

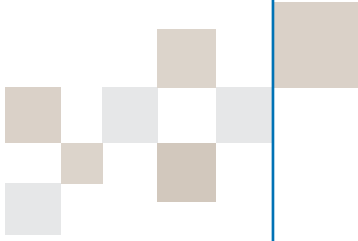
Reprimir o regular: el falso dilema de las políticas de drogas

Juan Carlos Garzón-Vergara

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

H. L. Mencken

- No hay una única conexión entre las drogas, la violencia y el crimen. Cuando esta relación se expresa de manera intensa, generalmente se encuentra una débil presencia institucional y la yuxtaposición con otras actividades criminales. Además, las intervenciones del estado con la aplicación agresiva y deliberada de las leyes de drogas, puede llegar a ser un factor perturbador, que genere las condiciones para el aumento de la violencia y el crimen.
- Las estrategias antinarcoóticos han impactado la configuración y la manera de operar de las organizaciones criminales. Sin embargo, esto no ha traído cambios sustanciales en las dimensiones de los mercados de drogas. Además, las intervenciones han tenido impactos modestos en la reducción de las vulnerabilidades de territorios donde continúan emergiendo distintas economías criminales.
- Las intervenciones de los mercados de drogas ilegales deben pasar de un modelo enfocado en reducir las dimensiones del mercado ilícito a uno que priorice la gestión de los mercados de manera que se minimicen los daños que este produce. Siguiendo esta premisa, este documento propone la adopción de *medidas transitorias de mitigación de impactos*.
- La escogencia entre prohibir o regular es un falso dilema. Hay distintas opciones para hacer frente al mercado ilegal de las drogas que deben ser valoradas teniendo en cuenta tanto sus efectos positivos esperados, como las consecuencias no deseadas. Se identifican al menos tres escenarios no excluyentes: 1) la “domesticación” del mercado criminal; 2) el debilitamiento de la economía criminal con alternativas económicas legales; 3) la regulación del mercado por parte del estado.
- La regulación debe ser considerada en sus justas proporciones, sin sobreestimar los efectos que puede tener en la reducción de la violencia y el crimen, especialmente si no es acompañada por el fortalecimiento de las capacidades del estado.



Contenido

Introducción	3
El punto de partida: la prohibición	3
¿Cuánto crimen y violencia producen las drogas y las políticas de drogas?	5
Los hechos estilizados de la relación entre la violencia, el crimen y las drogas en América Latina.....	12
¿De qué se habla cuando se habla del fracaso de la política de drogas?	13
Reprimir o regular: el falso dilema	16
Conclusiones: implicaciones para las políticas públicas	22
Referencias	23





Introducción

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

Si se acepta que el uso de drogas está asociado a conductas delictivas y si el tráfico es inherentemente violento, parece lógico que la supresión de este mercado ilícito –mediante la prohibición o la regulación– contribuiría a reducir el crimen y a disminuir sustancialmente las altas cifras de violencia letal. En el caso de Estados Unidos, esta discusión ha sido planteada por Boyum y Kleiman (2002: 95-111). De hecho, este argumento ha sido utilizado por quienes defienden la guerra contra las drogas y también por quienes piden un cambio radical en el régimen actual. Para unos, abandonar la prohibición representaría un grave riesgo para la seguridad de los ciudadanos; para otros, regular los mercados sería la solución a los problemas de inseguridad. Unos ven las reformas a la política de drogas como una amenaza, los otros las señalan como el único camino.

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

Este artículo cuestiona estas narrativas a partir de la evidencia disponible, identifica las posiciones prepon-

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

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

El punto de partida: la prohibición

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



Reconociendo esta realidad, un hecho por resaltar es que, contrario al problema que pretende enfrentar, la política de drogas ha sido por lo general uniforme, al definir la prohibición como la respuesta. Lo anterior, bajo el supuesto de que los costos de permitir el acceso a las sustancias son mayores que aquellos ligados a la intervención del estado para restringir el consumo, la producción y la distribución (Mejía y Castillo, 2014).

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

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

De otro, la prohibición genera un mercado ilegal que no puede recurrir al sistema de justicia para proteger los derechos de propiedad y hacer cumplir los contratos. El estado, en lugar de facilitar las transacciones, busca sancionarlas e interrumpirlas. La violencia es usada entonces como mecanismo para resolver las disputas y los problemas con los competidores. También cumple la función mantener la disciplina y cohesión del grupo, además de ser una vía de ascenso y prestigio (MacCoun, Kilmer y Reuter, 2003).

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

¿Cuánto crimen y violencia producen las drogas y las políticas de drogas?

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

Para avanzar en la discusión se tomará como base el esquema analítico propuesto por Goldstein (1985),



quien identifica tres tipos de conexión entre las drogas y el delito:

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

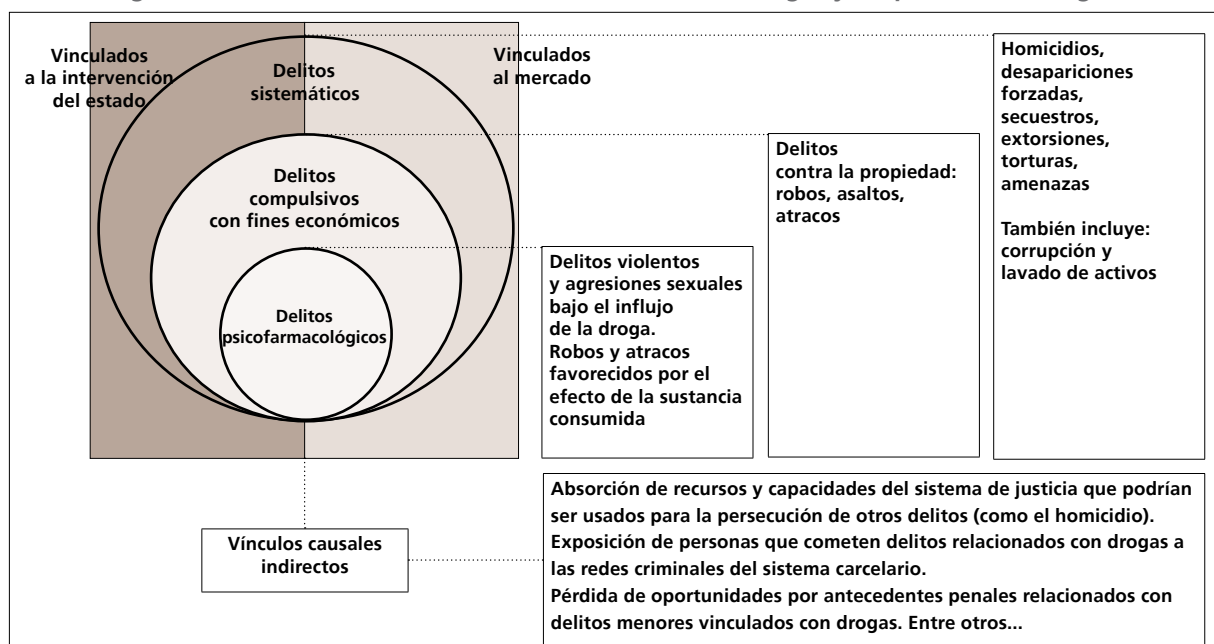
Como complemento del modelo de Goldstein se propone una división en la relación sistémica, incluyendo aquellos hechos que se producen como resultado de la intervención del estado en el mercado, la cual puede repercutir negativamente en los niveles de seguridad de los ciudadanos (figura 1) (Werb et al.,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

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

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

Antes de avanzar en el análisis de este modelo a la luz de las diversas realidades de América Latina, es importante mencionar que las categorías propues-

Figura 1. Conexiones entre el crimen, la violencia, las drogas y las políticas de drogas



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



tas por Goldstein no deben ser tomadas de manera excluyente. En la práctica, un hecho puede aparecer como resultado de la relación sistemática –el enfrentamiento entre dos bandas– pero estar más relacionado con un delito psicofarmacológico. Además, los delitos se dan en contextos específicos en los que interactúan múltiples variables, y muchas veces la droga es solo uno de estos factores.

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

- ♦ Los usuarios de drogas son potenciales “delincuentes” y el delito callejero una consecuencia del consumo de algunas sustancias, especialmente derivados de la base de coca.
- ♦ Los mercados locales de drogas, el narcomenudeo, generan y facilitan el crimen y la violencia.
- ♦ Los altos niveles de violencia que enfrenta la región tienen como una de sus principales explicaciones al narcotráfico.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

En América Latina hay una percepción generalizada de que el narcomenudeo está en aumento,

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

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

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

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

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

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

Lo anterior por varias razones. Primera, la baja resolución y esclarecimiento de los homicidios en América Latina: mientras la tasa mundial de con-



denas por homicidios es de 43 por cada 100 asesinatos, en la región es cercana a 20. Segunda, la yuxtaposición del mercado de las drogas con otro tipo de actividades criminales, incluido el tráfico de armas. Lo que muestra la identificación de puntos calientes en las ciudades es que en los lugares de distribución de drogas se presenta otro tipo de delitos, siendo difícil afirmar cuál es la variable preponderante (Beltrán y Garzón, 2014).

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

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

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

El narcomenudeo tiene un papel en los homicidios en América Latina: la competencia por las plazas, ollas y bocas hace parte de las dinámicas que contribuyen a entender los altos niveles de violencia que enfrenta la región. Sin embargo, los mercados locales de drogas son solo una parte de la historia y en varios casos no son la razón principal.

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

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

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

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

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

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

De otro lado, en un estudio reciente del Banco Mundial sobre la violencia en siete países de América Central, Cuevas y Demombynes identifican el tráfico de drogas como uno de los factores



centrales: los puntos calientes del narcotráfico tienen tasas que duplican las de los lugares de baja intensidad de este fenómeno (Banco Mundial, 2011).

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

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

Dada esta realidad, la intervención del mercado de las drogas por parte del estado ha sido identificada como un factor perturbador, que puede generar las condiciones para el aumento de la violencia mediante la captura o el abatimiento de las cabezas de las facciones criminales (Lessing, 2012; Felbab-Brown, 2012). Paradójicamente, en estos casos la violencia armada y las altas tasas de homicidios aparecen como una consecuencia inevitable de la prohibición y la irrupción de los mercados de droga por parte del estado. Esta narrativa adquiere importancia en América Latina,

especialmente para explicar los incrementos en los niveles de violencia y crimen en países como México, aunque su aplicación también puede extenderse a otros.

- ◆ Narrativa 4. El crimen y la violencia como consecuencias de la represión del narcotráfico

La literatura muestra que la aplicación drástica de las leyes de drogas puede incrementar la violencia y el crimen (Schedler, 2014). En América Latina esta interpretación tomó notoriedad a partir de la declaración de la “guerra contra las drogas” por parte del presidente Felipe Calderón (2006-2012) y el incremento subsecuente de las tasas de homicidio. En este caso, la intervención por parte del estado generó un desequilibrio en el mercado de drogas que se tradujo en múltiples disputas que las autoridades no solo no lograron contener, sino que en algunos casos amplificaron.

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

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

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



Recuadro 1. Mecanismos mediante los cuales la represión del estado incrementa la violencia y el crimen

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

Fuente: basado en Guerrero, 2011.

rupción y la violencia o que acuden a prácticas por fuera de la ley para enfrentar al crimen.

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

bien, refuerzan la dinámica de delincuencia, violencia y corrupción (Bailey, 2014; Garzón, 2015).

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



galoni y Robles demuestran que el costo principal de los arrestos de los líderes es el aumento de la criminalidad común (Calderón, Díaz-Cayeros, Magaloni y Robles, 2013). El estudio de Espinosa y Rubin sugiere que las intervenciones militares en la guerra contra las drogas resultaron en un promedio de casi 11 homicidios por cada 100.000 habitantes en dieciocho regiones estudiadas (Espinosa y Rubin, 2015).

Los hechos estilizados de la relación entre la violencia, el crimen y las drogas en América Latina

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

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

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

para la seguridad de los ciudadanos, en el marco del prohibicionismo.

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

Dada la falta de información y conocimiento al respecto, los tomadores de decisiones navegan a ciegas cuando se proponen intervenir el mercado de las drogas mediante el uso de la fuerza y la imposición de sanciones y castigos. Las evaluaciones sobre las medidas tomadas son escasas y la información sobre los efectos de las decisiones y acciones del estado es limitada y deficiente. El balance de la acción institucional se mide a partir del número de capturas e incautaciones, pero estos resultados no se suelen conectar con sus impactos en los niveles de violencia y crimen. Es posible encontrar zonas en las que el estado desarrolla múltiples acciones represivas para intervenir al mercado y los índices delictivos se mantienen altos, con consecuencias negativas para la ciudadanía.

Teniendo en cuenta que la mayor parte de los recursos se destinan a la represión, es difícil asegurar que hay un balance positivo en términos de costo-beneficio. En una región en la que los índices de seguridad han venido en detrimento (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013), tanto en percepción como en victimización, con niveles de violencia muy altos en varias ciudades y países, acompañado de bajos niveles de confianza en el sistema de justicia, es necesario aclarar cuál es el papel del problema de las drogas y cuál el efecto de las medidas tomadas.

La perspectiva del fracaso aparece en el debate, apoyada en un cúmulo de evidencias que muestran que la intervención del estado no solo ha tenido efectos



Recuadro 2. Los hechos estilizados de las relaciones entre la violencia, el crimen y las drogas en América Latina: síntesis

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

limitados sobre el mercado de drogas, sino que, en algunos casos, ha resultado contraproducente. Sin embargo, en la mayoría de los países la política “antidrogas” no ha tenido variaciones y las instituciones y actores que hacen parte de ella se resisten a hacer modificaciones.

¿De qué se habla cuando se habla del fracaso de la política de drogas?

La definición del fracaso depende de la interpretación que se dé al fin último de las políticas. Desde el punto de vista de la seguridad, el objetivo es reducir el impacto que estas tienen sobre la violencia y el delito. Sin embargo, las estrategias antidrogas han

adoptado un enfoque mucho más amplio y en ocasiones difuso, proponiéndose dismantelar la cadena del narcotráfico, de acuerdo con la premisa de un “mundo libre de drogas”. La meta ha sido castigar al mayor número de organizaciones criminales mediante la detención o el abatimiento de sus miembros.

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

En América Latina “la guerra contra las drogas” se ha dirigido a evitar que organizaciones criminales



produzcan, exporten y distribuyan sustancias psicoactivas. Sin embargo, esta confrontación se presenta también bajo la lógica de la imposición del monopolio del uso de la fuerza por parte del estado y la defensa de las instituciones y los ciudadanos. Según ella, en palabras de Joaquín Villalobos (2012): “El combate al narcotráfico es (...) una consecuencia de la lucha por la seguridad interna, que es la tarea principal”.

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

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

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

ganizaciones criminales; la disputa por el mercado de las drogas y la intervención del estado continúan afectando la seguridad de los ciudadanos (Mathieu y Niño, 2013).

Una pregunta que aparece con frecuencia en el debate es: ¿qué hubiera pasado si no se hubieran prohibido las drogas y reprimido los mercados ilegales? A partir de este cuestionamiento se suele afirmar que de no haber mantenido una lucha frontal contra los carteles y reprimido a los eslabones que componen la cadena de las drogas, la situación sería mucho peor. Difícil saberlo. La evidencia muestra que la estrategia ha resultado costosa e ineficiente, pero además enfrenta nuevos desafíos para los que no tiene respuesta, como sucede, por ejemplo, con la formación de mercados locales y la emergencia de nuevas drogas de diseño. Aun aceptando que la “guerra contra las drogas” fue exitosa en golpear a los carteles, habría que señalar que su capacidad de afectar el mercado ilegal ha sido modesta y su impacto en los territorios, en términos de la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, superficial.

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

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

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



Tabla 1. Argumentos en pro y en contra de la política de guerra contra las drogas

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

Fuente: elaborado por el autor.

te de recursos para el crimen organizado y un factor de desestabilización política y social.

Hugo Frühling señala que la efectividad de una política de seguridad –incluyendo en este caso las respuestas contra el mercado de drogas ilegales– indica su capacidad para reducir los niveles de violencia o delitos (Frühling, 2013). En cuanto a las economías y organizaciones criminales, la efectividad puede ser

definida como la capacidad del estado de reducir el daño que causan en las instituciones y la sociedad. En el caso de América Latina, las intervenciones del estado en el marco de la lucha antidrogas no arrojan un balance positivo en este sentido. Cuando lo han hecho, el problema se ha trasladado a nuevos territorios o la naturaleza de la amenaza ha cambiado, dejando al estado rezagado en sus respuestas (Mejía y Restrepo, 2014).



Dada esta realidad, desde la perspectiva de la seguridad se ha abierto un debate sobre cómo responder al mercado ilegal de las drogas y a las economías criminales en general, teniendo en cuenta las “nuevas” tendencias y realidades que enfrenta la región: la expansión del narcomenudeo ligado a la formación de mercados locales, el desplazamiento de las redes criminales transnacionales, la conexión entre las facciones locales y la delincuencia organizada, el crecimiento de los delitos de carácter predatorio, así como la fragmentación de las estructuras (Garzón, 2015).

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

Reprimir o regular: el falso dilema

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

Además de estas alternativas, se ha señalado la regulación de las drogas como un camino, mediante el cual el estado controle y fiscalice la mayor parte de los aspectos del mercado. Por esta vía, le quitaría el control de la cadena a los grupos criminales, sustrayéndoles una importante fuente de recursos y debilitando su capacidad de violencia y corrupción (Global Commission on Drug Policy, 2014).

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

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

Si el objetivo es pasar de un modelo fuertemente represivo a uno en el que sea el estado y no las organizaciones criminales el que regule el mercado



de drogas, siendo estas las que deciden los precios, los métodos de cultivo y de distribución, la calidad del producto y la forma de acceder a él (Comisión Global sobre Política de Drogas, 2014), es necesario pensar en una fase de transición que, por un lado, disminuya los impactos negativos de narcotráfico (Caulkins y Reuter, 2009) –y las intervenciones para hacerle frente–, y, por otro, genere las condiciones necesarias para la implementación del nuevo modelo. Para que sea viable, el cambio en la política de drogas no debe ser asumido como una fuerte ruptura, sino como un proceso gradual.

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

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

Como se ve, las *medidas transitorias de mitigación de impactos* agrupan un conjunto de medidas de distinta naturaleza que tienen su propia racionalidad y buscan hacer frente a diferentes problemáticas y desafíos. En algunos casos requieren de ajustes normativos y legales, como sucede con algunas de las alternativas al encarcelamiento o la despenalización del porte para el consumo. En otros, se necesitan ajustes o una nueva orientación en el nivel institucional, como es el caso de la disuasión focalizada o la interdicción estratégica.

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

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

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

- ◆ Escenario 1

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

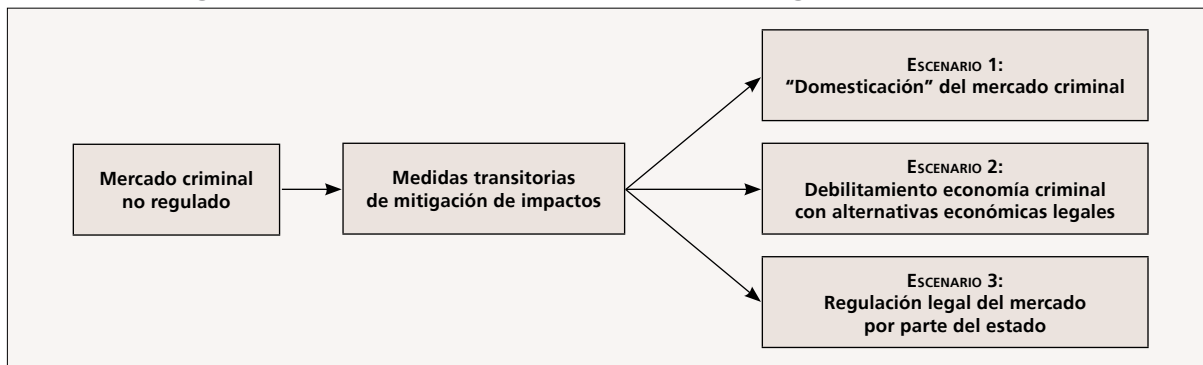
Tabla 2. Medidas transitorias de mitigación de impactos

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

Fuente: elaborado por el autor



Figura 2. Rutas de intervención hacia un mercado regulado/administrado



Fuente: elaborado por el autor.

la calle, con control territorial, a una red de bajo perfil, con medios de distribución subterráneos y menores niveles de violencia.

♦ Escenario 2

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

♦ Escenario 3

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

El escenario 1 está directamente vinculado con la discusión planteada por Vanda Felbab-Brown, sobre cómo tener “buenos delincuentes”: no muy violentos, con limitada capacidad de corrupción y sin una oferta de servicios para la sociedad (proveyendo justicia o protección) (Calderón y Felbab-Brown, 2012). Para ilustrar cómo se puede tener un mercado ilegal de grandes dimensiones sin que se exprese de

manera violenta y perjudicial, en comparación con los países de América Latina, ella señala los casos de Estados Unidos e Italia.

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

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

En la tabla 3 se señalan los efectos deseados de la regulación (Vergara, 2013), en contraste con las



Tabla 3. Los efectos esperados y las consecuencias no deseadas de la regulación

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

Fuente: elaborado por el autor.



consecuencias no deseadas, tomando como base el modelo inicial planteado en este documento para analizar la relación de las drogas con la violencia y el crimen.

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

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

Con la regulación de las drogas se espera asimismo un cambio en las prioridades del sistema de justicia y las fuerzas policiales, permitiendo concentrar sus limitados recursos y capacidades en los delitos que más afectan a los ciudadanos. En varios países de América Latina, la policía invierte buena parte de su tiempo capturando personas con pequeñas cantidades de drogas, lo que en algunos casos ha agravado

la situación de hacinamiento carcelario. En Colombia, por ejemplo, se estima que 30% de las capturas están vinculadas con estos casos. En 2013, el 93% de las aprehensiones realizadas por delitos de drogas estaban relacionadas con cantidades pequeñas: entre 0 y 250 gramos.

Debe tenerse en cuenta que los impactos de la regulación dependerán de múltiples variables: del tipo de drogas que entre en el nuevo marco normativo, de los precios y la calidad de las sustancias legales disponibles, de las capacidades institucionales para hacer cumplir la ley, de la capacidad de inclusión de los sectores más vulnerables, de la generación de una oferta institucional para prevenir y atender los usos problemáticos y de la inserción de sectores de la población, entre otros factores.

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

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



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

La redefinición de las políticas implementadas para dar respuesta a las economías criminales implica la revisión del paradigma que ha guiado las intervenciones estatales y el diseño de programas que enfatizan en la protección de los ciudadanos. Lo anterior abriendo la posibilidad de considerar nuevos enfoques que enfatizan en la reducción de daños y eviten a toda costa generar nuevos impactos negativos y reproducir la violencia.

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

Conclusiones: implicaciones para las políticas públicas

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

A pesar de estas limitaciones, al menos cuatro afirmaciones se pueden hacer: primero, no hay una relación única entre las drogas, la violencia y el crimen. Segundo, a pesar de la percepción de que la inseguridad está fuertemente vinculada a ellas, a lo largo de la región hay mercados que funcionan con bajos niveles de violencia y delito. Tercero, cuando esta relación se expresa de manera intensa, generalmente se encuentra una débil presencia institucional y la yuxtaposición con otras actividades criminales. Cuarto, las intervenciones del estado mediante la aplicación drástica y deliberada de las leyes de drogas pueden llegar a ser un factor perturbador, que genere las condiciones para el aumento de la violencia y el crimen. En algunos países de América Latina, la combinación de estados débiles con estrategias de seguridad severas ha sido explosiva y perjudicial.

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

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

Atendiendo los modestos resultados del modelo prohibicionista, así como a la incertidumbre que caracteriza algunas nuevas alternativas, desde la perspectiva de la seguridad estas son las implicaciones



de política pública que se pueden sostener a partir de lo expuesto:

- ◆ Las medidas que se proponen intervenir el mercado ilegal de drogas desde la perspectiva de la seguridad enfrentan tres problemas principales: se basan en supuestos erróneos, asumiendo relaciones de causalidad entre el narcotráfico, el crimen y la violencia; no hacen distinciones entre drogas ni diferencian entre los componentes de la cadena: son monolíticas; y carecen de evaluaciones sobre sus resultados.
- ◆ En América Latina la prohibición no solo ha estado acompañada por las disputas entre organizaciones criminales que han afectado la seguridad de los ciudadanos, sino por intervenciones del estado que han resultado contraproducentes, amplificando la violencia y el crimen. Lo anterior en el marco de sistemas de justicia débiles y ausencia de transparencia y control de las fuerzas de seguridad del estado.
- ◆ Las estrategias antinarcóticos han impactado la configuración y la manera de operar de las organizaciones criminales. Sin embargo, no han traído cambios sustanciales en las dimensiones de los mercados de drogas. Además, las intervenciones han tenido impactos modestos en reducir las vulnerabilidades de territorios donde continúan emergiendo distintas economías criminales.
- ◆ En América Latina las políticas antidrogas no solo se han dirigido a evitar que organizaciones criminales produzcan, exporten y distribuyan sustancias psicoactivas, sino también a que estas agrupaciones al margen de la ley tomen el control de extensas partes del territorio, suplantando al estado (Duncan, 2015). Dada esta realidad, esa política se cruza con múltiples agendas, se justifica de acuerdo con distintas motivaciones y persigue diversos objetivos, más allá de contener la violencia y el crimen relacionado con las drogas.
- ◆ Las intervenciones de los mercados de drogas ilegales deben pasar de un modelo enfocado en reducir las dimensiones del mercado ilícito a uno que priorice la gestión de los mercados de manera que se minimicen los daños que produce. De acuerdo con esta premisa, este documento propone la adopción de *medidas transitorias de mitigación de impactos* como la adopción de alternativas al encarcelamiento para los delitos menores relacionados con las drogas; la despenalización del porte para uso personal; la interdicción estratégica; la disuasión focalizada; las acciones para prevenir y perseguir el lavado de activos; y la atención y reparación de víctimas del narcotráfico.
- ◆ La escogencia entre prohibir o regular es un falso dilema. Para hacer frente al mercado ilegal de las drogas hay otras opciones que deben ser valoradas, teniendo en cuenta sus efectos positivos esperados y las consecuencias no deseadas. Se identifican al menos tres escenarios no excluyentes: 1) la “domesticación” del mercado criminal; 2) el debilitamiento de la economía criminal con alternativas económicas legales; 3) la regulación del mercado por parte del estado.
- ◆ La regulación debe ser considerada en sus justas proporciones, sin sobrestimar los efectos que puede tener en la reducción de la violencia y el crimen, especialmente si no está acompañada por el fortalecimiento de las capacidades del estado. Lo anterior teniendo en claro que la prohibición ha tenido resultados modestos, altos costos y, en no pocos casos, efectos perjudiciales desde la perspectiva de la seguridad y el bienestar de los ciudadanos.

Referencias

- Andreas, P. y A. Durán-Martínez. 2014. “The International Politics of Drugs and Illicit Trade in The Americas”. En J. Domínguez y A. Covarrubias. *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Routledge.



- Angrist, J. D. y A. D. Kugler. 2008. "Rural windfall or a new resource curse? Coca, income and civil conflict in Colombia". *The Review of Economics and Statistics*. 90 (2).
- Bagley, B. 2012. *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century*. Woodrow Wilson Center. Washington.
- Bailey, J. 2014. *The Politics of Crime in Mexico. Democratic Governance in a Security Trap*. Lynne Rienner Publishers. Nueva York.
- Baird, A. 2012. "Negotiating pathways to manhood: Rejecting gangs and violence in Medellín's periphery". *Journal of Conflictology*. 3 (1).
- Banco Mundial. 2011. *Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo*. Banco Mundial. Washington.
- Beltrán, I. y J. C. Garzón. 2014. "Mercados urbanos de drogas y zonas de impunidad en Colombia". Serie *Mercados de drogas y violencia*. 2. Transnational Institute. <http://www.druglawreform.info/images/stories/dmv2-s.pdf>
- Berniell, L. 2015. "Por qué algunas personas delinquen y otras no". En Corporación Andina de Fomento (CAF). *Por una América Latina más segura: una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. CAF. Bogotá.
- Bolt, D. 2009. "Tackling serious organised crime drug harms". *Safer Communities*. 8 (1).
- Boyum, D. A. y M. A. R. Kleiman. 2002. "Substance abuse policy from a crime-control perspective". En J. Q. Wilson y J. Petersilia (eds.). *Crime*. ICS Press. San Francisco. 2a edición.
- Boyum, D., P. Caulkins y M. Kleiman. 2011. "Drugs, Crime and Public Policy". En J. Wilson y J. Petersilia. *Crime and Public Policy*. Oxford University Press. Nueva York.
- Braga, A. y D. Weisburg. 2012. "The effects of focused deterrence strategies on crime: A systematic review and meta-analysis of the empirical evidence". *Journal of Research in Crime and Delinquency*. 49 (3).
- Buxton, J. 2006. *The Political Economy of Narcotics: Production, Consumption and Global Markets*. Zed Books.
- . 2015. "Drug and Development: The great disconnect". *Policy Report*. 2. Global Drug Observatory, Swansea University. <http://www.swansea.ac.uk/media/The%20Great%20Disconnect.pdf>
- Calderón, A. y V. Felbab-Brown. 2012. "Whither Anti-drug Policy?". *Journal of International Affairs*. 66 (1). Fall/Winter. Transnational Organized Crime.
- Calderón, G., A. Díaz-Cayeros, B. Magaloni y G. Robles. 2013. "The temporal and spatial dynamics of violence in Mexico". Documento de trabajo. Stanford University. Stanford.
- Canty, C., A. Sutton y S. James. 2005. "Strategies for community-based drug law enforcement: From prohibition to harm reduction". En T. Stockwell et al. (eds.). *Preventing Harmful Substance Use: The Evidence Base for Policy and Practice*. John Wiley & Sons.
- Carcamo, J. 2011. "Consumo de drogas en detenidos: estudio I-ADAM 2010". Santiago de Chile.
- Caulkins, J., P. Kleiman, R. MacCoun, G. Midgette, P. Oglesby, R. Pacula y P. Reuter. 2015. *Considering Marijuana Legalization. Insight for Vermont and other Jurisdictions*. Rand Corporation. Santa Monica.
- Caulkins, J., P. Reuter, M. Iguchi y J. Chiesa. 2005. *How goes the "war on drugs?": An assessment of U. S. drug programs and policy*. Rand Corporation. Santa Monica.
- Caulkins, J. P. y P. Reuter. 2009. "Towards a harm-reduction approach to enforcement". *Safer Communities*. 8 (1).
- . 2010. "How Drug Enforcement Affects Drug Prices". En M. Tonry (ed.). *Crime and Justice: A Review of Research*. 39. University of Chicago Press. Chicago.
- Cicad. 2010. *Consumo de drogas en población privada de libertad y la relación entre delito y droga. Sistema subregional de información e investigación sobre drogas en Argentina, Bolivia,*



- Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay. Ciudad. Washington.
- Comisión Global sobre Política de Drogas. 2014. "Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces". http://static1.squarespace.com/static/53ecb452e4b02047c0779e59/t/5568b6a9e4b0867018e16784/1432925865061/AF_global_comission_Espanhol_FINAL.pdf
- Constanza, H. y P. Larroulet. 2012. "Consumo de drogas y validación de auto reporte en cárceles chilenas". En *vii Congreso de investigación sobre violencia y delincuencia*. Santiago de Chile.
- Cote, J. y D. Mejía. 2015. *El efecto de las acciones de interdicción sobre los cultivos de coca en Colombia*. Cesed-Universidad de los Andes. Bogotá.
- Crespo, F. y M. Bolaños. 2008. "Delitos violentos: entre los vapores de la drogadicción". *Capítulo Criminológico*. 36 (6).
- De los Reyes, I. 2014. "Rosario, la ciudad argentina donde se desbordó la violencia". *BBC*. 16 de abril. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/04/140415_rosario_violencia_narco_argentina_irm
- Duncan, G. 2015. "El narco y los economistas". 12 de agosto. <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/el-narco-y-los-economistas-gustavo-duncan-columna-el-tiempo/16226336>
- El Tiempo*. 2015. "Por sicariatos, riñas y hurtos subió tasa de homicidios en Bogotá". 6 de enero. <http://www.eltiempo.com/bogota/homicidio-en-bogota/15056655>
- Espinosa, S. y D. Rubin. 2015. "Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?". *The American Statistician*. 69 (1).
- Felbab-Brown, V. 2012. "How to solve the problem without generating even greater violence". *The World Today Magazine*. <http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2012/8/drugs%20crime%20felbabbrown/drugs%20crime%20felbabbrown.pdf>
- . 2013. "Lecciones clave para los esfuerzos del estado para afrontar la violencia urbana y el crimen organizado en América Latina". En C. Niño (ed.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2013*. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia. Bogotá.
- . 2013. *Focused deterrence, selective targeting, drug trafficking and organized crime: Concepts and practicalities*. International Drug Policy Consortium: Modernizing Drug Law Enforcement.
- Ford, Jason A. 2005. "Substance Use, the Social Bond, and Delinquency". *Sociological Inquiry*. 75 (1). February.
- Frühling, H. 2013. *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank. Documento de debate IDB-DP-245. Washington.
- Garzón, J. C. 2015. "From Drug Cartels to Predatory Micro Networks: The "new" face of organized crime in Latin America". En B. Bagley, J. Rosen y H. Kassab (eds.). *Reconceptualizing Security in the Western Hemisphere in the 21st Century*. Lexington Books.
- . 2015. "Cómo reparar un sistema que no funciona. Modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas en América Latina". Serie *Reforma legislativa en materia de drogas*. 29. Transnational Institute, International Drug Policy Consortium. https://www.tni.org/files/download/dlr29-s_0.pdf
- . 2014. *Mercados locales de drogas ilegales: impactos, tendencias y nuevas respuestas*. Woodrow Wilson Center. Washington. <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=2707>
- Garzón, J. C. y E. Olson, E. 2013. *The Criminal Diaspora: The Spread of Transnational Organized Crime and How to Contain its Expansion*. Woodrow Wilson Center. Washington.
- Global Commission on Drug Policy. 2014. *Taking the Control: Pathways to Drug Policies That Work*. Nueva York.
- Goldstein, P. 1985. "The Drugs/Violence Nexus: A Tripartite Conceptual Framework". *Journal of Drug Issues*. 39.
- González, L. 2011. "Funes: narcomenudeo principal causa de violencia y homicidios". *La Prensa Gráfica*. 29 de junio. <http://www.laprensagrafica.com>



- com/el-salvador/judicial/201947-funes-narcomenudeo-principal-causa-de-violencia-y-homicidios.html
- Guerrero, E. 2011. "La raíz de la violencia". *Nexos*. 1 de junio. <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2099328>
- Hope, A. 2012. "Impuesto a la violencia". *Nexos*. <http://www.nexos.com.mx/?p=14792>
- Hope, A. y E. Clark. 2012. *Si los vecinos legalizan. Reporte técnico*. Imco. México. http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/10/reporte_tecnico_legalizacion_marihuana.pdf
- Hurtado, P. 2005. *Consumo de drogas en detenidos: aplicación de la metodología I-ADAM en Chile*. Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Colombia). 2003. "Violencia y delincuencia. Factores de riesgo y medidas de protección". En M. V. Llorente y M. Rubio. *Elementos para una criminología local. Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos*. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá.
- International Drug Policy Consortium (IDPC), International Institute for Strategic Studies (IISS) and the International Security Research Department at Chatham House. s. f. *Modernising drug law enforcement project*. https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/Static%20pages/Modernising-drug-law-enforcement_Concept-Note.pdf
- Jelsma, M. y F. Thoumi. 2008. "La normatividad internacional sobre drogas: soporte del paradigma prohibicionista". En A. Rangel (ed.). *La batalla perdida contra las drogas. ¿Legalizar es la opción?* Fundación Seguridad y Democracia e Intermedio. Bogotá.
- Keefer, P., N. Loayza y R. Soares. 2010. "Drug Prohibition and Developing Countries: Uncertain Benefits, Certain Costs". En P. Keefer y N. Loayza (eds.). *Innocent Bystanders. Developing Countries and the War on Drugs*. World Bank. Washington.
- Lessing, B. 2012. "The Logic of Violence in Criminal War: Cartel-State Conflict in Mexico, Colombia, and Brazil". Political Science Dissertation, University of California. Berkeley.
- Llorente, M. V. 2015. "Crimen organizado, actores del conflicto armado y narcotráfico en Colombia". Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*. Bogotá.
- Locke, R. 2012. *Organized Crime, Conflict, and Fragility: A New Approach*. International Peace Institute. Nueva York.
- MacCoun, R., B. Kilmer y P. Reuter. 2003. "Research on Drugs-Crime Linkages: The Next Generation". En *Toward a drugs and crime research agenda for the 21st century*. National Institute of Justice Special Report.
- MacCoun, R. J. y P. Reuter. 2001. *Drug war heresies: Learning from other vices, times, and places*. Cambridge University Press. Nueva York.
- Mathieu, H. y C. Niño. 2013. "Introducción. Aspectos de la situación actual de las drogas ilegales y propuestas de reforma". En H. Mathieu y C. Niño (eds.). *De la represión a la regulación: propuestas para reformar la política contra las drogas*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá.
- Mejía, D. y J. C. Castillo. 2014. "Narcotráfico y violencia". En Corporación Andina de Fomento (CAF). *Por una América Latina más segura: una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. CAF. Bogotá.
- Mejía, D. y P. Restrepo. 2014. "Why is Strict Prohibition Collapsing? A Perspective from Producer and Transit Countries". En *Ending the Drug Wars*. Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy, London. May.
- . 2008. *The war on illegal drug production and trafficking: An economic evaluation of Plan Colombia*. Cede. Bogotá.
- Morales, A. 2011. "Narcomenudeo, motor de la violencia: Marisa Morales". *El Universal*. 22 de septiembre. <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/795562.html>
- Muggah, R. y J. McDermott. 2013. "A Massive Drug Trade, and No Violence". *The Atlantic*. <http://www.theatlantic.com/international/>



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



Acerca del autor

Juan Carlos Garzón-Vergara. Politólogo por la Universidad Javeriana, especialista en teoría y resolución de conflictos armados por la Universidad de los Andes, con maestría en estudios latinoamericanos por la Universidad de Georgetown (Estados Unidos).

Es investigador del Woodrow Wilson Center (Washington) y de la Fundación Ideas para la Paz (Colombia). Actualmente coordina el proyecto Crimen organizado y economías criminales del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown.

Asesora al Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia en asuntos vinculados con la política de drogas. Además, se desempeña como consultor internacional en seguridad y política criminal.

Fue parte del equipo de analistas del “Reporte sobre el problema de las drogas en las Américas” e investigador del *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, editado por el PNUD en 2013.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Teléfono (57 1) 347 30 77

Fax (57 1) 217 31 15

Para solicitar publicaciones:

Fescol@fescol.org.co

Bogotá, diciembre de 2015

ISSN 2422-0663

Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.

Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.

Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.

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

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