

## Cómo comprender y abordar el crimen organizado en los estudios sobre el mercado ilícito de drogas

Ernesto Cortés

**Resumen:** *El crimen organizado es un fenómeno complejo y en constante cambio, que además produce un gran impacto negativo a muchas personas, instituciones, Estados y al medio ambiente. Especialmente si nos referimos al tráfico de drogas, en donde la mayoría de los daños son producidos por la misma ilegalidad del mercado y las políticas de control prohibicionistas basadas en el derecho penal. En este documento se hace referencia a los elementos que se encuentran asociados al crimen organizados desde el tráfico ilícito de drogas; estructuras de actores involucrados, políticas implementadas y su deficiencia frente al fenómeno, finalizando con una serie de recomendaciones desde un enfoque de seguridad humana como cambio en el concepto de seguridad y un fortalecimiento de políticas sociales y económicas.*

### Introducción

El crimen organizado es un fenómeno complejo y en constante cambio, que además produce un gran impacto negativo a muchas personas, instituciones, Estados y al medio ambiente. Especialmente si nos referimos al tráfico de drogas, en donde la mayoría de los daños son producidos por la misma ilegalidad del mercado y las políticas de control prohibicionistas basadas en el derecho penal. Aunque los objetivos de las Convenciones Internacionales de control de drogas se refieren a la protección a la salud y el bienestar de la humanidad, las políticas y estrategias implementadas por muchos países se han orientado a la represión y el derecho penal como forma de alcanzarlos.

Baratta (1991) señala que la política de criminalización de ciertas drogas, constituye un sistema “autorreferencial”, es decir un sistema que se autorreproduce ideológica y materialmente. Este puede ser representado con un círculo cerrado donde cada uno de los actores que participan del mismo (políticos, jueces, médicos, instituciones, medios de comunicación, traficantes, consumidores, etc.) reproducen un discurso homogéneo y altamente resistente al cambio, por lo que resulta muy difícil de modificar. Este discurso se traduce en políticas públicas que no están basadas en evidencia, sino más bien en prejuicios y mitos sobre las drogas, que terminan etiquetando y estigmatizando a las personas que las consumen o las comercializan, que se convierten en los chivos expiatorios de un modelo altamente refractario a la crítica y el cambio social.

Como parte del reduccionismo conceptual, el “problema de las drogas” se suele restringir a un fenómeno económico separando el consumo (demanda) y el tráfico (oferta), siendo el primero abordado por políticas sanitarias y el segundo por políticas de seguridad y penales; es decir desde modelos epistemológicos “médico-sanitario” y el “jurídico-penal” (Del Olmo 1987). Romaní (2004) incluso señala la existencia de un modelo jurídico-sanitario, tomando en cuenta que muchos países mantienen la idea errada que criminalizar el consumo de drogas es una acción Estatal efectiva y válida. En este amplio abanico de comportamientos considerados ilícitos relacionados con las drogas, podemos encontrar todo tipo de perfiles de personas u organizaciones, las cuales dependiendo de la percepción social y la situación legal, pueden ser vistas por el sistema de salud como “adictos” (enfermos) o por el sistema de justicia como “narcotraficantes” (delincuentes) (Del Olmo, 1987). Estas etiquetas se utilizan para reducir la complejidad del fenómeno y facilitar un posicionamiento al respecto, especialmente cuando es un tema tabú como las drogas, que se podrían entender como representaciones sociales que tienen un fuerte arraigo en la sociedad.

El estigma asociado a las drogas y las personas que las consumen o las venden también facilitan negar el poco avance que se ha tenido en el campo, así como la posibilidad de implementar reformas políticas que realmente puedan llevar a una mejora en la salud y el bienestar social. Este estigma ha sido ampliamente analizado en muchas investigaciones sociales, e incluso hubo una resolución en la Comisión sobre Estupefacientes en 2018 que hace un llamado a cambiar la percepción que se tiene sobre las personas que usan drogas y la necesidad de implementar medidas proporcionales para atender el consumo y la venta de las mismas (ONU/CND, 2018).

Es por esto que se parte de la teoría de la complejidad, como un referente epistemológico que cuestione el reduccionismo imperante en la discusión sobre el tráfico de drogas, buscando generar nuevas formas de entender y posicionarnos sobre la realidad en que vivimos. En este marco, la teoría de la complejidad elaborada por Morin nos obliga a desaprender y reaprender el mundo en que vivimos, superando los enfoques simplistas y dicotómicos, observándolo de manera global las relaciones y contextos donde se desarrollan los comportamientos humanos. Desde esta teoría, la incertidumbre juega un papel clave, por lo que se debe poner en práctica las habilidades de reflexividad y creatividad (Barberousse, 2008).

Ahondar en esta complejidad del mercado ilícito de drogas y el crimen organizado asociado, nos ayudará a aproximarnos de forma distinta y pensar nuevas formas de

reducir los daños que éste produce en nuestras sociedades. Para esto, el texto se divide en cuatro partes, iniciando con una discusión teórica del crimen organizado y su reducción a las organizaciones criminales. Seguido se ahonda en la descripción de estas agrupaciones delictivas y su participación en el mercado ilícito de los drogas. La tercer parte se refiere a los abordajes de los estados centroamericanos en relación al mercado ilícito de drogas y su impacto social, para cerrar con recomendaciones específicas desde un enfoque de reducción de daños de la violencia y la garantía de principios legales básicos como la del último ratio, proporcionalidad, debido proceso y subsidiariedad.

### **Crimen Organizado. Reduccionismo de un fenómeno complejo**

Según Zaffaroni (1996), el crimen organizado es una categorización frustrada que no está basada en evidencia científica, sino más bien en relaciones de poder legitimadas mediante legislación e institucionalidad pública, y con el apoyo de los medios de comunicación masiva. *“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).

Parte del problema de esta categorización es la vinculación directa del Crimen Organizado con las organizaciones criminales, que sin duda está presente dentro de la ecuación, pero que no lo delimitan por completo. Este es un ejemplo del enfoque simplista que se debe evitar desde la teoría de la complejidad, ya que se reduce la globalidad del fenómeno en una de sus particularidades: el grupo organizado que cometió un delito. Este tipo de razonamiento se utiliza frecuentemente con temas tabú, ya que ayuda a reducir la ansiedad que genera la incertidumbre y el miedo a lo desconocido. Este es un razonamiento que obnubila la percepción sobre el fenómeno, enfocándose solo en las empresas ilegales que cometen los delitos graves, ignorando sus redes o vínculos con empresas u organizaciones lícitas, que incluso pueden ser parte del aparato estatal.

Se podría decir que el problema surge desde la misma la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada (Convención de Palermo), ya que en ningún momento define que es la Delincuencia Organizada, pero si lo hace con el “grupo delictivo organizado” y los “delitos graves asociados”. Literalmente, este grupo delictivo organizado se entiende 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).

Las mismas legislaciones de los países centroamericanos también toman esta definición, como un hecho agravante en la comisión de delitos relacionados con drogas. En el caso de drogas, en la mayoría de los países la participación en un grupo delictivo implica un aumento sustancial al máximo de la pena, que de por sí son sumamente altas en comparación con otros delitos como el robo agravado o los abusos sexuales. De hecho, uno de los principales problemas que existen en la mayoría de los países de la región es la misma penalización del consumo de drogas, pero principalmente por comportamientos relacionados con la producción, distribución o venta de drogas, que en todos los países son considerados como delitos graves y sus penas sumamente desproporcionales. (Ver Tabla 1).

**Tabla 1. Penas de prisión por delitos de drogas en Centroamérica**

|                          | <b>Costa Rica</b> | <b>Guatemala</b>          | <b>Honduras</b>           | <b>El Salvador</b>        | <b>Nicaragua</b> | <b>Panamá</b>             |
|--------------------------|-------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|------------------|---------------------------|
| Siembra y cultivo        | 8 a 15 años       | 5 a 20 años               | 9 a 12 años               | 5 a 15 años               | 5 a 15 años      | 5 a 10 años               |
| Manufactura y extracción | 8 a 15 años       | 8 a 20 años               | 9 a 15 años               | 10 a 15 años              | 20 a 25 años     | 5 a 10 años               |
| Venta o tráfico          | 8 a 15 años       | 12 a 20 años              | 15 a 20 años              | 5 a 15 años               | 10 a 20 años     | 5 a 10 años               |
| Tráfico internacional    | 8 a 15 años       | 12 a 20 años              | 15 a 20 años              | 5 a 20 años               | 20 a 30 años     | 8 a 15 años               |
| Organización criminal    | 8 a 20 años       | Aumenta seis a ocho años. | Aumenta la pena 1/3 parte | Aumenta la pena 1/3 parte | Duplica la pena  | Aumenta la pena 1/4 parte |

Fuente: Tomado de Cortés y Amighetti (2015)

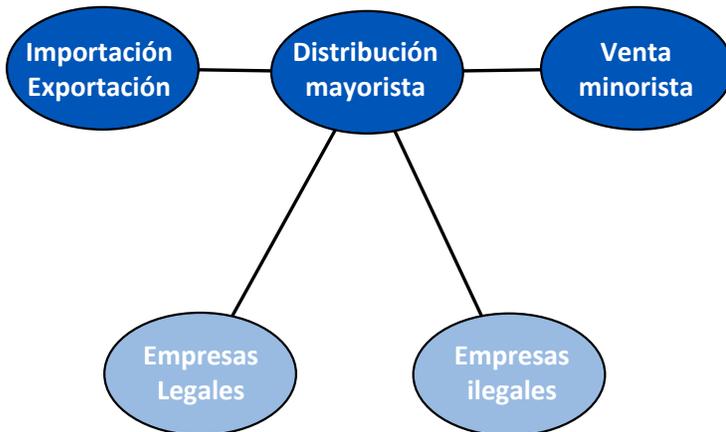
Es así que el crimen organizado es una categoría amplia y difusa, tanto a nivel legal, político y sociológico. Por otro lado, esta ha resultado ser una categoría muy exitosa para la expansión punitiva de los Estados y la criminalización de las poblaciones más vulnerables y marginadas. El mismo se adapta muy bien a los enfoques contemporáneos de derecho penal de emergencia (Agambem 2003), basados en el control a la diferencia y lo desconocido por medio de la expansión de las instituciones

policiales, militares, judiciales y penitenciarias. Los medios de comunicación también juegan un papel clave para desplazar la evidencia científica por discursos populistas y discriminatorios, donde priman las opciones penales sobre cualquier otro medio de control Estatal (Garland, 2005).

Una estrategia para salir de este reduccionismo y analizar la complejidad del fenómeno de crimen organizado es señalada por Zaitch (2009), que propone distinguir la participación de los distintos actores en el mercado ilícito, su naturaleza económica y estatus legal. Esto implica reconocer que existen colaboraciones (voluntarias o impuestas) de personas o grupos para cumplir una gran variedad de tareas necesarias para completar el proceso mercantil vinculado al tráfico de drogas. Aunque el mercado internacional de drogas es altamente cambiante y poco predecible, el autor define tres niveles generales: importación-exportación, distribución mayorista y venta minorista al consumidor final (también conocida como microtráfico). *“Aunque en muchos casos esta separación es simplemente analítica, se trata de tres niveles con políticas e intervenciones específicas y con daños potenciales de distinto calibre.”* (Zaitch 2009: 54)

Por otro lado, también se debe diferenciar entre empresas legales e ilegales, y en las mismas las posiciones que ocupan sus actores. Ya sea como “jefes” que toman decisiones o invierten capital, o de los “empleados” directos o subcontratados que cumplen órdenes

**Figura 1. Niveles y actores del mercado ilícito de drogas**



Fuente: Zaitch 2009

sin invertir capital. La legalidad de las empresas es otro aspecto relevante a tomarse en cuenta, ya que dentro de las empresas “ilegales” existen redes informales o empresas fachada y dentro de las “legales” pueden ser empresas farmacéuticas, de transportes, bares, restaurantes, etc. En la Figura 1 se puede visibilizar estas diferencias entendiendo el mercado ilícito de drogas como transacciones entre los distintos tipos de niveles y actores según tareas específicas.

Esta conceptualización es útil para para aproximarse al crimen organizado desde otra perspectiva, entendiendo que el concepto no se acota solamente a las empresas o agrupaciones delictivas para analizar las relaciones y redes de actores y procesos. Estos aspectos son claves para pensar y diseñar políticas públicas que realmente logren reducir los impactos negativos que produce el crimen organizado, partiendo del hecho que muchos de los daños son producidos por las mismas políticas que lo prohíben y criminalizan a las personas que se encuentran en el mercado ilícito de drogas (Baratta 1991).

Un elemento clave que no se menciona en este esquema es la participación del Estado, que se ve afectado por la corrupción, así como los costos económicos y sociales de la represión de las organizaciones criminales. Por otro lado, las empresas ilegales también son diversas y complejas según los actores y su participación en el mercado ilícito de drogas, donde se podrían visibilizar una gran cantidad de agrupaciones delictivas con impactos muy distintos en la salud, la seguridad, la política o la economía de un país.

Es necesario abrir el concepto sobre crimen organizado y su vinculación con el mercado ilícito de drogas. Partiendo del hecho que en el mismo interactúan empresas legales e ilegales, así como el aparato estatal que lo permite o combate. Es así que el crimen organizado incluye organizaciones criminales, pero no lo delimitan, ya que abarca toda una serie de relaciones comerciales y actores en diferentes niveles de participación. Un elemento básico de este análisis es sobrepasar este reduccionismo teórico y reflexionar desde un modelo ecológico sobre los vínculos que facilitan su funcionamiento y continuidad.

## **Empresas ilegales y la criminalización de los eslabones más bajos**

Las organizaciones criminales pueden ir desde desde complejas estructuras empresariales con jerarquías bien definidas y procesos articulados por cientos de personas en distintos países del mundo. Hasta un grupo pequeño de familiares que viven en graves

condiciones de vulnerabilidad económica y social en una comunidad urbano marginal que se dedican a vender pequeñas cantidades de drogas. Aun así, en este caso tampoco se mira el fenómeno desde esta complejidad, el discurso oficial les engloba a todas dentro del mismo parámetro, ya que independientemente de la labor que realicen, todas las organizaciones están compuestas por más de tres personas y todo comportamiento relacionado con el tráfico de drogas es considerado un delito grave.

Esta es la representación de las empresas ilícitas que participan del mercado de drogas como si fueran todas una sola, que poseen la misma capacidad de control territorial, poder de corrupción y producen los mismos niveles de violencia, se puede reducir utilizando el prefijo “narco”, el cual tiene un gran peso estigmatizante hacia las personas, comportamientos, animales u objetivos que se adhiere. Agregar este prefijo a una palabra inmediatamente cobra un significado maligno despreciable ante la sociedad y los titulares de los medios de comunicación es utilizado a repetición, así como por los policías, fiscales, jueces, políticos y la sociedad en general.

Se podría decir que este prefijo sintetiza el reduccionismo epistemológico sobre el crimen organizado relacionado al mercado ilícito de drogas, conocido popularmente como “narcotráfico”. Resulta interesante conocer que el mismo remite a la palabra “narcótico”, proveniente del inglés “narcotic” que es utilizado en los mismos instrumentos y agencias de las Naciones Unidas dedicados a su control. Aun así la traducción correcta de la palabra al español es “estupefaciente” y no “narcótico”, el cual remite principalmente a sustancias depresoras del sistema nervioso central como los opioides.

Este prefijo se utiliza de una gran cantidad de maneras para describir las acciones de las empresas ilícitas como “narcoactividad”, ya sea que estén dedicadas a la producción en “narcocultivos” o “narcobodegas”, así como en el almacenaje en “narcobodegas”, o al transporte por medio de “narcobuses”, “narcoaviones” o “narcotaxis”. Las personas dedicadas a la venta también llevan su carga estigmatizante, como son las “narcofamilias” o incluso las “narcoabuelas” o “narcoadictos”. Esta idealización simplista de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas también se extiende fuera del contexto criminal, para visibilizarse en géneros musicales como los “narcocorridos” o cinematográficos como las “narconovelas”.

Salta a la luz la relevancia que tiene el “narcotráfico” en la opinión pública y como los medios de comunicación y las instituciones penales lo replican como parte del discurso

populista de seguridad ciudadana. Podríamos hablar de una fetichización del mercado ilícito de drogas, donde la misma prohibición definida por los Estados es un elemento central para su distribución social y glorificación mediática. Es por esto que a pesar de que constantemente se anuncie sobre toneladas de drogas decomisadas, o la captura de personas pertenecientes a organizaciones criminales dedicadas a este negocio, nadie cuestiona la efectividad de estas acciones ni critican los fracasos de las actuales políticas de control de drogas para mejorar la salud y el bienestar de la humanidad.

El reducir el crimen organizado a las empresas ilícitas, invisibiliza estas relaciones con actores “legales”, que participan voluntaria o involuntariamente en los procesos de producción (insumos para el cultivo o precursores químicos para el procesamiento), transporte (terrestre, aéreo o marítimo), seguridad (en las rutas de tránsito o las zonas de venta), financieros (lavado de dinero), o distribución (empaquetado, espacios seguros para la venta, corrupción policial). Es así que en el concepto de organización criminal se pueden incluir empresas o agrupaciones con distintas muchas dimensiones y número de miembros, participación en el mercado y el daño que producen a la sociedad.

**Tabla 2. Ejemplos de actores que participan del mercado ilícito de drogas**

|                                 | <b>Empresas legales</b>  | <b>Empresas ilegales</b>  |
|---------------------------------|--|---|
| Importación-Exportación         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Puertos aéreos o marítimos</li> <li>• Aduanas o empresas de importación</li> <li>• Exportación de frutas como piña, banano, melón</li> <li>• Agentes inmobiliarios</li> <li>• Bancos u otras entidades financieras</li> </ul> | Organizaciones complejas como: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartel de Sinaloa en México</li> <li>• Cartel de Cali en Colombia</li> <li>• Oficina de Envigado en Colombia</li> <li>• Cartel de Taxis en El Salvador</li> </ul> |
| Distribución mayorista          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios de transporte terrestre, marítimo o aéreo.</li> <li>• Servicios de correo o mensajería</li> <li>• Servicios de seguridad privada</li> </ul>   | Grupos de contrabando como: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Perrones en El Salvador</li> <li>• Los Cachiros en Honduras</li> <li>• Los Tarzanes en Nicaragua</li> <li>• Los Moreco en Costa Rica</li> </ul>                  |
| Venta minorista. (Microtráfico) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas farmacéuticas</li> <li>• Bares o restaurantes</li> <li>• Bienes raíces</li> <li>• Servicios de mensajería</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pandillas o “maras”.</li> <li>• Correos humanos o “mulas”</li> <li>• Grupos familiares pequeños en comunidades urbano marginales</li> </ul>  |

Fuente: Zaitch (2009)

Esto genera conjeturas sobre la capacidad y control de actuación de la organización criminal, como si fuera lo mismo un “cartel” mexicano dedicado a la producción o transporte internacional de drogas, a una “mara” salvadoreña que controla la venta de drogas en un barrio, así como el de una familia que vende pequeñas cantidades de drogas desde su hogar. Utilizando el mismo esquema que propone Zaitch (2009) de las tres formas de participación en el mercado ilícito de drogas, se pueden describir algunas de las empresas legales y legales.

Esta diferenciación entre empresas legales e ilegales, así como el nivel de participación en el mercado es crucial a la hora de implementar políticas de reducción de daños. Aún más si se diferencia entre la posición que ocupan estas personas que incluso pueden apuntar a subcategorías especiales como los correos o mulas, o los grandes jefes a nivel de exportación.

El hecho de que los mercados sean ilícitos aumenta los riesgos laborales de los actores involucrados en el mercado, ya sea que participen de empresas legales o ilegales, así como las ganancias. Esto genera una variable artificial que aumenta el valor del producto, y fomenta un esquema de mercantilización salvaje, donde las reglas las definen los actores que tengan más poder económico y bélico (Baratta 1991). Al no haber ningún tipo de regulación laboral, sino más bien penal, es común que las personas ubicadas en los niveles más bajos del mercado (productores, cultivadores, vendedores al menudeo y usuarias) sufran las mayores consecuencias negativas por parte de las organizaciones criminales para las que trabajan o comercian, así como de las autoridades de seguridad estatal.

En los últimos años ha quedado claro que enfocar las políticas de drogas solamente desde el modelo jurídico penal no ha logrado disminuir la comercialización ni el consumo de drogas, sino que más bien ha contribuido a la difusión de estas prácticas hacia otros países que antes no estaban tan involucrados en la producción o distribución de drogas y que tenían índices bajos de consumo. Esta guerra también tiene consecuencias “no intencionales”, resultado de utilizar solamente el derecho penal como medio para el control social de las personas que trafican y que usan drogas.

La difusión tráfico de drogas a países colindantes con aquellos centrales en el proceso de producción y distribución de las sustancias se ha llamado “efecto globo”. Un ejemplo se deriva de la fumigación área y destrucción de plantaciones en Colombia, hizo proliferar el cultivo en países vecinos como Bolivia y Perú. Otro más reciente es el “efecto

cucaracha”, derivado de la guerra contra las drogas iniciada en el 2006 en México por el presidente Felipe Calderón, la cual ha llevado a un aumento en la violencia en América Central, principalmente en Guatemala, Honduras y El Salvador (Chalk 2011)

De hecho, no es casualidad que los tres países del llamado Triángulo Norte sean los que han reducido más la tasa de homicidios en los últimos años, partiendo del hecho que llegaron a niveles exorbitantes. Pero principalmente Honduras y El Salvador, que demostraron fehacientemente que las políticas de mano dura y combate directo a las organizaciones criminales tienen un efecto directo en el aumento de la violencia homicida.

### **Impacto de las políticas de mano dura y la guerra contra las drogas**

El endurecimiento de la legislación penal en la región latinoamericana inició en la última década del siglo XX, con el agotamiento del Estado benefactor y el auge del modelo económico neoliberal. Esto también incluye la penalización de comportamientos relacionados con drogas, especialmente después de la Convención contra el Tráfico Ilícito de 1988, que introdujo toda una serie de medidas de política criminal como policiales de entregas vigiladas, encubrimiento y colaboración en investigaciones, controles a personas o instituciones financieras entorno a la ocultación, movilización de capitales provenientes del narcotráfico, control y fiscalización de precursores químicos y mecanismos de colaboración multilateral y extradición de personas (Corda, 2017).

Estos avances dejan claro el enfoque centrado en la represión en contraposición de la ampliación y especialización de los servicios sociales y de salud para las personas que usan drogas, así como oportunidades educativas o laborales para pequeños vendedores y cultivadores. Las políticas implementadas provienen del discurso de la guerra contra las drogas, que se ha convertido en un gran constructo que justifica las medidas excepcionales que toman los Estados para salvaguardar la seguridad de su población, a costa de los derechos fundamentales de algunas cuantas personas etiquetadas como el “enemigo”. El principal problema de este tipo de políticas criminales es que se centran en el derecho penal como única herramienta estatal de control social.

En este caso, la guerra contra las drogas ha ofrecido a los Estados desde hace más de cuarenta años la posibilidad de implementar un estado de emergencia y excepción, que permite desde el uso justificado de la violencia, hasta el terrorismo de Estado con tal de crear un “mundo libre de drogas”. (De Rementería 2009) señala que *“la guerra contra las drogas es la forma encubierta de controlar a toda la sociedad, pero sobre todo a sus*

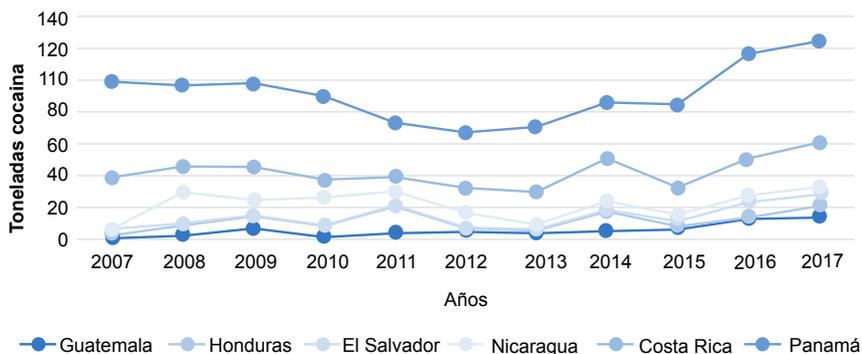
*segmentos más vulnerables, mediante el uso organizado de la violencia pública y social, el poder penal y el poder mediático. Está claro que la criminalización de las drogas tiene como finalidad la criminalización de los pobres, los jóvenes, las mujeres, los migrantes y otras minoras: las más vulnerables y, por lo tanto, las más peligrosas.” (p.72).*

La guerra contra las drogas tiene una función interna que responde no sólo a la exclusión practicada por la nueva economía neoliberal, sino también a las viejas prácticas racistas de la sociedad estadounidense. Pero también cumple una función externa asociada a un nuevo patriotismo, religioso y estatista, exacerbado por la presencia de un enemigo exterior y la justificación para su represión (Anitua 2005). Este además coincide directamente con los cambios sucedidos a finales la década de los ochentas y la necesidad de justificar su control geopolítico en América Latina y otras zonas de conflicto bélico luego de la caída del movimiento comunista. Es por esto que la “lucha contra el narcotráfico” rápidamente se convirtió en la justificación para las incursiones estadounidenses en la región y como forma de manipular el apoyo económico y militar (Isacson et al. 2014).

De esta forma, la guerra contra las drogas funciona como este elemento discursivo que orienta las políticas de control de drogas desde el modelo jurídico penal, y por lo tanto midiendo el éxito utilizando variables solamente del accionar de instituciones represivas. En vez de evaluar las mejoras en la salud o la seguridad, las cifras publicadas para demostrar el éxito de las políticas se refieren exclusivamente a la cantidad de drogas incautadas y las personas u organizaciones detenidas. De hecho, como se puede ver en los gráficos sobre cantidad de cocaína y cannabis decomisado en los países centroamericanos, este tipo de indicadores no dicen más que el trabajo que realizan las agencias policiales o de las rutas de tráfico internacional.

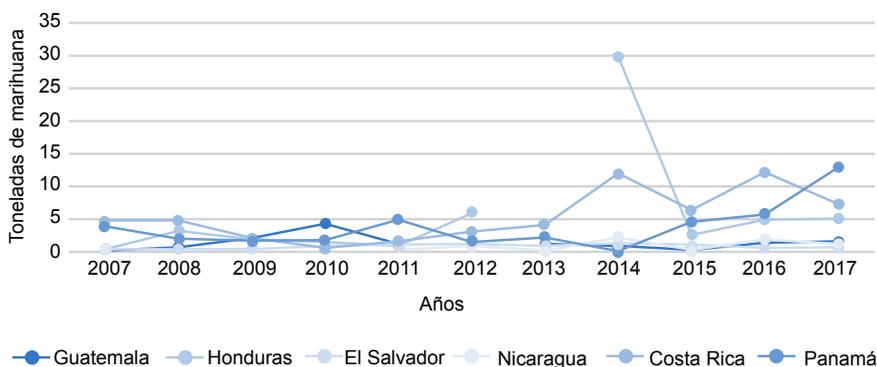
Según las cifras presentadas, se muestra a que Costa Rica y Panamá como los países donde más se realizan acciones de incautación de drogas, principalmente cocaína, lo cual podría tener relación directa con la cercanía a Colombia, el mayor productor y exportador de esta sustancia a nivel mundial. Se desconoce las razones para esta enorme variabilidad en las incautaciones por año y por país, lo que tampoco permite entrever tendencias en los mercados o en la acción policial. Igualmente, los indicadores de incautación de cannabis también muestran problemas importantes, especialmente con el caso de Honduras que a pesar de no registrar datos en el año 2013, para el 2014 llega a un máximo de 29 toneladas, superando por mucho cualquier otra cifra del mismo u otros países.

**Gráfico 1. Incautaciones anuales de cocaína en toneladas, para los países centroamericanos. Periodo 2007-2017**



Fuente: Elaboración propia. Datos de UNODC <https://dataunodc.un.org>

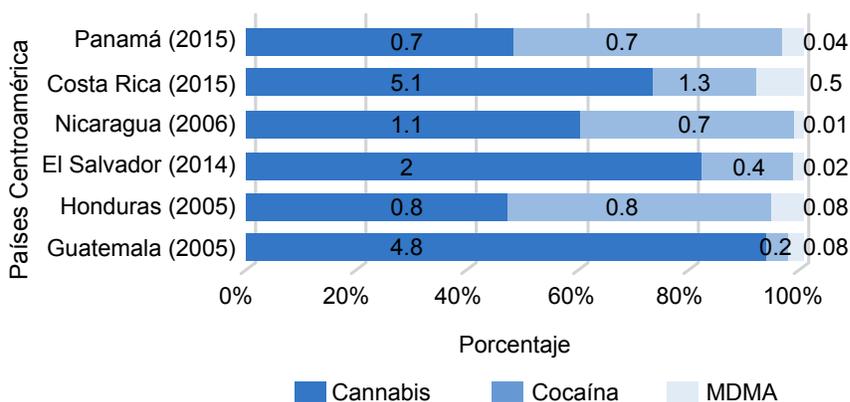
**Gráfico 2. Incautaciones anuales de marihuana en toneladas, para los países centroamericanos. Periodo 2007-2017**



Fuente: Elaboración propia. Datos de UNODC <https://dataunodc.un.org>

Los datos sobre incautación de marihuana presentan en varios países presentan vacíos de información, lo que indica dificultades en la recolección y presentación de esta misma. De todas formas, estos datos no guardan ninguna relación con los datos sobre consumo de drogas o violencia, que deberían ser los más relevantes para determinar los avances y efectividad. De hecho, como se puede observar en el *Gráfico 3*, países como Honduras, Nicaragua y Guatemala los indicadores de consumo tienen más de 10 años de haberse obtenido por medio de encuestas que suelen efectuarse cada tres o cinco años.

**Gráfico 3. Porcentaje de consumo anual de las principales drogas en centroamérica, según país.**



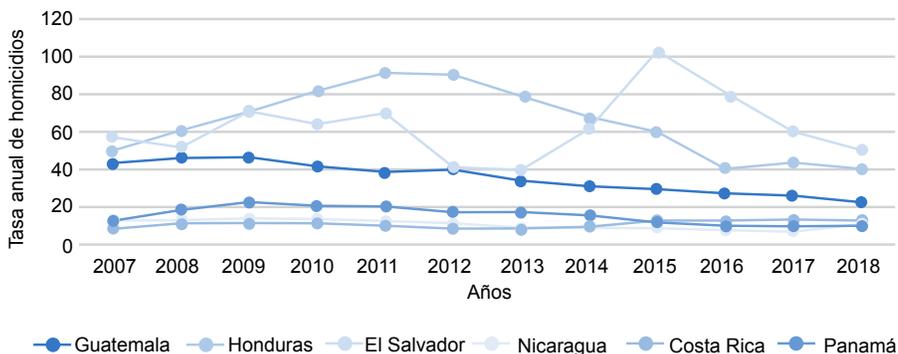
Fuente: Elaboración propia. Datos de UNODC <https://dataunodc.un.org>

Este gráfico también demuestra que la región centroamericana continua siendo una zona de paso y almacenamiento de drogas, ya que los indicadores de consumo son relativamente bajos en comparación con el resto del continente. Por otro también señala que mientras que la cocaína es una sustancia que sin duda esta de tránsito, la marihuana está un poco más posicionada en los mercados locales, lo que implica distintos tipos de actores y procesos mercantiles, y por lo tanto de intervenciones por parte de los gobiernos. La evidencia también muestra que las organizaciones criminales más violentas están asociadas a la cocaína, en cualquiera de los niveles de participación en el mercado ilícito, pero principalmente en el tráfico internacional o distribución mayorista. Aun así, su impacto no es proporcional, tomando en cuenta la cantidad de actores que participan, capacidad bélica, control territorial o de rutas (UNODC, 2012).

Por otro lado, la aplicación de la política criminal también tiene consecuencias “no deseadas”, como la violencia homicida o la sobrecarga del sistema de justicia penal. De hecho, la mayoría de los daños que produce el mercado ilícito de drogas se debe a las mismas políticas y prácticas estatales que lo prohíben y combaten (Zaitch 2009). Aun así, debido al reduccionismo que impera en este fenómeno, recae sobre los eslabones más bajos del mercado y poblaciones más vulnerables, e invisibilizan su posición en el mercado y las relaciones que puedan tener las organizaciones criminales con empresas privadas e instituciones estatales.

Uno de los indicadores más claros sobre los daños que produce el crimen organizado es a la vida, que implica el derecho a no sufrir malos tratos, tortura o la muerte. El indicador clásico de esta consecuencia es la tasa de homicidios, aunque es muy difícil determinar qué tanta de la violencia es ocasionada por el mercado de las drogas, o por las instituciones estatales, más aun si los países no desagregan los datos y los difunden públicamente.

**Gráfico 4. Tasa anual de homicidios en centroamérica, por países.  
Periodo 2007-2018**



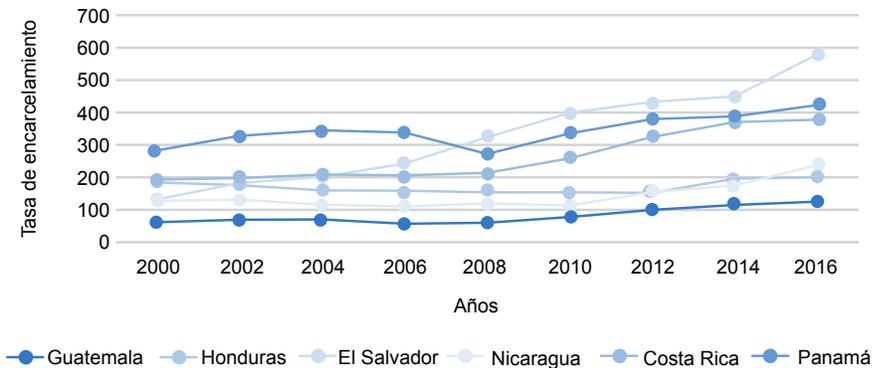
Fuente: Elaboración propia. Datos de UNODC <https://dataunodc.un.org>

Como se puede apreciar en el *Gráfico 4*, hay claras diferencias entre los países del norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) y los del sur (Nicaragua, Costa Rica y Panamá). Aun así, queda claro que las fluctuaciones están relacionadas a las políticas de “mano dura” que se han implementado en la región para combatir las pandillas o “maras”, pero también con la ofensiva del presidente Felipe Calderón (2006-2012) en México y el despliegue de la iniciativa Mérida, que diseminó a muchas organizaciones criminales por el territorio centroamericano (Ten Velde, 2012).

Por otro lado, las rutas de transporte de drogas también tienen un impacto importante en la tasa de homicidios, especialmente la cocaína que sale de Colombia hacia Estados Unidos y que gran parte pasa por Centroamérica. El hecho que esta región se haya convertido en la principal ruta de paso y almacenaje se debe al incremento del patrullaje marítimo de los Estados Unidos desde finales de la década pasada (Isacson et al. 2014). Esta realidad se incrementa cuando existen situaciones de crisis económicas o políticas que limitan las capacidades del Estado para controlar su territorio, como fue el caso de Honduras en 2009 y el posterior incremento de homicidios en ciudades como San Pedro Sula donde se redirigió el tráfico de cocaína (Jaitman, 2017)

Estos gráficos muestran más sobre el actuar de la policía que de las tendencias del mercado ilícito de drogas. La poca claridad en el dato también demuestra la poca importancia que se le otorga al mismo, y se olvida las consecuencias que estas acciones tienen en el sistema penitenciario. En este caso, la tasa de encarcelamiento también funciona como un indicador clave para conocer el impacto de la política criminal. Esto tomando en cuenta que las tasas de encarcelamiento vienen en un aumento constante en todos los países de la región centroamericana y que un porcentaje representativo se encuentra encarcelado por delitos relacionados con drogas. De hecho, las tasas de encarcelamiento en que de El Salvador, Panamá y Costa Rica son las más altas de toda América Latina (ICPR 2019) (ICPS 2019).

**Gráfico 5. Tasa de encarcelamiento en centroamérica, según países.  
Periodo 2000-2016**



De las pocas investigaciones realizadas en la región latinoamericana sobre penalización y encarcelamiento relacionados con drogas, muestra que la gran mayoría de las personas encarceladas se encuentran en los niveles más bajos del mercado ilícito, principalmente cultivadores y pequeños vendedores o transportistas de drogas (Chaparro y Pérez-Correa 2017, Pérez-Correa et al. 2015). Conocer esta información en el contexto centroamericano no es sencillo, pero se puede partir de indicadores más generales sobre el accionar de los Estados y su impacto en la salud y la seguridad personal.

En estudios realizados en Costa Rica se mostró que cerca del 20% del total de personas encarceladas es por delitos relacionados con drogas, la gran mayoría por venta al menudeo, tomando en cuenta que entre las mujeres privadas del libertad este porcentaje representa más de la mitad del total de quienes están encarceladas (Cortés 2016). Esta situación con el encarcelamiento femenino también se observa en Panamá, donde un 70% de las mujeres están privadas de libertad por delitos menores relacionados con drogas (Rodríguez 2015). En ambos países, así como en gran parte de América Latina, ellas suelen ser madres y jefas de hogar, presentan un bajo nivel educativo y pocas oportunidades laborales, por lo que recurren a la venta o transporte de pequeñas cantidades de drogas como estrategia de sobrevivencia (Boiteux, 2017)

### **Conclusiones. Propuestas de políticas y nuevos abordajes desde la complejidad**

Si las políticas de control de drogas y lucha contra el crimen organizado no han logrado mejorar la salud y la seguridad de la población, al menos deberían evitar afectarla más. Esta discusión nos obliga a ampliar el panorama para entender mejor el mercado ilícito de drogas y los actores que allí participan, así como evaluar los riesgos que implica el desarrollo de políticas tradicionales basadas solamente en el derecho penal, que pueden ocasionar aún más daños que los que desean solucionar. Desde aquí se deben enfocar las acciones del Estado, en reducir al máximo los daños colaterales que pueden surgir de un mercado ilícito, como un asunto de desarrollo humano y no solo de política criminal. El argumento de la protección a la salud para justificar la criminalización y penalización desproporcional, no se sustenta empíricamente. El creer que la demanda se puede eliminar a partir de la prohibición y represión de la oferta desconoce criterios básicos de la economía, pero además atenta contra derechos fundamentales como el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de agricultura e incluso la propiedad privada (Szasz, 1992).

En primer lugar es necesario reflexionar sobre el estigma que viven las personas que usan y venden drogas, así como evaluar racionalmente el éxito que se ha tenido la criminalización y penalización desproporcional. Esto implica abrir la puerta a la complejidad y romper con los mitos y estereotipos reduccionistas de adictos (enfermos) y desviados (delincuentes) que nos han inculcado socialmente, para entender todos somos parte de un discurso que aumenta las condiciones de vulnerabilidad de ciertas poblaciones (INPUD, 2014).

Una opción para salir del reduccionismo penal que nos ha hundido el discurso de guerra contra las drogas, es mediante el concepto 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. (PNUD, 1994).

La seguridad humana se centra en el empoderamiento de las personas y las comunidades, como actores de su propio desarrollo y capacidad de gestión de sus dificultades y la exigencia a las instituciones estatales de servicios básicos. Es un enfoque basado en la complejidad que involucra actores de una gran diversidad de áreas económicas, sociales, sanitarias y medioambientales. Estas son políticas integrales y transversales con enfoques de género, generacional e intercultural, que implica abordar los factores estructurales que desencadenan las situaciones de exclusión y marginación (Fernández, 2005).

El enfoque de derechos humanos debe ser la guía central; mejorar la salud y la reducción de la violencia los objetivos principales. No hay forma de garantizar condiciones mínimas de convivencia y seguridad solamente a partir de las políticas criminales y penal. Es necesario entender el fenómeno desde un enfoque amplio e integral, que involucre distintas áreas de la institucionalidad pública, así como de la sociedad civil, pero principalmente de las comunidades más afectadas y donde se desea realizar un mayor cambio.

Este cambio implica equilibrar la inversión pública hacia políticas sociales y sanitarias que fomenten el desarrollo económico y social de las comunidades en mayores situaciones de vulnerabilidad y violencia asociada al mercado ilícito de drogas, como barrios urbanos marginales, costas y fronteras. Un elemento clave es el acceso a servicios

de atención para personas que usan drogas, que no tenga barreras y no estigmatice o maltrate a los usuarios. En este sentido, se parte de la realidad que el consumo es un tema social y de salud, por lo que resulta indispensable promover reformas para la descriminalización del consumo y tenencia de drogas para consumo personal.

Esto nos lleva a un debate central en la búsqueda de reducir los daños que produce el “narcotráfico”, partiendo del hecho que la prohibición es la que generó el tráfico. La Comisión Global sobre Políticas de Drogas (2018) presenta argumentos muy sólidos para ir pensando y discutiendo modelos de regulación de los mercados ilícitos de drogas de forma progresiva, cautelosa y basada en evidencia, adaptados a las características y riesgos que tienen cada una de las sustancias, así como de los contextos económicos, culturales y políticos. Buscando el empoderamiento y participación de las comunidades más afectadas, para ocupar el vacío que dejarán las organizaciones criminales que manejaban el mercado.

*“Una defensa de la reforma más mesurada no ha afirmado que la regulación sea una “bala de plata” que resuelva los problemas del crimen organizado, pero ha quedado claro que una transición hacia la regulación puede reducir progresivamente la escala de los mercados de drogas ilegales, las actividades del crimen organizado y el daño que causan, y el poder e influencia general del crimen organizado”* (Comisión Global sobre Políticas de Drogas 2018, p.32)

La segunda recomendación se enfoca en fortalecer las políticas sociales y económicas en las comunidades más afectadas, partiendo del hecho que es la desigualdad estructural y la ausencia de oportunidades educativas, sanitarias y laborales que fomentan la participación y captura por parte del crimen organizado. Es urgente priorizar intervenciones preventivas y de apoyo a las víctimas de la violencia criminal y estatal 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).

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 (Garzón, 2014). De esta forma las instituciones policiales y de justicia deben priorizar la reducción de la violencia en lugar de la erradicación y la interdicción de drogas, por medio de estrategias de investigación criminal que redes

específicas pueden aumentar también la legitimidad de la policía y la seguridad de la comunidad. Por otro lado, un gran éxito también se expresa cuando las estrategias criminales se enfocan en las empresas legales necesarias para ejecutar las transacciones mercantiles, lo que implica dar seguimiento a insumos necesarios para la producción o transporte de drogas, así como a los bienes o capitales económicos.

Los datos muestran que las estrategias de mano dura y guerra contra las drogas en vez de reducir el problema lo aumentan, tanto en los niveles de violencia homicida como en la tasa de encarcelamiento. Aun así, esta violencia no parece tener una relación directa con los decomisos de drogas, ni con los niveles de consumo o encarcelamiento, lo que implica estrategias específicas para cada política en cuestión. A nivel internacional existen ejemplos de estrategias para reducir la violencia en el microtráfico, en especial lo que se llaman “mercados abiertos de drogas” que se dan en ciertas comunidades urbano marginales o con alta presencia de grupos criminales dedicados a la venta.

Entre estos se encuentran los enfoques de intervención en mercados de drogas (drug markets interventions), multidimensionales (pulling levers), de disuasión focalizada (focused deterrence) y de control de armas de fuego. Estos se fundamentan en estrategias de investigación criminal de largo plazo, junto con estrategias de colaboración institucional y comunitaria, con el fin de brindar opciones distintas a la penalización y el encarcelamiento, y empoderar a las personas y comunidades a continuar. Estas estrategias se deben adaptar al tipo de organización, su papel o participación en el mercado ilícito de drogas y al contexto social y cultural donde se desarrolla su trabajo (Stevens, 2013).

Por otro lado del sistema de justicia penal, también es necesario reducir el hacinamiento penitenciario y la carga económica y social del encarcelamiento masivo de personas que viven en graves condiciones de vulnerabilidad. 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 mercado ilícito de drogas, y desarrollando alternativas al encarcelamiento de las personas que están en los niveles más bajos del mercado. Este tipo de mecanismos se puede utilizar tanto antes de ingresar al sistema judicial, como durante el proceso penal o ya en el encarcelamiento (CICAD/OEA 2015). Un buen ejemplo sobre cómo introducir este principio es la reforma que redujo las penas de mujeres que introdujeran drogas a centros penales en Costa Rica, conocida como 77bis (Cortés 2016).

Es así, que a partir del reconocimiento de las características del crimen organizado y los actores que lo ponen en práctica, se pueden identificar daños específicos a la vida, la salud, la seguridad y la economía del país, que permite pensar políticas y estrategias que puedan abordar esta realidad de forma más efectiva.

Cabe resaltar la importancia de modificar los indicadores que se utilizan actualmente para medir el éxito de las acciones estatales en el control de drogas, ya que no dicen mucho sobre la calidad de la salud de la población, sino sobre las mismas acciones de las instituciones de seguridad y justicia penal; podría decirse que son indicadores de proceso en vez de impacto. Esto también nos lleva a reconocer que es indispensable contar con mecanismos de veeduría y rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas, a partir de indicadores de monitoreo basados en variables que muestren mejoras en la salud y seguridad de los y las habitantes de la región.

## Bibliografía

- Agamben, G. (2003). Estado de excepción. Homo Sacer II, I. Buenos Aires.
- Baratta, A. (1991). Introducción a una sociología de la droga: problemas y contradicciones del control penal de las drogodependencias”. En Escohotado, A. Baratta, A., González, S., Escribano, M., Zaragoza, J., González, C., y Funes, J. ¿Legalizar las drogas? Criterios técnicos para el debate. Editorial Popular. Madrid.
- Barberousse, P. (2008). Fundamentos teóricos del pensamiento complejo de Edgar Morin Revista Electrónica Educare, vol. XII, núm. 2. pp. 95-113 Universidad Nacional Heredia (UNA), Costa Rica
- Boiteux, L. (2015). Mujeres y encarcelamiento por delitos de drogas. Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho (CEDD). Ciudad de México.
- 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.
- Chalk, P. (2011). Latin American Drug Trade. Scope, Dimensions, Impact, and Response. RAND Corporation. Santa Monica, California.
- Chaparro, S., Pérez-Correa, C. (2017). Sobredosis carcelaria y política de drogas en América Latina. Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho (CEDD)/Dejusticia. Bogotá
- Comisión Global sobre Políticas de Drogas (2018). Regulación. El Control Responsable de las Drogas. CGPD.
- Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas / Organización de Estados Americanos (2015). Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento por los delitos relacionados con drogas. CICAD/OEA. Washington D.C.
- Corda, A. (2015). Reforma a las políticas de drogas en Latinoamérica: Discurso y realidad. Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho (CEDD). Ciudad de México.
- Cortés, E. (2016). Política criminal y encarcelamiento por delitos relacionados con drogas en Costa Rica. Asociación Costarricense para el Estudio e Intervención

en Drogas (ACEID), Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho (CEDD). San José, Costa Rica.

Cortés, E., Amighetti, D. (2015). Seguridad, crimen organizado y narcotráfico en Costa Rica: Desaciertos políticos y retos de reforma. En Niño, C, (Editora) Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2015. Fundación Friedrich Ebert en Colombia (Fescol)

Del Olmo, R. (1987). La cara oculta de la droga. Editorial Temis. Bogotá.

Fernández, J. (2005). Seguridad humana. Tesis doctoral. Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas. Programa de doctorado en seguridad y prevención.

Garland, D. (2005). 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. International Drug Policy Consortium (IDPC). Londres

ICPR (2019). World Prison Brief. University of London. Institute for Crime and Justice Policy Research. London

International Network of People Who Use Drugs (2014) Drug User Peace Initiative Stigmatising People who Use Drugs. INPUD. Londres

Isacson, A., Haugaard, L., Poe, A., Kinosian, A., y Withers, G. (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 D.C.

Jaitman, L (2017). Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, D.C.

Márquez, I. (1998). Drogas y debates: ¿monopolio del discurso adictivo? A fin de no psiquiatrizarse la dependencia. En Araña, X. y Márquez, I. (coordinadores) Los agentes sociales de ante las drogas. Madrid. : Dykinson

- Organización de Naciones Unidas (2000). Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Convención de Palermo. Nueva York
- Organización de Naciones Unidas (2018). Eliminación del estigma como barrera que limita la disponibilidad y la prestación de servicios de salud y atención y servicios sociales para las personas que consumen drogas. Comisión de Estupefacientes. 61er período de sesiones. Viena
- Pérez-Correa, C., Corda, A. y Boiteux, L. (2015). La regulación de la posesión y la criminalización de los consumidores de drogas en América Latina. Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho (CEDD). Ciudad de México.
- PNUD (1994). Informe sobre desarrollo humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Fondo de Cultura Económica. Nueva York.
- De Remeteria, I. (2009). La guerra de las drogas: Cien años de crueldad y fracasos sanitarios. Revista Nueva Sociedad No.222
- Rodriguez, E. (2015). Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Privadas de Libertad en Panamá Desde un enfoque de género y derechos. UNODC, Unión Europea y el Ministerio de Gobierno/Dirección General del Sistema Penitenciario de Panamá. Ciudad de Panamá
- Romaní, O. (2004). Las drogas. Sueños y razones. 2da edición. Editorial Ariel. Barcelona
- 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. International Drug Policy Consortium (IDPC). Londres
- Szasz, T. (1992). Nuestro derecho a las drogas: El caso para un libre mercado. Editorial Anagrama. España
- 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.
- Touzé, G. (2006). Saberes y prácticas sobre drogas. El caso de la pasta base de cocaína. Intercambios Asociación Civil, Federación Internacional de Universidades Católicas. Buenos Aires

UNODC (2012). Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment.

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.