

Cómo reparar un sistema que no funciona

Modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas en América Latina

Juan Carlos Garzón Vergara*

I. Introducción: los daños colaterales de las políticas prohibicionistas

A pesar de las medidas adoptadas por los Gobiernos de América Latina, las drogas ilícitas siguen constituyendo una de las mayores fuentes de ingresos de las organizaciones delictivas, lo cual les permite penetrar en las instituciones políticas y sociales, y corromperlas. Las organizaciones delictivas explotan las vulnerabilidades del Estado y se aprovechan de la incapacidad de los Gobiernos para proporcionar seguridad a sus ciudadanos.¹ Salvo algunas pocas excepciones, la escasa capacidad de los Gobiernos latinoamericanos se refleja en altas tasas de homicidios, unos índices de impunidad alarmantes y la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones de justicia y policía.²

La aplicación de la ley de drogas en América Latina opera en un contexto de fragilidad institucional en el que la 'guerra contra las drogas' ha fracasado en gran medida en su objetivo de reducir la oferta y la demanda, a la vez que ha generado nuevos problemas y notables daños colaterales. Los incentivos perversos creados por el enfoque prohibicionista frente a una persistente demanda de drogas ha sido una causa importante de violencia y delincuencia en muchos lugares. Al mismo tiempo, las respuestas del Estado para reprimir este mercado ilegal tienen graves efectos secundarios negativos, pero solo una limitada capacidad para influir en la cadena de las drogas.

Ante esta realidad, distintas voces están reivindicando cambios en la forma en que el Estado está respondiendo no solo al problema de las drogas, sino también a la amenaza de múltiples economías delictivas que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos. El supuesto es que alejarse de la 'guerra contra las drogas' puede contribuir a reducir la intensidad de la violencia y la delincuencia, y privar de recursos

Puntos clave

- La aplicación de la ley de drogas en América Latina opera en un contexto de fragilidad institucional en el que la 'guerra contra las drogas' ha fracasado en gran medida en su objetivo de reducir la oferta y la demanda, a la vez que ha generado nuevos problemas y notables daños colaterales.
- La modernización de la aplicación de las leyes de drogas puede ser una fuerza para impulsar el cambio del sistema de justicia penal y, quizá, mostrar el camino para reparar un sistema que no funciona.
- El 'desafío de los cuatro puntos débiles' (premisas erróneas, objetivos e indicadores equivocados, instituciones débiles, y peores resultados) esboza los cuatro grandes desafíos para modernizar la aplicación de las leyes de drogas en la región.
- En las futuras estrategias de aplicación de la ley, la reducción de la violencia debe ser una prioridad y las medidas represivas no deben provocar daños adicionales.
- El sistema de justicia penal debe centrarse en los delincuentes más perjudiciales y peligrosos, que son aquellos que disponen de más recursos y capacidades para usar la violencia y la corrupción.
- Se deben desarrollar alternativas al encarcelamiento para los eslabones más débiles del comercio de drogas.
- El 'éxito' no se debería medir en función de indicadores de proceso (detenciones, confiscaciones, extradiciones), sino de resultados, y del impacto normativo sobre las sociedades (niveles de corrupción, salud pública, seguridad humana).
- La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema de las drogas en 2016 brindará una oportunidad para replantear la aplicación de las leyes de drogas y sus consecuencias para la seguridad y el desarrollo.

a los grupos de la delincuencia organizada. Las características institucionales de la región suscitan algunas cuestiones relevantes: ¿cómo se puede transformar el paradigma actual en un contexto de fragilidad institucional? ¿Cómo se puede modernizar la aplicación de las leyes en materia de drogas teniendo en cuenta los altos niveles de corrupción e impunidad?

Los procesos de reforma institucional requieren tiempo y recursos significativos, y la transición de un Estado frágil a un Estado funcional es lenta e incierta. En el entretanto, sin embargo, debemos pensar en medidas que se puedan adoptar mientras los países inician la vía hacia reformas más fundamentales. Desde esta perspectiva, la modernización de la aplicación de las leyes de drogas puede ser una fuerza para impulsar el cambio del sistema de justicia penal más general y, quizá, mostrar el camino para reparar un sistema que no funciona.

En el apartado II, se esbozan la lógica y los problemas del paradigma actual y sus consecuencias en América Latina. Para modernizar la aplicación de las leyes de drogas en la región, se deben afrontar cuatro grandes desafíos, que podríamos denominar conjuntamente ‘el desafío de los cuatro puntos débiles’: premisas erróneas; objetivos e indicadores equivocados; instituciones débiles, y peores resultados. En algunos lugares, las autoridades se están distanciando de la tolerancia cero y de las actuaciones policiales indiscriminadas y encaminándose hacia estrategias para reducir los efectos negativos de la delincuencia organizada y mermar la escala de las economías ilegales. Partiendo de estas experiencias, en el apartado III se identifican algunos pasos viables hacia una nueva estrategia para responder a la violencia y la delincuencia asociadas con las drogas ilegales.

II. Obstáculos para modernizar la aplicación de las leyes de drogas en un contexto de fragilidad estatal

Las políticas de drogas en América Latina —en especial las estrategias encaminadas a reducir la oferta y la demanda— han determinado la asignación de los recursos gubernamentales y también la mentalidad y las culturas burocráticas de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley. La convicción de que es posible eliminar las drogas, así como la delincuencia asociada a éstas, ha fomentado

políticas represivas de ‘tolerancia cero’ y de ‘mano de hierro’. El resultado es un enfoque centrado en el castigo que, en la práctica, no logra alcanzar el objetivo de erradicar los mercados ilícitos de drogas ni rebajar los niveles de violencia y delincuencia.³

En un contexto de instituciones débiles, la ‘guerra contra las drogas’ no sólo no ha conseguido reducir el tamaño del mercado, sino que ha generado nuevos problemas, exacerbando la violencia y la inseguridad. El resultado ha sido un desfase entre los objetivos, como la salud y el bienestar de la comunidad, las medidas aplicadas y los resultados obtenidos.

Ante esta realidad, la introducción de enfoques de aplicación de la ley más inteligentes para abordar el problema de las drogas, rebajar la violencia y minimizar los daños se enfrenta a una serie de dificultades. Estas se pueden agrupar en cuatro grandes retos, que aquí denominaremos ‘el desafío de los cuatro puntos débiles’:

Premisas erróneas. La mentalidad de la ‘guerra contra las drogas’ y su convicción de que es posible lograr ‘un mundo sin drogas’.

Objetivos e indicadores equivocados.

Los incentivos perversos que priman las métricas de proceso (detenciones y confiscaciones) por encima de indicadores como una mejor salud de la comunidad y una mejor seguridad ciudadana.

Instituciones débiles. Las poderosas organizaciones delictivas que magnifican y exacerbando las debilidades institucionales y las instituciones frágiles, que se convierten en entidades aún menos dignas de confianza y más débiles cuando se rinden ante grupos delictivos.

Peores resultados. A pesar de los avances en algunos ámbitos, la magnitud global de la demanda de drogas no ha cambiado de forma sustancial en el plano mundial. En América Latina, el uso de drogas está muy extendido en toda la región, y está asociado con la propagación de las actividades delictivas y la violencia.

En este apartado se analizan estos desafíos, teniendo en cuenta las pruebas disponibles y las tendencias recientes de los mercados ilegales de drogas en América Latina.

Premisas erróneas

La Asamblea General de las Naciones Unidas celebró un período extraordinario de sesiones en 1998 con el lema oficial de “Un mundo sin drogas. ¡Podemos hacerlo!”, y elaboró una declaración y un plan de acción con un objetivo para 2008.⁴ Tras más de una década de aplicación, existen sobradas pruebas de que el objetivo está muy lejos de lograrse. A pesar de un compromiso global y regional para eliminar las drogas y la delincuencia asociada con éstas, los países con las instituciones más débiles se han encontrado con que las organizaciones delictivas, de hecho, se han fortalecido, socavando los cimientos mismos del Estado y su capacidad de buena gobernanza.⁵

Las pruebas disponibles demuestran que el objetivo de eliminar la delincuencia organizada y los mercados ilegales simplemente no es viable, incluso en aquellos Estados con las capacidades más fuertes. En el mejor de los casos, es posible mitigar las consecuencias negativas de las economías delictivas, transformar el comportamiento de los grupos delictivos para reducir los daños, y restringir su influencia social, económica e institucional. Sin embargo, no es posible erradicar por completo su influencia.⁶ La adopción de un enfoque maximalista contra los mercados ilegales en un contexto de recursos escasos y capacidades limitadas genera resultados adversos. En la práctica, este tipo de aplicación de las leyes de drogas actúa contra delitos menores y contra los eslabones más frágiles de la cadena, con efectos limitados a la hora de reducir la escala de las economías delictivas y sus consecuencias negativas.

Uno de los principales supuestos del paradigma actual es que la reducción de la oferta dará lugar a un incremento sostenido de los precios, lo cual debería reducir el consumo de drogas y, por lo tanto, rebajar la incidencia del ‘abuso’ de drogas. No obstante, según Harold Pollack y Peter Reuter, existen pocas pruebas de que incrementar el riesgo de detención, encarcelamiento o decomiso se traducirá en un aumento de los precios, por no decir ya de los precios al detalle.⁷ Desde esta perspectiva, la cantidad de recursos y esfuerzos dedicados a reducir la oferta y el consumo ha tenido un efecto limitado desde el punto de vista global y regional.

En el caso concreto de América Latina, la mayor parte de la atención se ha centrado en el

comercio de cocaína y el corredor que va desde la región andina a los principales mercados de consumo en Norteamérica y Europa. Según la base de datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), entre 2003 y 2011 en Sudamérica se confiscaron 2.152 toneladas de cocaína y se erradicó más de 1 millón de hectáreas. En muchos países, el número de personas encarceladas por delitos de drogas ha experimentado un crecimiento notable.⁸ ¿Y qué sucedió con respecto a los precios y la disponibilidad de cocaína? El precio en la calle de la cocaína en los Estados Unidos aumentó de los 150 a los 177 dólares estadounidenses por gramo de cocaína pura,⁹ y la cantidad de cocaína consumida en el país disminuyó en torno al 50 por ciento.¹⁰

¿Se pueden explicar estos cambios por las medidas adoptadas para la reducción de la oferta? La relación causa-efecto es difícil de demostrar porque son muchos los factores que influyen en el nivel de consumo y el precio de las drogas. En cualquier caso, desde la perspectiva latinoamericana, el coste de las medidas de reducción de la oferta ha sido alto, con logros limitados y transitorios, y la aparición de nuevos problemas. El volumen de producción de cocaína en la región andina solo ha cambiado ligeramente, en parte porque el mercado a la baja en los Estados Unidos se ha visto compensado por los incrementos de la demanda en Europa y América Latina. En Europa Occidental y Central, los indicadores globales de la oferta sugieren un repunte en la disponibilidad de cocaína, y el mercado al detalle ha crecido en varios países de América Latina.¹¹

El paradigma actual se basa en una premisa de coste-beneficio que supone que el beneficio de la intervención estatal supera el coste de permitir el acceso a las drogas.¹² En la práctica, una política de drogas prohibicionista puede tener efectos beneficiosos en las instituciones de gobierno y la sociedad civil, pero también puede resultar perjudicial y contraproducente. En varios vasos, las intervenciones efectuadas siguiendo el modelo prohibicionista han provocado daños colaterales, exacerbando la violencia y la inseguridad que pretendían remediar. En la última revisión sistemática de este efecto, Werb et al. llevaron a cabo un meta-análisis de 15 estudios seleccionados a partir de una muestra de 314. La conclusión fue que la violencia armada y las altas tasas de homicidios podrían ser una consecuencia inevitable de la prohibición de las drogas y que,

paradójicamente, perturbar los mercados de drogas puede incrementar la violencia.¹³

En el caso de América Latina, algunos estudios sostienen que las políticas de drogas prohibicionistas trasladan el coste del problema de las drogas de los países consumidores a los países productores y de tránsito. Los economistas colombianos Daniel Mejía y Pascual Restrepo arguyen que lo que estos países están haciendo es “implementando políticas para la reducción de la oferta de modo que las drogas no lleguen a los países consumidores, al costo de muy marcados ciclos de violencia y corrupción política, con las consiguientes pérdidas de legitimidad de las instituciones estatales”¹⁴

El *Informe Mundial sobre las Drogas 2008* de la UNODC observó que las políticas prohibicionistas pueden provocar varias consecuencias imprevistas: la creación de un mercado negro delictivo, el *desplazamiento geográfico* (conocido como ‘efecto globo’), el *desplazamiento de las políticas* (se destinan más recursos a las medidas de represión que a las de prevención y reducción de daños) y el *reemplazo de sustancias* (el uso ilícito de otra droga con efectos parecidos pero sometida a controles menos severos). En el caso de los países latinoamericanos, cabe considerar no sólo estas consecuencias imprevistas, sino también cómo la exacerbación de la violencia y la corrupción socava las capacidades del Estado.¹⁵

Objetivos e indicadores equivocados

El objetivo declarado de las convenciones de la ONU es promover “la salud física y moral de la humanidad” (Preámbulo de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes). El régimen de fiscalización internacional de drogas persigue garantizar el acceso a sustancias psicoactivas con fines médicos y científicos, y al mismo tiempo prohibir el acceso para otros usos.¹⁶ Para lograr ese objetivo, la Convención de 1961 exige que se criminalice a aquellas personas que cultivan, producen, venden o adquieren drogas, definiendo estas actividades como delitos penales. Esta es una premisa fundamental del enfoque actual: la ‘guerra contra las drogas’ criminaliza y suprime el máximo de supuestos ‘delincuentes’ posibles para alcanzar el objetivo último de eliminar el mercado ilícito. La represión y la interdicción han sido la norma, con pocas restricciones

sobre las acciones represivas y con una atención insuficiente sobre las implicaciones relacionadas con la salud pública y la seguridad ciudadana.

Al prohibir una amplia gama de comportamiento sin definir prioridades claras, la política actual dota a las autoridades de un poder discrecional considerable. En consecuencia, el sistema de justicia penal, en su cruzada contra la economía de las drogas ilícitas, acaba lidiando con cuestiones de uso ilícito y dependencia de drogas, que se deberían dejar en manos del sistema de salud pública.¹⁷

Al mismo tiempo, la ‘guerra contra las drogas’ en América Latina ha distorsionado la definición de los delitos graves al concentrar la acción estatal en conductas que podrían no exigir medidas represivas, propiciando así la saturación del sistema de justicia. En algunos países, por ejemplo, las penas más severas para los delitos de tráfico de drogas suponen muchos más años que las de asesinato y violación.¹⁸ En la misma línea, las iniciativas para eliminar los cultivos ilícitos tienden a dirigirse contra los pequeños productores y raramente identifican a los principales elementos que se hallan tras la economía delictiva, y las acciones contra el tráfico se centran sobre todo en enjuiciar a los traficantes de la calle y a los pequeños traficantes, pero pocas veces actúan contra ‘los peces gordos’.

En algunos ámbitos, la ‘guerra contra las drogas’ no solo se ha utilizado como metáfora, sino que se ha convertido en toda una estrategia. En estos casos, las autoridades han declarado una auténtica guerra, que ha entrañado ‘enemigos’ (consumidores, mulas, traficantes), el uso de fuerzas militares y una estela de víctimas y daños colaterales sustanciales.

En este sentido, Benjamin Lessing estudia lo que denomina ‘el conflicto criminal’ en México, Colombia y Brasil: la violencia armada organizada que involucra a actores no estatales que, a diferencia de los insurgentes revolucionarios, no están intentando derrocar el Estado.¹⁹ Lessing muestra cómo el nivel de violencia letal en estos países es más alta que el número de muertes en los países afectados por conflicto armados. Según su tesis, la represión estatal “provoca violencia cartel-Estado (adicional) cuando se da en un contexto de corrupción policial generalizada y cuando es indiscriminada; es decir, no se dirige contra los cárteles violentos como objetivo de represión adicional o diferencial”.²⁰

Uno de los principales desafíos a la hora de contener el mercado de drogas es cómo medir el 'éxito'. Para los organismos encargados de hacer cumplir la ley, las estrategias y las tácticas fueron concebidas para maximizar la destrucción de cultivos y las confiscaciones de drogas, y perturbar los grupos de traficantes mediante amenazas y la imposición de arrestos y castigos. La lógica es disuadir a los participantes reales y potenciales en la cadena de las drogas, incluidas las personas que las usan.²¹ En América Latina y otras regiones, las métricas que acompañan este enfoque son simplistas: número de detenciones, cantidad de decomisos, hectáreas de cultivos erradicados, procesamientos y condenas.

Desde esta perspectiva, muchas acciones se interpretan como logros en sí, sin establecer ninguna relación con la salud y el bienestar de la comunidad. Utilizando la analogía propuesta por el *Brennan Center for Justice*, esas métricas se corresponderían con una situación en la que los hospitales contarán el número de ingresos en las salas de urgencia en lugar del número de vidas salvadas.²² Ante este hecho, la Comisión Global de Políticas de Drogas apunta: "Las medidas de proceso pueden dar la impresión de éxito, cuando la realidad para las personas que están sobre el terreno es muchas veces la contraria".²³ Esto es lo que ocurre en muchos países latinoamericanos donde las intervenciones represivas contra los mercados de drogas están desvinculadas de sus impactos reales sobre la sociedad en términos de exacerbación de la violencia y la corrupción y el empeoramiento de la salud pública.

En un contexto de fragilidad de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, estos tipos de métrica crean incentivos perversos, animando a las autoridades a recurrir a la estrategia tradicional y automática de efectuar más detenciones y confiscaciones, y abren la puerta a prácticas policiales abusivas y violaciones de derechos humanos. Las organizaciones de la sociedad civil en América Latina denuncian de forma sistemática los abusos cometidos por fuerzas policiales y militares en el transcurso de la 'guerra contra las drogas'.²⁴

Instituciones débiles

El concepto de 'instituciones débiles' es muy controvertido en América Latina. A veces, alude a la ausencia del Estado, aunque también puede

referirse a la cooptación o reconfiguración de las instituciones estatales por parte de intereses privados y actores ilegales. Según Guillermo O'Donnell, en determinadas áreas, la presencia del Estado es débil o inexistente, los derechos de los ciudadanos no se respetan y no existen instituciones que garanticen el cumplimiento de la ley.²⁵ En estas áreas, las organizaciones delictivas pueden imponer su propio control social y asumir las funciones básicas del Estado.

Desmond Arias dibuja un panorama distinto con respecto a las *favelas* (los barrios marginales) de Rio de Janeiro, en Brasil. Arias señala que "la persistencia de los altos niveles de violencia (...) no se deriva del fracaso de las instituciones, [sino] más bien de las redes que conectan a elementos delictivos con dirigentes civiles, políticos y policiales (...) En lugar de crear 'Estados paralelos' sin control político, estas redes vinculan las áreas dominadas por los traficantes con los sistemas políticos y sociales más amplios de Rio de Janeiro".²⁶ Desde este punto de vista, las economías y los grupos delictivos no solo surgen en lugares sin presencia estatal, sino también en territorios en los que la presencia del Estado se puede reconfigurar de forma que se faciliten las actividades delictivas.²⁷

El nexo entre delincuencia organizada y vida política es un elemento clave de la fragilidad del Estado en América Latina.²⁸ Las organizaciones delictivas utilizan la corrupción y la violencia para desarrollar y proteger sus negocios, lo cual implica una serie de consecuencias para la aplicación de la ley y la capacidad del Estado para ofrecer seguridad.²⁹ En algunos lugares, los actores delictivos cuentan con poder territorial y exigen decisiones políticas y jurídicas que respondan a sus intereses, a veces compitiendo con la élite tradicional y, otras, aliándose con las estructuras de poder existentes.³⁰

Existe una serie de condiciones que determinan la capacidad del Estado para cumplir sus funciones básicas. El punto de partida es que un Estado resiliente debe poder ser capaz de proporcionar determinados servicios para satisfacer las necesidades y las expectativas de la ciudadanía. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), analizando la situación de seguridad en América Latina, establece tres grandes dimensiones de la capacidad estatal:³¹ 1) entorno institucional, 2) autonomía estratégica y 3) legitimidad.

La Tabla 1 resume los componentes clave de

Tabla 1. Dimensiones de la capacidad de Estado en un sistema que no funciona

Dimensión	Componente (capacidad de Estado baja)	Percepciones y datos objetivos
Entorno institucional	Incentivos para la corrupción institucional	En 6 de los 18 países, más del 50% de los encuestados señaló que la corrupción era “muy prevalente” (LAPOP-PNUD 2012).
	Uso de las instituciones con fines políticos o personales y no para el bien público	Un promedio del 76% afirma que los líderes políticos corruptos constituyen un gran problema en su país (Pew Research). ³² Una persona en un puesto de autoridad (policía, oficial del ejército, fiscal, juez) participó en un 14,5% de los delitos cometidos por reclusos en Brasil y un 10% de los delitos en México y El Salvador (Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD 2013).
	Ineficacia institucional	La tasa mundial de condenas por homicidio es de 43 por cada 100 asesinatos; en América Latina, es de cerca del 20 (UNODC). La tasa de homicidios en 11 de los 18 países es superior a 10 por cada 100.000 habitantes (UNODC), una tasa considerada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como epidémica.
Autonomía estratégica	Conocimiento tecnocrático limitado	Solo el 28% (promedio regional) opina que los Gobiernos trabajan para el bien de todas las personas; la mayoría considera que los Gobiernos trabajan para intereses privados (Latinobarómetro 2012-2013).
	Falta de alianzas para apoyar los procesos de reforma	
Legitimidad	Bajos niveles de confianza en las autoridades	El 46% de los encuestados manifiesta que la policía está implicada en actividades delictivas (LAPOP-UNDP 2012). Excepto Nicaragua y Panamá, más de la mitad de los ciudadanos en países latinoamericanos expresaron poca o ninguna confianza en que los tribunales actuarían de manera confiable en caso de ser víctimas de un robo o asalto (LAPOP-PNUD 2012).
	Bajo nivel de respeto del Estado de derecho por parte de los ciudadanos	El 35,7% aprueba la “justicia por mano propia” en caso de abusos; el 35,2% “no lo aprobaría, pero lo entendería” (LAPOP-PNUD 2012).

Tabla basada en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014* (Naciones Unidas, Nueva York 2013). Fuentes: UNODC, LAPOP-PNUD y Pew Research.

cada una de estas dimensiones e identifica cuáles son característicos de una ‘capacidad de Estado baja’.

Las dimensiones del mercado ilícito de drogas y la influencia de las organizaciones delictivas emergen a menudo allí donde los Estados carecen de capacidad para hacer cumplir sus propias leyes. Las organizaciones delictivas pueden ampliar y exacerbar estas vulnerabilidades, y las instituciones generan pérdida de confianza y se debilitan cuando no proporcionan seguridad a sus ciudadanos.³³ El resultado es un sistema que no funciona, en el que un Estado frágil adopta políticas que no suministran bienes y servicios públicos, como justicia y seguridad, sino que más bien refuerzan la dinámica de delincuencia, violencia y corrupción. En el caso de México, John Bailey considera que la situación equivale a una ‘trampa de seguridad’: las instituciones políticas no consiguen hacer cumplir la ley y, por lo tanto, carecen de legitimidad.³⁴

En el caso concreto de las instituciones policiales y el sistema de justicia penal, el enfoque punitivo de ‘guerra contra las drogas’ ha distorsionado sus responsabilidades, su relación con el público, su utilización de los recursos y la forma en que se evalúa su desempeño. Tal como señala Alex Stevens, el enfoque punitivo en el ámbito de la actuación policial es contraproducente, ya que esta actuación tiende a recaer de forma desproporcionada en ciertos grupos de población, sobre todo los jóvenes y los pobres. Por otro lado, la acción policial es propensa a la corrupción por parte de organizaciones delictivas, quebranta repetidamente la ley y sólo genera resultados modestos.³⁵

En palabras de Óscar Naranjo, general retirado de la policía colombiana, la adopción de un enfoque predominantemente punitivo y reactivo ha enfrentado a las fuerzas policiales contra ‘cuatro grandes monstruos’: la brutalidad, la ineficiencia, la insolidaridad y la corrupción.³⁶ La ‘guerra contra las drogas’ —y contra la delincuencia en general— ha socavado la confianza en la policía y ha alimentado la percepción de corrupción generalizada y el creciente escepticismo sobre sus capacidades de respuesta. Estos problemas se ven agravados en un contexto de manifiesta fragilidad institucional, lo cual incluye elementos como bajos niveles de profesionalización, escasos mecanismos de control y malas condiciones laborales.

Pero una policía disfuncional representa sólo una de las dimensiones de la fragilidad del Estado. Las condiciones socioeconómicas y los altos niveles de desigualdad en grandes sectores de la población crean las circunstancias en que las organizaciones delictivas construyen su base social. Según Vanda Felbab-Brown, las personas que viven en áreas “con una presencia estatal inadecuada o problemática, importantes niveles de pobreza, y marginación social y política dependen de economías ilícitas para su subsistencia”.³⁷ Por lo general, las autoridades perciben estos barrios como refugios naturales para traficantes de drogas y no muestran interés en mejorar la situación socioeconómica de esas comunidades. Una vez más, la relación negativa entre los ciudadanos y los organismos de aplicación de la ley minan la legitimidad del Estado, menoscabando su capacidad.

Peores resultados

El paradigma prohibicionista y la ‘guerra contra las drogas’ han fracasado incluso según su propia definición de éxito. Según un informe reciente de la UNODC, a pesar de los progresos logrados en algunas esferas, la magnitud general de la demanda de drogas no ha cambiado sustancialmente a nivel mundial.³⁸ En el caso de América Latina, la información disponible apunta a que el uso de cocaína es algo generalizado en toda la región, y en algunos países alcanza niveles parecidos a los registrados en Europa. El Cono Sur se ha visto especialmente afectado por el uso de pasta base de cocaína (pasta base o *crack*).³⁹ En este contexto, los países que solían actuar como rutas de tránsito están presenciando la emergencia de mercados de drogas al detalle, con consecuencias negativas para la seguridad local.⁴⁰ En toda la región, las autoridades han identificado el comercio de drogas al detalle como uno de los principales elementos desencadenantes de violencia y delincuencia.

La intervención del Estado en los mercados de drogas en América Latina, bajo el estandarte de ‘guerra contra las drogas’, ha generado distintos resultados e impactos. El enfoque centrado en los ‘jefes’, que perseguía dismantelar los cárteles de drogas asesinando o capturando a sus líderes ha espoleado confrontaciones entre facciones criminales, provocando fracturas en las organizaciones y, en algunos casos, incrementando la violencia.⁴¹ La desaparición de los delincuentes de primer y segundo nivel crea un vacío de poder que no es ocupado por

el Estado, sino por una nueva generación de elementos delictivos. Al mismo tiempo, este tipo de intervención policial ha llevado a la expansión de las actividades delictivas a países con una capacidad de respuesta más limitada y unas condiciones más favorables para las actividades ilegales, alimentando la ‘diáspora criminal’ de la delincuencia organizada.⁴² El Triángulo Norte de Centroamérica —formado por Guatemala, Honduras y El Salvador— sería un ejemplo claro de este fenómeno.⁴³

La ‘guerra contra las drogas’ ha tenido impactos importantes en el plano local. Puesto que las organizaciones delictivas no suelen tener capacidad para desafiar directamente la autoridad del Estado a escala nacional, se han centrado en actividades predatorias, como la extorsión y el secuestro. Teniendo en cuenta esta tendencia, uno de los problemas es que las fuerzas policiales que se especializaron en capturar a los líderes y actuar contra las estructuras mayores están mal preparadas para abordar los problemas cotidianos de seguridad y desarrollar estrategias eficaces de prevención.

Otra consecuencia del enfoque punitivo es la saturación de los sistemas de prisión. En un número significativo de países de la región, las personas encarceladas por delitos de drogas representan un porcentaje sustancial de una creciente población carcelaria, agravando aún más la superpoblación del sistema penitenciario.⁴⁴ Resulta sorprendente observar la penalización excesiva y la ‘feminización’ de los delitos relacionados con drogas, combinada con una población penitenciaria creciente y cada vez más joven, cuya gran mayoría se ve encarcelada por delitos menores de drogas.⁴⁵

En su estudio sobre México, Eduardo Guerrero sugiere que, al intentar incapacitar al máximo número posible de supuestos delincuentes, el enfoque prohibicionista contribuye a una impunidad generalizada, ya que destina demasiados de sus limitados recursos y capacidades a la administración general del sistema de justicia, en lugar de dedicarlos a una estrategia específica para reducir los niveles extremadamente elevados de violencia de determinados grupos delictivos.⁴⁶ Siguiendo una línea parecida, Felbab-Brown advierte que el hecho de no priorizar de manera adecuada los delitos y los grupos delictivos —que no siempre están vinculados necesariamente con el comercio de drogas— suele desviar la atención policial de los delitos más violentos y graves, así como de los grupos delictivos más

peligrosos.⁴⁷ Ante esta realidad, la intervención estatal en el mercado ilícito de drogas tiene un impacto negativo en la región, menoscabando la capacidad de las instituciones para proteger a la población.

En lo que se refiere a la seguridad pública, es importante reconocer que América Latina es una de las regiones más violentas del mundo, y que el comercio de drogas y el modelo prohibicionista han desempeñado un papel en esta dinámica. En las regiones de tránsito de drogas, como el Caribe y Centroamérica, se registran niveles significativos de violencia. En muchas ciudades, la delincuencia de alto impacto y el comercio de drogas al detalle tienden a solaparse en la misma zona.⁴⁸ Además, en países como Colombia, donde la producción se halla bajo la influencia de organizaciones armadas ilegales, la violencia se utiliza para controlar territorios y para enfrentarse al Estado.

Según las Naciones Unidas, la delincuencia organizada, incluido el tráfico de drogas, es la responsable del 33 por ciento de los homicidios cometidos en la región. Este porcentaje puede ser superior en zonas que se disputan diversos grupos delictivos, y menor en territorios donde ejerce el control un único grupo. En algunos casos, las menores tasas de homicidios en áreas controladas por la delincuencia organizada no son atribuibles a la eficacia del Estado a la hora de imponer su autoridad, sino a la capacidad de las propias organizaciones delictivas para controlar el Estado e influir en él. Esto sucede especialmente cuando las bandas delictivas son capaces de penetrar en el sistema político, crear un contexto de impunidad, forjar lazos comunitarios y operar en una cultura de legalidad debilitada. Ante esta situación, el número de muertes violentas es un indicador insuficiente de los impactos de la delincuencia organizada. También se deben tener en cuenta otros puntos negativos, como la extorsión, las amenazas contra ciudadanos o las restricciones sobre sus libertades, y la corrupción en las instituciones gubernamentales.

III. ¿Cómo reparar un sistema que no funciona?

La modernización de los sistemas de policía y de justicia penal se ha identificado como un paso crucial para responder a la inseguridad en América Latina. Partiendo de esta premisa, en la región se han puesto en marcha varias

Cuadro 1. **Iniciativas recientes de reforma en América Latina**

Guatemala: el mecanismo de coordinación entre la Procuraduría General, el Ministerio del Interior y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. En 2007, Guatemala puso en marcha una iniciativa para reforzar las capacidades de investigación penal de su Policía Nacional Civil, adoptando un modelo de gestión descentralizada para la unidad responsable de los crímenes violentos. En el proceso, fortaleció también la colaboración entre el Ministerio del Interior —que tiene jurisdicción sobre la policía— y la Procuraduría General. La estrategia, respaldada por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG),⁴⁹ ha demostrado su eficacia para resolver casos de alta visibilidad y reducir la tasa de impunidad de los homicidios. Los investigadores de la policía trabajan bajo la orientación de fiscales, que supervisan la recopilación de pruebas, y las órdenes judiciales de arresto o de allanamiento y las escuchas telefónicas.⁵⁰

Colombia: el Plan por Cuadrantes y un sistema policial descentralizado basado en la creación de vínculos fuertes con la comunidad. El Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de Colombia, aplicado en ocho ciudades, desarrolló una estrategia descentralizada de aplicación de la ley basada en la creación de estrechos vínculos entre policía y comunidad con el fin de abordar problemas sociales y responder a la delincuencia. El Plan se despliega sobre la base de un estudio estratégico de cada cuadrante y utiliza datos con referencias geográficas para informar la toma de decisiones y mejorar la distribución de recursos. Según una evaluación de la Fundación Ideas para la Paz, las comisarías de policía con unidades totalmente entrenadas para operar bajo este modelo controlaban la delincuencia de forma más eficaz que las unidades que no habían recibido esta formación.⁵¹

Brasil: Unidad de Policía Pacificadora (UPP), un programa de actuación policial comunitaria creado para recuperar el control de las favelas en Río de Janeiro. Esta estrategia, basada fundamentalmente en establecer un control territorial, se desarrolla en tres fases: 1) intervención ‘táctica’ por parte de la policía militar; 2) estabilización; y 3) consolidación. La UPP es la responsable de las últimas dos fases. Según Fernández de Castro et. al., a diferencia de la anterior estrategia de ‘ataque y retirada’, este modelo funciona como una forma de actuación policial comunitaria donde la presencia territorial y la calidad de los servicios difieren significativamente de los modelos policiales tradicionales.⁵² Las unidades están formadas por nuevos reclutas, que reciben salarios más altos y formación en el ámbito

de las relaciones comunitarias, los derechos humanos y la resolución de conflictos.⁵³ Los logros en seguridad pública desde que se creó el programa han sido evidentes, aunque últimamente la confianza en la UPP se ha visto minada por una serie de vulneraciones de derechos humanos cometidas por agentes policiales. En algunos lugares, han resurgido disputas entre traficantes de drogas y policía. Algunas personas señalan que la ‘pacificación’ no ha ido seguida de mejoras en los servicios sociales ni en la infraestructura.⁵⁴

Brasil: programa ‘Fica Vivo’ en Minas Gerais, creado para reducir el número de asesinatos entre poblaciones de alto riesgo. Lanzado en 2003, este programa surgió a partir de un estudio geo-referenciado sobre crímenes violentos cometidos entre 1992 y 2002 realizado por el Gobierno y por la Universidad Federal de Minas Gerais. Su objetivo es reducir el número de asesinatos entre las poblaciones de alto riesgo, especialmente entre varones jóvenes de 15 a 19 años. Según Fernández et al., ‘Fica Vivo’ comenzó con tres premisas básicas: 1) la violencia tiende a concentrarse en ubicaciones específicas; 2) el uso de la violencia es ‘contagioso’ y se puede propagar entre los grupos más vulnerables; 3) la violencia suele ser utilizada por un grupo pequeño.⁵⁵ El programa, coherente con este planteamiento, se centró en seis barrios desfavorecidos con los mayores índices de violencia. Se crearon fuerzas operativas integradas por policías, fiscales y representantes del organismo para el bienestar infantil y las escuelas con el fin de diseñar estrategias de largo plazo adaptadas a los problemas de cada zona concreta.⁵⁶

Colombia: priorización de los delitos de alto impacto por parte de la Procuraduría General. La Procuraduría General se está reorganizando para abordar las bajas tasas de resolución de casos y las demoras en el sistema de justicia. Una de las estrategias clave del proceso ha sido priorizar los delitos de alto impacto en un período de tiempo o región específicos. La Procuraduría General también está coordinando investigaciones dispersas entre diferentes órganos del sistema de justicia con el fin de detectar patrones de ‘microdelincuencia’ o redes organizadas poderosas. La subunidad para la priorización de casos desempeñará un papel fundamental en esta reforma, al permitir centrar la atención en ciertos casos con base en la premisa de que la investigación simultánea de todos los delitos es una tarea imposible. Para ello, la Procuraduría General identificará miles de homicidios aparentemente no relacionados entre sí con el objetivo de detectar posibles patrones. Aún es pronto para hacer balance de los resultados de la priorización, pero en un contexto de altos niveles de impunidad, se trata de un paso en la dirección adecuada.⁵⁷

iniciativas de reforma, con distintos resultados e implicaciones.⁵⁸ En países donde el tráfico de drogas es más intenso, la transición de un Estado frágil a un Estado funcional ha enfrentado desafíos notables. Las reformas se han visto minadas por culturas organizativas anacrónicas arraigadas en modelos que priorizan el uso de la fuerza y ofrecen incentivos para la corrupción y el abuso. Frente a ello, se plantean dudas justificadas en cuanto a la capacidad del Estado para distanciarse del enfoque de ‘guerra contra las drogas’ y dirigirse hacia un modelo de gestión de los mercados que minimice los impactos nocivos sobre las comunidades y las instituciones.

A pesar de los obstáculos para poner en práctica reformas, algunos países y ciudades de América Latina están adoptando un enfoque diferente para la aplicación de la ley, redefiniendo sus prioridades, modificando sus métricas para medir los avances, promoviendo buenas prácticas institucionales y mejorando la seguridad de sus comunidades. No han erradicado las organizaciones delictivas ni han acabado con las economías ilegales, pero ofrecen mejores enfoques para abordar la violencia y la delincuencia. El objetivo de estas intervenciones no ha sido una profunda transformación de la institución del Estado; más bien asumen un planteamiento pragmático, concentrando los escasos recursos que poseen en las amenazas más graves y enfatizando la reducción de la violencia.

Para explorar esta perspectiva, el Cuadro 1 resume cinco experiencias concretas, identificando algunos elementos que nos pueden ayudar a imaginar cómo modernizar la aplicación de las leyes de drogas en América Latina. Sin pretender presentar un estudio detallado de cada caso o proponer un conjunto de ‘buenas prácticas’, el objetivo aquí es más bien resaltar algunas opciones normativas e ilustrar las oportunidades que pueden ofrecer estas intervenciones. Los casos incluyen: el mecanismo de coordinación entre la Procuraduría General, el Ministerio del Interior y la Comisión Internacional contra la Impunidad (Guatemala); el Plan por Cuadrantes (Colombia), las Unidades de Policía Pacificadora (Río de Janeiro, Brasil); el programa ‘Fica Vivo’ (Minas Gerais, Brasil); y la priorización de los delitos de alto impacto en la Procuraduría General (Colombia).

Estas iniciativas programáticas de corto plazo para fortalecer la capacidad del Estado y

reducir la violencia y la delincuencia tienen algunos elementos en común. En primer lugar, asumen un enfoque más realista que el de eliminar la delincuencia organizada o erradicar las economías ilícitas. Estas intervenciones se centran en reducir los delitos de alto impacto, especialmente aquellos que entrañan una violencia letal. En segundo lugar, introducen un nuevo conjunto de indicadores, incrementando el valor de la disuasión en territorios específicos. En tercer lugar, en el caso del Plan por Cuadrantes, la UPP, y el programa ‘Fica Vivo’, desarrollan mecanismos para forjar lazos estrechos con las comunidades. En cuarto lugar, mejoran la coordinación entre instituciones. Y finalmente, proporcionan resultados positivos, al menos en el corto plazo.

La Tabla 2 resume algunos de estos elementos comunes, utilizando la estructura del ‘desafío de los cuatro puntos débiles’. El objetivo de este ejercicio es identificar posibles caminos para el cambio y factores relevantes para adoptar un enfoque inteligente frente a la delincuencia.

Uno de los principales desafíos en un contexto de fragilidad institucional es la sostenibilidad de estas intervenciones. En la mayoría de los casos, estas iniciativas no han contribuido a una reforma más radical ni han abordado las subculturas institucionales que siguen mostrándose escépticas sobre su aplicación.

Los casos analizados en este apartado siguen siendo más la excepción que la regla. Se están produciendo importantes debates públicos sobre las políticas de drogas en la región, pero pocos cambios significativos en la forma en que los Gobiernos responden al problema de las drogas y de las economías delictivas. La ‘guerra contra las drogas’ aún se sigue caracterizando por medidas represivas que persiguen fundamentalmente a los eslabones más débiles de la cadena, por una militarización de las fuerzas de seguridad del Estado y por la desconexión entre las medidas aplicadas y los resultados obtenidos.⁶⁰ La persistencia del enfoque esencialmente punitivo frente a la delincuencia, alimentado en parte por la ‘guerra contra las drogas’, socava los esfuerzos para introducir cambios y replantear la forma en que se debería medir el éxito. En este contexto, la adopción de un enfoque de reducción de daños se topa con una resistencia poderosa, en parte porque las elites tradicionales consideran que las prácticas existentes les convienen más a sus intereses.

Tabla 2. El 'desafío de los cuatro puntos débiles': caminos y factores para el cambio

Desafío de los cuatro puntos débiles	Camino para el cambio	Factores para el cambio
Premisas erróneas	Adoptar nuevas premisas	<p>Entender que eliminar la delincuencia organizada y los mercados ilegales no es un objetivo alcanzable. Lo que es factible es reducir los impactos provocados por los mercados ilícitos de drogas y la delincuencia organizada.</p> <p>Entender que la violencia y la delincuencia tienden a concentrarse en lugares específicos y, por lo general, implican a un grupo de población pequeño.</p> <p>Tener en cuenta que el Estado puede ejercer influencias negativas; las acciones indiscriminadas contra la delincuencia organizada pueden exacerbar la violencia.</p> <p>Asumir que reducir la criminalidad solo tiene sentido en la medida en que mejore la seguridad ciudadana.</p>
Objetivos e indicadores equivocados	Corregir los objetivos e indicadores actuales	<p>Definir objetivos realistas: a) rebajar los daños/impactos que provocan las economías delictivas en la sociedad; b) reducir la escala de las economías delictivas en la mayor medida posible.</p> <p>Entender que los recursos siempre son limitados y escasos, por lo que las instituciones deben decidir qué es importante.</p> <p>Modificar los incentivos, incrementando el valor de la prevención y la disuasión.</p>
Instituciones débiles	Iniciativas programáticas de corto plazo para fortalecer la capacidad de reducir la violencia y la delincuencia	<p>Usar la tecnología y mejorar la información disponible.</p> <p>Mejorar la coordinación entre instituciones, así como las relaciones entre la policía, el sistema de justicia y las comunidades.</p> <p>Adoptar un fuerte enfoque territorial, teniendo en cuenta el contexto local y con la participación de las comunidades.</p> <p>Fortalecer las protecciones para las poblaciones vulnerables.</p> <p>Tener en cuenta las condiciones subyacentes que provocan delincuencia y violencia.</p>
Peores resultados	Generar mejores resultados	<p>- <i>Guatemala</i>: la tasa de procesamientos judiciales por casos de homicidio aumentó del 5% a casi el 30%; este aumento coincidió con descenso de los homicidios, que pasaron de los 46 por cada 100.000 habitantes en 2009 a 34 por cada 100.000 habitantes en 2012.</p> <p>- <i>Colombia</i>: una evaluación de la Fundación Ideas para la Paz atribuyó un 18% de la reducción de los homicidios en las ciudades estudiadas al Plan por Cuadrantes.</p> <p>- <i>Brasil</i>: según un estudio realizado por el <i>Laboratório de Análise da Violência</i> en 13 <i>favelas</i> donde se desplegó el programa de las UPP de enero de 2006 a junio de 2011, las tasas de violencia letal habían disminuido hasta un 78%.⁵⁹ En Minas Gerais, de 2004 a 2007, las comunidades donde se desarrolló el programa vieron un descenso promedio de más del 50% en la tasa de homicidios, superando la disminución global registrada en el conjunto de la ciudad.</p>

Reparar este sistema que no funciona va a llevar mucho tiempo, especialmente si la única opción pasa por ambiciosas reformas estructurales para ‘reconstruir’ el Estado. La reforma del sistema de policía y de justicia penal es urgente y necesaria, pero existe el riesgo de que su reducida capacidad en las primeras etapas de la reforma se utilice como excusa para rechazar el cambio. La reforma es vulnerable al argumento de que el Estado no está preparado para reglamentar o administrar el comportamiento de las economías y las organizaciones delictivas. Desde esta perspectiva, transformar el objetivo, pasando de ‘guerra’ y asalto frontal contra la delincuencia organizada a reducir el daño provocado por las economías criminales, podría interpretarse como una postura permisiva que debilitaría aún más al Estado.

El problema es que las iniciativas gubernamentales para hacer cumplir la prohibición no han sido eficaces y que, más allá de las buenas intenciones y promesas, el enfoque punitivo ha tenido escasos resultados. El sistema no funciona y la región no necesita una mano de hierro para repararlo. América Latina necesita una política de drogas inteligente que concentre sus escasos recursos en reducir los impactos negativos de los mercados de drogas, teniendo en mente que una reducción de la delincuencia sólo tiene sentido en la medida en que mejore la seguridad de los ciudadanos.⁶¹

Conclusiones y recomendaciones

La ‘guerra contra las drogas’ ha ejercido una notable influencia en la aplicación de las leyes en América Latina. Se fundamenta en un enfoque centrado en el castigo, adoptado por el sistema de justicia penal y por la policía, que no es capaz de reducir la influencia y los daños del mercado ilícito de drogas. A pesar de las medidas emprendidas por los Estados, las economías ilegales siguen siendo extremadamente rentables, y las organizaciones delictivas casi siempre encontrarán nuevos mercados y rutas de tránsito que exacerbarán la violencia y la corrupción. En el mejor de los casos, las respuestas de los organismos encargados de hacer cumplir la ley han llevado a la fragmentación y el desplazamiento de estructuras delictivas, transformando amenazas a la seguridad nacional o regional en serios desafíos de seguridad pública en el ámbito local.

El resultado de todo ello es un sistema que no funciona, en que Estados con capacidades limitadas adoptan políticas que no proporcionan bienes públicos esenciales, como la justicia y la seguridad, sino que más bien generan una dinámica de delincuencia, violencia y corrupción. En un contexto de fragilidad institucional, las organizaciones delictivas magnifican y exacerban los problemas estructurales del Estado. En territorios donde la presencia del Estado es débil o inexistente, los grupos delictivos imponen su control social y político, y reconfiguran las instituciones en función de sus intereses. En áreas donde el Estado dispone de más recursos, el enfoque prohibicionista se ha centrado en los niveles menos influyentes de la cadena de las drogas, con un impacto limitado sobre la escala del comercio ilegal de drogas y sus efectos negativos. El resultado es una desconexión entre las medidas aplicadas y los resultados obtenidos.

Ante esta realidad, la modernización de la aplicación de las leyes en materia de drogas se dibuja como un cambio necesario para reducir los niveles de violencia y delincuencia en América Latina. Los recursos y las capacidades se deberían usar para modelar el comportamiento de las organizaciones delictivas más peligrosas y limitar el crecimiento de las economías delictivas. La buena noticia es que algunas instituciones dedicadas a la aplicación de la ley han empezado a caminar en esta dirección.

Las experiencias analizadas en este informe ofrecen motivos para argüir que los enfoques que priorizan las relaciones con los ciudadanos, identifican nuevos métodos para medir la eficacia de la policía e incorporan componentes sólidos de prevención pueden generar mejores resultados, en especial si se comparan con los malos resultados de las estrategias ‘de mano dura’. Existen medidas concretas que pueden ayudar a modernizar la aplicación de las leyes de drogas y fortalecer la capacidad del Estado:⁶²

- La reducción de la violencia debe ser una prioridad. Debemos rechazar la tolerancia frente a los ‘efectos colaterales’ y garantizar que las medidas de aplicación de la ley no provocan daños adicionales.
- Centrar el sistema de justicia penal en los delincuentes más perjudiciales y peligrosos, que son aquellos que disponen de más recursos y capacidades para usar la violencia y la corrupción. Reservar las penas más severas para

los elementos más importantes y perjudiciales del comercio de drogas.

- Desarrollar alternativas al encarcelamiento para los eslabones más débiles del comercio de drogas, en especial para aquellas personas que cultivan o poseen cantidades pequeñas. Según la Convención de 1988 (artículo 3, párr. 4c), es posible aplicar alternativas a la declaración de culpabilidad o a la condena en los casos de infracciones de carácter leve relacionadas con el uso personal.
- Para contener la influencia de las economías delictivas sobre el Estado, es necesario definir y delimitar la discreción institucional, estableciendo objetivos claros centrados en la protección de los ciudadanos. Esto se debe acompañar de mecanismos de rendición de cuentas basados en sistemas de evaluación que prioricen la prevención y la mejora de los indicadores de seguridad.
- El 'éxito' no se debería medir en función de las acciones (detenciones, confiscaciones, extradiciones), sino de los resultados (reducción de daños, tendencias positivas de los indicadores, mejoras en la seguridad). En cuanto a las políticas de drogas, debemos abandonar la idea de que la reducción del consumo y el incremento de los precios son los principales indicadores de éxito. El acento se debería poner en mitigar los impactos negativos sobre la sociedad y las instituciones políticas, y en rebajar las vulnerabilidades y los riesgos.
- Mejorar los niveles de vida, proporcionando nuevas oportunidades de empleo y autorrealización, e implicando a las agencias de desarrollo en la consolidación de la presencia estatal.
- En lo que respecta al contexto internacional, la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema de las drogas en 2016 brindará una oportunidad para replantear la aplicación de las leyes de drogas y sus consecuencias para la seguridad y el desarrollo. También es importante respaldar la inclusión de metas mensurables en el ámbito de la justicia, la buena gobernanza y el Estado de derecho en la nueva agenda para el desarrollo (los Objetivos de Desarrollo Sostenible después de 2015).

Agradecimientos

El autor desea dar las gracias a John Bailey (profesor emérito de la Universidad de Georgetown), Tom Blickman (Transnational Institute), Marie Nougier (Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas) y

Dave Bewley-Taylor (Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas, Transnational Institute y Universidad de Swansea, Reino Unido) por sus valiosos comentarios y aportaciones editoriales a este documento. Este informe se basa en un proyecto más amplio, 'El debate sobre las políticas de drogas y nuevos enfoques para la aplicación de las leyes de drogas y respuestas a la delincuencia organizada', coordinado por el autor en el marco del Programa para América Latina del Woodrow Wilson Center (Washington D.C.), con el apoyo de Open Society Foundations. El informe también se basa y desarrolla muchas de las ideas introducidas en el Proyecto para la modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas (MDLE), una iniciativa conjunta del Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), el Departamento Internacional de Políticas de Seguridad de la Chatham House y el Instituto Internacional para Estudios Estratégicos (IISS): <http://idpc.net/es/incidencia-politica/modernizar-la-aplicacion-de-las-leyes-sobre-drogas>

Notas

* Global Fellow del Woodrow Wilson Center (Washington DC) e investigador asociado de la Fundación Ideas para la Paz (Colombia). @JCGarzonVergara. Para más información sobre el autor: <http://www.wilsoncenter.org/staff/juan-carlosgarz%C3%B3n>

1. Raquel Locke, *Organized Crime, Conflict, and Fragility: A New Approach* (International Peace Institute, Nueva York 2012).
2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014* (Naciones Unidas, Nueva York 2013).
3. Vanda Felbab-Brown, *Disuasión focalizada, acción selectiva, tráfico de drogas y delincuencia organizada: conceptos y prácticas* (Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas: Proyecto para la modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas, Londres 2013).
4. Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas (1998), *Declaración Política – Principios rectores de la reducción de la demanda de drogas y Medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas*.
5. Juan Carlos Garzón, *Cómo responder al crimen organizado y dejar atrás la "guerra contra las drogas". Qué funciona, qué no funciona y cómo arreglarlo* (Woodrow Wilson Center, Washington DC, 2014).
6. Vanda Felbab-Brown, *Disuasión focalizada, acción selectiva, tráfico de drogas y delincuencia*

- organizada: conceptos y prácticas (Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas: Proyecto para la modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas, Londres 2013).
7. Harold Pollack y Peter Reuter, "Does tougher enforcement make drugs more expensive?" En *Addiction*, 109: 1959–1966. doi: 10.1111/add.12497.
 8. Organización de los Estados Americanos (OEA), *El problema de las drogas en las Américas* (Washington DC 2013).
 9. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Informe Mundial sobre las Drogas 2014* (Naciones Unidas, Viena 2014).
 10. RAND Corporation, *What America's Users Spend on Illegal Drugs: 2000-2010* (Washington D.C., Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas - ONDCP, 2014). Si bien el consumo de cocaína ha disminuido en los Estados Unidos, cabe destacar el creciente consumo de otras sustancias ilícitas, como el cannabis y el uso no médico de 'drogas de psicoterapia, especialmente de opioides sujetos a prescripción médica. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Informe Mundial sobre las Drogas 2014* (Naciones Unidas, Viena 2014).
 11. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Informe Mundial sobre las Drogas 2014* (Naciones Unidas, Viena 2014).
 12. Daniel Mejía y Juan Camilo Castillo, "Narcotráfico y violencia", en *Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito* (CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, Bogotá 2014).
 13. D. Werb, et al., "Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review", en *International Journal of Drug Policy Debate*, 22 (2), 2011.
 14. Daniel Mejía y Pascual Restrepo, "¿Por qué está colapsando la prohibición estricta? Una perspectiva desde los países productores y de tránsito", en *Acabando con la guerra contra las drogas* (Informe del Grupo de Expertos de LSE en Economía de las Políticas sobre Drogas, Londres, mayo de 2014).
 15. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Informe Mundial sobre las Drogas 2008* (Naciones Unidas, Viena 2008).
 16. Comisión Global de Políticas de Drogas, *Taking the Control: Pathways to Drug Polices That Work* (Nueva York, septiembre de 2014).
 17. Juan Carlos Garzón, *Cómo responder al crimen organizado y dejar atrás la "guerra contra las drogas". Qué funciona, qué no funciona y cómo arreglarlo* (Woodrow Wilson Center, Washington DC, 2014).
 18. Rodrigo Uprimny, Diana Guzmán y Jorge Parra, *La adicción punitiva. La desproporción de las leyes de drogas en América Latina* (Dejusticia, Colombia 2012).
 19. Benjamin Lessing, *The Logic of Violence in Criminal War: Cartel-State Conflict in Mexico, Colombia, and Brazil* (Tesis doctoral en Ciencias Políticas, Universidad de California Berkeley, 2012).
 20. Ibid.
 21. Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), Instituto Internacional para Estudios Estratégicos (IISS) y Departamento Internacional de Políticas de Seguridad de la Chatham House. *Proyecto para la modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas*. https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/Static%20pages/Modernising-drug-law-enforcement_SPANISH.pdf
 22. I. Chettiar, L. Eisen, N. Fortier y T. Ross, *Reforming Funding to Reduce Mass Incarceration* (NYU School of Law – Brennan Center for Justice, Nueva York 2013).
 23. Comisión Global de Políticas de Drogas, *Taking the Control: Pathways to Drug Polices That Work* (Nueva York, septiembre de 2014).
 24. M. McFarland, *Por qué el respeto a los derechos humanos exige reformas a las políticas de drogas. Cómo la criminalización de las drogas destruye vidas, fomenta abusos y subvierte la justicia* (Human Right Watch: Informe Mundial 2014). <http://www.hrw.org/world-report/2014/essays/122014?page=4>
 25. Guillermo O'Donnell, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", *Desarrollo Económico*, 130, julio-septiembre de 1993.
 26. Enrique Desmond Arias, "Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro", *Journal of Latin American Studies*, 38, 2006, 293.
 27. L.G. Garay y E. Salcedo-Albarán, *Drug Trafficking, Corruption and State. How Illicit Networks Reconfigure Institutions in Colombia, Guatemala and Mexico* (Fundación Método, 2013).
 28. Juan Carlos Garzón, *Mafia&Co. Las redes criminales en México, Brasil y Colombia* (Woodrow Wilson Center, Washington DC 2010).
 29. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). *Redes Ilícitas y Política en América Latina* (Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) y Netherlands Institute of International Relations (Clingendael), 2014).
 30. Ivan Briscoe y Martín Rodríguez. *A state under siege: elites, criminal networks and institutional reform in Guatemala* (Netherlands Institute of International Relations, 2010).
 31. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*.
 32. Pew Research, *Crime and Corruption Top Problems in Emerging and Developing Countries*. 6 de noviembre de 2014. <http://www.pewglobal.org/2014/11/06/crime-and-corruption-top-problems-in-emerging-and-developing-countries/>
 33. Germán López, "How the war on drugs perpetuates violence in Latin America". *Vox*, 14 de noviembre de 2014. <http://www.vox.com/2014/11/14/7189219/drug-war-mexico-colombia>
 34. John Bailey, *The Politics of Crime in Mexico. Democratic Governance in a Security Trap*

- (Lynne Rienner Publishers, Nueva York 2014).
35. Alex Stevens, *Aplicación de los principios de reducción de daños a la actuación policial en los mercados minoristas de drogas* (Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas: Proyecto para la modernización de la aplicación de las leyes de drogas, marzo de 2013).
 36. J. Gómez, *Relatoría de la Tercera Sesión del Seminario Sobre la Violencia en México* (México: Colegio de México, 2013). <http://violenciaenmexico.colmex.mx/index.php/sesion-3>
 37. Vanda Felbab-Brown, “How to solve the problem without generating even greater violence”, en *The World Today*. Agosto y septiembre de 2012.
 38. UNODC, Contribución del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito al examen de alto nivel de la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, al que la Comisión de Estupefacientes procederá en 2014. 6 de diciembre de 2013.
 39. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Informe Mundial sobre las Drogas 2014* (Naciones Unidas, Viena 2014).
 40. Juan Carlos Garzón, *La diáspora criminal: La difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión* (Woodrow Wilson Center, Washington DC 2013).
 41. Juan Carlos Garzón, “From Drug Cartels to Predatory Micro Networks: the “new” face of organized crime in Latin America”, en *Reconceptualizing Security in the Western Hemisphere in the 21st Century*, editado por Bruce M. Bagley, Jonathan D. Rosen y Hanna Kassab (Lexington Books, 2015).
 42. Juan Carlos Garzón, *La diáspora criminal: La difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión* (Woodrow Wilson Center, Washington DC 2013).
 43. Liza Ten Velde, *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*, TNI Drogas y Conflicto documentos de debate No. 19, noviembre de 2012. <http://druglawreform.info/es/temas/fracaso-de-la-guerra-a-las-drogas/item/4148-el-nexo-entre-drogas-y-violencia-en-el-triangulo-del-norte>
 44. Ministerio de Justicia y del Derecho – Gobierno de Colombia y Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), *Alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas* (Washington DC 2014).
 45. Según el informe “Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina”, publicado por el Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC); entre 2006 y 2011 la población penitenciaria femenina de América Latina casi se duplicó, pasando de 40.000 a más de 74.000 internas.
 46. Eduardo Guerrero, “Cómo reducir la violencia en México”, en *Nexos*, 3 de noviembre de 2010.
 47. Vanda Felbab-Brown, *Disuasión focalizada, acción selectiva, tráfico de drogas y delincuencia organizada: conceptos y prácticas* (Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas: Proyecto para la modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas, Londres 2013).
 48. Alex Stevens, Dave Bewley-Taylor y Pablo Dreyfus, *Drug Markets and Urban Violence: Can tackling one reduce the other?* (The Beckley Foundation, Drug Policy Programme, Report 15, 2009). Isaac de León Beltrán y Juan Carlos Garzón, *Mercados urbanos de drogas y zonas de impunidad en Colombia* (Transnational Institute, 2014). <http://www.druglawreform.info/es/publicaciones/item/5847-mercados-urbanos-de-drogas-y-zonas-de-impunidad-en-colombia-los-supuestos-los-hechos-y-las-respuestas-detras-del-narcomenudeo>
 49. Esta organización funciona con recursos financieros aportados por la comunidad internacional (CICIG 2012) y su objetivo fundamental es la desarticulación de grupos ilegales y de aparatos de seguridad clandestinos (CIACS). La CICIG se considera un modelo de cooperación en materia de justicia penal, con un doble planteamiento de apoyo a la investigación y el enjuiciamiento penal, y el fomento de instrumentos para la reforma jurídica e institucional, que podría replicarse en otros países. Andrew Hudson y Alexandra Taylor, “The International Commission against Impunity in Guatemala: A New Model for International Criminal Justice Mechanisms”, *Journal of International Criminal Justice* 8(1): 53-74, 2013.
 50. International Crisis Group, *Reforma policial en Guatemala: obstáculos y oportunidades* (Informe sobre América Latina No. 43, julio de 2012).
 51. María Victoria Llorente, Patricia Bulla y Jerónimo Castillo, “Seguimiento y Evaluación de Impacto del Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia”, en Araya, J. (ed.), *Experiencias en América Latina. El desafío de Evaluar programas de seguridad ciudadana* (Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC), Universidad de Chile, 2013).
 52. Rafael Fernández de Castro, Enrique Desmond y Gema Santamaría, “Violencia en México: mejor samba que cumbia”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13: No. 1, 2013.
 53. WOLA, *Enfrentando la violencia urbana en América Latina: Revirtiendo la exclusión a través de la actuación policial inteligente y la inversión social* (Washington DC, junio de 2011).
 54. Jonathan Watts, “Brazil to order army into Rio slums as violence escalates before World Cup”, *The Guardian*, 24 de marzo de 2014. <http://www.theguardian.com/world/2014/mar/24/brazil-army-rio-slums-violence-world-cup>
 55. Rafael Fernández de Castro, Enrique Desmond y Gema Santamaría, “Violencia en México: mejor samba que cumbia”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13: No. 1, 2013.

56. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014* (Naciones Unidas, Nueva York 2013).

57. Fiscalía General de la Nación (2012), *Nuevo Sistema de Investigación Penal y de Gestión de los Criterios de Priorización*. Directiva No. 0001-2012. Fiscalía General de la Nación (2013), *Priorización. Memorias de los talleres para la construcción de los criterios del nuevo sistema de investigación penal*.

58. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014* (Naciones Unidas, Nueva York 2013). Claudio Fuentes, *Political Dimensions of Security Transformation in Latin America* (Institute of Development Studies, Oxford 2009).

59. Ignacio Cano (Coord), *‘Os donos do morro’: uma avaliação exploratória do impacto das unidades de polícia pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro* (Brasil: Fórum Brasileiro De Segurança Pública, mayo de 2012).

60. La situación actual en Honduras ofrece un buen ejemplo de ello. Véase Schwartz, M. (2014), “A mission gone wrong. Why are we still fighting the drug war?”, *The New Yorker*, 6 de enero de 2014. http://www.newyorker.com/reporting/2014/01/06/140106fa_fact_schwartz?currentPage=all

61. Ilona Szabó, Robert Mugga y Juan Carlos Garzón, *Citizen security rising: new approaches to addressing drugs, guns and violence in Latin America* (Norwegian Peacebuilding Resource Center (NOREF, julio de 2013).

62. Parte de estas recomendaciones se incluyen en Juan Carlos Garzón, *Cómo responder al crimen organizado y dejar atrás la “guerra contra las drogas”. Qué funciona, qué no funciona y cómo arreglarlo* (Woodrow Wilson Center, Washington DC, 2014).

Transnational Institute (TNI)

De Wittenstraat 25
1052 AK Amsterdam
Países Bajos
Tel: +31-20-6626608
Fax: +31-20-6757176
E-mail: drugs@tni.org
www.tni.org/drugs
 @DrugLawReform
 Drugsanddemocracy



International Drug Policy Consortium (IDPC)

124-128 City Road
Londres, EC1V 2NJ
Reino Unido
Tel: +44 (0)20 7324 2975
E-mail: contact@idpc.net
www.idpc.net
 @IDPCnet
 International Drug Policy Consortium



Transnational Institute

El programa Drogas y Democracia del TNI viene analizando desde 1996 las tendencias mundiales del mercado ilícito y las políticas de drogas. El programa se ha hecho un nombre internacional como uno de los principales institutos de investigación sobre políticas de drogas y como observatorio crítico de las instituciones de control de drogas de la ONU, especialmente la CND, la UNODC y la JIFE. El TNI promueve políticas basadas en pruebas empíricas y guiadas por los principios de la reducción de daños, el respeto de los derechos humanos de usuarios y productores, y el respeto de los usos culturales y tradicionales de sustancias psicoactivas. El objetivo estratégico consiste en contribuir a una política más integrada y coherente, en que las drogas sean vistas como una cuestión transversal en el marco más amplio de los objetivos de reducción de la pobreza, fomento de la salud pública, protección de los derechos humanos, construcción de la paz y buena gobernanza.

IDPC

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) es una red mundial de ONG y grupos de profesionales especializada en cuestiones relacionadas con la producción, el tráfico y el uso de drogas. El Consorcio promueve un debate objetivo y abierto sobre las políticas de drogas en el ámbito nacional e internacional, y apoya las políticas que se fundamentan en evidencias científicas y que reducen eficazmente el daño relacionado con las drogas. La red elabora informes, difunde recursos clave, refuerza la capacidad de incidencia de sus miembros y socios, y ofrece servicios de asesoría a encargados de políticas y funcionarios de todo el mundo. Los miembros del IDPC tienen presencia global y amplios conocimientos y experiencia en todo el espectro de cuestiones de políticas de drogas.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo financiero de



El contenido de esta publicación es de responsabilidad exclusiva del TNI y el IDPC, y en ningún caso debe considerarse que refleja la opinión de la Unión Europea ni de *Open Society Foundations*.