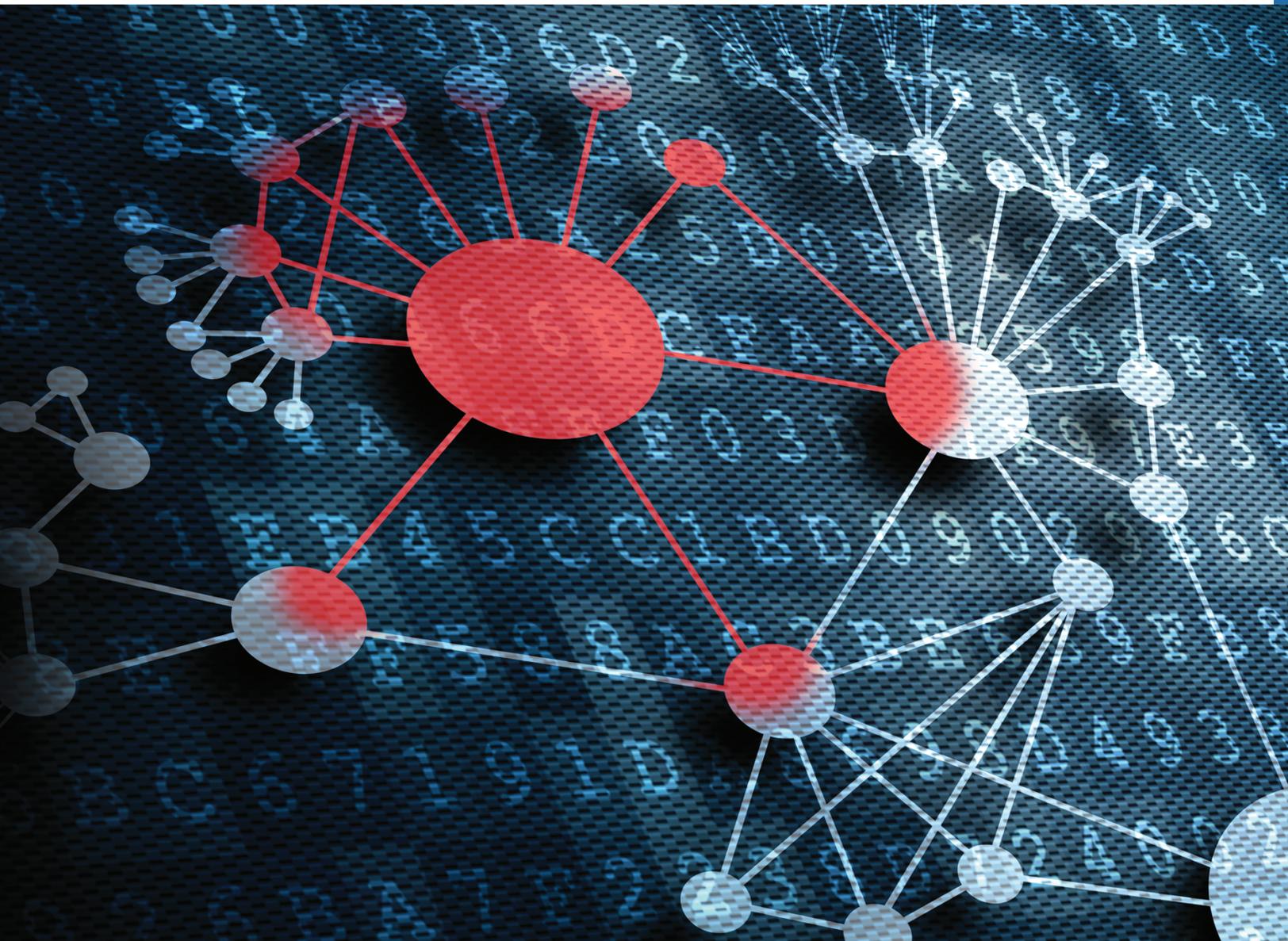




FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL

Serie Centroamérica

EL CRIMEN ORGANIZADO EN EL MERCADO ILÍCITO DE DROGAS: ALGUNAS CLAVES PARA SU ABORDAJE



Diseño de portada Ayerim Villanueva de Ocho y Medio Audiovisual



Diagramación e impresión en San José, Costa Rica
Impresión: Grafos S.A.

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

El crimen organizado en el mercado ilícito de drogas: Algunas claves para su abordaje¹

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

INTRODUCCIÓN

El crimen organizado es una categorización frustrada que no está basada en evidencia científica, sino más bien en relaciones de poder legitimadas mediante legislación e institucionalidad pública, y con el apoyo de los medios de comunicación masiva (Zaffaroni, 1996). Parte del problema de esta categorización es la vinculación directa del crimen organizado con las organizaciones criminales, que sin duda está presente dentro de la ecuación, pero que no lo delimitan por completo. Este es un ejemplo del enfoque simplista que se debe evitar desde la teoría de la complejidad, ya que se reduce la globalidad del fenómeno en una de sus particularidades: el grupo organizado que cometió un delito.

Una estrategia para apartarse de este reduccionismo y analizar la complejidad del fenómeno de crimen organizado es señalada por Zaitch (2009), que propone distinguir la participación de los distintos actores en el mercado ilícito, su naturaleza económica y estatus legal. Esto implica reconocer que existen colaboraciones (voluntarias o impuestas) de personas o grupos para cumplir una gran variedad de tareas necesarias para completar el proceso mercantil vinculado al tráfico de drogas.

También se debe diferenciar entre empresas legales e ilegales, y en las mismas las posiciones que ocupan sus actores. Ya sea como “jefes” que toman decisiones o invierten capital, o de los “empleados” directos o subcontratados que cumplen órdenes sin invertir capital. La legalidad de las empresas es otro aspecto relevante a tomarse en cuenta, ya que dentro de las empresas “ilegales” existen redes informales o empresas fachada y dentro de las “legales” pueden ser empresas farmacéuticas, de transportes, bares, restaurantes, etc.

¹ Ernesto Cortés en su artículo “Cómo entender y abordar el crimen organizado en el mercado ilícito de drogas”, parte de la colección sobre el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica, abordaje desde las Ciencias Sociales, FLACSO SG, 2020.

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

Empresas ilegales y la criminalización de los eslabones más bajos

Las organizaciones criminales pueden ir desde complejas estructuras empresariales con jerarquías bien definidas y procesos articulados por cientos de personas en distintos países del mundo, hasta un grupo pequeño de familiares que viven en graves condiciones de vulnerabilidad económica y social en una comunidad urbano marginal que se dedican a vender pequeñas cantidades de drogas. Aun así, en este caso tampoco se mira el fenómeno desde esta complejidad, el discurso oficial les engloba a todas dentro del mismo parámetro, ya que independientemente de la labor que realicen, todas las organizaciones están compuestas por más de tres personas y todo comportamiento relacionado con el tráfico de drogas es considerado un delito grave. Esta es la representación de las empresas ilícitas que participan del mercado de drogas como si fueran todas una sola, que poseen la misma capacidad de control territorial, poder de corrupción y producen los mismos niveles de violencia.

El reducir el Crimen Organizado a las empresas ilícitas, invisibiliza estas relaciones con actores “legales”, que participan voluntaria o involuntariamente en los procesos de producción (insumos para el cultivo o precursores químicos para el procesamiento), transporte (terrestre, aéreo o marítimo), seguridad (en las rutas de tránsito o las zonas de venta), financieros (legitimación de capitales o lavado de dinero), o distribución (empaquetado, espacios seguros para la venta, corrupción policial). Es así que en el concepto de organización criminal se pueden incluir empresas o agrupaciones con distintas dimensiones y número de miembros, participación en el mercado y el daño que producen a la sociedad. Esto genera conjeturas sobre la capacidad y control de actuación de la organización criminal, como si fuera lo mismo un “cartel” mexicano dedicado a la producción o transporte internacional de drogas, a una “mara” salvadoreña que controla la venta de drogas en un barrio, así como el de una familia que vende pequeñas cantidades de drogas desde su hogar a la sociedad en general.

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

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

intencionales”, resultado de utilizar solamente el derecho penal como medio para el control social de las personas que trafican y que usan drogas.

Impacto de las políticas de mano dura y la Guerra contra las drogas

Las políticas implementadas provienen del discurso de la Guerra contra las drogas, que se ha convertido en un gran constructo que justifica las medidas excepcionales que toman los Estados para salvaguardar la seguridad de su población, a costa de los derechos fundamentales de algunas cuantas personas etiquetadas como el “enemigo”. El principal problema de este tipo de políticas criminales es que se centran en el derecho penal como única herramienta estatal de control social.

En este caso, la guerra contra las drogas ha ofrecido a los Estados desde hace más de cuarenta años la posibilidad de implementar un estado de emergencia y excepción, que permita desde el uso justificado de la violencia, hasta el terrorismo de Estado con tal de crear un “mundo libre de drogas”.

La Guerra contra las drogas tiene una función interna que responde no sólo a la exclusión practicada por la nueva economía neoliberal, sino también a las viejas prácticas racistas de la sociedad estadounidense. Pero también cumple una función externa asociada a un nuevo patriotismo, religioso y estatismo, exacerbado por la presencia de un enemigo exterior y la justificación para su represión (Anitua, 2005). Este además coincide directamente con los cambios sucedidos a finales de la década de los ochentas y la necesidad de justificar su control geopolítico en América Latina y otras zonas de conflicto bélico luego de la caída del movimiento comunista. Es por esto que la “lucha contra el narcotráfico” rápidamente se convirtió la justificación para las incursiones estadounidenses en la región y como forma de manipular el apoyo económico y militar² (Isacson et al. 2014).

De esta forma, la Guerra contra las drogas funciona como este elemento discursivo que orienta las políticas de control de drogas desde el modelo jurídico penal, y por lo tanto midiendo el éxito utilizando variables solamente del accionar de instituciones represivas. En vez de evaluar las mejoras en la salud o la seguridad, las cifras publicadas para demostrar el éxito de las políticas se refieren exclusivamente a la cantidad de drogas incautadas y las personas u organizaciones detenidas.

La región centroamericana continúa siendo una zona de paso y almacenamiento de drogas, ya que los indicadores de consumo son relativamente bajos en comparación con el resto del continente. Por otro lado, mientras que la cocaína es una sustancia que sin duda está de tránsito, la marihuana está un poco más posicionada en los mercados locales, lo que implica distintos tipos de actores y procesos mercantiles, y por lo tanto de inter-

² 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. Estos tienen un fuerte componente de participación del Comando Sur del Departamento de Defensa de los Estados Unidos mediante el entrenamiento y colaboración técnica y material (Isacson et al., 2014).

venciones por parte de los gobiernos. La evidencia también muestra que las organizaciones criminales más violentas están asociadas a la cocaína, en cualquiera de los niveles de participación en el mercado ilícito, pero principalmente en el tráfico internacional o distribución mayorista. Aun así, su impacto no es proporcional, tomando en cuenta la cantidad de actores que participan, capacidad bélica, control territorial o de rutas (UNODC, 2012).

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

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

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

La tasa de encarcelamiento también funciona como un indicador clave para conocer el impacto de la política criminal. Esto tomando en cuenta que las tasas de encarcelamiento vienen en un aumento constante en todos los países de la región centroamericana y que un porcentaje representativo se encuentra encarcelado por delitos relacionados con drogas. De hecho, las tasas de encarcelamiento en El Salvador, Panamá y Costa Rica son las más altas de toda América Latina (ICPS, 2019).

Consideraciones finales y recomendaciones

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

Una opción para salir del reduccionismo penal que nos ha hundido el discurso de guerra contra las drogas es mediante el concepto de seguridad humana, que viene a cambiar el objetivo colectivo de la seguridad por un sujeto individual que se enmarca en un contexto social. De esta forma, la principal preocupación es por el respeto de la dignidad humana y la garantía de los derechos fundamentales, lo que implica no solo prever y combatir las amenazas de violencia o criminalidad, sino también otras amenazas sociales y sanitarias como el hambre, la enfermedad y la opresión. (PNUD, 1994).

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

Este cambio implica equilibrar la inversión pública hacia políticas sociales y sanitarias que fomenten el desarrollo económico y social de las comunidades en mayores situaciones de vulnerabilidad y violencia asociada al mercado ilícito de drogas, como barrios urbanos marginales, costas y fronteras. Un elemento clave es el acceso a servicios de atención para personas que usan drogas, que no tenga barreras y no estigmatice o maltrate a los usuarios. En este sentido, ser parte de la realidad que el consumo es un tema social y de salud, por lo que resulta indispensable promover reformas para la descriminalización del consumo y tenencia de drogas para consumo personal.

La segunda recomendación se enfoca en fortalecer las políticas sociales y económicas en las comunidades más afectadas, partiendo del hecho que es la desigualdad estructural y la ausencia de oportunidades educativas, sanitarias y laborales las que fomentan la participación y captura por parte del crimen organizado. Es urgente priorizar intervenciones preventivas y de apoyo a las víctimas de la violencia criminal y estatal mediante la articulación de redes estatales, comunitarias y de la sociedad civil. Esto también con el objetivo de garantizar la integridad de la gobernabilidad democrática, perseguir y sancionar la corrupción y fortalecer las acciones de transparencia y la rendición de cuentas (Zaitch, 2009).

Las instituciones policiales y de justicia deben priorizar la reducción de la violencia en lugar de la erradicación y la interdicción de drogas, por medio de estrategias de investigación criminal que redes específicas que pueden aumentar también la legitimidad de la policía y la seguridad de la comunidad. Por otro lado, un gran éxito también se expresa cuando las estrategias criminales se enfocan en las empresas legales necesarias para ejecutar las transacciones mercantiles, lo que implica dar seguimiento a insumos necesarios para la producción o transporte de drogas, así como a los bienes o capitales económicos.

Por otro lado, en el sistema de justicia penal, también es necesario reducir el hacinamiento penitenciario y la carga económica y social del encarcelamiento masivo de personas que viven en graves condiciones de vulnerabilidad. Para esto se debe partir de los principios de proporciona-

lidad y oportunidad, asignando las penas más fuertes a los actores más significativos y perjudiciales del mercado ilícito de drogas, y desarrollando alternativas al encarcelamiento de las personas que están en los niveles más bajos del mercado. Este tipo de mecanismos se puede utilizar tanto antes de ingresar al sistema judicial, como durante el proceso penal o ya en el encarcelamiento (CICAD/OEA 2015). Un buen ejemplo sobre cómo introducir este principio es la reforma que redujo las penas de mujeres que introdujeran drogas a centros penales en Costa Rica, conocida como 77bis (Cortés, 2016).

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

BIBLIOGRAFÍA

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.

Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas / Organización de Estados Americanos (2015) *Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento por los delitos relacionados con drogas*. CICAD/OEA. Washington D.C.

Cortés, E. (2016) *Política criminal y encarcelamiento por delitos relacionados con drogas en Costa Rica*. Asociación Costarricense para el Estudio e Intervención en Drogas (ACEID), Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho (CEDD). San José, Costa Rica.

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

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

Isacson, A., Haugaard, L., Poe, A., Kinoshian, A., y Withers, G. (2014) *Hora de escuchar: tendencias en asistencia de seguridad de los EE.UU. hacia América Latina y el Caribe*. Centro para Políticas Internacionales (CIP), Grupo de Trabajo para Asuntos Latinoamericanos (LAWGEF), Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). Washington D.C.

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

PNUD (1994) *Informe sobre desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Fondo de Cultura Económica. Nueva York.

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

Zaffaroni, E. (1995) *El crimen organizado: una categoría frustrada*. Universidad Nacional de Colombia- Facultad de Derecho. Bogotá.

Zaitch, D. (2009) *Reducción de daños, seguridad y tráfico de drogas ilícitas*. Cuadernos de Seguridad. 11-12.



FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en Costa Rica