

# Legislación, sistemas de justicia y políticas públicas frente al delito de narcotráfico en Centroamérica

Ana Margarita Castillo Chacón

**Resumen:** *En el análisis del delito de narcotráfico en la esfera de la criminalidad organizada, se propone transitar de una tendencia proclive a lo jurídico y judicial a una que implique una comprensión más integral, inter y multidisciplinaria del fenómeno, en donde el consumo debe ser un asunto de salud pública, y por lo tanto no debiera ser penalizado. Además la producción, que generalmente descansa en poblaciones pobres campesinas rurales, requiere que los Estados desarrollen políticas públicas que atiendan la situación de pobreza, desigualdad, exclusión y marginación de estos grupos sociales. El argumento fundamental, en este documento es que los propulsores de las políticas prohibicionistas ligadas a la punición, pareciera ser que carecen de una rigurosa y clara lectura sociológica, criminológica, política, económica, sanitaria y tecnológica de los tiempos. Esto hace necesario abrir un debate serio, basado en evidencia empírica, en el que se pongan sobre la mesa los resultados de la aplicación de dichas políticas. Este ejercicio debe estimar el coste que ha significado contribuir, desde la prohibición y penalización, a la saturación de los sistemas judicial y penitenciario.*

## Introducción

En el análisis del delito de narcotráfico, que corresponde a la esfera de la criminalidad organizada, se propone transitar de una tendencia proclive a lo jurídico y judicial, a una que implique una comprensión más integral, inter y multidisciplinaria del fenómeno. Que se decante por asumir que el consumo es un asunto de salud pública, consecuentemente, no debiera ser penalizado. La otra consideración, es que la producción, que generalmente descansa en poblaciones pobres campesinas rurales<sup>18</sup>, requiere que los Estados desarrollen políticas públicas que atiendan la situación de pobreza, desigualdad, exclusión y marginación de estos grupos sociales.

---

<sup>18</sup> En Guatemala, con alta población indígena (en algunos casos, monolingüe), se les discrimina doblemente: por ser indígenas, y por ser pobres, y en el caso de las mujeres, se agrega la discriminación de género, lo que hace de estas poblaciones comunidades en situación vulnerable y de riesgo.

Lo que se aprecia, sin embargo, desde las políticas prohibicionistas, asumidas por los Estados centroamericanos, es una tendencia a que el sistema de justicia opte por encarcelar a quienes consumen. Y, las fuerzas de seguridad, destruyan los cultivos ilícitos. Acciones estas que, en el primero de los casos, violentan la integridad y seguridad de las personas, y en el segundo, acaban con la fuente de ingresos de productores de subsistencia, sin que, a cambio, el Estado implemente proyectos de desarrollo sostenibles. Demás está decir que estas políticas, desde el sistema de justicia y de las fuerzas del orden público, no han traído consigo la resolución de problema alguno. Antes bien, los han agravado. La otra cuestión, es que los sistemas de información sobre los consumidores, comportan serias debilidades. En el desarrollo de este artículo, se rastreó información sobre los sistemas de salud de los países, y no se localizaron datos actualizados que den cuenta de quiénes son los consumidores, dónde están y cómo resuelven su problema de adicción. Hay estimaciones, sin embargo existe una cifra no registrada, lo que dificulta la elaboración de análisis más integrales.

Debe tomarse en consideración que la persona consumidora es víctima del narcotráfico y de un Estado des-protector. Los productores, mayoritariamente agricultores de subsistencia, son víctimas de un Estado desigual, desinstitucionalizado y desregulado. En la cadena del tema de drogas, helos aquí, dos actores clave que deberían gozar de los beneficios de las políticas públicas de desarrollo integral, y de salud. Perseguir a consumidores y productores, es una política sin sentido. Judicializarlos es una respuesta que, además de violenta, agrava su situación y les vulnerabiliza aún más.

Los distribuidores al menudeo y las llamadas “mulas”, son también la mayoría de las veces presas del delito de narcotráfico. Esto encuadra perfectamente con las debilidades y ausencia de institucionalidad pública y de Estado, factores que representan la oportunidad y proclividad para la presencia, activación y desarrollo de actividades criminales de la delincuencia organizada.

El argumento fundamental, en este documento es que los propulsores de las políticas prohibicionistas ligadas a la punición, pareciera ser que carecen de una rigurosa y clara lectura sociológica, criminológica, política, económica, sanitaria y tecnológica de los tiempos. O bien, si acaso la tienen, la obvian. Esto es suficiente para insistir, en la necesidad de abrir un debate serio, basado en evidencia empírica, en el que se pongan sobre la mesa los resultados de la aplicación de dichas políticas. La fórmula costo-beneficio, ofrece datos que apuntalan a su fracaso. Este ejercicio debe estimar el coste que ha significado contribuir, desde la prohibición y penalización, a la

saturación de los sistemas judicial y penitenciario. Situación, que ha traído consigo graves violaciones a los derechos humanos.

Un ingrediente que no puede obviarse es el hecho que las políticas prohibicionistas alimentan, incluso en demasía, el ejercicio del poder represivo y punitivo de los Estados en el intento de acabar con la inseguridad, producto del narcotráfico. A cambio, lo que se ha ganado, son países sumamente violentos, tal los casos de Guatemala, El Salvador y Honduras, con signos peligrosos de militarización de la seguridad pública. Este panorama, incluso, pone en riesgo el modelo de la seguridad democrática, abrazado por los países de la región Centroamericana en 1995<sup>19</sup>. A falta de datos y mecanismos estandarizados para su recopilación, los análisis sobre el impacto del narcotráfico en la región centroamericana, se vuelven complejos. Situación, esta que debió enfrentarse en la elaboración de este artículo.

En el marco de la guerra contra las drogas, tampoco son operaciones exitosas, las políticas “eliminacionistas” de los mercados ilícitos. Con gran facilidad estas se vuelven en contra de las propias poblaciones a las que se pretende liberar. Y, tan pronto como se elimina un foco de la criminalidad organizada del narcotráfico, aparecen otros disputándose el negocio, la clientela y el territorio. Desconocer las autoridades gubernamentales, la capacidad mutante de la criminalidad organizada, dice de estas un entendimiento craso del asunto.

Datos a nivel mundial demuestran que el narcotráfico es un fenómeno ampliamente globalizado atingente a la delincuencia organizada local, regional y transnacional (cuyo objetivo es el máximo rédito económico). Pero es fundamentalmente, un problema de salud pública, por el impacto que el consumo de enervantes ocasiona a la salud de los consumidores, y porque, es vehículo propicio para el contagio de enfermedades de transmisión sexual. La vulnerabilidad en la que se encuentran algunos grupos sociales y los factores de riesgo en el abuso de sustancias, requiere que los Estados asuman su atención, articulando el sistema de salud pública con las políticas de desarrollo. En manera alguna, la solución es la cárcel. Esta más bien los coloca en mayor riesgo.

---

<sup>19</sup> En su contenido, este Tratado, aborda la seguridad regional partiendo de una visión democrática. Se incluyeron temas como: Estado de derecho, seguridad de las personas, institucionalidad, y derechos humanos. Se analiza el papel del narcotráfico y la criminalidad, en la seguridad de la región y se establecen mecanismos colaborativos entre los países.

En una revisión histórica sobre las posiciones políticas para enfrentar el problema del narcotráfico, se identifican voces que discurren y se inclinan, por un lado, por acoger e impulsar políticas de guerra a las drogas. Con el consiguiente ajuste de los sistemas de seguridad, justicia y las cárceles. Otras, disonantes, optan por la vía de desarrollar políticas con mayor énfasis en legalizar, despenalizar y regular<sup>20</sup>.

Los resultados, ponen en evidencia que, pese a esfuerzos multinacionales y multimillonarios, las políticas prohibicionistas no han detenido el consumo ilegal. El mercado negro comporta gran versatilidad, ha logrado mimetizarse y modernizarse, incorporando nuevas drogas y modalidades novedosas que incluyen el mercado ilícito en internet a través de navegadores especiales. También porque la infraestructura social y económica de los ecosistemas sociales, hace que muchos de estos se sostengan por y pese al narcotráfico, de resultas por ausencia del Estado. Entonces, lo que hay que combatir es la desigualdad, la exclusión y la pobreza, y no, a quienes consumen. No debe encarcelarse a los consumidores. Simplemente porque no son delincuentes. Sentencia, esta, que ni siquiera, debiera ser motivo de discusión. Lamentablemente, lo es.

## **Panorama sobre la violencia en los países centroamericanos**

En este acápite, se expone un panorama amplio de la violencia en los países centroamericanos, porque de ésta, una buena parte le corresponde al narcotráfico. Y, este se fortalece por las políticas prohibicionistas. Fatalmente estas, son la fuente que lo nutre. No se está hablando de simples escaramuzas. Los países enfrentan formas de violencia extrema, provocada por el narcotráfico, que ejecuta personas y se ejecutan entre sí, los integrantes de estos grupos del crimen organizado. Sus tentáculos van más allá, desarrollan un poder capaz de penetrar la institucionalidad pública y de corromper gobernantes y a figuras políticas, o colocarse, los líderes, en puestos de poder público. La criminalidad organizada debilita los Estados, alimenta la corrupción y la impunidad. Hoy día se ve, sujetos políticos que mutan a la esfera de la criminalidad organizada, y viceversa, integrantes de ésta al mundo de la política.

---

<sup>20</sup> Este último posicionamiento político, colisiona con el concepto de, fiscalización internacional de estupefacientes que subyace a las Convenciones de Naciones Unidas, en virtud de que estas piezas legislativas colocan el énfasis en impedir la distribución de drogas por medios ilícitos y, en aplicar medidas de control internacional para asegurar la disponibilidad de drogas y sustancias psicotrópicas, solo cuando se trate de fines médicos y científicos.

Pese a las grandes diferencias entre los países centroamericanos algunos problemas son compartidos, la inseguridad pública, es sin lugar a dudas, uno de ellos. Ésta se relaciona en gran medida con la violencia homicida producto de esas estructuras criminales. Se concreciona en una tipología delictiva diversa que funciona a partir del desarrollo de redes delictivas locales, nacionales, regionales y transnacionales. Empero, magnificar la porción de violencia que corresponde al narcotráfico, es tarea muy compleja, por no decir, imposible, por cuanto no se localiza, en los países, sistemas de información que lo reflejen.

En la región centroamericana concurren también otros delitos asociados a estas estructuras criminales y a otras, por mencionar algunos, el de trata de personas; tráfico de órganos, y de armas, que ponen en riesgo, incluso, la seguridad pública de los Estados. El “sicariato” y las ejecuciones extra judiciales vinculadas a la criminalidad organizada son vendettas, y una demostración del ejercicio violento de poder por el control territorial y de los mercados ilícitos.

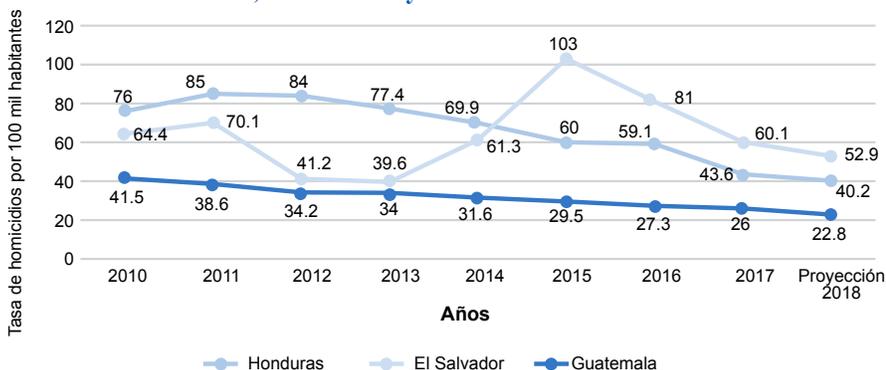
Costa Rica en 2017 superó el récord nacional en homicidios. Hubo 603 asesinatos y la tasa de homicidios fue de 12.1 por 100,000 habitantes, aunque muy por debajo de la que reportan Guatemala, El Salvador y Honduras (Kjelstad, 2018: s/p). Sin embargo voces de alerta reconocen un aumento de la violencia derivada, entre otras cosas, de la creciente fragmentación de los grupos de la delincuencia organizada, una mayor presencia de armas de fuego y el nuevo papel del país en el mapa de las drogas a nivel regional. Ese nuevo rol, hace que narcotraficantes, contraten bandas criminales locales, para protección de los cargamentos de droga, y que el pago sea en especie en vez de hacerlo en moneda. Con esta modalidad se incrementa la cantidad de drogas disponibles en el territorio (Risque, 2018: s/p).

Lo que se describe no es privativo de Costa Rica, hay evidencias de que se ha desplegado a otros países de transbordo. Esta tendencia es muy peligrosa, ya que quienes reciben pago en especie saldrán en búsqueda de consumidores, hasta acabar existencias.

En el caso de Belice, la tasa de asesinatos en 2018, fue de 35,9 por 100,000 habitantes (Dalby, 2019: s/p), dato que coloca a este país como violento. Guatemala, El Salvador y Honduras, son por antonomasia los países más violentos de la región, así lo demuestra la tasa de muertes violentas. En el *Gráfica 1* de abajo y según datos históricos, al comparar los países se observa en el año 2010 tasas muy altas de muertes violentas en los tres países. Honduras y Guatemala inician un descenso, sin embargo, continúan

con una tasa alta de muertes violentas. El caso de El Salvador entre los años 2013 y 2016 tuvo su pico más alto en el año 2015, con una tasa de muertes violentas de 103 por cada 100,000 habitantes.

**Gráfico 1. Tasa de muertes violentas por cada 100 mil habitantes, para Honduras, El Salvador y Guatemala. Periodo 2010-2018**



Elaboración propia. Tomado con modificaciones, de: Infosegura a partir de datos oficiales. Guatemala: Instituto Nacional de Estadísticas (INE); Honduras: UTECI Subsecretaría de Asuntos Estratégicos (2013-2016); UDPAS/UNAH (2010-2012); El Salvador: Mesa técnica de conciliación de cifras de homicidios dolosos -DIAMUSP.

Panamá registró 401 homicidios en el año 2018, lo que se traduce en una tasa de 9,6 por cada 100.000 habitantes. Según las autoridades del Ministerio de Seguridad Pública es una de las más bajas de los últimos años. De enero a agosto de este año se reportan 281 homicidios (Panamá Today, 2019: sp). Sin embargo, se reconoce como lugar propicio para el lavado de dinero de las estructuras criminales (véase Tabla 4).

En el informe “Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una Evaluación de las Amenazas” (UNODC, 2012:11) se concluye que no es el flujo de droga el que determina la violencia, sino los enfrentamientos violentos entre grupos de narcotráfico, pujando por el control territorial y el negocio ilícito de la droga. El ejemplo que se pone a la vista en ese documento es que siendo que en El Salvador transitaba en esos entonces poca cocaína menos del 2% de la que cruzaba por Guatemala, el primero de estos países mostraba las tasas más altas de homicidios en la región. El análisis se complementa con el hecho de que en los casos de Guatemala y Honduras sí había un nexo entre las áreas de tráfico en disputa y las tasas de homicidios. Y quizá lo más preocupante anunciado ya en ese y en otros estudios es la capacidad mutante a otros delitos que

cometen las organizaciones criminales de narcotráfico: la extorsión y el tráfico ilícito de migrantes, por ejemplo.

Se reconoce ampliamente el hecho de que los países de Centroamérica y el Caribe siguen siendo el mejor mecanismo de transbordo de drogas procedentes de América del Sur hasta los principales mercados de drogas en los Estados Unidos y Europa. Esto ha producido un viraje nefasto para los países productores y de tránsito, los centroamericanos son un buen ejemplo, ya que en estos se ha incrementado el consumo ilícito pero también los delitos financieros, tal el caso del lavado de dinero ilícito obtenido por las estructuras delictivas del narcotráfico.

El problema mayúsculo es que los gobiernos tienen escasa capacidad de evitación de la infiltración de la criminalidad organizada. Los datos que se exponen en diversos documentos para elaborar análisis tampoco reflejan con exactitud la magnitud del problema de la violencia producto de la criminalidad organizada. La cifra negra de víctimas muchas veces no se registra en estos. Los datos y estadísticas que ofrecen los países de la región respecto del impacto del narcotráfico en la violencia y su incremento tienen serias deficiencias, no están actualizados y tampoco se encuentran estandarizados. La recopilación de estos difiere entre instituciones del propio país. Al respecto, Guatemala es un buen ejemplo, las cifras de muertes violentas que reporta la Policía Nacional Civil y las del Instituto Nacional de Ciencias Forenses INACIF no se corresponden, hay diferencias importantes.

### **Tratados para la Fiscalización Internacional de Drogas vs. tendencias de despenalización: Marcos referenciales para las políticas judiciales y penitenciarias**

Las consideraciones desarrolladas en el título anterior sobre violencia y drogas comparten cuando menos tres componentes que interactúan entre sí. Estos son, la legislación en la materia (internacional y local), el sistema de justicia (incluidas las cárceles) y el desarrollo de políticas públicas en los países. La razón por la cual se inicia este segmento, abordando el tema de la legislación internacional y nacional de las políticas prohibicionistas es porque los Estados centroamericanos son signatarios de los tratados y convenios que las sustentan. En tal caso, la legislación local, el sistema de justicia y las políticas nacionales de estos países, tienen sus referentes en tales preceptos filosóficos. Han orbitado en consonancia con su contenido, y fundamentalmente, con lo que al respecto demanda Naciones Unidas. En consecuencia la mirada que se propone en este artículo tiene ese asidero.

Al revisar el marco regulatorio y de combate al problema mundial de las drogas desde la legislación internacional, se localizan referentes legales comunes para los países centroamericanos, tal como puede apreciarse en la Tabla 1.

**Tabla 1 Vigencia de Tratados Internacionales sobre el tema de drogas**

<b>País</b>	<b>Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (enmendada por el Protocolo de 1972)</b>	<b>Convenio de NNUU sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971</b>	<b>Convención de NNUU contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988</b>	<b>Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y sus Sustancias Psicotrópicas, 1993</b>
Guatemala	4/11/1995	24/04/1980	27/12/1990	31/07/1993
El Salvador	30/10/1997	25/09/1997	24/09/1993	21/07/1994
Honduras	7/09/97	23/05/2005	11/12/1991	N/R o S/I
Nicaragua	21/06/1973	24/10/1973	4/05/1990	25/07/1996
Costa Rica	4/02/1973	8/02/1991	8/02/1991	18/12/1995
Panamá	4/02/1963	7/12/1993	7/12/1993	28/06/1995
Belice	2001	2001	SD	SD

Fuente: Elaboración propia con datos del documento: "Armonización de la Legislación contra el Crimen Organizado en Centroamérica" (2012), de Jaime Edwin Martínez Ventura

El contenido de estas piezas legislativas se orienta a implementar medidas de control internacional para asegurar que los países disponen con fines médicos y científicos de drogas y sustancias psicotrópicas reguladas pero se aseguran también de prohibir su distribución ilícita, abuso y tráfico. Son contrarias siquiera a la discusión, del uso del cannabis y cannabinoides con fines recreativos y aún con propósitos médicos (salvo que medien análisis científicos que lo soporten y si son recetadas por médicos certificados). El punto de vista que sostienen es que al aprobar los gobiernos legislación que permite a pacientes con algunos padecimientos (cáncer terminal, epilepsia y enfermedades neurológicas) consumir cannabinoides y cannabis para el tratamiento de los síntomas de estas enfermedades se incumple con las estipulaciones de los convenios y los efectos no siempre son positivos.

Para asegurar el desarrollo de la convención y los convenios Naciones Unidas crea la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés). Su propósito es apoyar a los Estados Miembros en la formulación e implementación de marcos legislativos referenciales sobre el tema en cuestión desde una perspectiva local, regional y global. En estos instrumentos se incluye la responsabilidad que tienen los países de implementar políticas y acciones de prevención para mitigar los impactos negativos del consumo de drogas ilícitas en la salud de las personas. Sin embargo, en la balanza de la prohibición el peso sustantivo lo tiene la guerra contra las drogas.

Desde la lógica del control, Naciones Unidas crea una entidad que informa sobre el cumplimiento de los países en cuanto a prohibir la distribución ilícita y el tráfico. Se trata de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes JIFE. El argumento que esgrimen es que no existen regulaciones efectivas en el consumo de cannabis para usos médicos, lo que provoca su desviación para usos no médicos (JIFE 2018:1). Sostienen que legalizar el consumo con fines no médicos disminuye la percepción de riesgo dando lugar a que más personas consuman. La JIFE sustenta un principio fundamental que alienta el marco jurídico de la fiscalización internacional de las drogas con un peso sustantivo en la legislación y el sistema de justicia para los países de la región: no se admiten excepciones, ni discusión alguna, y ahí está uno de los problemas. Cerrar la posibilidad a la discusión del tema conduce a un “callejón sin salida”, a menos que los países optaran por abstraerse del control. Los argumentos de la JIFE no se soportan con suficiente evidencia empírica. En sus informes reconocen que no ha habido incrementos importantes en el consumo de drogas prohibidas, al compararlos con el crecimiento poblacional. Empero, sí ha habido incremento de

muerres violentas por razones de la criminalidad asociada al narcotráfico. Información de esta naturaleza es un déficit en los países centroamericanos. Es casi imposible localizar sistemas de información actualizada y estandarizada sobre el tema del consumo de drogas, y además se encuentren disponibles para la consulta ciudadana. En tal caso, la recurrencia a información alternativa es la opción para elaborar análisis sobre el tema en cuestión.

Por otro lado, la infraestructura organizacional y los procedimientos que la JIFE asigna a los países signatarios de los Convenios para controlar por ejemplo la distribución del cannabis con fines médicos, es además de onerosa muy compleja. El problema es que paralelamente a este interés de control supremo, al volver la vista a lo que sucede en la realidad, lo que se aprecia es que el consumo no regulado se da. Se lo hace cada vez más sin mayores inhibiciones. Siendo así es muy probable que los consumidores de drogas a quienes se les suministra de manera controlada representen un porcentaje muy bajo si se lo compara con quienes la compran en el mercado ilícito.

A fin de prevenir el uso indebido y el tráfico de cannabis la JIFE establece que los Estados partes deben adoptar medidas para impedir el cultivo no autorizado de plantíos y proceder a incautarse los cultivos ilícitos y destruirlos. Esta prohibición alcanza hasta las siembras, por ejemplo, de unas cuantas matas de hierba de cannabis en casas particulares para autoconsumo. Desde esta posición prohibicionista se desestima el hecho de que es casi imposible controlar este proceder. Quienes siembran para consumo personal lo hacen a puerta cerrada y a menos que mediara orden de juez competente ninguna autoridad podría ingresar a residencias particulares a realizar decomiso alguno.

A partir de las políticas prohibicionistas se sostienen varios argumentos para garantizar su efectividad. Uno de ellos es mantener alta la reprobación social y el riesgo de consumir drogas prohibidas. Es el caso que el rechazo social hacia “algo” no se logra por la vía de su prohibición. Sin desestimar que esta podría jugar algún papel se requiere fundamentalmente información, conocimiento y convencimiento del daño proferido por su consumo. Más allá de esto, es imperativo que haya condiciones de vida adecuadas que preserven los derechos de las personas para alentarles y recomendarles el no consumo de aquello que afecta su salud.

Sin expresarlo explícitamente en los informes de la JIFE subyace el miedo a que se produzca el efecto dominó. Es decir, que de cara a la legalización del consumo de una

sustancia prohibida en uno de los países los otros procedan a hacer lo mismo, y que al aumentar la oferta suba considerablemente la demanda. Estos supuestos pierden vigencia al tomar como ejemplo lo que en su momento sucedió con la legalización del consumo de alcohol.

Existe desde la prohibición la tentación a fortalecer una política criminal represiva y una persecución penal selectiva. Ambas vehículos importantes para el encarcelamiento indiscriminado, la segregación y estigma social. Son estas una muestra de la ofensiva de un prohibicionismo conservador. Sabido es, que este proceder de los Estados abre la puerta a que se produzcan violaciones a los derechos humanos de los ciudadanos. Por otro lado, a que se prioricen recursos para la punición y se desestimen o reduzcan para políticas sociales en salud, empleo y desarrollo. Sobran ejemplos de personas consumidoras cuyo destino es la calle, el maltrato, la violencia y el abandono.

En contraposición a los argumentos planteados desde las políticas prohibicionistas la Comisión Regional sobre la Marihuana<sup>21</sup> de la CARICOM, insta a los países a aplicar políticas socio jurídicas responsables con relación al uso de la marihuana. La narrativa del documento refiere experiencias de regímenes regulatorios para el consumo del cannabis con fines médicos y no médicos en los países de la región y algunos estados de los Estados Unidos de América. En sus recomendaciones, plantea adoptar el objetivo de establecer un marco regulatorio relacionado con el cannabis tal como se hizo en su momento con el alcohol y el tabaco. Esta avezada posición, fue más allá al recomendar que los Estados miembros de esta entidad no se sintieran obligatoriamente vinculados por los tratados de fiscalización internacional de drogas, al diseñar y desarrollar sus reformas legislativas y judiciales sobre el cannabis. En el documento se invita a un trabajo conjunto y colaborativo entre países, a fin de formular una posición regional oficial, orientada a modificar los tratados de la Organización de Naciones Unidas (ONU) que regulan la producción y consumo del cannabis. Pese a que los países centroamericanos no integran esta Comisión, es importante reflexionar sobre sus planteamientos porque estos se sustentan en estudios técnicos y científicos sobre el tema de drogas. Y porque sus argumentos se corresponden con lo que está pasando en la realidad acerca del consumo de drogas y de las políticas prohibicionistas.

---

<sup>21</sup> Instalada en 2014, a raíz de la preocupación por parte de los Estados miembros de CARICOM por las tasas de encarcelamiento de jóvenes consumidores de cannabis y por el interés público en su consumo con fines medicinales.

En consonancia con estos planteamientos el ex Presidente de la República de Guatemala, Otto Pérez Molina<sup>22</sup>, en la VI Cumbre de las Américas en abril de 2012 (Informe de la Comisión Regional de CARICOM sobre la Marihuana, 2018; s/p), expresó abiertamente su posición política, en oposición a las tendencias prohibicionistas. Para discutir el tema invitó a un diálogo intergubernamental de alto nivel, que fuera respaldado por los mandatarios de los países Centroamericanos. Únicamente los presidentes en aquel entonces de Costa Rica (Laura Chinchilla) y el de Panamá (Ricardo Martinelli) apoyaron la propuesta. Siendo que, estos dos países tienen los índices más bajos de violencia y criminalidad y los más altos en desarrollo humano en comparación con el resto de países de la región centroamericana. En tal caso, es muy probable que ambo, tengan una posición mucho más abierta, sensata y razonable frente al tema de las drogas y el delito de narcotráfico. Elementos, estos, importantes para abrir la puerta del diálogo sobre la base de un liderazgo serio.

Los argumentos subyacentes a la posición política de Pérez Molina fueron que los homicidios vinculados al narcotráfico tenían un peso desproporcionado con respecto al total de muertes violentas. También sostuvo que Centroamérica recibía como región de tránsito, la producción de otros países para llegar al mercado de consumidores. Y que, a su paso, desataban violencia que incidía en la paz social. Este discurso de política pública tuvo amplia cobertura de los medios de comunicación.

En un atirantar de la cuerda quedó en un extremo la propuesta de Pérez Molina y en el otro la posición de lucha frontal contra el narcotráfico aupada por El Salvador, Honduras y Nicaragua, y apadrinada por el gobierno de los EEUU de América. La disposición de las piezas en el tablero de ajedrez le dieron el triunfo a esta última. Pese a la derrota, en el año 2014 el Ministerio de Gobernación y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, apoyados por el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible IEPADES, el Woodrow Wilson Center, y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas CICAD, abrieron un espacio de

---

<sup>22</sup> Hoy en prisión preventiva por estar señalado de casos de corrupción durante su mandato (interrumpido por estos sucesos). En 2015 presentó su renuncia con posterioridad a la renuncia de su Vicepresidente Roxana Baldetti, implicada también en los mismos casos y en otros. El escenario se complejizó ya que el Ministro de Gobernación (favorito de su gabinete, y hoy en prisión), se vio involucrado en un caso de narcotráfico. La situación judicial de Pérez Molina atizó diversas conjeturas. Entre otras que en la despenalización que proponía había interés personal por sus vínculos con el crimen organizado. La pérdida de legitimidad de su gobierno provocó el rechazo ciudadano a la propuesta. Reforzada por grupos fundamentalistas opositores a cualquier iniciativa vanguardista que atente contra el orden establecido, se descartó siquiera la discusión.

diálogo. En éste participaron representantes de gobiernos y miembros de sociedad civil para analizar dos temas centrales a saber: nuevos enfoques en la aplicación de las leyes de drogas y las respuestas contra la delincuencia organizada y el tráfico de drogas (Wilson Center, 2014: pág 1).

El ex mandatario en referencia anunció en foros internacionales asumiendo una posición política de país, que era necesario reformar la política antidrogas. Su gobierno propuso legalizar el consumo de marihuana y amapola con fines medicinales, en tal caso, al legalizarlo sin lugar a dudas se legalizaría su producción y distribución<sup>23</sup>. Lo descrito en manera alguna puede soslayarse porque una iniciativa positiva orientada a discutir el tema de despenalización de las drogas se desacreditó al verse su ponente involucrado en ilícitos y generar con ello desconfianza. Esta situación deja lecciones aprendidas, una de ellas, que cualquier propuesta debe descansar en actores políticos que gocen de legitimidad y credibilidad, cuyas voces sean respetables. Sin tacha alguna.

Desde la perspectiva de las políticas despenalizantes se identifican algunas propuestas importantes para comentar. Por un lado está la iniciativa “Calcula los Costos”, lanzada en 2011, en la cual se “exhorta a los gestores de políticas a reconsiderar los costos de mantener el régimen actual comparándolo con alternativas que podrían lograr mejores resultados” (El Informe Mundial Alternativo, 2011: pág. 4). En el continente americano los países que han analizado y asumido modificaciones a las reglas prohibicionistas de drogas inherentes a los Convenios de Fiscalización son algunos estados de los Estados Unidos de América, México, Brasil, Argentina, Chile y Uruguay.

A la fecha, la discusión sobre el tema de las drogas en Centroamérica pareciera inclinarse por seguir alimentando la política de fortalecer su combate. Lo que implica penas más severas y muy poco a implementar mejoras en los sistemas penitenciarios. En correspondencia con esto desde las políticas de seguridad, continúan los países reforzando la represión, embolando a la ciudadanía al hacerles creer que disminuirá la violencia.

En el escenario lo que se visualiza es una tendencia permanente a publicitar decomisos de drogas, por parte de las autoridades de turno. La intención de estos

---

<sup>23</sup> Se recomienda la lectura del documento La declaración sobre drogas que hace dos años era imposible, de Louisa Reynold. Disponible en: <https://www.plazapublica.com.gt>

raquíticos resultados por aislados, inconsistentes, oportunistas y publicitarios, es sumar puntos a la calificación de cumplimiento con la ONU en la fiscalización de drogas. Es un quedar bien con el gobernante de turno de los Estados Unidos de América. Sin interesarles mucho el incrementar la aprobación con el cumplimiento de los derechos humanos de la niñez y juventud. Estos temas incluso en algunos países reportan datos alarmantes. Según UNICEF en Guatemala el 49.8% de los niños sufre desnutrición crónica, o sea que 1 de cada 2 niños tiene esa condición. En este indicador, el país ocupa el primer lugar en América Latina y el sexto en el mundo. Patética y vergonzante, realidad.

### **Evolución de los sistemas de justicia en los países centroamericanos y la aplicación de legislación en el combate al tráfico de drogas**

En el marco de la Reforma Penal en América Latina, los países centroamericanos con excepción de Belice (por su sistema Sajón), han impulsado sus propias reformas judiciales sin temporalidad coincidente. Respecto al derecho procesal ha habido una tendencia a transitar de procesos inquisitivos escritos a sistemas de juicio oral propios de Estados democráticos de derecho. Los antecedentes de la independencia judicial son indiscutibles. La observancia de las garantías procesales sustentadas en el principio del debido proceso legal y los derechos de las víctimas son elementos sustantivos que orientan las reformas en referencia. Los Estados en Centroamérica tienen constituciones liberales y han sido signatarios de diversos tratados internacionales sobre derechos humanos.

El supuesto de que con las reformas judiciales se alcanzarían mejores sistemas de justicia y de seguridad no ha resultado en decrementos importantes de la criminalidad y la violencia. Antes bien han ido al alza en los últimos años fundamentalmente en países como Guatemala, El Salvador y Honduras. Esta situación, la han sabido aprovechar mandatarios de turno, políticos y legisladores ofreciendo recrudecer las penas y aprobar leyes más drásticas. La salida del ejército a las calles, las políticas de “mano dura”, o “cero tolerancia” y construir más cárceles se incluyen en el menú de la respuesta violenta por parte de los Estados.

En el marco de las políticas para reducir la violencia y la criminalidad hay ofrecimientos políticos extremistas que hablan de penalizar a los padres de menores de edad, sindicatos de la comisión de delitos, o bien disminuir la edad de penalización de jóvenes que cometen delitos. Y en un discurso politiquero “demenciado” que

pareciera tener eco en algunos segmentos de población, se promueve la reavivación de la pena de muerte<sup>24</sup>. Oscuro escenario que se pinta como una epifanía inversa.

Algunos políticos y funcionarios no muestran ningún empacho en sostener que las pandillas juveniles conocidas también como maras, son sinónimo de criminalidad organizada o que quienes las integran son terroristas. Pensamiento este que encuadra con el concepto de “nuevas amenazas”. Existe una solapada invitación a retomar la doctrina de la seguridad nacional que tanto daño hizo a países como Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, en detrimento de la seguridad democrática, para combatir la violencia y la criminalidad<sup>25</sup>. Hay también un perverso discurso asociativo: derechos humanos es igual a defensa de criminales. Pese a este tipo de pronunciamientos y actuaciones políticas no se ha demostrado con evidencia empírica la efectividad de estas. Es más, tal forma de pensar y argumentar acusa el peligro de retrotraer avances importantes en la democratización de los sistemas de justicia y seguridad y de caer presas de la grave tentación de criminalizar la protesta social. De conculcar garantías y de violentar derechos ciudadanos.

Lo expresado es grave, ya que no hay sustento empírico basado en información oficial sistematizada, acerca de que una política criminal más severa reduzca la violencia y criminalidad. Lo más lamentable es que este discurso ha sido asimilado por población víctima de la violencia y la criminalidad, sin que medie elaboración de pensamiento crítico alguno.

## **Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos**

La razón por la cual se aborda en esta sección la Convención contra la Delincuencia Organizada es porque los países centroamericanos son signatarios de esta.

---

<sup>24</sup> En Centroamérica los países que han abolido la pena de muerte son: Honduras, Costa Rica, Nicaragua y Panamá. En El Salvador fue abolida para delitos comunes y en Guatemala (se recoge en la Constitución Política y en el Código Penal), pero no se aplica desde hace cerca de dos décadas por un vacío legal. Este estatus, es el que ha dado pie a que políticos y legisladores oportunistas la ofrezcan como alternativa para disminuir la violencia.

<sup>25</sup> En estos momentos, Guatemala, atraviesa por una situación por demás grave. El mandatario Jimmy Morales, con el apoyo del Legislativo, ha decretado, en el departamento de Izabal, Estado de Sitio. Figura que conculca derechos ciudadanos. El argumento es que en ese sitio se trasiega droga y que se han construido pistas clandestinas de aterrizaje. Sin embargo, no han localizado nada. La población expresa que es una clara evidencia de criminalizarlos, por tratarse de defensores de la tierra y recursos naturales. Hay en el departamento empresas de industrias extractivas y de palma africana, señaladas de contaminación, y deterioro ambiental, a quienes las autoridades, más bien protegen.

Consecuentemente han debido desarrollar institucionalidad para cumplir con su aplicación.

En el contenido de dicho instrumento se reconoce que los países signatarios de ésta han dado muestras de voluntad política para combatir a la delincuencia organizada transnacional. Se asienta que se trata de un asunto que afecta a todos los países del mundo, razón por la cual la respuesta para su contención y combate debe ser mundial (pág. ii) y cooperativa. En el documento en referencia se alude a cuáles son las actividades ilícitas de la criminalidad organizada y se enfatiza en que debe combatirse el blanqueo de dinero, la corrupción, y los tráficó ilícitos. Esto implica diseñar nuevos modelos, estrategias, tácticas, métodos y técnicas en la investigación criminal de los países.

Desde una mirada crítica a la Convención, se considera que pese al reconocimiento de la legalidad para la persecución y juzgamiento de los integrantes de las estructuras criminales, no deja de ser cierto que a las autoridades se les otorga márgenes amplios de discrecionalidad en la ejecución de algunas acciones. Hay también una negación de beneficios penitenciarios y se valoran las penas en prisiones de máxima seguridad. Esto explica, en parte, el ofrecimiento de mandatarios de la región de construir ese tipo de cárceles, queriendo hacer creer, que son para resguardo de la ciudadana. Nada más falaz.

Lo que se describe brevemente y la connivencia con las políticas prohibicionistas han dado pie a que la región haya optado por la aprobación y puesta en marcha de leyes que armonizan con la Convención en referencia<sup>26</sup>, para desarrollarla.

La Convención es el paraguas bajo el cual se cobijan otras leyes que sustentan la persecución penal en contra de la delincuencia organizada. En tal caso los países centroamericanos han aprobado leyes especiales y en sus códigos procesales también han incluido la lucha contra el crimen organizado, el lavado de dinero y otros activos, y se autorizan operaciones encubiertas<sup>27</sup>, entregas vigiladas, y/o controladas, vigilancia y seguimiento. Asimismo, la interceptación de comunicaciones y métodos o instrumentos especiales de investigación. Estas acciones se complementan con la

---

<sup>26</sup> Tanto la Convención como el Protocolo se encuentran bajo la jurisdicción de la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito. La Convención fue aprobada en Palermo en el año 2000, es un Tratado multilateral de la ONU.

<sup>27</sup> Es común para los países Centroamericanos que la investigación criminal descansa en el Ministerio Público respectivo, lo cual quiere decir que esta entidad es la responsable de la dirección de la investigación en el proceso penal y de ejercer la acción penal en nombre del Estado.

**Tabla 2 Estados centroamericanos partes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos**

<b>País</b>	<b>Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) Ratificación)</b>	<b>Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños</b>	<b>Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire</b>
Guatemala	25.09.2003	01.04.2004 (adhesión)	21.04.2004 (adhesión)
El Salvador	18.03.2004	18.03.2004 (ratificación)	18.03.2004 (ratificación)
Honduras	02.12.2003	01.04.2008 (adhesión)	18.11.2008 (adhesión)
Nicaragua	09.09.2002	12.10.2004 (adhesión)	15.02.2006 (adhesión)
Costa Rica	24.07.2003	09.09.2003 (ratificación)	07.08.2003 (ratificación)
Panamá	18.08.2004	18.08.2004 (ratificación)	18.08.2004 (ratificación)
Belice	26.09.2003 (adhesión)	26.09.2003 (adhesión)	14.09.2006 (adhesión)

Fuente: Elaboración propia con datos del documento: Cuadro de los Estados Americanos Partes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Elaborado por la Unidad Legal Regional de la Oficina del ACNUR para las Américas.

puesta en marcha de sistemas de información transnacionales. Y también se desarrolla una figura importante como es la extradición de integrantes de estructuras criminales. Como parte del equilibrio de poderes, estos mecanismos deben ser autorizados por juez competente a requerimiento de Fiscalías de los Ministerios Públicos.

Es importante anotar que el uso de agentes encubiertos en la investigación criminal supone riesgos notables en países con antecedentes de graves violaciones a los derechos humanos. Por ejemplo, Guatemala, El Salvador y Honduras. Por tal razón el sistema de controles es de obligada aplicación para garantizar que estos procedimientos investigativos se produzcan en el marco de la ley y del profundo respeto a los derechos humanos. La investigación criminal también se nutre con estudios periciales autorizados por los sistemas de justicia de los países.

Se le asesta un duro golpe a esas estructuras criminales cuando se aplica el procedimiento de extinción de dominio. Y, cuando se investigan las trazas del dinero que se lava en el sistema bancario.

**Tabla 3 Tendencias en la Legislación contra la Delincuencia Organizada en Centroamérica**

Cuentan con Ley contra la delincuencia organizada contiene la mayoría de componentes de prevención, detección, investigación y persecución de la criminalidad no convencional	Cuentan con una Ley contra la delincuencia organizada en coexistencia con otras leyes sobre asuntos específicos: Lavado de dinero y activos o la intervención de comunicaciones	No cuentan con una Ley contra la delincuencia organizada, pero tienen leyes especiales o disposiciones en sus Códigos Procesales Penales que lo regulan
<b>Costa Rica y Nicaragua</b>	<b>El Salvador y Guatemala</b>	<b>Honduras y Panamá</b>

Fuente: Elaboración propia, con base en el documento “Armonización de la legislación contra el crimen organizado en Centroamérica”. Jaime Edwin Martínez Ventura (2012)

La protección a figuras que intervienen en las investigaciones y en los procesos penales se lleva a cabo con leyes especiales, salvo el caso de Nicaragua, que si bien no cuenta con una ley especial sí ha desarrollado disposiciones en el Código Procesal Penal (pág. 80)<sup>28</sup> para la protección de los sujetos mencionados.

En consonancia con lo expuesto, existe un “Convenio Centroamericano para la Protección de Víctimas, Testigos, Peritos y demás Sujetos que Intervienen en la Investigación y en el Proceso Penal, particularmente en la Narcoactividad y Delincuencia Organizada de 2007”<sup>29</sup>. Destaca en este convenio la cooperación entre los países signatarios (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), para que en el marco de su legislación local dispongan la reubicación y protección de manera temporal o permanente a personas de otros Estados; el intercambio de información y experiencias, y promover el uso de nuevas tecnologías. En el proceso penal la investigación criminal se nutre de la información recolectada de víctimas y otros actores, tales como, colaboradores

<sup>28</sup> En el capítulo IX de la Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados. Se incluye la protección como “Medidas especiales para las personas sujetas a protección”.

<sup>29</sup> Suscrito en la ciudad de Guatemala, el diciembre 11 de diciembre de 2007.

eficaces o testigos protegidos. En la práctica, sin embargo, todavía hay debilidades estructurales, legales, gerenciales y procedimentales para que la protección sea integral y sostenida, y la asistencia alcance para apoyarles en la reconstrucción de sus vidas, cuando así, sea necesario. Los recursos para proteger a estas personas incluidos traslados a otros países (incluso a veces de familias completas) o cambio domiciliar, son absolutamente, insuficientes. Los esfuerzos por la búsqueda de información actualizada y sistematizada pueden resultar frustrantes e infructuosos. Todos los países reportan déficits importantes en esta materia. Esto dificulta en demasía cualquier análisis comparativo.

Tan controversiales pueden resultar los agentes encubiertos como las acciones para extinguir, incautar o decomisar bienes relacionados o ligados a actividades ilícitas, para luego trasladarlos a favor del Estado. Los argumentos que se esgrimen son de carácter legal. Si una persona dueña de un bien no puede explicar y sustentar su origen, podría colocarse en el “ojo del huracán”, y vérselas con la ley. Razón de más, para revisar desde su definición el tema de riesgo, en el cual podrían colocarse personas ajenas a la estructura criminal. Los países también han aprobado otras leyes concurrentes sobre lavado de dinero y extinción de dominio, por ejemplo.

El Instituto de Gobernanza de Basilea, evalúa el Índice Antilavado de Dinero (AML, por sus siglas en inglés), y hacia el año 2017 presentó los resultados siguientes:

**Tabla 4 Índice Antilavado de Dinero**

<b>País</b>	<b>Lugar según evaluación</b>
Panamá	4to.
Nicaragua	8avo.
Guatemala	14avo.
Honduras	16avo.
Costa Rica	18avo.
El Salvador	21avo.

Fuente: Elaboración propia con base en el documento “El riesgo del lavado de dinero en Centroamérica”.

Tómese en cuenta que la calificación más cercana a “1” implica mayor riesgo. Ese Instituto reconoce que la mayoría de países cumplen legalmente con las normas para el combate al lavado de dinero. Sin embargo, la capacidad de hacer cumplir la ley

no es del todo efectiva. Esto último es importante tenerlo en cuenta ya que hace referencia al desarrollo institucional al cual se ha hecho referencia arriba.

## **Sistemas Penitenciarios y Políticas de Reinserción Social**

En el extremo de la cadena de los sistemas de justicia está la cárcel. Sus funciones se enfocan en la custodia de las personas detenidas y en reinserterlas social y laboralmente hablando. Sin embargo, las cárceles en Centroamérica hoy en día están en crisis, incluso añeja en algunos de estos países. La evidencia más elocuente es la sobrepoblación carcelaria, resultante de la aplicación de políticas favorecedoras del encarcelamiento<sup>30</sup>, el incremento de sentencias condenatorias y de las reformas a los códigos penales y procesales. Influye también el surgimiento de nuevas figuras delictivas sancionadas en leyes especiales. Y, a veces, una suerte de complacencia o temor de los juzgadores a la demanda social que exige cárcel en vez de medidas sustitutivas. Apalancadas estas por las políticas de seguridad de mano dura.

Es de reconocer que hay avances legislativos y que se han diseñado políticas públicas en consonancia con ello. Los países reportan importante desarrollo en la investigación criminal. Se cuenta con investigadores criminales mejor formados. Empero no todo es luces, hay sombras también. Estas tienen que ver con una deuda pendiente de desarrollar los sistemas de justicia y las cárceles de una manera articulada, sistémica e integral, con recurso humano profesionalizado que responda a una meritocracia de la gestión pública. Las reformas judiciales sin incluir a los sistemas penitenciarios son vacías. Guatemala es un claro ejemplo en esta materia. Principios como el respeto al debido proceso, las garantías de defensa, la aplicación de medidas alternativas a la prisión preventiva, y el respeto a los derechos humanos de los sindicados, no tienen sentido si solo se les recita como letanías. Estos deben tener correspondencia con el desarrollo de las instituciones de los países. Y, fundamentalmente, con el diseño y puesta en marcha de sistemas de información que permitan contar con datos objetivos que faciliten el cruce de información y la elaboración de análisis integrales.

---

<sup>30</sup> Estas abrieron la puerta para que las fuerzas policiales llevaran a cabo grandes redadas de jóvenes integrantes de las llamadas “maras”, incluso bajo sospecha de la comisión de delitos. Para evitarse problemas, las autoridades les ubican en grupos afines en las cárceles. Sin importarles que esta medida fortalece su estructura de poder. El deterioro en la infraestructura y los servicios, la falta de controles, el ocio y abandono hace que estos grupos continúen fortaleciendo sus prácticas delictivas.

Paralelamente al incremento de población carcelaria se observa un deterioro de la infraestructura, los servicios y en sus condiciones de vida. Como grupalidad las personas reclusas pertenecen a los seres humanos más oprimidos, discriminados, excluidos y vulnerables. Las excepciones son precisamente las que confirman esa regla. En tales ambientes la efectividad de los regímenes progresivos, de rehabilitación o reinserción, se encuentra en franco deterioro y sus escasos resultados son puestos en tela de duda. La reinserción pareciera ser más un asunto de voluntad personal que el resultado de políticas institucionales en la materia.

La violencia en las cárceles se expresa en tratos crueles, inhumanos o degradantes e incluso en casos de tortura y ejecuciones. Las amenazas y violencia alcanzan muchas veces a personal penitenciario, quienes realizan sus funciones en ambientes de tensión y desprotección. Otros, funcionarios y empleados, en cambio son cómplices de comportamientos violatorios a los derechos humanos de la población privada de libertad, aliándose con aquellos reclusos que detentan el poder. Directores de cárceles han sido implicados en redes de corrupción, tráfico de influencias y sobornos, debilitando aún más a la institución penitenciaria. Uno de los efectos más graves producto del abandono en el cual se encuentran las cárceles, es el autogobierno. Es la pérdida absoluta, por parte de la autoridad del control de los centros carcelarios.

Procedimientos técnicos relativamente sencillos, como por ejemplo, la segmentación y clasificación de personas, se complejizan o no pueden llevarse a cabo debido a la falta de infraestructura y a la sobrepoblación. El contagio criminógeno es también un disparador de violencia. Personas consumidoras de drogas ilícitas que están guardando prisión no tienen a su alcance programas de desintoxicación y rehabilitación adecuados. Esto les obliga a permanecer en la sala de espera por un tratamiento especializado que nunca llegará.

Los datos de encarcelamiento ponen al descubierto la relación entre el incremento de personas privadas de libertad y más sanciones penales por temas de drogas. En el “Informe de Situación Nacional sobre Drogas y Actividades Conexas”, sobre las cárceles en Costa Rica, se reconoce que no existe proporción entre las penas que se aplican a vendedores al menudeo, y los que controlan redes de distribución (Instituto Costarricense sobre Drogas, 2016: pág. 65). Se lee, en dicho informe, que de las personas condenadas por delitos de tráfico de drogas en el año 2016 el 83% son hombres y el 17% mujeres (Instituto Costarricense sobre Drogas, 2016: pág. 67) . El rango étnico mayoritario de las personas sentenciadas por tráfico de drogas va de 20

a 39 años, siendo que es la edad productiva y de más posibilidades de crecimiento y desarrollo personal.

**Tabla 5 Comparativo datos de población reclusa en Centroamérica**

<b>País</b>	<b>Total población reclusa</b>	<b>Tasa por 100,000 habitantes</b>	<b>% prisión preventiva</b>	<b>% de mujeres reclusas</b>	<b>Nivel de ocupación</b>
Guatemala	25,178 (julio-2019)	143 (julio-2019)	51.5 (julio-2019)	11 (julio-2019)	357.6 (sept.-2018)
El Salvador	39,653 (julio-2019)	615 (julio-2019)	29.4 (julio-2019)	8 (julio-2019)	215.2 (junio-2018)
Honduras	20,506 (sep.-2019)	229 (sep.-2018)	53.1 (mayo-2017)	5.7 (oct-2018)	193.5 (sept.-2018)
Nicaragua	20,918 (oct.2018)	332 (oct.-2018)	21.4 (oct-2016)	5.4 (oct.-2014)	177.6 (oct.-2018)
Costa Rica	19,226 (oct.17)	374 (oct.-2017)	13.3 (2016)	5.4 (oct.-2017)	139.4 (dic.-2013)
Belice	1,297 (30.06.2017)	356 (2017)	30.1 (31.12.2015)	3.5% (30.06.2017)	87.3 (sept.2014)

Fuente: Elaboración propia con datos de <https://www.prisonstudies.org/>

La Tabla 5, pone al descubierto la cantidad de personas privadas de libertad por país, y lo que puede notarse respecto del porcentaje en prisión preventiva es que es alta. Excepto en Costa Rica, aunque esta cifra debería descender. Esos porcentajes están ligados a que los jueces privilegian la prisión preventiva como medida cautelar. Son evidencia de deficiencias en la protección de las garantías de las personas imputadas. En manera alguna la eficiencia en la persecución penal debe medirse en función de la cantidad de personas detenidas, consignadas y remitidas a prisión preventiva. A contrario sensu, la institucionalidad debe priorizar los derechos de los imputados. Por otro lado, algunos permanecen en prisión preventiva mucho más tiempo del que se establece en los códigos penales según el delito por el que se les acusa. Es el caso que si se hallase inocente a la persona esta permaneció detenida sin justa razón. Y no hay posibilidades de que el Estado repare el daño proferido.

El porcentaje de prisión preventiva en Guatemala y Honduras supera la mitad de la población reclusa total de cada uno de estos países (véase, la Tabla 5). Habrá de tomarse en cuenta que uno de los principios que orienta las reformas judiciales en

las que se embarcaron los países, es que las medidas de coerción dentro de las que se incluye la prisión preventiva, sean la excepción y no la regla. Sin embargo, algunos datos muestran lo contrario.

Al revisar la tasa de población reclusa El Salvador reporta una alarmante cifra de 615 personas. Los niveles de ocupación según infraestructura carcelaria son muy altos. Guatemala, evidencia el más alto nivel de ocupación con 357.6 personas. De igual manera, es el país con mayor cantidad de mujeres en prisión. Belice con la población carcelaria más baja, tiene una tasa de población reclusa muy alta esta llega a 356 personas por 100,000 habitantes. Dato por demás alarmante.

Mientras tanto los políticos colocan carnada envenenada en el anzuelo ofreciendo construir más recintos carcelarios. Es la propuesta “engañabobos”<sup>31</sup>. Se da por sentado sin ninguna evidencia empírica que lo sostenga, que la política para contener la criminalidad y violencia es ésta. Más cárceles, más personas reclusas, menos derechos. Desde esta perspectiva, la construcción de cárceles no tendría fin. Por tal razón, proponerlo es una trampa mortal. Incita el pensamiento reduccionista y simplista del asunto. Acarrea graves violaciones a los derechos humanos de las personas y centra la atención en el delito, en vez de hacerlo en la persona humana. Un claro ejemplo se tiene con las llamadas cárceles de alta seguridad, en las que los derechos de las personas se conculcan y la rehabilitación muta a políticas de seguridad.

## Conclusiones y recomendaciones

Para desarrollar este segmento se parte de la conjetura que las políticas prohibicionistas de las drogas representan un modelo que se ha agotado. En parte porque no da cabida a ninguna discusión que colisione con el planteamiento de la prohibición. Por otro lado, porque estas han tenido una incidencia importante en la violencia regional. El desfallecimiento del modelo se produce también porque pese a la prohibición la gente consume drogas ilícitas, y cada vez más.

---

<sup>31</sup> El gobierno de Costa Rica en el mes de julio de este año, en el portal de compras públicas anuncia la adjudicación del contrato para la construcción (en los terrenos del Ministerio de Justicia y Paz en San Rafael de Alajuela), de un centro penitenciario en Alajuela. Por un monto de US\$ 24 millones. En Guatemala, en el año 2010, se ofreció la construcción de una cárcel de máxima seguridad, cuya construcción iniciaría en 2011 con un costo de US\$ 8 millones. Proyecto que nunca arrancó.

El abordaje del tema de drogas por los gobernantes de la región Centroamericana requiere de un liderazgo legítimo y oportuno. La línea base para iniciar la discusión debe ser el posicionamiento político de que todos los países despenalicen<sup>32</sup> a los consumidores. Quienes consumen no son delincuentes, como no es delincuente quien se embriague con alcohol, razón suficiente para que no se les judicialice. En todo caso, corresponde robustecer la salud pública, para que desde esta se asuman políticas de desintoxicación, tratamiento, rehabilitación y reinserción.

El interés fundamental debería estar puesto en las políticas de desarrollo integral, para resolver los ingentes problemas sociales de exclusión, pobreza y desigualdad de los ciudadanos más vulnerables de los países. Debe ser prioridad de los Estados combatir la criminalidad organizada, a través de la política criminal, la persecución penal y la investigación criminal.

Deben los Estados reconocer el déficit que tienen en cuanto a información. Hay una grave ausencia de datos actualizados, estandarizados y disponibles de manera transparente sobre el tema del narcotráfico y de la población consumidora.

En consecuencia, atreverse a formular recomendaciones sobre el combate al narcotráfico no es tarea sencilla. El tema comporta gran cantidad de variables e indicadores. Una reflexión importante es que el delito de narcotráfico no se resuelve con políticas de mano dura, ni con militarizar la seguridad. Esta última es tan peligrosa como la criminalidad organizada. Hay que tener presente que la militarización es una forma de pensamiento y modelo de vida afín a la violencia y contrario a los derechos humanos, al buen vivir y a la paz social. Esto no debe confundirse con la profesionalización de los Ejércitos, cuya función básica es la defensa de las fronteras. No más, no menos.

A continuación se plantean algunas ideas, que podrían ser útiles. A nivel político, el diseño para impulsar un debate serio en Centroamérica sobre el tema de drogas requiere construir un liderazgo regional legítimo con los jefes de Estado. Integrado, a manera de Consejo Directivo de carácter político con los mandatarios de los países. Incluiría representantes ministeriales y secretariales de alto nivel. Estos serán

---

<sup>32</sup> La experiencia de Guatemala debe servir de ejemplo de aquello que no debe hacerse: caminar en solitario y estar el ponente involucrado en ilícitos.

responsables de preparar documentos que den cuenta del estado de la cuestión, según la institución pública que representen. Los análisis deben reflejar los costos de las políticas prohibicionistas y estimaciones de los costos que tendría la despenalización y el fortalecimiento de los sistemas de salud. Se invitará en integrar al Consejo Directivo, representantes de los otros poderes del Estado y del sistema de justicia y penitenciario. Se observará equidad de género y étnica. En este nivel, por su carácter político, se tomarán decisiones.

A nivel técnico, se debe diseñar y poner en marcha mesas de análisis sobre el tema. Para ello, el Consejo Directivo convocará a través de sus ministros y secretarios, a líderes locales, expertos, centros de investigación, iniciativa privada, iglesias, personas consumidoras y otros. Los análisis incluirán los niveles: local, nacional, regional e internacional. Los integrantes de este nivel recibirán permanentemente retroalimentación por parte de personas expertas sobre los temas a debatir. Analizarán las posiciones políticas de los países respecto del tema de drogas. Las ventajas y desventajas de la política de combate a las drogas y de la política de despenalización. Contarán con información sobre los costos de las políticas prohibicionistas. Este nivel es técnico. Para los análisis se tomará en cuenta, como mínimo:

Magnitud y consecuencias dañosas del consumo	Consumidores atendidos por el sistema de salud	Judicialización de casos por delitos de drogas y narcotráfico	Población reclusa por delitos de drogas y narcotráfico	Reinserción social y laboral de personas consumidoras
--	--	---	--	---

Además, en cada país se integrarán equipos de profesionales (teniendo en cuenta la equidad de género y étnica), conformados por sociólogos, criminólogos, criminalistas, economistas, abogados, antropólogos, abogados y otros expertos en los temas de criminalidad organizada, violencia, drogas y narcotráfico y en derechos humanos. Estos asesorarán a los integrantes del Consejo Directivo. Estarán enlazados con sus homólogos de otros países. Para no erogar cuantiosos gastos, se buscarán alianzas con las universidades y centros de investigación de los países. Mantendrán comunicación constante de país a país a través de conferencias virtuales u otras modalidades.

Asimismo, se debe identificar los nudos problemáticos de los sistemas públicos que juegan roles importantes en el tema de drogas (Sistema de Salud Pública, Sistema Educativo, Sistema de Justicia, Ministerio de Gobernación y Sistema Penitenciario). Conjuntamente se debe diseñar y poner a funcionar mecanismos estandarizados de

recopilación de información sobre el tema de drogas+ y de personas privadas de libertad por asuntos de drogas, con información actualizada, suficiente y sistematizada, compartida entre sí por los países. Las bases de datos que se construyan deben establecer los costos que ha implicado el tema de drogas y su combate por país. Se identificarán los proyectos de prevención y tratamiento del VIH/SIDA y de la dependencia a las drogas, tanto de personas libres como quienes guarden prisión y su impacto en los usuarios.

Por último, es recomendable evaluar a nivel regional el uso, aplicación y resultados de las políticas que integran la política criminal: la política penal, la política de persecución penal, las políticas de investigación criminal, la política judicial y la política penitenciaria referidas al tema de drogas. Diseñar y poner en marcha una campaña de comunicación dirigida a la población. Esta parte es muy importante porque si no se comunican los avances de la discusión se abre la puerta a la especulación. Involucrar a la ciudadanía es una tarea por demás compleja, especialmente en países altamente conservadores, pero indispensable. Por tal razón, la información que se difunda deberá medirse pedagógicamente tomando en cuenta las características culturales de las regiones, desde el nivel local, nacional y regional.

## Bibliografía

- ACNUR (2015). Cuadro de los Estados Americanos Partes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Elaborado por la Unidad Legal Regional de la Oficina del ACNUR para las Américas
- Central America Data (2017). El riesgo del lavado de dinero en Centroamérica. Disponible en: <https://www.centralamericadata.com> Visitado en: 9/08/2019
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo). Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.
- Convenio Centroamericano para la Protección de Víctimas, Testigos, Peritos y demás Sujetos que Intervienen en la Investigación y en el Proceso Penal, particularmente en la Narcoactividad y Delincuencia Organizada de 2007.
- Calculando los costos de la guerra contra las drogas (2018). El Informe Mundial Alternativo sobre Drogas. Resumen Ejecutivo. 2da. Edición. Escrito y editado por Steve Rolles, George Murkin, Martin Powell, Danny Kushlick, Nicky Saunter, Jane Slater
- Dalby Chris y Camilo Carranza (2019). Balance de InSight Crime sobre los homicidios en 2018. Disponible en <https://es.insightcrime.org> Visitado en 9/13/2019
- El Informe mundial alternativo (2011). 2da. Edición. Resumen Ejecutivo. Pág. 4
- Informe de la Comisión Regional de CARICOM sobre la Marihuana: Esperando a exhalar Asegurando nuestro futuro con políticas socio-legales responsables sobre la marihuana. En: <https://idpc.net/es/publications/2018/08/informe-de-la-comision-regional-de-caricom>. Visitado en 04/09/2019, a las 11:00 am.
- Infosegura. Gestión de la información sobre Seguridad. USAID. Disponible en: <https://www.infosegura.org> Visitado en 3/8/2019
- Institute for Criminal Policy Research, University of London (2019). World Prison Brief data. Disponible en: <https://www.prisonstudies.org/> Visitado en 7/22/2019

- Instituto Costarricense sobre Drogas (2016). Informe de Situación Nacional sobre Drogas y Actividades Conexas. C.R.
- Instituto de Gobernanza de Basilea (2017). El riesgo del lavado de dinero en Centroamérica. Disponible en: <https://www.centralamericadata.com> Visitado en 8/09/2019
- International Drug Policy Consortium (2018). Informe de la Comisión Regional de CARICOM sobre la Marihuana: Esperando a exhalar – Asegurando nuestro futuro con políticas socio-legales responsables sobre la marihuana. Disponible en: <https://idpc.net> Visitado en 5/08/2018
- International Drug Policy Consortium (2011). El Informe Mundial Alternativo sobre Drogas. Calculando los costos de la guerra contra las drogas. Resumen Ejecutivo. Disponible en: [www.unodc.org](http://www.unodc.org) Visitado en 9/10/2019
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefaciente. Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2018. Naciones Unidas.
- Kjelstad, Bjorn (2018). ¿Cuál es la causa de la creciente violencia en Costa Rica? Disponible en: <https://es.insightcrime.org> Visitado en 9/13/2019
- Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados. Ley No. 735 de la República de Nicaragua. Aprobada el 9 de Septiembre del 2010.
- Martínez Ventura, Jaime E. (2012). Armonización de la Legislación contra el Crimen Organizado en Centroamérica. Colombia: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Martínez, Jaime Edwin (2012), Armonización de la legislación contra el crimen organizado en Centroamérica.
- Ministerio de Justicia y Paz (2019). Adjudican construcción de cárcel por \$ 24 millones. Disponible en <https://www.centralamericadata.com> Visitado en 9/07/2019
- Naciones Unidas (2011). Cooperación Internacional contra el problema mundial de las drogas 66/183. Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2011.

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012). *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una Evaluación de las Amenazas*. Viena.
- Panamá Today (2019). Las autoridades cifra (sic) en 401 los homicidios registrados en Panamá en el 2018. Disponible en: <https://www.panamatoday.com> Visitado en: 8/09/2019.
- <https://www.prisonstudies.org/>
- Reynold, Louisa (2013). La declaración sobre drogas que hace dos años era imposible. Disponible en: <https://www.plazapublica.com.gt> Visitado en 9/09/2019
- Risque, Ronna (2018). Perfil de Costa Rica. Disponible en: <https://es.insightcrime.org> Visitado en 8/08/2019.
- Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995). Programa Centroamericano para el Fortalecimiento del Diálogo Democrático. Unicef. Desnutrición en Guatemala. Disponible en: <https://www.unicef.es> Visitado el 9/09/2019
- Unidad Legal Regional de la Oficina del ACNUR para las Américas. Cuadro de los Estados Centroamericanos partes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Disponible en: [www.acnur.org](http://www.acnur.org) Visitado en 8/10/2019
- UNODC. Informe “Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una Evaluación de las Amenazas”. Setiembre, 2012. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC\\_Central\\_America\\_and\\_the\\_Caribbean\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf)
- Wilson Center Latin American Program e Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible IEPADES (2014). Nuevos enfoques para la aplicación de las leyes de drogas y respuestas a la delincuencia organizada. Relatoría del Evento-Paralelo del 56 Período de Sesiones Ordinarias de la CICAD. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org> Visitado en 9/13/2019
- World Prison Brief. Instituto for Criminal Policy Research. Birkbeck, University of London. Disponible en: <https://www.prisonstudies.org/> Visitado en: 7/08/2019