de reputación (que) han lanzado la moda y la multitud las ha seguido” (*Diario de la Cámara de Senadores*, 1927).

Las drogas entonces eran visualizadas como una problemática importada del exterior, que comprometía a la aristocracia, la bohemia, los cabarets y, cada vez más, a las clases populares. Los médicos, embebidos en la filosofía del higienismo, propugnaban que esas drogas, además del uso de alcohol, eran una degeneración “de la raza” (Gomensoro, 1939).

1. LA PRIMERA DICTADURA CONTRA LAS DROGAS

En los primeros años del siglo veinte, Uruguay estableció las bases para un estado de bienestar. Particularmente durante las presidencias de José Batlle y Ordóñez (1903-1907 y 1911-1915), con su movimiento llamado “batllismo”. Bajo sus mandatos, el país fue uno de los primeros en el mundo en permitir el divorcio por la sola voluntad de la mujer. También se estableció un máximo de ocho horas para la jornada de trabajo, se aprobó la seguridad social para los trabajadores, educación gratuita de calidad y pública universal y el cuidado de la salud para la población. La iglesia católica fue separada del estado en ese momento. Médicos y maestros comenzaron a hacer lo suyo sin la tutela religiosa. Además, la prostitución fue legalizada, al igual que las casas de juego (Nahum, 2004).

Durante los años treinta, mientras el batllismo perdía su poder, los movimientos políticos reaccionarios ganaron el gobierno y se intensificó la cooperación entre los movimientos internacionales conservadores, políticos locales, los médicos y la policía para el combate a las toxicomanías o narcomanías, como citaban el asunto los especialistas (Garat, 2012).

Gabriel Terra, elegido como presidente en 1931, dio un golpe de estado en 1933. Como dictador (1933-1938), continuó con la represión de la oferta y la demanda que había iniciado en los años veinte como ministro del Interior. Durante su mandato se aprobaron dos leyes (9.692 y 8.947), para que el estado monopolizara el comercio, la fabricación, exportación, importación y venta de sustancias controladas. Terra también creó diversas comisiones estatales para coordinar la represión y el “tratamiento” para los usuarios, dando más y más poder a las inspecciones de policía en comercios y casas particulares. La ley 9.692 castigó penalmente la importación, exportación y el comercio de cocaína, opio y sus derivados.

En 1934, el Código penal fue reformado para castigar la posesión, venta o retención de esas

sustancias (ley 9155). Además, se creó el Ministerio de Salud Pública (ley 9202), con el objetivo de ser la “policía” de los “vicios sociales”.

El nuevo ministerio estableció un Comité de Defensa de Abuso de Sustancias (decreto 27 de 1934), que puso en marcha una campaña nacional radiofónica e imprimió miles de folletos y algunos libros donde los médicos mostraron sus ideas acerca de las drogas y los peligros que entrañaban. La policía comenzó a otorgar premios a los oficiales que se destacaran por su labor en la captura de comerciantes o usuarios de drogas.

Las autoridades anotaban entre las primeras causas de la criminalidad la sobrepoblación en asilos y hospitales psiquiátricos o la prostitución, el consumo de alcohol, opiáceos, cocaína o *cannabis*. Mientras en 1896 doscientas dos personas fueron ingresadas a hospitales psiquiátricos, en 1930 ya eran 5.218 las que había en tratamientos de rehabilitación a largo plazo (Barrán, 1993b).

Durante la década del treinta, Uruguay fue uno de los ocho países integrantes del Comité del Opio de la Sociedad de Naciones, la antecesora de la Organización de las Naciones Unidas. Desde entonces existió un intercambio fluido de correspondencia entre, por ejemplo, el World Narcotics Defense Committee y las autoridades uruguayas. El pequeño país sudamericano quiso ser un ejemplo en la puesta en práctica de las primeras reglamentaciones internacionales (Garat, 2012).

Durante la dictadura de Terra se inició una fuerte campaña policial, médica y política de fiscalización y concientización sobre un fenómeno todavía poco extendido entre los uruguayos, como era el consumo de las sustancias, que se penó con prisión. También se penó su venta sin autorización médica. El control fue estricto y efectivamente el uso de *cannabis*, opio y cocaína descendió notoriamente también en los hospitales. Nuevas drogas se incorporaron al botiquín de los uruguayos. Y un imaginario sobre qué son las drogas y cuáles eran sus consecuencias individuales y colectivas se fue sellando en el imaginario colectivo (Garat, 2012).

2. LA GUERRA FRÍA CONTRA LAS DROGAS

El presidente Alfredo Baldomir (1938-1943), responsable de la Jefatura de Policía y ministro de Defensa durante el periodo del dictador Gabriel Terra, creó una comisión de carácter policial, la Sección Represiva del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, enquistada en la Sección Orden Social y Leyes Especiales de la División Investigaciones de la Policía de Montevideo. Esta nueva oficina fue la que llevó adelante las investigaciones y los esfuerzos represivos con información proporcionada por el Ministerio de Salud Pública, Aduanas, Correos y otras oficinas estatales que desde aquella época tienen la misión de hacer un control sobre el tráfico de drogas declaradas de tráfico ilícito. Esta oficina en la Jefatura de Policía de Montevideo trabajó en la fiscalización hasta bien entrada la otra dictadura que conoció Uruguay en el siglo veinte. El decreto que la creó advertía que sus funcionarios debían desarrollar sus acciones lo más anónimamente posible, también debían redactar un parte semanal y alimentar un fichero policial (Garat, 2012).

Durante los años cincuenta, con el creciente poderío estadounidense en el campo internacional y el avance de la guerra fría, la Comisión de Lucha contra las Toxicomanías, que funcionaba bajo la órbita del Ministerio de Salud Pública, también plasmó la influencia de las nuevas políticas planetarias para las drogas que auspiciaba Washington. El control de las drogas comenzaba a ser paulatinamente más policial y cada vez menos médico.

Este asunto fue especialmente claro durante los años setenta, cuando los conflictos que desató la guerra fría también permearon decisiva y fundacionalmente el destino de las políticas de drogas en América Latina (Del Olmo, 1988).

Las dictaduras que se gestaron en el Cono Sur latinoamericano durante los años setenta serían particularmente agresivas contra las drogas, pero sobre todo contra quienes las usaban, en especial entre la juventud. Según diversos reportes de las policías latinoamericanas de la época, estas no

eran usadas por un número significativo de personas. Sin embargo, parecían querer prevenir un mal mayor: que el uso se extendiera. Con ese espíritu y embebidos del no a las drogas impulsado desde 1971 por el presidente estadounidense Richard Nixon (1969-1973; 1973-1974), comenzó la guerra sin cuartel en todo el hemisferio americano. A partir 1970 la diplomacia de la Casa Blanca emprendió un plan agresivo y sistemático contra las drogas por medio de sus embajadas en América Latina. Todos los países del hemisferio adecuaron su legislación interna a la *Convención única de estupefacientes* de 1961 y a la de 1971, que cerraron definitivamente el paso de las temidas sustancias (Garat, 2012).

La Cancillería argentina convidó en 1972 a Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela a la Conferencia sobre drogadicción o Reunión intergubernamental sobre los problemas de estupefacientes y toxicomanías. La invitación hablaba del “peligro que significa el uso indebido de drogas y estupefacientes, especialmente por parte de nuestras juventudes”, y de que era “imperioso intentar una firme política tendiente a la erradicación de este mal”. El convite pretendía coordinar políticas en el ámbito sudamericano para prevenir y reprimir el tráfico ilícito, intercambiar información, analizar el estado “de la drogadicción” en cada nación y adoptar un acuerdo multilateral que permitiera la “elaboración de un proyecto de acción conjunta de seguridad y legislativo” del tráfico, el consumo y sus castigos (Asep, 1973).

Entre el 25 y el 27 de abril de 1973 se celebró en Buenos Aires la Conferencia sudamericana plenipotenciaria sobre estupefacientes y psicotrópicos. Los participantes aprobaron un instrumento de ratificación llamado Acuerdo sudamericano sobre estupefacientes y psicotrópicos (Asep).

El encuentro fue una verdadera hoja de ruta para la legislación sobre drogas en todo el hemisferio latinoamericano: las semejanzas entre las propuestas de los delegados plenipotenciarios y las leyes que los países expidieron no dejan lugar

a dudas. El primer Protocolo adicional del contrato multilateral preveía las figuras delictivas que los socios ratificaron en su legislación interna. Las leyes internas penaron los delitos que involucraban a todo el proceso de producción, comercialización, organización y financiación de la cadena productiva de las drogas.

El “suministro, aplicación, facilitación o entrega” gratuita u onerosa debían ser asuntos de la justicia penal. Entre los agravantes figuraban la entrega a menores de edad, la violencia o el engaño en la facilitación del acceso, habituar a alguien o ser parte de una asociación para delinquir. “Si el condenado fuera adepto”, debería de existir una medida de “seguridad curativa y reeducativa”. Dependiendo del caso, una penalidad podría sustituirse por la internación en un centro de “desintoxicación” por “tiempo indeterminado”, que cesaría por resolución judicial (Asep, 1973a).

3. LA SEGUNDA DICTADURA CONTRA LAS DROGAS

Durante la dictadura cívico-militar uruguaya (1973-1985), un Consejo de Estado de puertas cerradas aprobó la ley 14.294, que incorporó los principales lineamientos de las políticas de drogas todavía vigentes en Uruguay, inspirados en el Asep y en una polarización político-social creciente, hija de la guerra fría. Uno de los ejes del decreto-ley 14.294, vigente desde enero de 1975, fue el de la tutela jurídica de la salud pública. Otro eje fue el de seguridad. La policía quedaba facultada para detener a quien estuviera consumiendo y entregarlo a la justicia. Pese a que el consumo fue legal desde entonces, la detención fue selectiva, contra jóvenes y personas de contextos socioculturales poco favorecidos. Mediante una resolución de la Jefatura de la Policía de Montevideo se creó la Brigada anti narcóticos. Los considerandos de la resolución decían que aquella nueva oficina estaba fundamentada en que existía una “alarmante proliferación del comercio ilícito de drogas que se viene notan-

do últimamente, lo que lleva implícito una incrementación (*sic*) en los ‘adictos’ a las mismas constituyéndose en un mal que corroe nuestra sociedad”².

La policía registraba por entonces un “consumo muy reducido de cocaína” en centros nocturnos de Punta del Este, un exclusivo balneario en la costa del Atlántico. Aquel consumo bien segmentado “en general solo afecta a adultos”, un asunto “que a nuestro juicio no alcanza a tener proyecciones sociales”, aclaraba el inspector a cargo de la Brigada, Víctor Castiglioni, uno de los principales policías relacionados con la violación a los derechos humanos en la dictadura uruguaya.

Médicos y policías del régimen estaban de acuerdo en que la “lacría social” era posible en los jóvenes por una baja cohesión familiar, en general, y que según la policía todavía era alta:

“Las normas morales y las costumbres mantienen aún vigencia, y si bien nuestro país es en alguna forma caja de resonancia de las ideas y corrientes de pensamiento que vienen del exterior (...) no llegan a provocar convulsiones serias en el grupo social (por ejemplo el fenómeno hippismo)”, decía Castiglioni (Gori, 1980).

A pesar de las mil cien detenciones contra usuarios entre 1972 y 1978, solo se detuvo a una gavilla que triangulaba heroína entre Francia y Estados Unidos. El principal problema de seguridad para las autoridades era interno y tenía que ver con la juventud. Así quedó demostrado cuando se recuperó la democracia en 1985 y las detenciones se multiplicaron, como se multiplicó la demanda, sobre todo de *cannabis* y cocaína (Garat, 2012).

Durante los años ochenta y noventa las drogas tomaron un espacio especial en la opinión pública. Los medios de comunicación fueron una perfecta caja de resonancia para asociar su uso y su tráfico a la delincuencia y a un creciente problema vulgarmente conocido como inseguridad (Bayce, 1989). Esos medios presentaban al

“drogadicto” como delincuente, degradado por las sustancias prohibidas. También se asociaba a la marihuana con el rock, la homosexualidad y una serie de delitos (Herrera, 1989). Un leve aumento en la criminalidad de la capital uruguaya Montevideo era explicado por el consumo de estas sustancias de tráfico ilícito. Fue el momento en que comenzaron las campañas de televisión contra el uso de drogas y, también, el trabajo de las clínicas privadas de rehabilitación. Hasta entonces, el monopolio de los tratamientos era estatal y se realizaba en los hospitales psiquiátricos (Garat, 2012).

4. LA DEMOCRACIA DE LAS DROGAS

Estas políticas siguieron sin cambios hasta 1998, cuando en el Parlamento se aprobó la ley 17.016, que ratificó en buena medida la *Convención contra el tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas* de 1988. Uruguay adhirió a la normativa con reparos: la legislación internacional pedía sancionar el consumo y el país no lo hizo. La aprobación de la ley 17.016, la primera ley de drogas democrática en Uruguay, terminó de despenalizar el uso individual de las de tráfico ilícito. La ley cambió la “cantidad mínima” que autorizó la dictadura por una “cantidad razonable” según los ojos del juez.

Pero la aplicación de esta norma fue interpretada arbitrariamente por los magistrados. “La convicción moral de los juzgadores (...) constituye una forma encubierta de penalizar la posesión de drogas para consumo personal”, se criticó al artículo 31 de la ley 14.294 y su modificación en la redacción dada por la ley 17.016 (Bardazano, 2012: 58). La ley se refiere exclusivamente a tenencia de las sustancias controladas por usuarios problemáticos de drogas, dejando por fuera a muchos consumidores que acopian drogas de tráfico ilícito, por ejemplo, para no tener que volver repetidamente al expendio clandestino. La interpretación de los magistrados llevó –y todavía lleva– a procesamientos con prisión de usuarios que portan cantidades, según la convicción del tribunal, excesivas para el consumo de un

par de días, el periodo temporal que la mayoría de los jueces toman por norma.

En los procesamientos también pesan los contextos económicos y sociales. Investigaciones sugieren que “el peso de la ley recae sobre una parte específica de la población, personas de poca educación, pocos recursos, desempleados o con trabajos informales”. Además, esta población “representa los eslabones más débiles de la cadena y es la más vulnerable frente a los procedimientos policiales” (Garibotto, 2010: 87).

5. DE LEGALIZACIÓN A REGULACIÓN

En 2000, en Santiago de Chile el presidente uruguayo Jorge Batlle (2000-2005) pidió a los presidentes latinoamericanos legalizar todas las drogas. Batlle es liberal, y sus referencias teóricas para asumir la necesidad de legalizarlas son Gary Becker y Milton Friedmann (Garat, 2012).

Aun cuando existe escasa literatura científica sobre las drogas, sus usuarios y la sociedad, entre finales de los noventa y principios del nuevo milenio en Uruguay la marihuana comenzó a normalizarse en los espacios públicos, particularmente en su capital y área metropolitana. En 2007, se estimaba que 24,4% de los estudiantes de secundaria en Montevideo había probado la marihuana por lo menos una en vez su vida. Además, 39,3% de los de secundaria mayores de 16 años había experimentado con *cannabis* (Junta Nacional de Drogas, 2007).

El uso de las drogas, pero en particular del *cannabis*, era visible en lugares públicos como estadios de fútbol, plazas, en la vida nocturna y también en las cercanías de los centros educativos. La aceptación social, especialmente entre los jóvenes, creció principalmente en Montevideo, la capital (Garat, 2012). En 2005, el Frente Amplio, la coalición de partidos de izquierda, ganó las elecciones por primera vez. Una de las primeras directrices del gobierno fue la creación de una comisión, coordinada por el Ministerio de Salud Pública, para evaluar los consumidores de drogas

problemáticos y desarrollar una nueva estrategia. El análisis de la comisión señaló:

Uruguay, al igual que otros países de América Latina, ha visto incrementada la demanda de drogas. Asimismo, se han identificado cambios cuali-cuantitativos del consumo en las últimas décadas. Existe un concepto casi monolítico por el cual se considera a 'la droga' como una amenaza externa de carácter altamente destructivo. Tabaco y alcohol, sin embargo, no son visualizados tan dramáticamente. La visión dominante, altamente negativa de las drogas, no produce en el cuerpo social actitudes proactivas que generen una acción manifiesta en el tema. Cuando se consulta sobre quién debe tener la responsabilidad del tratamiento de la temática, se presenta una 'ajenidad', delegándose en las instituciones –más precisamente en el estado– las acciones. Otro elemento que emerge en el discurso dominante es focalizar el consumo de drogas en los sectores juveniles. El joven es el consumidor por antonomasia; lo cual desconoce la alta prevalencia de consumos, sobre todo de drogas legales en los adultos. [...] En lo que refiere al abordaje del problema de las drogas, la respuesta tradicional del sistema asistencial ha sido, salvo raras excepciones, de corte abstencionista; requiriéndose la abstinencia como requisito para la asistencia. Relevamientos estadísticos internacionales efectuados en poblaciones de consumidores de drogas muestran que existe un pequeño porcentaje que estaría dispuesto a renunciar a todo consumo. Por lo tanto el enfoque abstencionista excluye a la mayoría de usuarios del contacto con los sistemas asistenciales (citado en Junta Nacional de Drogas, 2010: 2-3).

Durante el gobierno del Frente Amplio el asunto de las drogas salió de la gestión exclusiva de los aparatos de seguridad y se difuminó en una serie de acciones en diversas carteras gubernamentales. Por primera vez, un gobierno uruguayo construyó centros para tratamientos ambulatorios y hubo la admisión en los centros de atención de la salud especializados en diferentes lugares del país con recursos humanos profesionales (ley 17.930). Además, los centros de salud públicos y priva-

dos se comprometieron a ofrecer un servicio de atención de salud de buena calidad para tratar el consumo de drogas (decreto 35 de 2007). Se crearon asimismo oficinas especiales para detectar el lavado de dinero (ley 18.588); se instaló un fondo de bienes incautados a las organizaciones delictivas relacionadas con el tráfico de drogas (leyes 18.046, 18.494 y 18.588); se creó la Superintendencia de Servicios Financieros para monitorear el lavado de dinero y una Secretaría Nacional del Patrimonio del Lavado de Dinero (ley 18.401); se prohibió la creación de nuevas Sociedades Anónimas Financieras de Inversión (Safi), que funcionan como banca *off shore*, y sus operaciones financieras fueron objetadas por organismos internacionales y nacionales como serviles al lavado de dinero; el Parlamento votó limitaciones al rígido secreto bancario (ley 17.948), también funcional al lavado de dinero; se crearon fiscalías y tribunales especiales para tratar los temas del crimen organizado (leyes 18.362 y 18.390). La lucha contra los traficantes creció y, por primera vez, abogados corruptos y grandes empresarios locales fueron a la cárcel por lavado de dinero.

6. EL MODELO URUGUAYO

En 2010 se conoció un estudio (Garibotto, 2010) en el que se mostraba que entre 2006 y 2009 43,3% de los procedimientos policiales iniciados en el marco de la ley de drogas se realizaban por menos de 10 gramos de cannabis y 70,9% por menos de 50 gramos. El cuestionamiento a las fuerzas policiales fue evidente. Pero no fue el único. En febrero de 2011, una la mujer de sesenta y tres años fue a prisión por violar la ley de drogas: en su patio había veintinueve pequeñas plantas de *cannabis*. El caso concitó la atención de los medios de comunicación, activistas y parte del espectro político. Un grupo de legisladores jóvenes –de todos los partidos políticos– se reunieron para proponer una nueva ley que permitiera la cosecha de *cannabis* en el hogar y la posesión de hasta 25 gramos.

En ese momento, en la Cámara de Diputados comenzaba a funcionar una comisión acerca de

los problemas relacionados con las drogas. Entre sus principales recomendaciones, los diputados instaron a buscar “una política pública integral”, según la cual los consumidores problemáticos no fueran tratados como criminales, sino dentro de una política pública de salud (Parlamento Uruguayo, 2011: 1).

También se destacó la necesidad de corregir las “inconsistencias” en la legislación vigente, donde el consumo no era punible, pero su acceso sí (Parlamento Uruguayo, 2011: 2).

La declaración parlamentaria pidió la despenalización:

Desde un punto de vista cultural la despenalización ayudaría a reducir la estigmatización de los consumidores y los consumidores en particular los jóvenes, así como las asociaciones inadecuadas y automáticas entre la marihuana y la criminalidad. Las normas actuales obligan a los consumidores a cometer un delito para obtener la sustancia (Parlamento Uruguayo, 2011: 8).

Entre 2011 y 2012 los homicidios en Uruguay aumentaron de ciento noventa y nueve a doscientos sesenta y siete (Ministerio del Interior, 2013). Las autoridades de la seguridad advirtieron que la subida tenía una explicación por un nuevo tipo de delincuencia en el país: los ajustes de cuentas, muchas veces en manos de sicarios. Según las autoridades policiales, el sicariato era una nueva modalidad delictiva en el muy tranquilo Uruguay. El 29% de los homicidios de aquel momento se explicaron por “ajustes de cuentas”, sobre todo, entre pandillas que disputaron a fuego el microtráfico de Montevideo y la zona metropolitana.

Pero este asunto es solo una parte del fenómeno conocido popularmente como “inseguridad”. Las denuncias de rapiñas ante las autoridades aumentaron en el mismo periodo de 15.003 a 15.414, los hurtos, las lesiones y otros daños a la propiedad y la persona también subieron. Entre ellos, la violencia en el hogar. Las denuncias pasaron de 15.277 a 23.988 en todo Uruguay (Ministerio del Interior, 2013).

En marzo de 2012, el presidente José Mujica (2010-2015) creó una comisión interministerial para abordar la violencia en la sociedad. El gobierno estaba preocupado por la violencia interpersonal en los hogares, en los partidos de fútbol, en las escuelas y en las calles. Las drogas y el crimen fueron uno de los factores explicativos, los motores de los nuevos tipos de violencia en Uruguay, alegaron las autoridades en varias ocasiones. En junio de 2012, el gobierno introdujo la idea de regular el mercado de *cannabis* en el país acompañado de una serie de medidas conocidas como “Estrategia para la vida y la convivencia”, que pretendían amortiguar el impacto de la violencia en la sociedad. La propuesta del gobierno para controlar y regular el mercado de *cannabis* se plasmó en agosto de 2012 con la presentación de un proyecto de ley al Parlamento. Hubo un reconocimiento explícito de que la guerra contra las drogas se había perdido, a pesar de todos los esfuerzos. El gobierno reconoció que las incautaciones de sustancias prohibidas no habían logrado mermar el tráfico de drogas, pero comprometían los presupuestos públicos y diversos tipos de recursos como el sistema judicial y las cárceles superpobladas, desbordantes. Además, el mercado ilícito genera violencia en la sociedad. Y los usuarios, habilitados desde 1974 a consumir drogas, para encontrar sustancias de tráfico ilícito ingresan a lugares donde la violencia está latente.

Si bien la gran mayoría de los consumidores de marihuana en Uruguay tiene una relación casual con la sustancia, que no es un problema importante para la salud física, es importante tener en cuenta que están expuestos a los riesgos psicológicos, sociales y legales debido a la necesidad de contar con acceso ilegal (Presidencia de Uruguay, 2012a: 11).

El acceso al *cannabis* ilegal es una forma de crear conflicto e inseguridad. Tolerar legalmente el consumo pero penar la venta o la plantación solo crea un mayor conflicto. Además de exponer “innecesariamente al uso de otras drogas tóxicamente más riesgosas” (Presidencia de Uruguay 2012a: 11).

La justificación del todavía proyecto de ley mencionó que como resultado de la aplicación de las políticas basadas en la prohibición, se generó un tipo de violencia: los nuevos métodos criminales para controlar territorios y mercados ilegales. Y que era necesario combatir el fenómeno desde otro ángulo, sin descuidar el combate frontal al crimen organizado.

7. LA REGULACIÓN

El *cannabis* es la droga de tráfico ilícito más usada en Uruguay: 20% de las personas de quince a sesenta y cinco años han usado marihuana en su vida (Junta Nacional de Drogas, 2012).

La ley para la regulación del mercado del *cannabis* propuesta por los parlamentarios del gobierno llevó un año entero de debate. En julio de 2013, la Cámara de Diputados votó la ley para regularlo. El 10 de diciembre, los senadores aprobaron el proyecto de ley. Así, Uruguay se convirtió en el primer país en controlar y regular toda la cadena de producción del *cannabis* (ley 19.172).

Los principales objetivos de la ley en materia de seguridad citados en la misma son la protección de la ciudadanía expuesta a los riesgos en el vínculo con el comercio ilegal de *cannabis*. También quitar una porción de las utilidades al narcotráfico para reducir su incidencia en la sociedad.

La regulación autorizó el cultivo en el hogar de hasta seis plantas de *cannabis* hembra con efecto psicoactivo y la posesión de una cosecha de hasta 480 gramos. También permitió la creación de clubes de membresía (clubes sociales de *cannabis*), donde los usuarios se asocian para plantar en forma conjunta. Los clubes cannábicos, que deben constituirse como asociaciones civiles sin fines de lucro, pueden cosechar hasta noventa y nueve plantas hembras y estar integrados por entre quince y hasta cuarenta y cinco miembros.

La normativa creó también el Instituto para la Regulación y Control de Cannabis (Ircca), que

autoriza y vigila los cultivos, la recolección, distribución y venta, de acuerdo con las políticas propuestas por la Junta Nacional de Drogas. Además, fiscaliza a los clubes sociales de *cannabis* y también se ocupa del control de la cadena productiva que abastecerá a las farmacias desde el año 2016.

En octubre de 2015, dos empresas fueron seleccionadas para plantar *cannabis* en un predio estatal con vigilancia pública. Cada una plantará cuatro toneladas para abastecer a las farmacias. Presumiblemente, el mecanismo estará operativo durante 2016. Los usuarios podrán comprar hasta diez gramos de tres cepas diferentes de *cannabis* en las farmacias, previo registro inominado.

Para los tres tipos de acceso, el usuario debe registrarse. Para el cultivo en el hogar, el procedimiento se realiza en las oficinas del correo uruguayo, presentando la cédula de identidad y un comprobante de domicilio. El cultivador firmará una declaración jurada que lo autoriza a plantar. Para el acceso a *cannabis* en las farmacias –aun cuando todavía se estudia la manera de hacerlo– se prevé un mecanismo similar de registro. El usuario contará con una tarjeta electrónica e inominada para retirar hasta 10 gramos por semana de una farmacia. No es necesaria la receta de un médico, sino, simplemente, ser mayor de edad (dieciocho años) y ser ciudadano uruguayo.

8. LA REGULACIÓN EN LA CALLE

Tras la puesta en práctica de la regulación del mercado de marihuana se creó un Comité Científico Asesor que coordina el monitoreo de una serie de indicadores, todavía no definidos, sobre el andar de la ley. Durante 2014 se ocuparon de reunir y debatir una serie de documentos de trabajo en las áreas que definieron de interés: seguridad ciudadana, gobernanza, aplicación de la justicia con equidad y salud. La red desarrolló una serie de documentos que sirven de insumo de algunas discusiones y estudios, todavía en marcha.

Hubo ciertas propuestas sobre cuáles indicadores deberían medirse para encontrar qué tipo de relaciones causales entre la nueva normativa, los usuarios, la sociedad y las instituciones públicas.

En materia de seguridad se sugirió (Valdomir, 2014) estimar los costos de los “instrumentos utilizados para la represión” en materia de drogas. El Ministerio del Interior uruguayo no cuantifica el uso de estos recursos. El gasto no está desagregado. Simplemente, se conoce que el estado uruguayo destinó en 2014 un 1,6% del PBI total en ese Ministerio, lo que significó una erogación de 869,5 millones de dólares, aproximadamente.

Entre los indicadores propuestos se busca conocer la proporción de ciudadanos detenidos cuyos casos no llegan a juez. También la cantidad de procedimientos hechos por infracción a las leyes de drogas sobre el total de arrestos. Tener claridad sobre el número de personas detenidas por *cannabis*, sobre el total de individuos detenidos por otras sustancias controladas. También la proporción que significan las violaciones a la ley de drogas sobre el total de delitos en Uruguay. Y buscar la magnitud del mercado clandestino de drogas de tráfico ilícito mediante la Encuesta continua de hogares que realiza periódicamente el Instituto Nacional de Estadísticas.

Tras la detención arbitraria de algunos cultivadores que estaban registrados, el Ministerio del Interior y las organizaciones civiles que pugnarán por la regulación del mercado de *cannabis* hicieron una mesa de diálogo para elaborar un protocolo de actuación policial que fue presentado en agosto de 2015³. Entre las disposiciones citadas que los efectivos policiales deben cumplir, se expresa que no existe un carné que certifique que un ciudadano es usuario de *cannabis*. Que la marihuana está sometida a la misma fiscalización del uso del tabaco en espacios públicos. La policía tampoco exigirá el registro de cultivador o el que habilita la compra en las farmacias, ya que son datos protegidos por la ley de protección de datos personales (ley 18.331). Desde que se distribuyó este material en las comisarías, las or-

ganizaciones de la sociedad civil no recibieron más denuncias de procedimientos policiales sobre cultivadores hogareños.

Todavía falta mucha investigación sobre el andar de la ley. Uno de los datos más interesantes –y de los pocos que surgió– es que 26% de las personas que usan *cannabis* lo plantan o lo consiguen de alguien que lo cosecha y lo regala por algún lazo de solidaridad-amistad (Junta Nacional de Drogas, 2015). Lo cual estaría mostrando que para abastecerse, una cuarta parte del mercado uruguayo ya no necesita de las redes del narcotráfico. A un año de la puesta en marcha de la ley, y siendo que todavía no llegó el *cannabis* a la farmacia, parece un dato importante.

La IV Encuesta nacional en hogares sobre consumo de drogas (ENHCD) mostró que 23,3% de la población uruguaya probó *cannabis* alguna vez en su vida (Junta Nacional de Drogas, 2015). Que un 9,3% lo usó en el último año y 6,5% en el último mes. Según las estimaciones, por su metodología representan a la mitad de los uruguayos⁴.

La Encuesta mostró también que entre quienes usaron *cannabis* en el último año, 54% sintió algún tipo de riesgo cuando fue a comprarlo a los expendios clandestinos. Entre ellos, citaron el riesgo de chocar con la policía y estar en conflicto con la ley, también el miedo a la rapiña, algún tipo de daño físico, riesgo de vida o estrés.

La ENCHD, que se hizo entre agosto y diciembre de 2014, mostró igualmente que entre quienes usan *cannabis* al menos una vez al año, 39,1% o compró flores de *cannabis* (6,1% del total), o la adquirió un amigo que se la entregó (7,5%), la autocultivó (8,7%) o le regalaron una flor (16,8%). Lo cual parece interesante para quitarle trascendencia a la presión que el mercado interno uruguayo hace en el mercado regional del tráfico ilegal del *cannabis*. También muestra la creación de un mercado gris, donde algunos cultivadores aprovechan el deseo de consumo de marihuana de mejor calidad y demandan las flores que no tienen tiempo o no les interesa plantar.

En Uruguay la marihuana prensada, que proviene de Paraguay, cuesta unos 30 dólares los 25

gramos, mientras que las flores en el “mercado gris” pueden superar fácilmente los cien dólares, lo cual hace un negocio rentable para pequeños cultivadores que ponen en riesgo su libertad.

Otra investigación (Boidi, Cruz, Queirolo y Bello-Pardo, 2015) encontró, en un universo de doscientas noventa y cuatro personas, que 21,4% había conducido bajos los efectos del *cannabis* y 28,4% condujeron una motocicleta, lo cual también puede ser un problema para la seguridad individual y colectiva. En la misma muestra se conoció que 31,1% de los usuarios seguramente se registrará, 26,9% probablemente sí, 19,6 probablemente no lo hará y 19,6 seguramente no.

El rechazo al registro es también otro de los asuntos que, de concretarse, podría significar un retroceso a las políticas y su evaluación. Hasta principios de noviembre de 2015, solo unos tres mil cultivadores hogareños se habían registrado, mientras que hay unos diecisiete clubes de *cannabis* funcionando. Lo que indica, si damos por válidas las estimaciones, que solamente una cuarta parte de los cultivadores hogareños están registrados.

Aun cuando hay poca información sobre los impactos de la nueva legislación del *cannabis*, hay que hacer notar que el mercado de las otras drogas como la cocaína, el crack (o pasta base como se conoce en Uruguay), el éxtasis y sus variantes y el LSD (o lo que llega por LSD), sigue estando regido por los parámetros prohibicionistas, y aunque su impacto en la población es cuantitativamente menor, las repercusiones de su uso y tráfico no necesariamente lo son, sobre todo entre las poblaciones económicamente menos privilegiadas, donde se mantienen intactos los aparatos represivos contra los usuarios más vulnerables.

El camino que Uruguay siguió en el caso del *cannabis* es novedoso para el contexto internacional, y las lecciones aprendidas serán importantísimas para el debate que se está dando en América Latina de cara a Ungass 2016. La interacción entre la sociedad, el estado y los usuarios de *cannabis* en el país será exitosa si cada actor

asume sus potenciales y sus debilidades críticamente, mientras estado y academia elaboran los estudios pormenorizados que se prometieron antes de votar la ley.

REFERENCIAS

- Asep. 1973. “Memorándum de la “Conferencia Sudamericana Plenipotenciaria sobre Estupefacientes y Psicotrópicos””. En Archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay. Buenos Aires.
- , 1973a. “Conferencia sudamericana plenipotenciaria sobre estupefacientes y psicotrópicos, Buenos Aires, 25 al 27 de abril, Informe final”. S. I. Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay: Caja 1, “Cuenca del Plata”, 1973.
- Bardazano, G. 2012. “Se presume culpable: sobre las justificaciones de las decisiones judiciales relativas a la interpretación del artículo 31 del decreto ley 14.294 en su redacción dada por la ley 17.016”. En Universidad de la República (ed.). *Aporte universitario al debate nacional sobre drogas*. Comisión Sectorial de Investigación Científica. Montevideo.
- Barrán, J. P. 1993. *Medicina y sociedad en el Uruguay del novecientos*. Tomo II. *La ortopedia de los pobres*. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- , 1993b. *Medicina y sociedad en el Uruguay del novecientos*. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- Bayce, R. 1989. *Drogas, prensa escrita y opinión pública*. Fundación Cultura Universitaria. Montevideo.
- Boidi, M. F., J. M. Cruz, R. Queirolo y E. Bello-Pardo. 2015. *Marijuana Legalization in Uruguay and Beyond*. Florida International University. Gainesville.
- Del Olmo, R. 1988. *La cara oculta de la droga*. Temis. Bogotá.
- Diario de la Cámara de Senadores del Uruguay*. 19 de diciembre de 1927.
- El País*. 1924. “La funesta difusión de los alcaloides, compromete a la raza”, p. 9. Sábado 2 de febrero. Montevideo.

- Garat, G. 2012. *Marihuana y otras yerbas: prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay*. Debate. Montevideo.
- Garibotto, G. 2010. "Prisons in Uruguay". En C. Youngers y P. Metaal (eds.). *Systems overload: Drug laws and prisons in Latin America*. Wola y TNI. Washington.
- Gomensoro, J. 1939. "El contralor de las drogas estupefacientes: lo realizado en el Uruguay". En *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*. Mayo.
- Gori, W. 1980. *Drogas en el Uruguay*. Editorial Ciencias. Montevideo.
- Herrera, T. 1989. *Los hijos de los otros: investigación sobre la drogadicción en Uruguay*. Editorial Eppa-CFEE. Montevideo.
- Junta Nacional de Drogas. 2015. *VI Encuesta nacional en hogares sobre consumo de drogas. Datos preliminares*. Observatorio Uruguayo de Drogas. Montevideo. http://infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/vi_encuesta_hogares_2015.pdf
- , 2012. *Quinta Encuesta nacional en hogares sobre consumo de drogas. Informe de investigación*. Junta Nacional de Drogas-Presidencia de la República. Montevideo.
- , 2010. "Derecho a la salud y tratamiento de usuarios en drogas. Ampliación de la asistencia desde el territorio y la comunidad con enfoque de integración social". Ponencia de la Delegación de Uruguay en el Debate temático realizada en el XII encuentro del Mecanismo de Cooperación y Coordinación en Materia Drogas de Unión Europea-América Latina y el Caribe. Madrid, 27 de abril de 2010. http://www.infodrogas.gub.uy/html/informes-documentos/docs/20100427_XII_ALCUE_%202010_m_romani.pdf
- , 2007. *Informe 2007: situación y tendencias del consumo de drogas en Uruguay*. Junta Nacional de Drogas. Montevideo.
- Ministerio del Interior. 2013. "Informe anual sobre violencia y criminalidad en todo el país. Año 2012". Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad Uruguay. <https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/stories/datos2012.pdf>
- Nahum, B. 2004. *Manual de historia del Uruguay*. Vol. II. Banda Oriental. Montevideo.
- Parlamento Uruguayo. 2011. *Comisión especial sobre adicciones, consecuencias e impactos en la sociedad uruguaya. Informe en mayoría. Cámara de Diputados*. Oficina de Impresiones del Parlamento. Montevideo.
- Presidencia de Uruguay. 2012a. "Proyecto de ley de regulación y control del mercado de marihuana". http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_F156/proyecto.pdf
- , 2012b. *Estrategia por la vida y la convivencia*. http://infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/15_medidas.pdf
- Valdomir, S. (coord.). 2014. *Estrategia para la evaluación de resultados y monitoreo de la ley 19172*. Friedrich Ebert Stiftung. Montevideo.

NOTAS

- 1 El cornezuelo de centeno se utilizaba para frenar las hemorragias del parto. Es el mismo hongo del que se sintetiza el LSD.
- 2 *El País*. 1973. "Creación de la Brigada de Narcóticos". 11 de mayo, p. 6, Montevideo. Reproducción de la ordenanza de Jefatura de Policía de Montevideo.
- 3 Disponible en <http://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2015/08/ProtocoloActuacionPolicia.pdf>
- 4 El universo del estudio fue constituido por personas entre 15 y 65 años de edad residentes en localidades de 10.000 y más habitantes. La muestra alcanzó 4.355 individuos, que representan a 1'730.339 personas. El trabajo de campo fue realizado por el Instituto Nacional de Estadística (Ine).

POLITIZACIÓN DE LA SEGURIDAD EN VENEZUELA: EL AUGE DEL CRIMEN ORGANIZADO Y SU IMPACTO SOBRE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

FRANCINE JÁCOME

INTRODUCCIÓN

Distintos autores han señalado varias premisas que contribuyen a analizar y explicar el incremento en las actividades del crimen organizado en América Latina y el Caribe. En el caso venezolano, son de especial importancia tres: primera, la desinstitucionalización democrática; segunda, la militarización creciente de las respuestas frente al crimen organizado; tercera, la ampliación de la percepción ciudadana acerca de la necesidad de seguir las llamadas políticas de “mano dura”.

En un estudio reciente, Bagley (2014) señala la ampliación del efecto globo, que en varios países de la región está condicionada por la profundización de la debilidad institucional, la corrupción y las crisis y desequilibrios económicos. En este marco, sostiene que el territorio venezolano y el ecuatoriano se han convertido en alternativas para reemplazar las rutas mexicanas, cada vez más difíciles para el tráfico desde Colombia. De esta forma, puntualiza que Venezuela es, en este momento, el principal puente del tráfico desde el Caribe hasta la costa este de Estados

Unidos, hacia Europa por el Atlántico y a través de África occidental. Además, sirve como punto de tránsito hacia Guatemala y Honduras.

Al examinar su relación con la gobernabilidad democrática, concluye que “las consecuencias de ignorar el crimen organizado y sus efectos corrosivos puede muy bien ser la decadencia o desinstitucionalización democrática” (Bagley, 2014: 34). En Venezuela, la tendencia a políticas erráticas así como su politización conduce a problemas de gobernabilidad cada vez mayores, que se reflejan en los índices de violencia y homicidios. Como se verá, en varios informes nacionales e internacionales se considera uno de los países más violentos del mundo.

Varios autores han señalado los peligros de la militarización de las respuestas frente al crimen organizado en general y al narcotráfico en especial, debido a que tiene como resultado no solo la securitización de las políticas estatales, sino también el poder de corrupción en las policías y las fuerzas armadas. Benítez (2014) puntualiza el error que ha sido confrontar la problemática

del narcotráfico en términos militares y considerarla como una guerra. Señala que estas acciones están limitando derechos civiles y políticos en función de confrontar al crimen organizado, de tal forma que existe una regresión respecto a la democracia. Adicionalmente, la delincuencia organizada se ha convertido en un factor de poder no democrático.

Respecto a la militarización, también Saint-Pierre y Dondelli (2015) alertan sobre sus peligros, y sostienen que en varios países de la región se han desdibujado los límites entre la función militar (guerra) y lo policial (crimen). A consecuencia de actividades ilícitas y de la delincuencia, los altos niveles de violencia sobrepasan las capacidades de respuesta de las policías. Pero, en vez de generar y seguir estrategias que fortalezcan a los órganos civiles de seguridad del estado, existe la tendencia a la intervención cada vez mayor de las fuerzas militares, considerando también que estas ya no tienen como objetivo principal la defensa de la nación. Es importante tomar en consideración también que los estados cuentan con otras instancias para abordar estos problemas (ministerios de salud, educación, sistema de justicia), por lo cual no hay razones para enfocar todo en una respuesta militar.

En este marco de deterioro de la gobernabilidad democrática por las actividades del crimen organizado, Benítez (2014) puntualiza que este evoluciona en tres etapas: 1) “predatoria”, en la que se produce la consolidación de su presencia en ciertos territorios que permiten defender su negocio, ejerciendo su poder mediante la violencia y luchas territoriales con otros grupos; 2) “parasitaria”, con el establecimiento de relaciones con actividades económicas legales e influencia política, principalmente por medio de la corrupción y la narcopolítica; y 3) “simbiótica”, con el establecimiento de una relación funcional entre las instituciones del estado y las organizaciones criminales.

Al igual que Bagley, considera que esta desinstitucionalización conduce al colapso de instituciones políticas, económicas y sociales. A lo

cual se añade que se considera que el fondo del problema es la corrupción. En este sentido, el poder del narcotráfico “reside en el dinero, en su capacidad de corromper, más que en su capacidad para generar violencia” (Chabat, 2014: 231).

No obstante, la violencia está presente en muchos países de América Latina y el Caribe, llevando a que varios (Guatemala, Honduras y Venezuela) sean incluidos entre las naciones más violentas del mundo. Ante esta situación, asociada al narcotráfico y al delito organizado, una tendencia preocupante es la percepción de los ciudadanos de que la mejor respuesta es la “mano dura”, la cual permite que muchos gobiernos recurran a la militarización y a actuaciones que debilitan las instituciones democráticas y violan los derechos humanos.

¿Cuáles son las cifras en Venezuela que permiten concluir que se está ante una situación crítica en términos de violencia? En 2013, el Ministerio de Interior, Justicia y Paz anunció que para 2014 los homicidios disminuirían a 32-35 por cada 100.000 habitantes (Jácome, 2014).

Sin embargo, la realidad es otra. Ante la ausencia de datos oficiales, para la evaluación que realizó el Comité de Expertos del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la situación de derechos civiles y políticos en Venezuela, el 29 y 30 de junio de 2015 en Ginebra, había solicitado datos de homicidios, los cuales no fueron suministrados con anterioridad (López, 2015). Durante su presentación, la fiscal general de la República declaró que en 2014 se habían producido 63 homicidios por cada 100.000 habitantes, cantidad que sería de aproximadamente el doble de lo proyectado por el gobierno nacional. Por su parte, el Observatorio Venezolano de Violencia ubicó la cifra en 82 por cada 100.000 (López, 2015) (gráfica 1). El Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública, Justicia y Paz (Mayorca, 2015c), concluyó que Caracas es la segunda capital más violenta del mundo. Adicionalmente, en noviembre de 2014, ante el Comité contra la Tortura de la ONU, el gobierno admitió que la impunidad en viola-

ciones de derechos humanos era de 96,9%, y que 62% de los jueces provisorios son vulnerables a presiones (López, 2014).

¿Por qué en Venezuela se incrementa la violencia y aumenta la actividad del crimen organizado? Las respuestas están asociadas a los problemas señalados de desinstitucionalización que debilita la gobernabilidad democrática, a la militarización creciente de la seguridad ciudadana y al enfoque con el que se enfrenta el crimen organizado, en especial el narcotráfico. Un elemento fundamental es el poder de corrupción que ejercen estos actores sobre los diversos agentes de seguridad.

Para abordar la problemática del auge del crimen organizado y su poder corrosivo sobre las instituciones oficiales del país, especialmente en el periodo 2014-2015, este artículo está dividido en dos secciones. En la primera se evalúan los principales problemas relacionados con el avance de las actividades del crimen organizado, en cuanto a cuatro aspectos: el auge de las bandas y megabandas, las actividades del narcotráfico, las del contrabando de bienes y la minería ilegal. En la segunda se examinan las políticas contradictorias del gobierno, que oscilan entre políticas preventivas y políticas de “mano dura”.

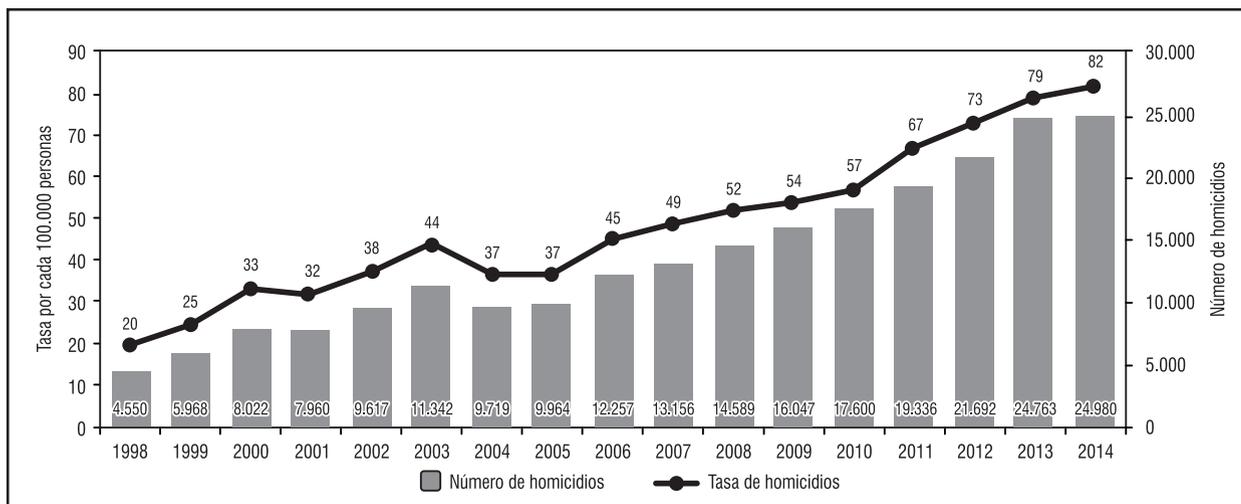
1. LOS AVANCES DEL CRIMEN ORGANIZADO

Del contexto general venezolano es importante señalar dos puntos, producto de la grave crisis económica, política y social. Primero, las encuestas de 2015 muestran que la inseguridad, durante años considerada como el principal problema, ha sido desplazada. Actualmente se percibe que la escasez, el desabastecimiento y la inflación son los problemas fundamentales que enfrenta la población. Segundo, en la II Encuesta sobre delito organizado de 2015 (Lacso/OVV/ODO, 2015), aun cuando el tráfico de drogas está entre lo que se considera son las tres actividades más comunes del delito organizado, ocupa el tercer lugar, detrás del contrabando de productos y el robo y la venta de vehículos y repuestos.

1.1. EL AUGE DE LAS BANDAS Y MEGABANDAS

En la reunión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU efectuada en Ginebra el 29 y 30 de julio para evaluar la situación de los derechos civiles y políticos, uno de los principales interrogantes al gobierno fue sobre el auge de bandas y grupos armados que han llevado a un incremento de la criminalidad y la violencia en el país (López, 2015).

GRÁFICA 1. VENEZUELA: NÚMERO Y TASA DE HOMICIDIOS, 1998-2014



Fuente: Observatorio Venezolano de Violencia (OVV), 2014.

Venezuela enfrenta lo que Hernández (2015) denomina como los microestados del delito: dominan un territorio, someten a una población y ejercen poder porque dominan las armas. De acuerdo con él: “Colectivos armados, pranato carcelario¹, megabandas, seudo sindicatos de la construcción y las FBL (Fuerza Bolivariana de Liberación) son los cinco tipos de organizaciones criminales que operan paralelamente al estado” (Hernández, 2015: 4-4).

Los últimos años han evidenciado que los grupos delictivos están mejor armados que las policías y cuentan con armas de guerra como AK47 y granadas. Ya que la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Fanb) es la única que tiene dominio sobre estas armas de guerra, una pregunta pertinente es, ¿cómo las obtienen los grupos delictivos? Otro elemento importante es que el gobierno no ha tenido la voluntad política de

asumir el costo político de enfrentarse a estos grupos y, por tanto, les ha cedido territorio y poder, como se verá más adelante.

El candidato a un nuevo mandato en la Asamblea Nacional (AN), que presidió la Comisión Presidencial del Sistema Policial entre noviembre de 2014 y abril de 2015, señaló que se habían identificado ciento cincuenta bandas criminales en el país (Chang, 2015). A partir de 2014 se habrían establecido relaciones de cooperación entre estos grupos, para organizarse en lo que se llaman las “megabandas”. A mediados de 2015 se calculaba que diez de ellas operaban en el ámbito nacional (Arenas, 2015). La mayoría lo hacía desde centros penitenciarios y tenían acceso a armas de guerra y granadas, como muestra la figura 1, del Observatorio del Delito Organizado de la ONG Paz Activa.

FIGURA 1. EL SURGIMIENTO DE LAS MEGABANDAS EN VENEZUELA



Fuente: A. C. Paz Activa.

1.2. NARCOTRÁFICO

Gustavo Tarre (2015) ha señalado que los tres espacios fundamentales en los que opera el tráfico de drogas en el país son las grandes operaciones internacionales, esquemas de distribución intermedios y el “microtráfico” y “narcomenudeo”. A continuación se evaluarán el primero y tercero, por ser los más importantes en el caso venezolano. El primero debido a que el país se ha convertido en un espacio de tránsito importante, como se señaló en la “Introducción”. El tercero porque es el que afecta directamente a la ciudadanía y contribuye a los altos niveles de violencia que confronta el país.

Respecto a las operaciones internacionales, aun cuando no hay información oficial, se calcula que en 2014 por el país transitaron unas 200 toneladas de cocaína, lo cual representa aproximadamente un tercio de la producción colombiana, y el gobierno dice haber incautado en ese mismo año 46 toneladas de drogas ilegales (<http://www.lapatilla.com/site/2015/10/31/extradicion-por-drogas-a-eeuu-podria-revelar-vinculos-con-militares-venezolanos/>).

Varios autores e informes nacionales e internacionales muestran que Venezuela se ha convertido en uno de los países más importantes de traspaso de cocaína hacia Europa y Estados Unidos. Sus rutas incluyen el Caribe, Centroamérica y también países de África occidental. Maihold (2014) sostiene que Venezuela, junto a Brasil, son los países más importantes de traspaso de la cocaína para llegar a Europa. En los últimos años se ha convertido en el centro principal para el tráfico desde Colombia, para abastecer al mercado norteamericano y al europeo. A esto se añaden altos niveles de impunidad, corrupción de funcionarios civiles y militares y una extensa frontera.

¿Por qué se incrementa el papel de Venezuela en el tráfico de drogas? Aquí encontramos el vínculo con la situación política del país. Son fundamentalmente seis las razones que han profundizado su papel como país involucrado en los ciclos del tráfico de drogas.

1. *Rechazo a la cooperación con agencias anti-drogas e instituciones jurídicas.* Debido a su posición político-ideológica, el gobierno desde hace más de diez años rechaza cooperar con agencias de Estados Unidos, pero también de Europa. Esto lleva a que se haya convertido en un territorio relativamente seguro para los traficantes, especialmente colombianos. Por ejemplo, se ha señalado que “Como el gobierno de Venezuela sigue rechazando mayores niveles de cooperación con agencias antidroga e instituciones jurídicas estadounidenses (...) el país llegó a ser un puerto relativamente seguro para los traficantes colombianos” (Maihold, 2014: 278).

Respecto a las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela, también la cooperación se ha visto obstaculizada por las diferencias ideológicas, y en el segundo semestre de 2015 por las tensiones y conflictos bilaterales. Pese a que el problema del narcotráfico ha estado en la agenda de las reuniones entre ministros de la Defensa de ambos países para acordar mecanismos bilaterales, no se conocen mecanismos específicos que puedan ser puestos en práctica a corto y mediano plazo. Un punto que se debe tomar en cuenta es cómo afectará el proceso de paz colombiano a sus vecinos, por cuanto habrá grupos que continuarán asociados al crimen organizado, especialmente al narcotráfico, y que buscarán refugio en las fronteras.

En cuanto a los organismos multilaterales y regionales, en diversas evaluaciones sobre seguridad, la ONU considera que Venezuela no ha tenido buenos resultados. Tampoco existen datos que permitan constatar que el gobierno esté preparando consultas y propuestas para el periodo especial de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas (Ungass 2016). Tampoco parece estar en la agenda de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a este asunto. En el caso de la Organización de los Estados Americanos (OEA), su confrontación con las instituciones

- interamericanas incluye también a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (Cicad), en la que no colabora con los informes solicitados ni participa de sus iniciativas.
2. *Laboratorios en el país.* La ausencia de controles internos ha llevado a que existan cada vez más espacios de procesamiento (Jácome, 2014).
 3. *Lavado de dinero.* Las políticas de control, especialmente de control de cambios, llevan a que se haya convertido en un territorio importante para esta actividad, aun cuando no existen cifras.
 4. *Amplias redes de militares.* Al involucrar cada vez más a las fuerzas armadas en estrategias de control del narcotráfico se han tejido redes, como por ejemplo el llamado cartel de los Soles, involucradas en el negocio de las drogas. En el ámbito internacional, existen señalamientos respecto a la participación de funcionarios militares y civiles en actividades asociadas a ese negocio. Algunos ejemplos son la llamada lista Clinton, informes de la Oficina de Estados Unidos para el Control de Activos en el Extranjero (Ofac), que incluyeron en su lista a militares y funcionarios de inteligencia (Bailey, 2014). Igualmente, el último informe de la presidencia de Estados Unidos reitera en 2015 que el gobierno venezolano no ha hecho los esfuerzos necesarios. El *World Drug Report 2015* de la ONU continúa identificando a Venezuela como un importante país de tránsito (http://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015.pdf). Cabe señalar que en la I y II Encuesta sobre delito organizado en Venezuela (Lacso/OVV/OCO, 2015), en 2013, 52% percibía que los militares participaban en el narcotráfico, dos años más tarde ese porcentaje aumentó a 62%.
 5. *Impunidad.* Ante denuncias nacionales e internacionales, especialmente de Estados Unidos con la lista Clinton y otros, no existen procesos de investigación. Todo lo contrario, en el marco del discurso antiimperialista, el gobierno venezolano acusa a las autoridades estadounidenses de hacer estas denuncias en el marco de una política de desestabilización del régimen. Por lo general, los funcionarios civiles y militares son ascendidos a cargos importantes dentro del gobierno (por ejemplo, el caso del actual ministro de Interior, Justicia y Paz), y los militares retirados se convierten en candidatos del partido oficialista, por ejemplo, para los comicios de diciembre de 2015 para la Asamblea Nacional. A lo que se agregan los casos actuales de varios gobernadores de estados.
 6. *Opacidad respecto a la utilización de los bienes incautados.* Se ha señalado (Mayorca, 2015a) que respecto a los bienes incautados en casos investigados por narcotráfico existe opacidad. A partir de noviembre de 2010 se legisló a favor del estado para que dispusiera por anticipado de los bienes incautados, antes que los casos fueran cerrados por el poder judicial. Sin embargo, no se establecieron normas públicas y transparentes, por lo que la utilización de estos bienes queda a discrecionalidad de las autoridades, en su mayoría militares, policías y funcionarios gubernamentales. Hasta el 19 de octubre de 2015, “Más de 7.900 vehículos terrestres, 122 aeronaves, 385 inmuebles y dinero en efectivo son objeto de manejos discrecionales por parte de funcionarios” (Mayorca, 2015a).
- En cuanto al microtráfico, de acuerdo con una encuesta realizada en un sector importante de Caracas, 52% de los encuestados consideró como principal problema la venta y el consumo de drogas. Esta actividad se centra en la distribución y comercialización básicamente de marihuana y cocaína. En la II Encuesta sobre delito organizado de 2015 (Lacso/OVV/OCO, 2015), 64% afirmó que en su comunidad es fácil o muy fácil tener acceso a drogas. Tarre (2015) señala que hay un incremento en la adicción y el consumo de drogas, que además repercute sobre las familias y la sociedad. Se centra en dos momentos: la distribución (el microtráfico) y la comercialización (el narcomenudeo).

De acuerdo con Tarre (2015), en los ámbitos locales existen dos problemas importantes asociados a este tráfico: la venta de armas y municiones, ya que los llamados “operadores” necesitan estar armados y, a la vez, se dedican a su venta como un negocio paralelo. Segundo, el incremento de la violencia, tomando en consideración que la lucha entre bandas por territorios afecta principalmente a los jóvenes. En la II Encuesta nacional del delito organizado (Lacso/OVV/OCO, 2015), 74% consideró que la falta de oportunidades llevan a que los jóvenes se asocien al tráfico de drogas. Además, este nivel del microtráfico se convierte en el inicio de su vinculación al delito organizado.

Cabe señalar que, a diferencia de otros países, la legalización o despenalización del consumo no forman parte de la agenda actual sobre el problema de las drogas, ni del gobierno ni de los partidos políticos.

1.3. CONTRABANDO DE GASOLINA, ALIMENTOS Y OTROS BIENES

Como se señaló, dada la crisis económica que se traduce en escasez, desabastecimiento e inflación, el mercado ilegal, no solo de alimentos sino de otros bienes, así como su contrabando, especialmente hacia Colombia, se ha convertido en una de las principales actividades del crimen organizado.

Debido a los controles de precios y de cambio de divisas, desde hace varios años el contrabando de extracción del combustible y otros productos asociados (gas y urea) se convirtieron en un negocio muy lucrativo. La gasolina en Venezuela recibe un subsidio que lleva a que un litro cueste cerca de un centavo de dólar; en Colombia se vende a un precio setenta veces mayor. Se ha calculado que por la frontera pasan cerca de cien mil barriles diarios.

A esta actividad tradicional de contrabando se ha unido la de alimentos y medicinas por las mismas razones: el control de precios y de divi-

sas. El subsidio a estos productos por parte del gobierno venezolano llevó a que sea mucho más lucrativa su reventa en el vecino país.

En función de la campaña electoral para los comicios de diciembre de 2015, esta situación de contrabando fue utilizada para decretar el cierre de pasos oficiales fronterizos con Colombia en los estados Táchira, Zulia, Apure y Amazonas. El 19 de agosto de 2015, el presidente Nicolás Maduro (2013-) inició lo que sería una nueva etapa de conflicto con el gobierno de Colombia. Ordenó cerrar el tránsito en el punto más importante de la frontera colombo-venezolana en el estado Táchira y, posteriormente, el 7 de septiembre procedió a clausurar un nuevo paso oficial. Luego lo extendería a los estados Zulia, Apure y Amazonas. Su principal argumento fue la presencia de contrabandistas y “paramilitares”.

El argumento de los “paras” ya venía en ascenso desde mayo, cuando comenzaron a hacerse una serie de operaciones para dismantelar supuestas bandas criminales. Desde el 15 de mayo, los cuerpos policiales y más tarde el ministro de Interior, Justicia y Paz, comenzaron a referirse a la participación de paramilitares. Desde ese momento se advirtió que había una intencionalidad política con la finalidad de crear la percepción de que los problemas de inseguridad del país eran producto de la presencia de estos grupos, supuestamente provenientes de Colombia. De igual forma, como se evidenció en agosto-septiembre de 2015, también fue una excusa para militarizar los problemas de seguridad ciudadana, llevando a que esta se enfrente con tácticas y armas militares.

Sin embargo, el discurso en torno a los “paramilitares” tiene un objetivo político importante. Es importante definir entonces lo que se entiende por tales. Para el gobierno venezolano son grupos asociados directamente a los grupos históricos de las Autodefensas Unidas de Colombia, sin tomar en consideración que ellos pasaron a formar parte de las organizaciones de crimen organizado y narcotráfico y que no asumen la defensa de una ideología. Igualmente, ha sido muy

documentada la presencia de campamentos de la guerrilla que utilizan el territorio venezolano para resguardarse, asociadas también al narcotráfico y al crimen organizado.

Por tanto, el término genérico del gobierno venezolano de paramilitarismo engloba a diversos actores, cuyas raíces principales están en el narcotráfico y el crimen organizado transnacional. Sin embargo, su discurso utiliza el término para asociarlo con la “derecha colombiana”, con un propósito político evidente.

Los principales actores en el cierre de la frontera con Colombia son los militares. En los cuatro estados donde se declararon estados de excepción se desplegaron contingentes militares. Las acciones de deportación de ciudadanos colombianos, la demolición de viviendas así como los controles fronterizos fueron responsabilidad de las fuerzas militares. En función de ello, han sido múltiples las denuncias sobre las violaciones de los derechos humanos. Así, por ejemplo, @provea, del 23 de septiembre, denunció que desde cuando se instauró el Distrito Militar 1 en la zona de La Guajira, del estado Zulia, entre el 28 de agosto y el 19 de septiembre, las fuerzas militares venezolanas habían asesinado dieciocho indígenas wayúu.

1.4. MINERÍA ILEGAL

La minería ilegal está centrada principalmente en el oro, los diamantes y el coltán. Fernández (2015) señala que aun cuando no hay cifras oficiales, se estima que del país salen cada año, de contrabando, entre 11 y 270 toneladas de oro. Venezuela es miembro del Proceso de Kimberley, aunque es un productor menor de diamantes. No obstante, según un informe de Crisis Group (en Fernández, 2015), no ha emitido ningún certificado desde 2005, lo cual lleva a concluir que todas sus exportaciones son de contrabando. Geográficamente, las actividades mineras se ubican en el sur del país, en los estados Amazonas, Bolívar y Delta Amacuro. Además, el país cuenta con carbón, bauxita, hierro y níquel.

Fernández (2015) ha puntualizado que existe un ciclo en el que se extraen ilegalmente los minerales, se trafican dentro del país para luego llevarlos de contrabando al exterior. A partir 1999 y con mayor intensidad desde 2007, el gobierno asumió prácticamente el monopolio mediante nacionalizaciones y expropiaciones. De esta forma, la mayoría de las empresas hoy en día son propiedad del estado o este es socio mayoritario, teniendo por lo menos 51% de las acciones.

Sin embargo, en la práctica la mayoría han sido abandonadas por el estado, llevando a que sean tomadas por grupos de la delincuencia organizada que incluyen guerrilleros, paramilitares, mineros ilegales, muchos de ellos *garimpeiros*, y bandas organizadas. Grupos que participan en la vigilancia y el control de los procesos de extracción y, posteriormente, de su tráfico interno y contrabando. Cuando existe presencia de cuerpos de seguridad del estado, sobre todo militares, están sujetos a altos grados de corrupción.

Se afirma (Fernández, 2015) que los destinatarios son en su mayoría bandas internacionales, paramilitares y guerrilleros, así como narcotraficantes que buscan un negocio con menos riesgos. Están involucrados también funcionarios públicos, políticos, militares y empresarios formales. Como ejemplo de los empresarios, se cita el caso del coltán, utilizado para computadoras y teléfonos celulares y que no está regulado como el oro y los diamantes.

Aparte de profundizar las actividades del crimen organizado en el país, la minería ilegal tiene impactos adicionales. El uso generalizado del mercurio tiene efectos serios sobre las comunidades, especialmente las indígenas, y el medio ambiente. También ha generado una violencia creciente, asociada a las disputas entre las bandas y de estas con autoridades del estado. Además, participan en el blanqueo de activos.

2. LAS CONTRADICCIONES DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD: ENTRE EL “HOMBRE NUEVO” Y LA ESTRATEGIA DE “MANO DURA”

Ante el repunte de los problemas de seguridad desde 1999, cuando llegó al poder el fallecido presidente Hugo Chávez (1999-2000, 2000-2006, 2006-2012, enero-marzo 2013), hasta noviembre de 2015 se habían desarrollado veintidós planes de seguridad, ninguno de los cuales ha mostrado resultados positivos, pues las estadísticas de los últimos dos años muestran retrocesos considerables. Ante la ausencia de datos oficiales, como se señaló, deben tomarse como ciertas las declaraciones públicas de funcionarios gubernamentales que, a la vez, se contrastan con el seguimiento realizado por el Observatorio Venezolano de Violencia.

Desde julio de 2012, el plan de seguridad más importante del gobierno del presidente Maduro fue la Gran Misión a Toda Vida Venezuela (GMATVV), centrada en una visión preventiva, pero que a la larga mostró serios déficits y una creciente militarización. Como se señaló, aun cuando durante varios años la inseguridad fue considerada como el principal problema por los venezolanos, desde mediados de 2014 pasó al tercer lugar. Sin embargo, continúa siendo un problema fundamental, especialmente en función de que los homicidios y la violencia han aumentado, así como las actividades del crimen organizado.

En el marco de las elecciones legislativas de diciembre de 2015, en las cuales el oficialismo no parece vaya a contar con una clara tendencia de triunfo como en comicios anteriores, el gobierno decidió poner en práctica estrategias represivas mediante el Operativo Protección y Liberación del Pueblo (OLP). Una respuesta coyuntural que respondió más a cálculos político-electorales que a una reforma de las políticas de seguridad.

El novedoso plan Gran Misión a Toda Vida Venezuela, iniciado a mediados de 2012, no ha mostrado ser efectivo. Se centró en una concep-

ción de prevención y apuesta por el “hombre nuevo” (Jácome, 2015; Observatorio de Misiones www.transparencia.org.ve). Uno de sus ejes principales fue el Plan nacional de paz y convivencia y la conformación de las “zonas de paz”. En el informe presentado por el gobierno a la ONU en Ginebra en junio de 2015 (López, 2015), el estado admitió que llevó a cabo negociaciones con bandas criminales en el marco del Movimiento por la Paz y la Vida, por medio del establecimiento de cuadrantes de paz, canchas de paz y otras misiones sociales.

Esta misión, que tiene un componente importante de prevención con donaciones de artículos deportivos y musicales para menores de edad, no ha cumplido su objetivo. En el vigésimo informe presentado por la ONG Cecodap (*El Nacional*, 2015), cuya misión es la protección de niños y adolescentes, se concluyó que en 2014 aumentó la violencia contra menores de edad en 24% respecto al año anterior, tanto víctimas como victimarios. Mientras que en 2013 los menores de edad asesinados fueron seiscientos setenta y cinco, en 2014 aumentaron a novecientos catorce, un incremento de 26%.

La GMATVV fue aplicada desde el Ministerio de Interior, Justicia y Paz. Posteriormente, en 2015, se ampliaron sus acciones desde el viceministerio de Asuntos para la Paz, adscrito a la Presidencia de la República, cuyo objetivo según la *Gaceta Oficial* 40680 es la:

articulación, integración, formulación e impulso de políticas y acciones de prevención, abordaje, rescate y reinserción de los ciudadanos en la sociedad para instaurar una cultura de paz en todo el territorio nacional (Lugo, 2015: Sucesos, p. 10).

Sin embargo, el informe gubernamental presentado ante la ONU en Ginebra a mediados de 2015 no señaló resultados concretos respecto a esta estrategia que ha sido ampliamente criticada, pues se considera que se han “liberado” territorios para la acción impune de diferentes bandas. El gobierno tampoco respondió a la pregunta sobre las acciones desarrolladas para des-

mantelar a los “colectivos sociales armados”, y varias ONG (Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos-Provea y Foro por la Vida) han señalado que estos grupos paraestatales fueron utilizados por el gobierno y las fuerzas de control ciudadano para dispersar manifestaciones y atacar protestas durante el primer semestre de 2014.

Se considera que, más bien, estas “zonas de paz” se han convertido en espacios en los cuales las bandas criminales y megabandas le han declarado “la guerra” a los cuerpos de seguridad, “se han convertido en microestados gobernados por grupos armados, colectivos y delincuentes” (Lugo, 2015: Sucesos, p. 10). En estas zonas se produjo un pacto de no-agresión entre las bandas, a lo que se sumó el no permitir la entrada de fuerzas de seguridad del estado. De esta forma, se convirtieron en territorios que permitían mantener el control sobre espacios para la venta de drogas y otras actividades, así como regiones utilizadas para mantener a personas secuestradas, mientras se negociaba el pago del rescate. Esta estrategia ha limitado considerablemente la acción preventiva desarrollada por las policías.

No solo se han restringido las acciones de las policías y otros organismos civiles de seguridad del estado, sino que se ha incrementado considerablemente la presencia militar. En los “Lineamientos para el ejercicio del mando operacional y otras funciones de la Fanb” (Mayorca, 2015b), el Ministerio de la Defensa reafirmó la participación de todos los componentes, incluso la Milicia Bolivariana, en actividades de seguridad ciudadana, policía de investigación penal y mantenimiento del orden interno. Esto ratificó la controversial resolución 8610 del mismo Ministerio, que permite la utilización de fuerza letal para el control de manifestaciones. Se establece que la activación de diferentes unidades con estos fines estará en manos del Comando Estratégico Operacional, que desde hace más de un año está en manos del ministro de la Defensa.

En la audiencia de la ONU en Ginebra en junio de 2015, la red de ONG Foro por la Vida alertó

sobre la militarización de la seguridad ciudadana (López, 2015), como lo ha hecho también Provea, que ha manifestado la preocupación creciente por la aplicación de una política de seguridad nacional centrada en la idea del enemigo interno y externo (<http://www.derechos.org.ve/2014/09/09/militarizacion-del-estado-y-de-la-sociedad-en-venezuela/>). En el Índice global de paz, Venezuela quedó entre los tres países más violentos de Sudamérica (Lugo, 21 de junio de 2015) y uno de los indicadores que influyó en esta evaluación negativa fue la militarización de la seguridad.

No obstante, estas son acciones puntuales que nada tienen que ver con iniciar un proceso de construcción de institucionalidad en los sectores populares, son reactivas y no construyen mecanismos de prevención. Tampoco llevan a que el estado recupere su control sobre territorios que ha cedido al crimen organizado y el narcotráfico.

En función de la campaña para las elecciones de diciembre de 2015, el gobierno, en contraposición a su discurso centrado en una política de prevención, decidió revertir sus acciones hacia una política de “mano dura”. En diferentes partes del país, desde mediados de julio de 2015 se desarrollaron los Operativos de Protección y Liberación del Pueblo (OLP), que con un alto componente de participación militar, especialmente de la Guardia Nacional Bolivariana (GNB) y en algunos casos del Ejército, tomaron distintas partes de ciudades del país –generalmente sectores populares– y sin órdenes judiciales allanaron, apresaron e, incluso, ajusticiaron.

La ONG defensora de derechos humanos Provea presentó un informe en el cual señala que entre mediados de julio y mediados de octubre 2015, en el marco de las OLP (Runrunes, 2015) se produjeron ciento veinticinco ejecuciones extrajudiciales, ocho mil detenciones arbitrarias (de las cuales más de cuarenta fueron ciudadanos colombianos que fueron apresados simplemente por su nacionalidad), que más que duplica las tres mil quinientas setenta contabilizadas du-

rante 2014. Se produjeron trece mil allanamientos ilegales y novecientas setenta y seis violaciones al derecho a la vivienda por demoliciones y desalojos arbitrarios. Según el Ministerio de Interior, Justicia y Paz, entre el 13 de julio y el 13 de octubre se practicaron más de nueve mil quinientas detenciones, pero solo mil quinientas personas fueron presentadas ante el Ministerio Público. Según Inti Rodríguez, coordinador de Investigación de Provea, “La OLP no solo se ha convertido en una razia policial-militar, sino también afecta derechos civiles y políticos” (en Runrunes, 2015: 23),

Tanto la GMATVV como las OLP han dado lugar también a una profundización de la militarización de la sociedad. Aparte de los comités de defensa integral señalados anteriormente, el 29 de octubre de 2015 el presidente Maduro anunció la conformación de noventa y nueve distritos militares con el objetivo de articular la defensa cívico-militar del proyecto político oficialista.

3. CONCLUSIÓN

En Venezuela existen indicadores importantes sobre la politización de la seguridad, lo cual contribuye a la (in)governabilidad democrática. En el país están presentes y se incrementan las actividades del crimen organizado que conducen al deterioro de las instituciones democráticas (Benítez, 2014). En primer término, en ciertos territorios hay una consolidación de grupos del crimen organizado, lo cual les permite controlar su negocio y ejercer su poder, muchas veces mediante la violencia. A esto ha contribuido el gobierno por medio del establecimiento de las “zonas de paz”, que debilitan la presencia estatal y crean espacios de ingovernabilidad democrática.

Segundo, se han establecido relaciones con sectores económicos legales y políticos, básicamente por medio de la corrupción. En este sentido, el control de cambios ha desempeñado un papel importante en el lavado de activos provenientes del crimen organizado.

Por último, el establecimiento de relaciones entre instituciones del estado, en gran medida sectores de la fuerza armada y otros funcionarios de seguridad, y organizaciones del crimen organizado.

Es importante señalar que el auge del crimen organizado tiene también un costo económico, pues se evalúa (Oliveros/Grisanti, 2015) que la inversión ha caído 2,4%, porque debido a la violencia, los bajos salarios y la inflación, son más lucrativas las actividades criminales que tienen la ventaja adicional de la impunidad.

De acuerdo con Schamis (2015), América Latina y el Caribe viven hoy en día lo que Larry Diamond ha llamado una “recesión democrática”. Sin embargo, el caso venezolano parece ir más allá y ha llevado a la caracterización de un nuevo tipo de autoritarismo, el llamado autoritarismo competitivo, en el cual el crimen organizado desempeña un papel importante, debido a su poder corrosivo sobre la institucionalidad democrática.

REFERENCIAS

- Arenas, Vanessa. 2015. “Diez megabandas criminales operan a sus anchas en el país”. *Efecto Cocuyo*. 15 de julio. www.efectococuyo.com
- Bagley, Bruce. 2014. “Narcotráfico y crimen organizado en las Américas: principales tendencias en el siglo XXI”. En Günther Maihold y Stefan Jost (eds.). *El narcotráfico y su combate: sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Konrad-Adenauer-Stiftung/Cátedra Humboldt/Sitesa. México.
- Bailey, John. 2014. “Compartir inteligencia para combatir el tráfico de drogas en América: factores institucionales y políticos de flujo de productos”. En Günther Maihold y Stefan Jost (eds.). *El narcotráfico y su combate: sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Konrad-Adenauer-Stiftung/Cátedra Humboldt/Sitesa. México.
- Benítez Manuat, Raúl. 2014. “La guerra al narcotráfico en América Latina: ¿victoria militar?, fracaso social y político”. En Günther Maihold y Stefan Jost (eds.). *El narcotráfico y su combate: sus efectos*

- tos sobre las relaciones internacionales*. Konrad-Adenauer-Stiftung/Cátedra Humboldt/Sitesa. México.
- Chabat, Jorge. 2014. “El régimen internacional de control de drogas: ineficiencia y resistencia al cambio”. En Günther Maihold y Stefan Jost (eds.). *El narcotráfico y su combate: sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Konrad-Adenauer-Stiftung/Cátedra Humboldt/Sitesa. México.
- Chang, María Laura. 2015. “Identificadas 150 bandas criminales en el país, dice Freddy Bernal”. *Efecto Cocuyo*. 13 de julio. www.efectococuyo.com
- El Nacional*. 2015. “Los homicidios de jóvenes enferman el alma del país”. *Siete Días*, p. 3. Caracas, 8 de marzo.
- Fernández, Fernando. 2015. “Materiales de sangre”. Monografías *Visibilizando el Delito Organizado*. 3. Observatorio de Delito Organizado/Paz Activa. Caracas.
- Hernández, Alejandra. 2015. “Micro estados del delito”. *El Universal*. Caracas. 14 de junio.
- Jácome, Francine. 2014. “Partidización de la defensa y de la seguridad en Venezuela”. En Catalina Niño (ed.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2014*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá.
- Lacso/OVV/ODO. 2015. “II Encuesta sobre delito organizado en Venezuela-Resultados nacionales”. Caracas, septiembre.
- López, Édgar. 2015. “ONU interroga al gobierno sobre auge de bandas y colectivos armados”. *El Nacional*, Caracas. 21 de junio. Política, p. 2.
- , 2014. “Gobierno admite 96,9% de impunidad en violaciones de derechos humanos”. *El Nacional*. Caracas. 29 de noviembre, Política, p. 2.
- Lugo, Angélica. 2015. “Bandas se alían para enfrentar a la policía”. *El Nacional*. Caracas. 14 de junio, Sucesos, p. 10.
- Lugo-Galicia, Hernán. 2015. “FANB creó 200 “comités de defensa integral” en consejos comunales”. *El Nacional*. Caracas. 12 de abril, Política, p. 2.
- Maihold, Günther. 2014. “Del combate de las drogas a su regulación: retos y posibilidades de la acción estatal. La cooperación regional y la coordinación internacional”. En Günther Maihold y Stefan Jost (eds.). *El narcotráfico y su combate: sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Konrad-Adenauer-Stiftung/Cátedra Humboldt/Sitesa. México.
- Mayorca, Javier Ignacio. 2015a. “La opacidad cubre los bienes incautados al narcotráfico”. *El Nacional*. Caracas. 19 de octubre. www.elnacional.com
- , 2015b. “Emiten normas para que la FANB actúe como policía”. *El Nacional*. Caracas. 10 de junio, Sucesos, p. 8.
- , 2015c. “Cuerpos de seguridad desconocen existencias de “paras” en Caracas”. *El Nacional*. Caracas. 25 de mayo. www.elnacional.com
- Oliveros, Asdrúbal y Jessica Grisanti. 2015. “¿Cuál es el costo del crimen en Venezuela?”. *Prodavinci*. 28 de agosto. <http://prodavinci.com/blogs/cual-es-el-costo-del-crimen-en-venezuela-por-asdrubal-oliveros-y-jessica-grisanti/>
- Runrunes. 2015. “Hubo 8.000 detenciones arbitrarias en tres meses de OLP”. *TalCual*. 16 de octubre, pp. 22-23. www.talcualdigital.com
- Saint-Pierre, Héctor y Laura Donadelli. 2014. “El empleo de las fuerzas armadas en asuntos internos”. En Günther Maihold y Stefan Jost (eds.). *El narcotráfico y su combate: sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Konrad-Adenauer-Stiftung/Cátedra Humboldt/Sitesa. México.
- Schamis, Héctor. 2015. “La democracia (débil) en América”. *El País*. Madrid. 28 de agosto. http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/28/actualidad/1440775844_862817.html
- Tarre Briceño, Marcos. 2015. “Cómo afecta la delincuencia organizada al ciudadano”. Monografías *Visibilizando el Delito Organizado*. 1. Caracas, Observatorio de Delito Organizado/Paz Activa.

NOTA

- 1 Líderes que tienen el control de las cárceles. Según Mármol García (en Hernández, 2015) al menos 70% del sistema carcelario está bajo su control. Desde allí se controlan, entre otros, sicarriatos, secuestros, extorsiones, trata de blancas y tráfico de drogas.

RESEÑAS BIOGRÁFICAS DE LOS AUTORES

DEMALÚ AMIGHETTI LÓPEZ

Licenciada en psicología y máster en derechos humanos.

Presidenta y coordinadora general de la Asociación Costarricense para el Estudio en Intervención en Drogas (Aceid), docente en la Universidad de Costa Rica y especialista en violencia, derechos de mujeres y menores de edad.

LILIAN BOBEA

Socióloga con máster en sociología por SUNY Binghamton (1990). Completa su doctorado en la Universidad de Utrecht, Holanda.

Especialista en seguridad y defensa y seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Consultora del gobierno dominicano para el diseño de su estrategia nacional de seguridad ciudadana. Docente e investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y discursante del Instituto de Altos Estudios de las Fuerzas Armadas Dominicanas. Miembro activo de la Red de Seguridad y Defensa de América

Latina (Resdal) y del equipo de trabajo sobre seguridad en el Caribe, Fundación Friedrich Ebert.

Editora y autora de libros y artículos sobre defensa y seguridad en el Caribe, crimen organizado y seguridad ciudadana.

CHRISTIAN CALDERÓN CEDILLOS

Sociólogo con estudios de posgrado en antropología social y seguridad y defensa.

Profesor titular de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Fue director de Análisis de la Secretaría de Análisis Estratégico de Guatemala. Coautor del capítulo sobre Guatemala del estudio *Redes ilícitas y política en América Latina* (Idea-NIMD Clingendael Insitute, Estocolmo, 2014).

ARACELLY CAMACHO DE CASANOVA

Estudió programación de computadores, administración de empresas y contabilidad, derecho y ciencia política, genética humana en la Uni-

versidad de Panamá. Cuenta con una maestría en derecho procesal y un doctorado en derecho. Con especialización en técnica de investigación a nivel superior, análisis de conductas asociadas al comportamiento criminal, análisis estadístico y epidemiológico de la criminalidad y análisis de información sobre criminalidad en escenarios urbanos. Analista criminal.

Directora nacional del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales del Ministerio de Seguridad Pública y coordinadora de Panamá del Sistema Nacional de Indicadores de América Latina.

JORGE CHABAT

Licenciado en relaciones internacionales y doctor en asuntos internacionales por la Universidad de Miami.

Profesor e investigador titular de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cide) en la ciudad de México, desde 1983.

Sus líneas de investigación son democracia y derechos humanos, narcotráfico y seguridad nacional y política exterior en México.

ERNESTO CORTÉS

Licenciado en antropología social, máster en criminología con énfasis en seguridad humana y en salud mental.

Director ejecutivo de la Asociación Costarricense de Estudios e Intervención en Drogas (Aceid). Representante del Consorcio Internacional de Políticas de Drogas (IDPC), investigador del Colectivo de Estudios en Drogas y Derecho (CEDD) y miembro de la Red Latinoamericana y del Caribe de Personas que Usan Drogas (Lanpud).

ALBERTO FÖHRIG

Doctor en ciencia política por la Universidad de Oxford. Posee una maestría en estudios latinoamericanos por la Universidad de Georgetown. Su

formación incluye las licenciaturas en relaciones internacionales (Universidad de Belgrano) y derecho (Universidad de Buenos Aires). Obtuvo una beca posdoctoral del Programa de Drogas, Seguridad y Democracia del Social Science Research Council.

Profesor de ciencia política de la Universidad de San Andrés. Actualmente desarrolla un programa de investigación vinculado a las relaciones entre criminalidad organizada, política y policía en Argentina.

GUILLERMO GARAT

Licenciado en comunicación por la Universidad de la República, Montevideo.

En 2012 publicó el ensayo periodístico “Marihuana y otras yerbas: prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay”. Desde entonces escribe ensayos, *papers*, artículos y crónicas periodísticas en medios de comunicación uruguayos y regionales sobre políticas de drogas y su impacto en las sociedades.

También escribió *El camino: cómo se reguló el cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales*. Ha colaborado *free lance* para medios locales y globales como Deutsche Welle, Al Jazeera, EFE, *Le Monde Diplomatique*, *Revista Anfibia* y otros en Uruguay, sobre asuntos políticos y sociales.

JUAN CARLOS GARZÓN-VERGARA

Politólogo por la Universidad Javeriana, especialista en teoría y resolución de conflictos armados por la Universidad de los Andes, con maestría en estudios latinoamericanos por la Universidad de Georgetown (Estados Unidos).

Es investigador del Woodrow Wilson Center (Washington) y de la Fundación Ideas para la Paz (Colombia). Actualmente coordina el proyecto Crimen organizado y economías criminales del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown.

Asesora al Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia en asuntos vinculados con la po-

lítica de drogas. Además, se desempeña como consultor internacional en seguridad y política criminal.

Fue parte del equipo de analistas del “Reporte sobre el problema de las drogas en las Américas” e investigador del *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, editado por el PNUD en 2013.

FRANCINE JÁCOME

Antropóloga con estudios de posgrado en ciencias políticas.

Es investigadora en el Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (Invesp), y a partir de 2000, su directora ejecutiva.

Forma parte del equipo que dirige el proyecto Reformas políticas y movimientos sociales en la región andina, y del equipo hemisférico que lleva adelante el proyecto Participación ciudadana en el proceso de Cumbres de las Américas.

En los últimos años ha hecho varias publicaciones sobre seguridad regional, fuerzas armadas y seguridad en Venezuela, así como sobre populismo en la región andina.

Autora de artículos publicados en revistas nacionales e internacionales, así como de capítulos en volúmenes colectivos editados en Venezuela y el exterior.

BORIS MIRANDA

Especializado en narcotráfico, seguridad e investigación en Bogotá, Montevideo, Lima, Washington, San Diego y La Paz. Periodista, investigador y docente.

Actualmente trabaja en BBC Mundo.

Docente de periodismo multimedia y tecnologías digitales en Quito, Potosí, Trinidad, Cochabamba, Tarija, Sucre, El Alto, Santa Cruz y La Paz. Colaboró con Deutsche Welle, Al Jazeera, Discovery Channel, Hispan Tv, Russia Today y medios bolivianos.

Autor de libros de crónicas y ganador del Premio Nacional de Periodismo Digital 2012, entre otras distinciones.

JORGE VICENTE PALADINES

Licenciado en ciencias sociales y políticas y abogado por la Universidad de Guayaquil, con un máster en ciencias sociales con mención en estudios políticos de Flacso.

Profesor de criminología crítica y política criminal de la Universidad Andina Simón Bolívar y de la Universidad San Carlos de Guatemala.

Ha sido investigador regional para el Ecuador de Wola y TNI sobre la política y legislación de drogas, 2011-2012, miembro del Colectivo de Estudios Drogas y Derechos (CEDD) y defensor público provincial del distrito de Pichincha (Quito) de la Defensoría Pública del Ecuador.

ARABESKA SÁNCHEZ

Licenciada en derecho penal, diplomada universitaria en violencia y convivencia social, con maestría en administración de proyectos y estudios en seguridad humana.

Actualmente ejerce como investigadora, consultora y asesora en materia de seguridad.

Tiene veintitrés años de experiencia en investigación criminalística forense, docencia policial e investigación académica sobre la violencia y la criminalidad en Honduras.

RICARDO SOBERÓN GARRIDO

Abogado, M.A. en relaciones internacionales y seguridad internacional por la Universidad de Bradford (Inglaterra).

Actualmente, director del CIDDH y analista en materia de seguridad y políticas de drogas en la región andina.

Expresidente Ejecutivo de Devida.

MARIO TORRES ROMERO

PhD. en ciencias políticas por la Universidad Ludwig Maximilian, Múnich. Bachellor relaciones internacionales por la Universidad Autónoma de Centro América, San José. Estudios de derecho en la Universidad de Managua.

Profesor universitario en Nicaragua, investigador y consultor en asuntos de migraciones internacionales, democratización, sistemas electorales, derechos humanos y seguridad ciudadana.

EDUARDO VERGARA

Cientista político por la University of Portland, MAC por California State University, MPA por el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po) y con estudios avanzados en políticas de drogas, derechos humanos y planificación de escenarios.

Director-fundador de Asuntos del Sur y del Observatorio Latinoamericano de Políticas de Drogas y Seguridad Humana.

Miembro del Observatorio del Crimen Organizado en América Latina y el Caribe. Coautor del libro *De la represión a la regulación. Propuestas para reformar las políticas contra las drogas*, Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), 2013, y de artículos académicos.

JULIÁN WILCHES

Politólogo por la Universidad de los Andes, con máster en periodismo por la Universidad Alcalá de Henares.

Subdirector nacional de Articulación Interinstitucional de la Fiscalía General de la Nación.

Fue director de política de drogas en el Ministerio de Justicia y del Derecho entre 2012 y 2014, cargo desde el cual promovió la actualización y generación de evidencia en relación con el asunto. Participó en la creación de la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia y ejerció su secretaría técnica. También fue asesor del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos y tiene más de diez años de experiencia en asuntos relacionados con la política de drogas.

ALDO ZAIDEN

Psicólogo y psicoanalista, maestro en ciencias sociales por la Universidad de Brasilia.

Actualmente, además de su actividad de psicoanalista en São Paulo, es miembro del Consejo Consultivo de la Plataforma Brasileira de Políticas de Drogas (PBPD) y coordinador de la Rede Pense Livre-Instituto Igarapé.

Fue coordinador nacional de Salud Mental y Combate a la Tortura de la Presidencia de la República y consejero del Ministerio de Salud en el Consejo Nacional sobre Drogas, y del Ministerio de Justicia durante los gobiernos de los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff.