



Seguridad Regional
en América Latina
y el Caribe

anuario 2015

Catalina Niño Guarnizo
EDITORA

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Programa de
Cooperación
en Seguridad
Regional

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

CATALINA NIÑO GUARNIZO
EDITORA

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

FES  SEGURIDAD

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

© Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol)

Calle 71 n° 11-90, Bogotá

Teléfono 57 (1) 347 30 77

Fax 57 (1) 217 31 15

Correo electrónico fescol@fescol.org.co

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, diciembre de 2015

ISSN 2216-1082

COORDINACIÓN EDITORIAL

Juan Andrés Valderrama

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ángela Lucía Vargas

DISEÑO CARÁTULA

Ángela Lucía Vargas

IMPRESIÓN

Disonex

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

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

CONTENIDO

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

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

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

ERNESTO CORTÉS A. / DEMALUÍ AMIGHETTI L.

INTRODUCCIÓN

El tráfico ilícito de drogas, principalmente desde las organizaciones criminales transnacionales, es una fuente de vulneración de las libertades individuales y de la institucionalidad de los estados. Aun así, las políticas oficiales dirigidas a “combatir” esta problemática no han logrado sus objetivos de un mundo libre de drogas, sino que, más bien, han tenido consecuencias colaterales con repercusiones tan graves como las que produce el crimen organizado.

El crecimiento del tráfico de drogas y las organizaciones delincuenciales que lo realizan, aunado a enfoques populistas y represivos de seguridad nacional y ciudadana, han tenido graves repercusiones en las sociedades de todo el mundo, principalmente en América Latina, región que no solo es productora de gran variedad de sustancias prohibidas, sino que posee también una tradición centenaria de contrabando hacia Estados Unidos y Europa.

En las políticas de drogas, la “seguridad” se ha vinculado única y erróneamente con el con-

trol de la oferta o narcotráfico, mientras que el concepto de “salud” se asocia solo con el control de la demanda o el consumo. Es así que cuando se habla de seguridad en relación con las drogas se piensa principalmente en estrategias de control social coercitivo y represivo en el ámbito exclusivo del sistema jurídico penal. Aquí resalta la seguridad humana como un enfoque más amplio y comprensivo.

El de crimen organizado, por su parte, es un concepto más bien amplio y difuso que en lugar de proveer herramientas estratégicas para detectar, erradicar y procesar organizaciones criminales violentas, amplía los márgenes del aparato punitivo del estado que ya venía reforzándose con las reformas del Código penal de finales del siglo veinte. El crimen organizado se convierte en un fenómeno borroso y difícil de detectar, que no permite actuar realmente sobre el problema y cuyo impacto es simplemente la prolongación de las penas por asociación ilícita para el tráfico de drogas de los niveles más bajos de la red criminal.

En Costa Rica, al igual que en la mayor parte de Latinoamérica, las políticas de control de dro-

gas se enmarcan en el sistema internacional de fiscalización de las Naciones Unidas, representado en la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (Jife). Por su parte, los gobiernos, con un fuerte e histórico apoyo de Estados Unidos, han encomendado sus políticas a la llamada cruzada de la “guerra contra las drogas”, que pretende eliminar el cultivo, procesamiento, tráfico y consumo de sustancias.

La “lucha contra el narcotráfico” es una expresión utilizada por numerosos políticos como excusa para implantar políticas represivas dentro y fuera de sus países. Es también una justificación a la que pocos políticos se opondrían, ya que hacerlo supone ser blandos contra el crimen organizado y, quizás, hasta despertar sospechas de tener vínculos con él. Permeado por los conceptos de “seguridad nacional” y “seguridad ciudadana”, este discurso justifica la inversión en entrenamiento militar y hasta permitir el embarque de buques armados. Todos estos conceptos y políticas, a pesar de que han demostrado tener muy poca efectividad para afectar la producción, la comercialización y el consumo de drogas, siguen teniendo mucha vigencia.

Valorar las políticas de drogas desde el concepto de seguridad humana implica abandonar la noción de guerra contra las drogas, para mirar más allá de la amenaza del narcotráfico y el crimen organizado. La seguridad humana parte de la premisa de identificar aquellas situaciones de vulnerabilidad y violación de los derechos humanos de las personas que se involucran en la dinámica de este mercado ilegal. De hecho, en varios países se han identificado violaciones a los derechos humanos generadas por la política predominante.

Las políticas de drogas desde el enfoque de seguridad humana enfrentan serios retos, especialmente a partir del derecho internacional de los derechos humanos. Hecho que se manifiesta aún más en el continente americano, uno de los principales espacios geográficos donde hay personas y organizaciones que participan del cultivo, producción, distribución, venta y consumo de sustancias ilícitas.

Existen numerosas iniciativas de la sociedad civil por el abandono la guerra contra las drogas, propuestas que se han dado a la tarea de promover un cambio en las políticas internacionales y nacionales en la materia, partiendo del enfoque de derechos humanos y de los principios de compasión, autonomía, proporcionalidad y diversidad.

En el marco de la próxima sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre drogas (Ungass: United Nations General Assembly Special Session), en abril de 2016, se abre nuevamente la discusión mundial en torno a las políticas de control de la producción, comercialización y consumo de estas sustancias. Este texto busca continuar y proponer la discusión en la región, afectada de primera mano por la incapacidad de aprender lecciones de estrategias fallidas pero con la posibilidad de enfrentar nuevos retos, crear alianzas y emprender la tarea de brindar una mirada más humana y comprensiva a las políticas de drogas.

1. ¿SEGURIDAD, DE QUIÉN Y PARA QUIÉN(ES)?

El concepto de seguridad usualmente se relaciona con políticas criminales y estrategias de control social enfocadas en el sistema jurídico-penal, y es ejercido desde instituciones de control social “duro” o de corte represivo, como la policía, los juzgados y el sistema penitenciario. La seguridad se suele entender desde un punto de vista colectivo; es decir, no se trata de la seguridad de personas individuales ni del respeto o garantía de sus derechos, sino de la seguridad de una nación, comunidad, ciudad, institución o empresa.

Al sustantivo seguridad usualmente se le agregan, implícita o explícitamente, los adjetivos “nacional”, “pública”, “ciudadana”, “urbana”, entre los más usuales. La nacional y la pública son las que han mantenido una mayor fuerza en el discurso político mundial. Estas enfocan su objeto en la necesidad de mantener el orden público a partir de un control social duro o represivo.

vo de todas aquellas personas que no se adaptan al *statu quo*.

Se habla de seguridad pública solamente en relación con los lugares públicos y de visibilidad pública, con un pequeño número de delitos que entran en la así llamada criminalidad tradicional, que está en el centro del estereotipo de criminalidad existente en el sentido común y son dominantes en la alarma social y en el miedo a la criminalidad. En la opinión pública y en los medios de comunicación de masas, estos delitos se caracterizan por una regular repartición de papeles de la víctima y del agresor, respectivamente, en los grupos sociales garantizados y “respetables” y en aquellos marginales y “peligrosos” (Baratta, 1995: 84).

El concepto de seguridad ciudadana, por su parte, es uno de los que más fuerza ha tomado en las últimas décadas, y actualmente es el más utilizado en la política criminal costarricense y latinoamericana. Se le atribuye una dimensión local, participativa, multidisciplinaria y que promueve una “nueva prevención”, aun cuando esta se enfoca desde un control negativo mediante la intimidación. Es así como se parte de conceptos como “ciudadanía”, para identificar aquellas personas que no son consideradas “ciudadanos” (o por lo menos no de primera categoría) y poder ser captados por el sistema penal. Este calificativo incluye todos aquellos que no concuerdan

con el patrón definido por los grupos de poder y son considerados como “sujetos peligrosos”. En este grupo podríamos incluir inmigrantes, habitantes de la calle, consumidores de drogas, jóvenes y mujeres desempleadas o personas marginadas (Anitua, 2003: 19).

Otro enfoque más reciente es el de seguridad humana, que viene a cambiar el objetivo colectivo de la seguridad por un sujeto individual que se enmarca en un contexto social. De esta forma, la principal preocupación es por el respeto de la dignidad humana y la garantía de los derechos fundamentales, lo que implica no solo prever y combatir las amenazas de violencia o criminalidad, sino también otras amenazas sociales y sanitarias como el hambre, la enfermedad y la opresión. “La seguridad humana, por lo tanto, no es un concepto defensivo, como lo son la seguridad territorial o nacional. Por el contrario, la seguridad humana es un concepto integrador” (PNUD, 1994: 27).

La seguridad humana se convierte en un enfoque que permite tender un puente entre los conceptos del “estar libre de miedo” (*freedom from fear*) de la seguridad tradicional, y “estar libre de necesidades básicas insatisfechas” (*freedom from want*), lo que implica el deber del estado de garantizar que las personas tengan acceso a un hogar, alimentación y servicios básicos fundamentales (tabla 1). Como bien dice Fernández:

TABLA 1. ÁREAS DE LA SEGURIDAD HUMANA

Seguridad económica	Todas las personas deber tener acceso a un trabajo y un salario mínimo. El estado debe disminuir y prevenir la pobreza extrema, el desempleo (especialmente el juvenil), el trabajo precario y las crisis económicas.
Seguridad alimentaria	Todas las personas deben tener acceso físico y económico a alimentos básicos. El estado debe garantizar la soberanía alimentaria de sus habitantes.
Seguridad de salud	Todas las personas tienen el derecho a disfrutar del nivel más alto de bienestar físico y mental. El estado tiene el deber de brindar acceso universal a recursos básicos higiénicos y servicios de salud de calidad.
Seguridad ambiental	Todas las personas tienen el derecho de vivir en un espacio limpio y saludable. El estado debe evitar y prevenir procesos de degradación de ecosistemas, escasez de agua potable, deforestación, contaminación de suelos y desastres naturales.
Seguridad personal	Todas las personas deben vivir libres de violencia física y psicológica. Ya sean perpetradas por otras personas, grupos o por el estado. Poniendo énfasis en las personas menores de edad y las mujeres.
Seguridad comunitaria	Todas las personas tienen el derecho a participar en un grupo, familia o comunidad. Sea esta de carácter social o cultural. El estado debe promover y no prohibir distintas formas de participación social.
Seguridad política	El estado tiene el deber de garantizar los derechos humanos de toda la población. Debe hacerlo de forma democrática y eficiente.

La seguridad humana está centrada en la gente y sus comunidades, en su capacidad para actuar por sí mismos, no solo en la gestión de las amenazas y los riesgos por parte de las instituciones estatales. Es una condición que resulta de una iniciativa que se apoya en el ámbito económico, social, cultural, medioambiental y político, no surge únicamente de la ejecución de un tipo de procedimiento administrativo o de mera gestión de riesgos (Fernández, 2005: 277).

Entender la seguridad humana como un derecho implica ampliar el concepto de la seguridad y comprenderlo como una realidad compleja y multidimensional. Es por esto que se deben definir aspectos éticos y normativos de la seguridad humana, que sirvan de fundamentación filosófica sobre la necesidad de vivir y sentirse en paz, así como estrategias o procesos por los que este ideal se puede llevar a cabo. Se parte del principio de dignidad de la persona, concebida como un fin en sí mismo, con derechos fundamentales que posee desde antes de nacer (Unesco, 2005: 65).

El contenido ético de la seguridad humana proviene del enfoque de derechos humanos, por lo que su implementación no se centra solamente en instituciones públicas, sino que debe partir de un contexto político democrático que promueva un desarrollo humano, acto imprescindible para garantizar, proteger y respetar los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de toda persona. Desde esta perspectiva se analizará a continuación el impacto del narcotráfico en Costa Rica y los efectos de las políticas de control de drogas y crimen organizado.

2. CRIMEN ORGANIZADO: AMBIGÜEDAD Y EXTENSIÓN DEL DERECHO PENAL

El crimen organizado es una categoría que sigue siendo muy amplia y difusa, legal, política y sociológicamente, debido a que comprende una gran cantidad de conductas grupales “desviadas”, a partir de criterios básicos de la cantidad de personas que participan de estos comportamientos. Estas son categorías muy estrechas des-

de un punto de vista criminológico, ya que reducen la posibilidad de analizar el fenómeno desde un enfoque más amplio, que permita el desarrollo de intervenciones preventivas y coercitivas para reducir su impacto en la sociedad.

Políticamente, la de crimen organizado ha resultado ser una categoría muy exitosa para la expansión punitiva de los estados y la criminalización de las poblaciones más vulnerables y marginadas. El modelo de control social adoptado en la década de los noventa por una gran cantidad de países después de la guerra fría y la desaparición del estado benefactor endurece las legislaciones penales y fomenta una penalización selectiva y masiva. Es así que el temor por el conflicto mundial norte-sur y la expansión del comunismo (que venían del enfoque de seguridad nacional), se cambiaron por el temor a la delincuencia local, al narcotráfico y, más actualmente, al terrorismo vinculado con el enfoque de seguridad ciudadana.

Este contexto de triunfo del modelo político democrático liberal y económico capitalista de finales del siglo veinte, modela las estructuras y funciones de las agencias estatales de control formal y las va adaptando a un mundo globalizado, caracterizado por el individualismo y el consumo, así como por el movimiento constante de bienes y personas. Esto también ha incrementado el temor a lo desconocido y los desconocidos, asumiendo nuevas formas de control del delito basadas en la utilización de nuevas tecnologías y en la ampliación y privatización de los servicios penitenciarios. De esta forma, las políticas criminales cambiaron la noción de rehabilitación tradicional del estado benefactor por la de readaptación a partir del sistema penal.

Esta realidad política marcó también un “retorno de la víctima” y no solo del victimario en el sistema penal. Los medios de comunicación y los gobernantes exponen constantemente a las personas que sufren por el crimen organizado, lo cual nos hace sentir a todos como posibles víctimas. Llevando a la sociedad a exigir al estado mayor seguridad, sin importar los medios que

se utilicen ni los derechos de los sospechosos o sentenciados. Lo cual no solo ha provocado la expansión de los servicios judiciales y penitenciarios, sino, también, ha desplazado la evidencia científica por discursos politizados y populistas, que para la toma de decisiones en materia penal valoran más la llamada opinión pública, legitimada mediante encuestas (Garland, 2005).

El recrudescimiento de las políticas penales durante la década de los noventa se dio en gran parte de América Latina, y Costa Rica no fue la excepción, tal como lo muestran las reformas al código penal a partir de 1994, como el aumento del límite máximo de la pena de prisión a cincuenta años, la supresión parcial del descuento del tiempo de prisión por trabajo carcelario y el aumento de las sentencias a distintos tipos penales como homicidios, violaciones y abuso sexual. Estas reformas no solo no disminuyeron la delincuencia, sino que aumentaron considerablemente la cantidad de personas privadas de libertad, generando niveles de hacinamiento que violentan los tratados internacionales de derechos humanos (Sánchez, 2011: 454).

En el orden mundial, este cambio desembocó en la *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional* (Convención de Palermo), firmada en 2000 como un esfuerzo internacional en el marco de las Naciones Unidas para prevenir y disminuir las repercusiones económicas y sociales derivadas de las actividades del crimen organizado, y para fortalecer la cooperación para criminalizar actividades como el blanqueo de dinero y la corrupción de funcionarios públicos en beneficio de una organización criminal. Incorporando también medidas relativas al decomiso e incautación de bienes, cooperación internacional, extradición, traslado de presos, asistencia judicial recíproca, investigaciones conjuntas, protección de testigos, prevención, asistencia técnica, etcétera.

Esta convención incorpora la figura de grupo delictivo organizado a la ya creciente legislación penal, definiéndolo como un:

grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (Convención de Palermo, 2000: 4).

La participación en un grupo delictivo incluye la intención, preparación, conspiración, ayuda, organización, dirección, incitación, facilitación o asesoramiento. Aun con la Convención de Palermo, la definición del crimen organizado sigue siendo demasiado difusa, teniendo en cuenta que el *modus operandi* de las organizaciones criminales sigue estando fuertemente influenciado por el contexto histórico, social, político y cultural de los países y regiones donde se origina. Este tipo de definición, en vez de clarificar y dirigir los esfuerzos de inteligencia y represión de los estados hacia el desmantelamiento de operaciones y activos de organizaciones criminales que generan altos niveles de violencia, ha creado más bien una mayor incerteza jurídica que lleva al abuso de autoridad y a violaciones de derechos humanos.

Zaffaroni (1996) llega incluso a denominar al crimen organizado como “una categorización frustrada”, ya que es un concepto vago que ha sido impuesto por los grupos de poder político y económico, utilizando la legislación e institucionalidad pública, así como los medios de comunicación masiva para permear a toda la sociedad.

La tentativa de categorizar la actividad ilícita como crimen organizado fracasó en el plano científico, pues lo único que pudo comprobarse es la existencia de un fenómeno de mercado, (...) en el plano jurídico penal esta intervención punitiva con base a un concepto falso e ilimitado implica un retroceso muy grave del derecho penal liberal (Zaffaroni, 1996: 287).

Dentro de esta nebulosa conceptual del crimen organizado han surgido enfoques que han hecho un esfuerzo para analizarlo con mayor

precisión. En primera mano, el crimen organizado es entendido como una estructura u organización criminal con una cantidad de actores que forman parte de ella. También se le ha interpretado como una red o empresa ilegal, enfocándose más en los delitos y las relaciones criminales necesarias para que estos se den. El último enfoque, que es más amplio, lo concibe como un proceso relacional, en el que no solo actúan organizaciones criminales y sus redes, sino también empresas legales, criminales comunes y hasta el estado (Anguita, 2010).

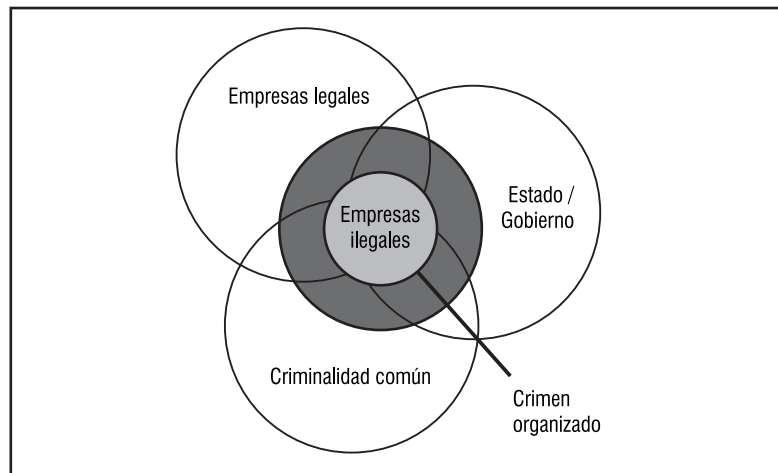
Como *estructura*, el crimen organizado se analiza desde una serie de características internas que lo identifican como una organización criminal. En primer término, es un concepto que parte de una definición de la cantidad de personas (dos o más) que la conforman. Estas personas pueden tener vínculos familiares o geográficos, por lo que se asocia con mafias, carteles, pandillas o familias que mantienen un control monopólico de cierto tipo de criminalidad en un territorio específico. Se vive como una estructura compleja y especializada con una jerarquía vertical y burocrática, en la que hay personas con alto nivel de especialización y un orden interno muy fuerte con sanciones claras.

Como *red o empresa ilegal*, el crimen organizado se concibe no solo a partir de los actores

que lo componen, sino de sus relaciones económicas y comerciales. Este enfoque muestra que no suele presentarse en estructuras burocráticas piramidales estables en el tiempo, sino en estructuras flexibles, cambiantes, fragmentadas y dinámicas. La mirada se enfoca más en los delitos que en los actores, buscando dilucidar las estrategias de producción y distribución de bienes y servicios ilegales, así como las prácticas administrativas y de mercadeo ilícito: competencia desleal, bajos salarios, capital especulativo, evasión impositiva, lobby político y uso de la corrupción y la violencia.

Finalmente, el *enfoque relacional* no define al crimen organizado por sus características internas ni por sus redes comerciales, ya que entiende que se desarrolla mediante relaciones constantes entre empresas legales e ilegales, así como con el estado. Se parte de que el crimen organizado implica una provisión mutua de bienes y servicios como la posibilidad de financiamiento, inversión, permisos, seguridad, acceso a armas o precursores químicos. Esto permite entenderlo no solo como organizaciones violentas no estatales o redes ilegales, sino como el vínculo que estas mantienen con el mundo legal, ya que logra visibilizar los delitos de cuello blanco, corporativo y estatal (corrupción) como parte intrínseca del crimen organizado (figura 1).

FIGURA 1. EJEMPLO DE CRIMEN ORGANIZADO DESDE EL ENFOQUE RELACIONAL



Fuente: elaborado por los autores con base en Zaitch, 2013.

3. TRÁFICO DE DROGAS: DE ORGANIZACIONES, REDES Y RELACIONES

Cuando se habla sobre tráfico de drogas, usualmente surgen las imágenes de los llamados carteles de narcotráfico o de capos internacionales como Pablo Escobar o el *Chapo Guzmán*. Esto debido a que, como forma de crimen organizado, el narcotráfico ha sido analizado como organizaciones o estructuras criminales tradicionales, como carteles, capos o incluso familias, y no tanto como empresas o redes de comercio ilícito. Aun cuando no hay duda de la existencia de organizaciones de tráfico muy jerarquizadas y con control de vastos territorios en distintos países de la región, actualmente la mayor parte del tráfico se hace por medio de organizaciones pequeñas y especializadas en los distintos procesos que supone la cadena ilegal que lleva al tráfico de drogas ilícitas. En este caso, los delitos cometidos también varían de acuerdo con la posición geográfica de cada país, ya que mientras algunos son de cultivo y producción, otros son más de tránsito y actualmente todos se van convirtiendo en países de consumo, y, por tanto, de venta.

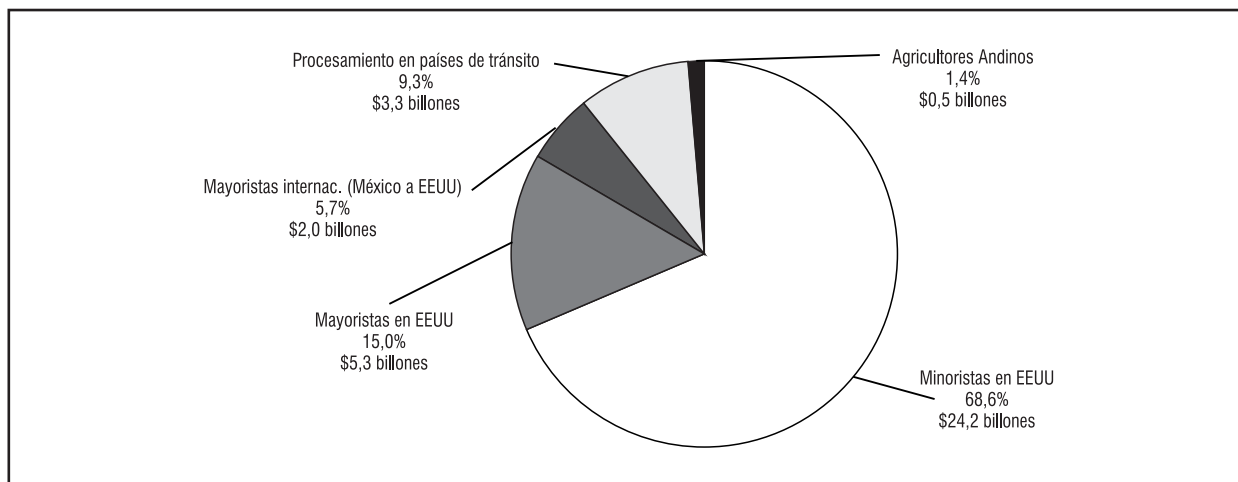
De hecho, el combate directo librado en contra de organizaciones criminales transnacionales ha generado vacíos de poder que han ido llenando organizaciones más pequeñas con conexiones

más flexibles y complejas. A esto se le ha llamado la “rebelión de las redes criminales”, en la que los intermediarios han ido tomando más poder en el mercado ilegal internacional que los jefes o capos. Esto, tomando en consideración que los intermediarios suelen ser quienes manipulan la información, tienen los contactos claves y las conexiones con otros actores ilegales y legales (Garzón, 2012: 2).

Es por esto que el tráfico internacional de drogas es más complejo que organizaciones, empresas o redes, y tiene que ver más con relaciones económicas y sociales muy flexibles y cambiantes. Como se puede observar en la gráfica 1, casi 85% de las ganancias del tráfico de cocaína en el continente americano se queda en el país final de consumo: Estados Unidos. Restando 15% para repartir entre los mayoristas internacionales y 5,7% en los países de tránsito.

Según Zaitch (2009), es posible hablar de tres niveles de inclusión en el mercado ilícito de drogas: importación-exportación, distribución mayorista y venta minorista al consumidor final, en algunos contextos conocida como microtráfico. Otra distinción importante es sobre la naturaleza económica o posición de los actores involucrados en el tráfico: “empresarios –jefes, personas que invierten capital y corren riesgos financieros– y empleados –profesionales o no que, en distintas

GRÁFICA 1. BENEFICIOS BRUTOS DEL TRÁFICO DE COCAÍNA A ESTADOS UNIDOS (EN BILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Organización de los Estados Americanos, 2013.

modalidades de (sub)contratación, cumplen órdenes sin invertir capital”. El tercer aspecto es el carácter de legalidad de las empresas involucradas, encontrándose empresas ilegales que se dedican a desarrollar actividades ilícitas y empresas legales que proveen de una gran cantidad de recursos y servicios, sin los que sería imposible el funcionamiento del mercado ilícito de drogas.

Es importante aclarar que el término microtráfico abarca varios tipos de fenómenos, como la venta al detalle o “narcomenudeo” y el transporte de pequeñas cantidades de drogas. El narcomenudeo se define como una “amalgama diversa de actividades delictivas cuya finalidad es proveer de drogas ilícitas a quienes las consumen. De la cadena de operaciones de mercado realizadas en el tráfico de drogas ilícitas, el narcomenudeo es entonces el eslabón final del narcotráfico” (Zamudio, 2012: 55). Por otro lado, el microtráfico incluye también todas las operaciones de traslado, dentro o fuera del territorio nacional, realizadas en muchas ocasiones por mujeres, a las que popularmente se les llama “mulas” o “correos humanos” (Cortés y Amighetti, 2014).

La realidad observada a partir de investigación criminológica en relación con el tráfico va más allá de la presencia de organizaciones mexicanas o colombianas en la región, y muestra que el mercado ilícito de drogas es un espacio abierto y desregulado, con organizaciones de muy distintos tamaños y funciones, que usualmente tienen muy poca integración vertical. En la mayoría de los casos, los trabajos son precarios y las transacciones muy pequeñas, e incluso pueden ser en especie, comisiones o incluir premios. Aquí encontramos muchas personas emprendedoras y empresarios independientes, así como personas calificadas o con ninguna educación formal, que deciden ingresar a un mercado muy riesgoso que genera ganancias ingentes.

No menos importante es la relación que se da en los mercados ilegales de drogas entre actores legales e ilegales. Aquí encontramos personas que a pesar de no ser parte de organizaciones criminales interactúan contractual, aunque informal-

mente, en los distintos procesos de la operación. En Centroamérica, por ejemplo, al ser un área primordialmente de tránsito se encuentran muchas organizaciones dedicadas al contrabando, algunas de ellas con larga historia como transportistas y contrabandistas de drogas y otros productos. Para estas tareas de contrabando se necesita de numerosos transportistas, pescadores, pilotos de avión, avioneta, helicópteros, así como personal de aduanas, puertos y aeropuertos.

En la venta directa hay dueños y empleados de bares, restaurantes, hoteles, casinos y clubes nocturnos, así como como músicos, trabajadoras sexuales y taxistas, entre otros. En los procesos de legitimación de capitales participan también abogados y contadores, empresas de bienes raíces y constructoras, personal bancario y agencias de cambio o remesas. Mientras que para asegurarse cierta seguridad, personal y del negocio, se establecen vínculos con políticos, (ex)policias, militares, fiscales y jueces (Zaitch, 2009).

Queda claro así que el narcotráfico es un mercado dinámico de constantes cambios e innovación, en el que participan una gran cantidad de actores con distintas posiciones y tareas. Pero también que es un mercado difuso y poco seguro, en el cual se corren riesgos personales de ser detenido o agredido, así como del decomiso o robo de la sustancia que se trafique. Si se pensara graficar estas relaciones, se vería una enorme red en la que los niveles más bajos, cultivadores/productores y vendedores al menudeo, son los que generan la menor cantidad de ganancias, y también los que sufren las mayores consecuencias de las políticas de represión.

Teniendo en cuenta entonces que se trata de un amplio campo de actores, transacciones y posibles intervenciones, no es extraño encontrar muchos tipos de daños alrededor del tráfico de drogas. Estos daños son el resultado de la naturaleza ilegal del negocio, y no del tráfico de drogas *per se*. Alrededor del negocio ilegal encontramos daños a la salud y a la seguridad personal, daños sociales de diversa índole, daños económicos, políticos y culturales (Zaitch, 2009: 55).

4. POLÍTICA INTERNACIONAL CONTRA LAS DROGAS: UNA CAMISA DE FUERZA

La existencia de un tráfico ilícito de sustancias psicoactivas es un hecho relativamente reciente en la historia de la sociedad. De hecho, hasta mediados del siglo diecinueve e inicios del veinte el occidente moderno no veía su uso como un problema grave. El cambio comenzó expresándose políticamente con la elaboración y aprobación de diversos instrumentos de derecho internacional, empezando en 1912 con la *Convención internacional del opio*. Esta convención, al igual que muchas otras subsiguientes, se basa en la idea de limitar el uso de drogas para fines médicos solamente, mediante el control de su producción, manufactura y venta, pero también a partir de la criminalización y penalización del uso “recreativo”, así como penalizando su posesión y venta a personas no autorizadas (Escohotado, 1989).

Estas ideas se expresan claramente también en la *Convención única sobre estupefacientes* de 1961 (Convención única o Convención del 61), instrumento que consolidó la normativa internacional, derogó la gran cantidad de tratados anteriores y creó cuatro listas de control de sustancias, según su nivel de peligrosidad y usos medicinales. Diez años después de la *Convención única* se firmó la *Convención sobre sustancias psicotrópicas* (Convención del 71), así como la posterior enmienda de la Convención del 61 en 1972, que amplió las listas y sustancias de control, así como los niveles de complejidad e incongruencia del sistema de fiscalización internacional (Bewley-Taylor, 2012; Bewley-Taylor y Jelsma, 2012).

A este tinglado se le sumó en 1988 la *Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas* (Convención del 88), como complemento de las convenciones anteriores, con el fin de contrarrestar la alarma mundial por el surgimiento de organizaciones transnacionales dedicadas al tráfico de drogas, principalmente en América Latina. La Convención del 88 formula directrices generales para combatir este fenómeno, con medidas de confiscación de acti-

vos, extradición, asistencia legal y otras formas de cooperación multilateral (Blickman y Jelsma, 2009).

Al igual que en los primeros tratados de control de drogas, las convenciones de 1961, 1971 y 1988 son instrumentos que buscan limitar su uso solo a fines médicos o de investigación científica, lo que implica eliminar toda posibilidad de uso recreativo, religioso o cultural, recomendando a las partes firmantes sancionar como delito grave cualquier comportamiento relacionado con el tráfico ilícito de dichas sustancias: cultivo, fabricación, distribución, venta, transporte, blanqueo de dinero, etcétera. La Convención del 88 promueve incluso la criminalización de la posesión para el consumo personal, aun cuando lo deja a consideración de cada estado, según su legislación interna.

Es así que aun cuando el objetivo principal del sistema internacional de fiscalización de drogas es la preocupación por la salud y el bienestar de la humanidad, esto no se refleja proporcionalmente en las convenciones. Instrumentos que se enfocan principalmente en la regulación de la oferta para usos médicos y científicos, y la criminalización de otros tipos de usos; y contienen previsiones muy limitadas que se refieran a la garantía del derecho a la salud de quienes consumen o de los derechos culturales sobre usos ancestrales de plantas y sustancias.

La utilización de los modelos de pensamiento (jurídico-penal y médico-sanitario) para analizar e intervenir en el fenómeno ha creado una separación imaginaria entre las *políticas de reducción de la oferta*, que contienen un control social desde el sistema jurídico penal, donde se busca decomisar drogas, así como arrestar y encarcelar traficantes, y las *políticas de reducción de la demanda*, en las que se aplica un control social de corte “suave” desde la salud pública, brindando tratamiento médico y farmacológico. Estos modelos no son excluyentes entre sí, sino que, más bien, se configuran a partir de relaciones intrínsecas de poder y subordinación del primero al segundo (Romaní, 2003).

Esta interpretación de la *reducción de la oferta = política criminal* y de la *reducción de la demanda = política sanitaria*, ha sesgado el análisis e invisibilizado los aspectos económicos, sociales y culturales del fenómeno, logrando segregar e incapacitar a las personas sobre las que actúa. “Todo depende de quien hable. Para el médico será “el enfermo”, al que hay que someter a tratamiento para rehabilitarlo; el juez verá en él al “perverso” que se debe castigar como escarmiento” (Del Olmo, 1987: 3).

Es por esto que se habla de “lucha” o “guerra” contra las drogas, como parte de un discurso político populista que fomenta la discriminación y el castigo y que funciona más como una pantalla para criminalizar a ciertos sectores y no entrever los factores estructurales que están detrás de este fenómeno. Un discurso que justifica medidas excepcionales para salvaguardar la seguridad de la población, a costa de los derechos fundamentales de las personas calificadas como “peligrosas” o “enemigos”.

Esta idea de que el único medio de implementar las políticas es a partir de la lucha y el control total de las personas relacionadas con las drogas ha generado un serio problema en los objetivos y métodos para medir su éxito. Tradicionalmente se han utilizado indicadores del proceso o de ejecución de las acciones de control de la oferta: decomisos, detenciones, encarcelamientos, en vez de indicadores de resultados y de impacto de las políticas en la salud pública, la seguridad humana o la gobernabilidad de estatal (Garzón, 2014; Comisión Global sobre Políticas de Drogas, 2011).

De hecho, a pesar de que el sistema internacional de control de drogas lleva más de sesenta años sin mayores cambios y se han demostrado a cabalidad los efectos negativos y contraproducentes de las políticas tradicionales de control aplicadas en el mundo, el objetivo de la Declaración política de 1998 y del Plan mundial de acción de 2009 sigue siendo el mismo: “reducir al mínimo y, en última instancia, eliminar la disponibilidad y el consumo de drogas ilícitas y

sustancias sicotrópicas con el fin de garantizar la salud y el bienestar de la humanidad” (Naciones Unidas, 2009).

La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas que se realizará en abril de 2016 en Nueva York abre un espacio de gran importancia para la discusión sobre los objetivos y metas del sistema internacional, con miras a la siguiente Asamblea Especial de 2019. De hecho, la sesión de 2016 surgió como una solicitud expresa de los gobiernos de Colombia, México y Guatemala para adelantar la discusión, ya que es urgente visibilizar y discutir las formas en que se pueden reducir y eliminar no los cultivos o el consumo, sino los daños que su uso y su forma actual de control producen a las personas y la sociedad.

5. POLÍTICAS LOCALES DE DROGAS:

QUÉ TAN APRETADA QUEDA LA CAMISA

No hay duda de que en todo el mundo este derecho internacional de fiscalización se ha convertido en una camisa de fuerza para los estados firmantes, que deben incluir en sus legislaciones las disposiciones represivas que emanan de las convenciones, llegando al punto en algunos casos de aplicar la pena de muerte como una de las posibles sanciones por el narcotráfico.

En Costa Rica, por ejemplo, a partir de la década de los setenta se fueron incorporando el Convenio del 61, su protocolo de modificación y la Convención del 71, con la aprobación de las respectivas leyes (4544, 4990 y 5168), así como la 5395, ley general de salud, que explicita a la Convención única como el referente legal para definir cuáles son las drogas consideradas ilícitas (ley 5395, artículo 126), así como la prohibición explícita del cultivo, importación, exportación, tráfico y uso de las plantas del *cannabis*, coca y adormidera, sin especificar sus posibles usos (artículo 127), sobrepasando el mandato de las mismas convenciones, que no regulan los cultivos hortícolas e industriales (Convención única, artículo 23), así como la libertad a la agricultura

y la industria como menciona la Constitución política de la República de Costa Rica (artículo 46).

No fue sino a finales de la década de los ochenta, con la presión internacional de la Convención del 88, cuando se expidió en Costa Rica la primera versión de la llamada ley de psicotrópicos (ley 7093), que reformada en varias ocasiones hasta su última versión de 2001 (ley 8204), determina una amplia gama de comportamientos tipificados como delitos graves, los cuales se sancionan con ocho años o más de cárcel (artículo 58). Sanciones que por cierto duplican las que puede recibir una persona sentenciada por robo agravado o abuso sexual de un menor de edad (Cortés y Amighetti, 2014).

En menos de quince años, esta ley aumentó su tamaño, de cincuenta y un artículos en su primera versión de 1988, a ciento sesenta y seis en su última de 2001. La mayoría de los artículos incorporados están vinculados con la Convención del 88 y la Convención de Palermo, en consonancia con los vientos punitivos de cambio de

siglo. Estos tienen que ver principalmente con la inclusión de artículos relacionados con el control de precursores químicos, procedimientos de investigación policial, legitimación de capitales y la inclusión de más tipos penales como la facilitación de pistas de aterrizaje o la amenaza a testigos de procesos judiciales.

La ley sufrió otros dos cambios importantes, en un proceso paralelo que, por un lado, ha llevado a la descriminalización total del consumo de drogas, y por el otro ha aumentado la desproporcionalidad de las sanciones por delitos relacionados con el tráfico, indistintamente del tipo de delito o del nivel de posición en la red de tráfico. Más recientemente, hay una tendencia al cambio, mediante la reforma al artículo 77bis, que incluyó proporcionalidad y especificidad de género para la disminución de penas de mujeres que intenten introducir drogas a centros penitenciarios.

En Centroamérica, Costa Rica es el único país que no sanciona penalmente el consumo de drogas ni la tenencia o posesión por esta razón.

TABLA 2. SANCIONES RELACIONADAS CON CONSUMO Y TENENCIA PARA EL CONSUMO PERSONAL DE DROGAS EN CENTROAMÉRICA

País	Umbral cuantitativo	Penal de prisión	Multa (tipo de cambio, septiembre de 2015)
Belice	No hay umbrales. Hay tres clases de drogas: A, B y C.	Clase A: cinco años.	Cien mil dólares beliceños (aprox. 50.000 USD).
		Clase B: tres años.	Cincuenta mil dólares beliceños (aprox. 25.000 USD).
		Clase C: dos años.	Cuarenta mil dólares beliceños (aprox. 20.000 USD).
Costa Rica	No hay umbrales. La persona detenida consumiendo en vía pública debe ser referida a tratamiento voluntario.	No hay.	No hay.
El Salvador	Menos de 2 gramos.	Uno a tres años	Cinco a mil salarios mínimos.
	2 gramos o más.	Tres a seis años	Cinco a mil salarios mínimos.
Guatemala	Cantidad mínima para consumo personal inmediato.	Cuatro meses a dos años	Doscientos a diez mil quetzales (aprox. 26-1.300 USD).
Honduras	Cantidad mínima para consumo personal inmediato.	Primera vez, hasta treinta días.	Quinientos a mil lempiras (aprox. 23-46 USD).
		Segunda vez, de treinta a noventa días.	Mil a cinco mil lempiras (aprox. 46-229 USD).
		Tercera vez, internamiento forzado.	Cinco mil a diez mil lempiras (aprox. 229-458 USD).
Nicaragua	Cinco gramos <i>cannabis</i> , uno otras drogas.	Primera vez, hasta treinta días.	Quinientos a mil córdobas (aprox. 18-36 USD).
		Segunda vez, de treinta a noventa días.	Mil a cinco mil córdobas (aprox. 36-182 USD).
Panamá	Cantidad escasa de drogas para uso personal: "una dosis".	Uno a tres años.	Cincuenta a doscientos cincuenta días multa.

Fuente: elaborado por los autores.

Como se aprecia en la tabla 2, todos los demás países de la región no solo aplican penas de cárcel por la posesión de pequeñas cantidades, sino también severas multas económicas. Hecho que ha contribuido a la sobrepoblación y al hacinamiento penitenciario.

El Ministerio Público de Costa Rica ha llegado incluso a regular la atipicidad en el decomiso o incautación de drogas que no tienen vinculación a alguna actividad delictiva. Se aducen los costos humanos y económicos que debe invertir la institucionalidad pública en abrir un expediente judicial para cada reporte de tenencia de sustancias para uso personal, pero también para definir claramente los procedimientos administrativos que se deben seguir en una situación de decomiso (Fiscalía General de la República, 2010, 2011).

Es así como ni el consumo ni la tenencia para consumo son considerados un delito, pero la sustancia siempre debe ser confiscada y embargada por parte de las autoridades. Esto, aunado al hecho de que en Costa Rica no existen umbrales cuantitativos que definan cantidades máximas que puedan relacionarse con el tráfico (Cortés, 2012), genera una incertidumbre legal que puede afectar las libertades individuales, principalmente si se vive en un estado de ingobernabilidad y corrupción estatal.

Sobre la regulación del consumo, en 2012 Belice tomó la iniciativa de conformar el Comité para la Despenalización de la Marihuana, cuyo objetivo fue evaluar la posibilidad de despenalizar la tenencia de marihuana para uso personal. En marzo de 2015, el Comité presentó un informe en el que recomienda, entre otras cosas, que la posesión de hasta diez gramos no sea considerada como delito, lo que podría disminuir la carga en el sistema judicial y penal (Belize Decriminalization of Marijuana Committee, 2015).

En este contexto, el gobierno de Guatemala hizo un llamado a la comunidad internacional para atender el problema de las drogas, protagonizó la discusión en la Asamblea de la Organiza-

ción de los Estados Americanos (Declaración de Antigua y Declaración de Guatemala) y fue uno de los estados, junto a México y Colombia, como se dijo, que lograron adelantar la Ungass de 2019 a 2016. Internamente se creó también una comisión para analizar y discutir posibles reformas a la legislación, que presentó un informe analítico amplio de la situación del país en cuanto a la oferta y demanda de drogas, planteando algunas recomendaciones a corto plazo para la investigación y ampliación del sistema de salud pública (Comisión Nacional para la Reforma de la Política de Drogas, 2014).

A pesar de esto, Guatemala sigue siendo uno de los países de la región que más invierte en estrategias de control policial y militar, y mantiene la pena de muerte como una de las posibles sanciones por tráfico de drogas, aun cuando nunca se ha aplicado. Buena parte del financiamiento para las operaciones anti drogas proviene de Estados Unidos, por medio de la Iniciativa de seguridad regional de América Central (Carsi: Central America Regional Security Initiative), que financia también los operativos militares en varios países, principalmente del Triángulo Norte (Isacson et al., 2014).

Honduras, por ejemplo, que tiene una amplia tradición de cooperación internacional militar con Estados Unidos, aprobó en 2014 una iniciativa para incluir en la ley de drogas la autorización del derribo de aeronaves que las transporten e invadan el espacio aéreo hondureño. El Salvador, por su parte, modificó su legislación al respecto en 2003, duplicando las penas de la mayoría de los delitos relacionados, autorizando en 2011 al ejército para actuar en operaciones policiales, incluidas las de control de drogas (Ten Velde, 2012).

Aun cuando en relación con el resto de la región Costa Rica mantiene un enfoque menos represivo para controlar el consumo de drogas, comparte el enfoque punitivo del control de la oferta o tráfico. La tabla 3 muestra las penas con las que se juzgan los delitos relacionados con la producción, distribución y venta, cuyo mínimo

TABLA 3. PENAS DE PRISIÓN POR DELITOS DE DROGAS EN CENTROAMÉRICA (AÑOS)

Delitos	Belice	Costa Rica	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Panamá
Siembra y cultivo	Cinco a catorce.	Ocho a quince.	Cinco a veinte.	Nueve a doce.	Cinco a quince.	Cinco a quince.	Cinco a diez.
Manufactura y extracción	Cinco a catorce.	Ocho a quince.	Ocho a veinte.	Nueve a quince.	Diez a quince.	Veinte a veinticinco.	Cinco a diez.
Venta o tráfico	Cinco a catorce.	Ocho a quince.	Doce a veinte.	Quince a veinte.	Diez a quince.	Diez a veinte.	Cinco a diez.
Tráfico internacional	Cinco a catorce.	Ocho a quince.	Doce a veinte.	Quince a veinte.	Quince a veinte.	Veinte a treinta.	Ocho a quince.
Organización criminal	Cinco a catorce.	Ocho a quince.	Aumenta seis a ocho años.	Aumenta una tercera parte de la pena.	Aumenta una tercera parte de la pena.	Duplica la pena.	Aumenta una cuarta parte de la pena

Fuente: elaborado por los autores.

es de ocho años en los siete países centroamericanos. Para el cultivo y siembra, por ejemplo, en todos, con excepción de Honduras y Costa Rica, el mínimo es de cinco años de prisión.

Un hecho por resaltar, que no está presente en la tabla, es que en todos los países de Centroamérica, con excepción de Costa Rica, además de las sanciones de prisión, también se incluyen sanciones administrativas, que suelen ser muy altas. Dependiendo del país, estas multas pueden funcionar como alternativa al encarcelamiento o asignarse junto a este. Como se mencionó al hablar de las multas por consumo, este es un hecho que agrava la condición de las personas sancionadas con penas privativas de libertad.

La tabla 3 muestra también la desproporcionalidad de las penas que se imponen por delitos de drogas, especialmente para los relacionados con el tráfico internacional y la asociación ilícita. De hecho, aunque la Convención del 88 exige a los estados castigar el tráfico como un delito grave, permite asimismo que se pongan en práctica alternativas al encarcelamiento para delitos leves, lo cual no se expresa en ninguna de las legislaciones. La única excepción es la reforma al artículo 77 (77bis) de la ley de psicotrópicos de Costa Rica, que introduce proporcionalidad y

especificidad de género para las mujeres condenadas por introducir drogas a un centro penitenciario, reduciéndoles las penas de ocho a tres años mínimo, por lo que también tienen oportunidad de recibir una sentencia alternativa a la prisión.

6. IMPACTO DEL TRÁFICO DE DROGAS Y SU CONTROL EN LA SEGURIDAD HUMANA

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reconoce que las políticas de “mano dura”, enfocadas predominantemente en la represión, el incremento de penas, la interdicción del tráfico, el uso de la fuerza militar, la detención o extradición de líderes de los carteles o la fragmentación de estas organizaciones criminales, han ocasionado un aumento de los niveles de violencia letal, el abuso policial y la sobrecarga de los sistemas penitenciarios (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

Como se ha mencionado, en Latinoamérica este enfoque en el control represivo de la oferta de drogas también proviene de intereses externos a la región, principalmente de Estados Unidos. Los mejores ejemplos son el plan Colombia y la iniciativa Mérida, claras expresiones del fracaso

de la guerra contra las drogas, ya que no lograron disminuir el tráfico ni el consumo en los países en cuestión, sino que, más bien, propagaron el problema hacia a otros países cercanos que antes no estaban tan involucrados en la producción o distribución o que tenían niveles bajos de prevalencia en el consumo de drogas ilícitas.

Como ejemplos de estas consecuencias colaterales de las políticas de intervención militar se habla del “efecto globo”, producto de la fumigación área y erradicación de plantaciones en Colombia, que ha hecho proliferar el cultivo ilegal de coca y la producción de cocaína en países como Bolivia y Perú. También se habla del “efecto cucaracha”, derivado de la guerra contra las organizaciones criminales en México, que ha conseguido que muchos de estos grupos violentos estén movilizando sus operaciones a países del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador), con el consecuente incremento de la violencia en una región que ya de por sí cuenta con altos índices de inseguridad e ingobernabilidad (Chalk, 2011; Bagley, 2014).

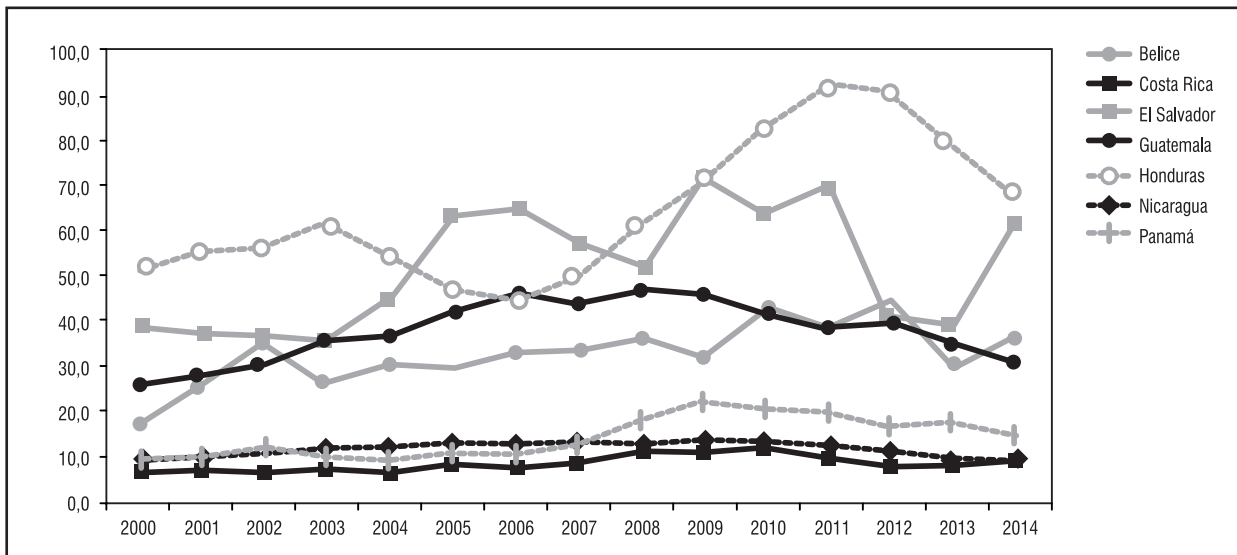
Como se puede apreciar en la gráfica 2, la tasa de homicidios en todos los países de Centroamérica presenta una tendencia general al alza, habiendo claras diferencias entre los del norte (Belice,

Guatemala, El Salvador y Honduras) y los del sur (Nicaragua, Costa Rica y Panamá). Este aumento de la violencia coincide con la ofensiva contra los grupos organizados de tráfico de drogas del presidente Felipe Calderón (2006-2012) en México y el despliegue de la iniciativa Mérida. Aun así, con los datos actuales resulta difícil determinar la relación entre el aumento de la violencia ocasionada por el narcotráfico o el papel del crimen organizado o las Maras (Ten Velde, 2012).

Otro de los impactos generados por este aumento de la violencia en los países del norte de Centroamérica es el desplazamiento forzado de miles de personas hacia otros países, adultas y menores de edad sin compañía. La mayoría de ellas viven en pobreza extrema, en zonas urbanas con altos niveles de violencia y fuerte presencia de Maras o pandillas, que controlan territorios a partir de la amenaza y la extorsión. La zonas fronterizas y costeras también son consideradas zonas de riesgo de expulsión, que además de las condiciones sociales y económicas de la población puede estar asociado a la violencia de organizaciones criminales de contrabando de drogas, armas o personas (Cidehum, 2012).

Cabe destacar que en los últimos años las autoridades hondureñas han hecho grandes es-

GRÁFICA 2. TASA DE HOMICIDIOS POR 100.000 HABITANTES EN PAÍSES DE CENTROAMÉRICA, 2000-2014



Fuente: elaborado por los autores con datos de Igarapé Instituto. <http://homicide.igarape.org.br/>

fuerzas por reducir la tasa de homicidios y dejar de ser el país más violento del mundo. Esfuerzos que contrastan con la fuerte inversión en el ejército y las estrategias de seguridad nacional, así como las intervenciones de mano dura y control de drogas por parte de las fuerzas armadas con apoyo de agentes de la DEA de Estados Unidos. La más reconocida es la operación Yunque, en la que a partir de información proporcionada por inteligencia estadounidense, los cuerpos policiales hondureños derribaron dos aviones que supuestamente transportaban drogas en 2012, hechos que llevaron al gobierno de Estados Unidos a dejar de compartir información (Ten Velde, 2012).

La utilización en algunos países de las Fuerzas Armadas en el continente americano en la persecución de la narcocriminalidad, abre un espacio de discrecionalidad que habilita todo tipo de violaciones al debido proceso legal, al respeto a la dignidad humana y derechos fundamentales de las personas, inconciliables con el rol que a estas le caben en un estado democrático, y se fundan en la ya conocida doctrina de la seguridad nacional (Declaración de Roma, 2011).

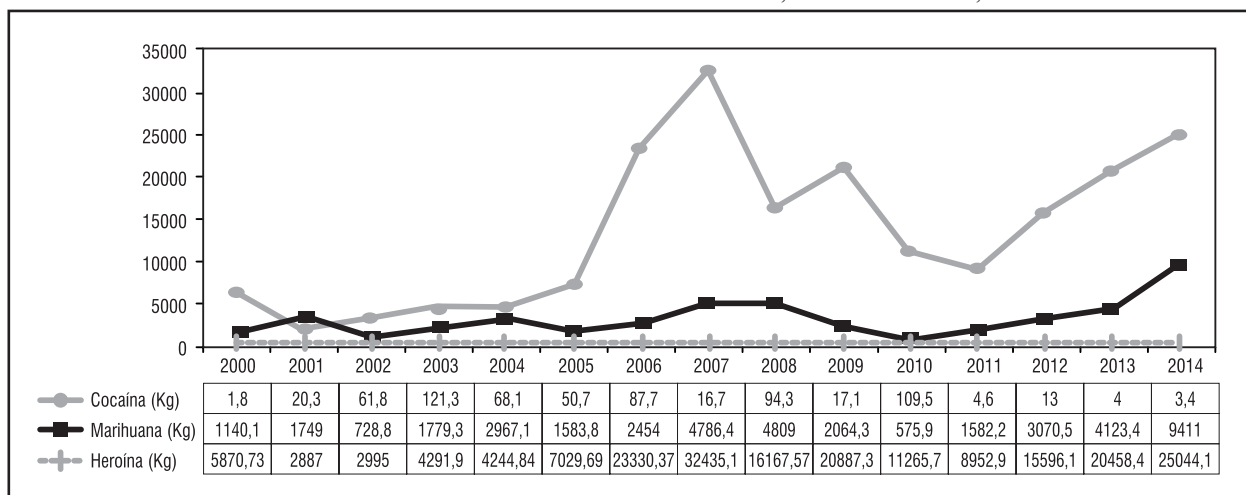
El Salvador, por su parte, ha visto importantes cambios y al parecer ocupará la primera posición en la tasa de homicidios en 2015, debido a la ruptura de la tregua entre las Maras y al

retorno de políticas de mano dura del gobierno actual, que repite las acciones de los anteriores, con poco efecto sobre el control de la criminalidad y la violencia. Aun así, el problema principal lo tiene con las Maras o pandillas internas: luego de una tregua que logró disminuir la tasa de homicidios a la mitad durante dos años, actualmente hay una confrontación directa entre pandillas y con el estado, que al parecer va a llevar al país a convertirse en la más violento del mundo en 2015.

El aumento en las operaciones de interdicción y arrestos en la región también se puede observar en Costa Rica, donde durante la última década se incrementó considerablemente la cantidad de drogas decomisadas (gráfica 3). Estas variaciones, principalmente de cocaína incautada posterior a 2006, son muy significativas y están directamente relacionados con la política de seguridad ciudadana del gobierno de la presidenta Laura Chinchilla (2010-2014).

No obstante, y sin duda, el principal factor de este aumento son los cambios de rutas del tráfico de cocaína de los países productores sudamericanos hacia México y Estados Unidos después de 2005. Cambios debidos a los esfuerzos de interdicción cada vez mayores de Estados Unidos en el Caribe y el Pacífico, que llevaron a las organizacio-

GRÁFICA 3. COSTA RICA: INCAUTACIONES O DECOMISOS DE COCAÍNA, CANNABIS Y HEROÍNA, 2000-2014



Fuente: elaboración de los autores a partir de datos del ICD 2015.

nes criminales a utilizar la ruta centroamericana, con la consecuencia de incrementar su presencia en los países de la región (Isacson et al., 2014).

El incremento en el tráfico por territorio centroamericano en vez de por mar abierto es otra razón por la cual las organizaciones criminales mexicanas se han movilizad hacia territorios del sur, y ha contribuido también a fortalecer algunas de las organizaciones de contrabando de la región, como la familia Lorenzana y la familia Mendoza en Guatemala, los Perrones y el cartel de Taxis en El Salvador, los Cachiros y los Valle en Honduras, y la familia Reñazco y los Tarzanes en Nicaragua. Las Maras, por otro lado, no parecen participar de manera importante en el tráfico internacional de drogas y, más bien, se ocupan del mercado local y el narcomenudeo (www.insightcrime.org/es).

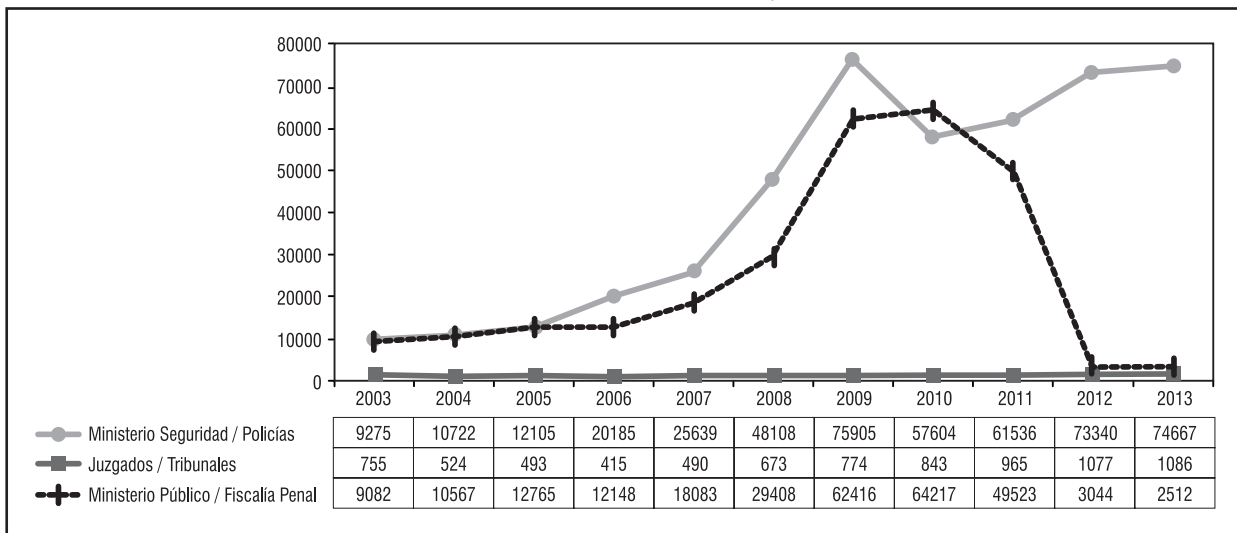
Los decomisos o incautaciones son un claro ejemplo de indicadores de proceso, y muestran solamente la cantidad de drogas que las autoridades policiales lograron interceptar y destruir. Su variación tiene que ver con la cantidad de las que transitan o se distribuyen en el país, así como con la capacidad e inteligencia de las instituciones policiales para interceptar y registrar los decomisos. Por tanto, esta medición no dice

mucho sobre el impacto que tiene el narcotráfico en la seguridad humana, sino sobre el comportamiento de las rutas de tráfico y la inversión en políticas tradicionales para el control de la oferta.

Otro indicador utilizado tradicionalmente para medir el éxito de las políticas de drogas son las detenciones y el encarcelamiento de personas por delitos relacionados con el tráfico. En este caso se debe diferenciar entre los países que criminalizan el consumo de los que no, siendo Costa Rica el único en Centroamérica que no lo hace, como se puede apreciar en la gráfica 4, sobre infracciones a la ley de psicotrópicos.

Esta gráfica muestra las fases del proceso de criminalización que ejerce el modelo jurídico penal, empezando por la policía, seguida por la Fiscalía que abre los expedientes judiciales y finalmente por la sentencia de un juzgado o tribunal. Salta a primera vista la disminución considerable de los casos registrados por el Ministerio Público, debido a la implementación de las circulares sobre el manejo de casos relacionados con el consumo de drogas. Aun así, se observa cómo el Ministerio de Seguridad sigue persiguiendo y registrando este hecho, a pesar de no tener ninguna sanción penal, económica o administrativa.

GRÁFICA 4. COSTA RICA: INFRACCIONES A LA LEY DE PSICOTRÓPICOS SEGÚN EL MINISTERIO DE SEGURIDAD, EL MINISTERIO PÚBLICO Y JUZGADOS PENALES, 2003-2013



Fuente: elaboración de los autores a partir de datos del Ministerio de Seguridad y Departamento de Planificación del Poder Judicial.

Este es un claro ejemplo de la descriminalización del consumo de drogas en Costa Rica, y también del aumento progresivo de las sentencias por delitos relacionados con ellas, que se duplicaron en menos de una década. Esta población representa cerca de 25% del total de los encarcelados por ese tipo de delitos, aun cuando se manifiesta de forma distinta en hombres y mujeres. En 2011, por ejemplo, solo 18,6% de los hombres estaba en prisión por delitos relacionados con drogas, mientras que entre las mujeres el porcentaje era de 65% (Cortés y Amador, 2015).

La gran mayoría de estas personas son jóvenes en edad productiva, condenados a cinco años y cuatro meses de prisión mediante procesos abreviados que les permiten reducir la pena establecida en la ley, pero que también atenta contra los principios de debido proceso.

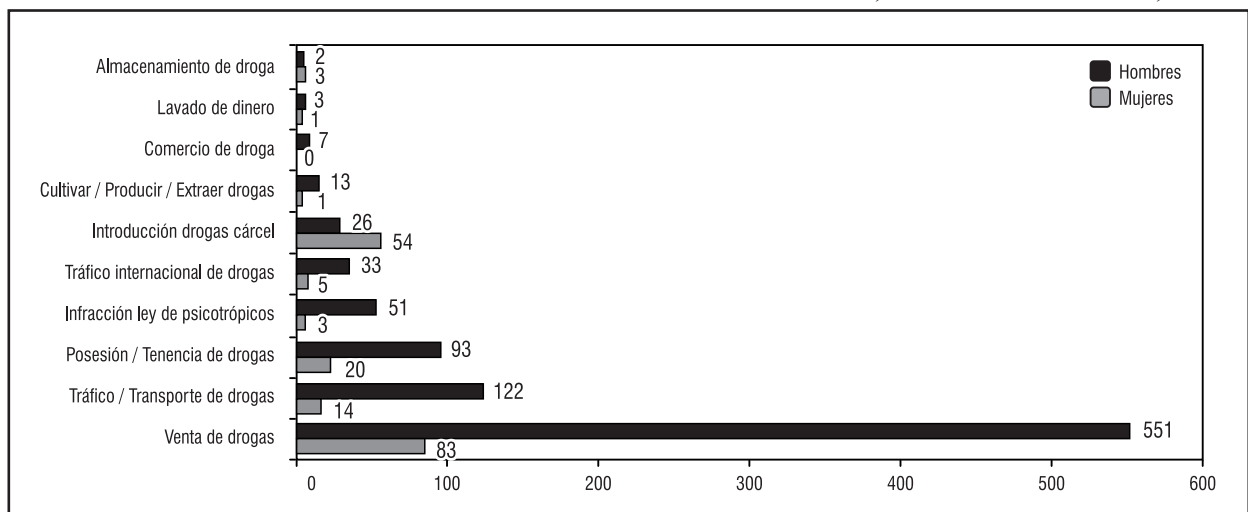
Como se aprecia en la gráfica 5, el delito principal por el que son condenados a prisión es por la venta de drogas, que entre los hombres representa más de 60% de los sentenciados y en las mujeres 45%, asociado principalmente a la venta minorista o “narcomenudeo”. El segundo delito relacionado con drogas por el que se condena a más personas en Costa Rica es el transporte y la tenencia, que podrían estar asociados también con situaciones de microtráfico como “mulas” o

“correos humanos”, o con el transporte de grandes cantidades por parte de empleados de organizaciones o transportistas particulares, quienes corren la mayor parte del riesgo de aprehensión y, finalmente, cumplen la función de chivos expiatorios.

Cabe resaltar que entre las mujeres la segunda causa de encarcelamiento es la introducción de drogas en un centro penitenciario, un hecho directamente asociado a condiciones de vulnerabilidad económica y de género, así como a situaciones de violencia. Por esta razón se presentó y aprobó la reforma al artículo 77bis, para reducir las penas a las mujeres y disminuir los daños que se les ocasionan a ellas y sus familiares o dependientes (Defensa Pública, 2012).

Es claro que los delitos por los que se suele setenciar a las personas que infringen la ley de control de drogas son de microtráfico, y suelen ser personas que no han cometido delitos violentos, que se encuentran en los niveles más bajos de la red criminal y que viven en mayores condiciones de vulnerabilidad. Poca cantidad de delitos podrían considerarse cometidos por organizaciones criminales, si consideramos el tráfico internacional y el lavado de dinero como los tipos más relacionados con esta figura.

GRÁFICA 5. COSTA RICA: PERSONAS SENTENCIADAS POR INFRINGIR LA LEY DE PSICOTRÓPICOS, SEGÚN SEXO Y TIPO DE DELITO, 2013



Fuente: elaboración de los autores a partir de datos del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

Es importante que la sociedad costarricense reflexione sobre las políticas de control de la oferta de drogas que se ponen en práctica en el país, ya que las mismas no solo están consumiendo gran cantidad de recursos estatales, sin tener mayores éxitos, sino que en los últimos años y especialmente en 2015 ha habido un aumento considerable en la violencia asociada al comercio local e internacional de drogas, así como la aparición y presencia de organizaciones criminales que comercian y se movilizan en el territorio nacional.

Como bien lo dice Garzón:

La situación actual en Brasil, Colombia, México y el Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) se puede entender en un proceso histórico de desarrollo criminal, que se convierte en una preocupación pública cuando se expresa de manera violenta. El aumento de la violencia y la creciente presencia de bandas criminales, en países caracterizados por una baja exposición a la delincuencia organizada transnacional, como es el caso de Costa Rica y Perú, constituyen señales de advertencia: si los gobiernos no responden con rapidez y con las medidas adecuadas, la densidad criminal podría aumentar y estimular el proceso de acumulación social de la violencia y la ilegalidad (Garzón, 2012: 3).

7. REFLEXIONES FINALES:

POLÍTICAS DE DROGAS DESDE EL ENFOQUE DE SEGURIDAD HUMANA

Como se ha podido observar, en los países de América Latina hay violaciones a los derechos humanos por parte de las organizaciones de tráfico de drogas a gran escala, como desplazamiento forzado, violencia sexual y física, extorsión y asesinatos. Los esfuerzos de control de drogas generan un impacto negativo en el estado de derecho, registrándose gran cantidad de abusos y detenciones arbitrarias por parte de fuerzas policiales o militares, la negación de medicamentos esenciales, el acceso a servicios de salud y el en-

carcelamiento masivo de personas que se ubican en los niveles más bajos del tráfico o que consumen sustancias, y cuya captura no afecta el mercado mundial ni a las organizaciones criminales transnacionales que se lucran ingentemente del mismo.

El objetivo de las políticas de control debe ser reducir los daños provocados por el tráfico y el consumo, no aumentarlos. Para esto, se recomienda acercar las políticas de control del narcotráfico al concepto de seguridad humana, como una forma de reorientar las estrategias hacia el derecho internacional de los derechos humanos, enfocando el concepto de “seguridad” más a la garantía y protección de los derechos fundamentales de las personas, y no a la persecución y represión de aquellos considerados “enemigos”.

Los estados deben reorientar y equilibrar su inversión en políticas de control de la oferta y la demanda, partiendo del hecho de que invertir en proyectos que fomenten el desarrollo económico y social, además de ser más barato que financiar esfuerzos militares y policiales, no solo contribuye a reducir el consumo, sino también la oferta. En este sentido, es necesario también que aquellos países en donde el consumo de drogas (no solo *cannabis*) aún es considerado delito, promuevan reformas para su descriminalización y abordaje desde políticas sociales y sanitarias, y no únicamente jurídico-penales.

Como lo dice la Unodc:

El encarcelamiento por consumo de drogas aumenta la vulnerabilidad de las personas afectadas a trastornos ocasionados por el consumo y a numerosas afecciones, entre ellas el VIH, la tuberculosis y la hepatitis viral. En una respuesta de sanidad pública al problema de las drogas se deberían contemplar alternativas a la penalización y el encarcelamiento de las personas que sufren trastornos ocasionados por el consumo de drogas. Los tratados alientan el recurso a alternativas a la prisión y la “despenalización” del consumo de drogas puede ser una forma eficaz de “descongestionar” las cárceles, redistribuir recursos para asignarlos al tratamiento y facilitar

la rehabilitación, “readiestramiento” y reinserción eventuales de los consumidores de drogas (Unodc, 2013: 18).

En cuanto a las políticas de combate al narcotráfico, es necesario que los estados se enfoquen más en los daños que produce el mercado y no en el mercado en sí. Mediante medidas según las cuales las instituciones policiales y militares den prioridad a las estrategias de reducción de la violencia en lugar de a las de interdicción y erradicación forzada, lo cual además de un posible impacto positivo en las tasas de homicidio y consecuencias colaterales del control, puede aumentar también la legitimidad de la policía y la seguridad de la comunidad. Existen ejemplos de buenas prácticas internacionales como los enfoques multidimensionales (*pulling levers*), de disuasión focalizada y de control de armas de fuego, que deben adaptarse al contexto político, social y cultural, y ser sometidos a evaluaciones constantes (Stevens, 2013).

Estos enfoques deben evaluar, en primer término, los riesgos que implica el desarrollo de políticas tradicionales que pueden ocasionar aún más violencia, priorizando las intervenciones preventivas y de apoyo a las víctimas mediante la articulación de redes estatales, comunitarias y de la sociedad civil. Esto también con el objetivo de garantizar la integridad de la gobernabilidad democrática, perseguir y sancionar la corrupción y fortalecer las acciones de transparencia y la rendición de cuentas (Zaitch, 2009).

Los estados deben promover políticas que reduzcan el hacinamiento penitenciario y la carga económica y social del encarcelamiento masivo de personas que viven en graves condiciones de vulnerabilidad. El sistema de justicia penal debe centrar sus esfuerzos en los delincuentes y grupos organizados más violentos, que además son los que tienen mayor capacidad de corromper al estado. Para esto se debe partir de los principios de proporcionalidad y oportunidad, asignando las penas más fuertes a los actores más significativos y perjudiciales del comercio de drogas, y desarrollando alternativas al encarcelamiento de

las personas que están en los niveles más bajos del mercado (Garzón, 2014).

La reforma al Código procesal penal de Ecuador, así como la reforma al artículo 77 (77bis) de la ley de psicotrópicos de Costa Rica, son ejemplos de buenas prácticas para brindar proporcionalidad a las penas relacionadas con microtráfico. La principal diferencia es que mientras el gobierno ecuatoriano optó por utilizar umbrales cuantitativos sobre la cantidad máxima de tenencia como referente para definir y disminuir las penas, en Costa Rica se utilizan criterios de vulnerabilidad que viven las mujeres sentenciadas, lo cual se acerca más al enfoque de derechos humanos.

Finalmente, es necesario redefinir los objetivos e indicadores utilizados para medir el impacto de las políticas en la mejora de la salud y el bienestar. El desarrollo de un amplio conjunto de indicadores para medir el espectro de problemas de salud relacionados con las drogas, así como el impacto más amplio de las políticas de control en los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo. Estos deben medir el impacto en las causas fundamentales del problema como es la pobreza, la inseguridad alimentaria, la presencia de conflictos armados, la falta de acceso a servicios de salud, oportunidades educativas y laborales (PNUD, 2015).

Estas reformas legales y recomendaciones de estrategias de control penal no se podrán aplicar de un día para otro. Más bien, son parte de un proceso paulatino a largo plazo, que empieza con la apertura del debate local y global sobre la problemática. Es un proceso de humanización de las políticas de drogas, en el que las personas, y no las sustancias, deben ser el centro de las intervenciones. La Ungass 2016 abre un espacio sin precedentes para este diálogo mundial, un proceso en el que, además de los gobiernos debe participar la comunidad global, incluyendo las distintas agencias de las Naciones Unidas, la academia y la sociedad civil.

REFERENCIAS

- Anguita, C. 2010. “La delincuencia organizada: un asunto interior de la Unión Europea. Concepto, características e instrumentos para su neutralización”. *Revista Española de Relaciones Internacionales*. 2.
- Anitua, G. 2003. “El concepto jurídico de seguridad humana contra el discurso bélico”. Conferencia dictada en el noveno Seminario del Instituto Brasileiro de Ciencias Criminales. São Paulo.
- Bagley, B. 2014. “Narcotráfico y crimen organizado en las Américas: principales tendencias en el siglo XXI”. En G. Maihold y S. Jost. *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Konrad-Adenaur-Stiftung-Cátedra Guillermo y Alejandro de Humboldt. México.
- Baratta, A. 1991. “Introducción a una sociología de la droga: problemas y contradicciones del control penal de las drogodependencias”. En A. Escotado, A. Baratta, S. González, M. Escribano, J. Zaragoza, C. González y J. Funes. *¿Legalizar las drogas? Criterios técnicos para el debate*. Editorial Popular. Madrid.
- , 1995. “Política criminal: entre la política de seguridad y la política social”. En Seguridad de los habitantes. En Seminario de reflexión científica sobre el delito y la seguridad de los habitantes. Ilanud. San José.
- Bewley-Taylor, D. 2012. “Hacia una revisión de las convenciones de drogas de la ONU. La lógica y los dilemas de los grupos afines”. Serie *Reforma legislativa en materia de drogas*. 19. Transnational Institute / International Policy Consortium.
- Bewley-Taylor, D. y M. Jelsma. 2012. “Los límites de la flexibilidad. Las convenciones de control de drogas de la ONU”. Serie *Reforma legislativa en materia de drogas*. 18. Transnational Institute / International Policy Consortium.
- Blickman, T. y M. Jelsma 2009. “La reforma de las políticas de drogas. Experiencias alternativas en Europa y Estados Unidos”. *Nueva Sociedad*. 222.
- Chalk, P. 2011. *Latin American Drug Trade. Scope, Dimensions, Impact, and Response*. Rand Corporation. Santa Monica.
- Cidehum (Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes). 2012. *Desplazamiento forzado y necesidades de protección, generados por nuevas formas de violencia y criminalidad en Centroamérica*. Cidehum. San José.
- Comisión Nacional para la Reforma de la Política de Drogas. 2014. “Informe analítico sobre el problema de las drogas en Guatemala”. Versión preliminar. http://www.minex.gob.gt/MDAA/Data/MDAA/20141003112131911informe_preliminar.pdf
- Cortés, E. 2012. *Consumo de drogas en Costa Rica. Encuesta nacional 2010: consumo de cannabis*. Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia. Área Desarrollo Institucional. Proceso de Investigación. San José.
- Cortés, E. y D. Amighetti. 2014. “Políticas de drogas y derechos humanos: reformas en Costa Rica”. *Perspectivas*. 4/2014. Friedrich-Ebert-Stiftung. San José.
- Cortés, E. y G. Amador. 2015. “Políticas de drogas y derechos humanos en Costa Rica: alcances y limitaciones”. En B. Labate y T. Rodríguez (eds.). *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.
- Declaración de Roma. 2011. “Documento de magistrados latinos sobre la política pública en materia de drogas y derechos humanos”.
- Decriminalization of Marijuana Committee. 2015. “Belize: Final Report 2015”. <http://ambergriscafe.com/art3/DOMC-Report-Feb-20-2015.pdf>
- Defensa Pública. 2012. “Estudio de la Defensa Pública sobre el perfil de la población femenina privada de libertad por introducir droga a los centros penales a abril 2012”. Dirección de la Defensa Pública. San José.
- Del Olmo, R. 1987. *La cara oculta de la droga*. Editorial Temis. Bogotá.
- Escotado, A. 1989. *Historia sobre las drogas*. Tomo 2. Alianza Editorial. Madrid.
- Fernández, Juan Pablo. 2005. “Seguridad humana”. Tesis doctoral. Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas. Programa de doctorado en seguridad y prevención.
- Fiscalía General de la República. 2011. “Instructivo general 01-2011”. Ministerio Público, Poder Judicial. San José.
- , 2010. “Instructivo general 02-2010”. Ministerio Público, Poder Judicial. San José.

- Garland, D. 2005 [2001]. *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Gedisa. Barcelona.
- Garzón, J. 2014. “Cómo reparar un sistema que no funciona. Modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas en América Latina”. Serie *Reforma legislativa en materia de drogas*. 29. Transnational Institute / International Drug Policy Consortium.
- , 2012. “La rebelión de las redes criminales: el crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican”. *Citizen Security and Organized Crime*. Marzo. Woodrow Wilson International Center Update on the Americas. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington.
- Instituto Costarricense sobre Drogas. 2015. *Boletín Estadístico*. Segundo trimestre 2013. Unidad de información y Estadísticas Nacional sobre Drogas. ICD. San José.
- Isacson, A., L. Haugaard, A. Poe, A. Kinoshian y G. Withers. 2014. “Hora de escuchar: tendencias en asistencia de seguridad de los EE.UU. hacia América Latina y el Caribe”. Centro para Políticas Internacionales (CIP), Grupo de Trabajo para Asuntos Latinoamericanos (LAWGEF), Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (Wola). Washington.
- Naciones Unidas. 2009. “Declaración política y Plan de acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas”. Serie de sesiones de alto nivel de la Comisión de Estupefacientes. Viena, 11 y 12 de marzo de 2009.
- , 2000. *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional*.
- Organización de los Estados Americanos. 2013. *El problema de las drogas en las Américas*. Capítulo 4. “La economía del narcotráfico”. OEA. Washington.
- PNUD 2015. “Perspectives on the development dimensions of drug control policy”. https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/UN/UNDP/UNDP_paper_for_CND_March_2015.pdf
- , 1994. *Informe sobre desarrollo humano*. PNUD-Fondo de Cultura Económica. Nueva York.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2013. *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. PNUD. Nueva York-Panamá.
- Romaní, O. 2003. “Prohibicionismo y drogas: ¿un modelo de gestión social agotado?”. En R. Bergalli (coord.) *Sistema penal y problemas sociales*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- Sánchez, H. 2011. “Las reformas al código penal y sus consecuencias en las prisiones: el caso de Costa Rica”. Revista digital de la Maestría en Ciencias Penales de la Universidad de Costa Rica. 3.
- Stevens A. 2013. “Aplicación de los principios de reducción de daños a la actuación policial en los mercados minoristas de drogas. Proyecto para la modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas – Informe 3”. International Drug Policy Consortium
- Ten Velde, L. 2012. “El nexo entre drogas y violencia en el Triángulo Norte: el papel del narcotráfico en la violencia delictiva y las respuestas de política pública en Guatemala, El Salvador y Honduras”. *Transnational Institute. Briefing series*. 2012/1.
- Unesco. 2005. *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*. Unesco. París.
- Unodc. 2013. “Contribución del director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito al examen de alto nivel de la aplicación de la Declaración política y Plan de acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas, al que la Comisión de Estupefacientes procederá en 2014”.
- Zaffaroni, E. 1995. *El crimen organizado: una categoría frustrada*. Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Derecho. Bogotá.
- Zaitch, D. 2009. “Reducción de daños, seguridad y tráfico de drogas ilícitas”. *Cuadernos de Seguridad*. 11-12.
- , 2013. “Drogas y delincuencia organizada. Conceptos y realidades”. *TNI Training on drug policies*. 11-10-2013. Transnational Institute. Ámsterdam.
- Zamudio, C. 2012. *Las redes del narcomenudeo*. Ceapac Ediciones. México.