

Violencia, drogas y armas

¿Otro futuro posible?*



Ilona Szabó de Carvalho** Juan Carlos Garzón*** Robert Muggah****



La seguridad ciudadana en América Latina se encuentra en una encrucijada. La región enfrenta niveles de violencia epidémicos, que responden a múltiples factores y causas, siendo la economía ilegal de las drogas uno de sus principales dinamizadores. Este mercado ilegal, que fluye desde la región hacia los países consumidores, ha ganado espacio en la región a través del microtráfico de todo tipo de sustancias. Las drogas ilegales han provisto a las organizaciones criminales de los recursos necesarios para intensificar el tráfico y la adquisición de armas. Además, les ha permitido reclutar de manera inagotable centenares de personas – en su mayoría jóvenes -, e influir en las instituciones a través de la amenaza y la corrupción.¹ La competencia entre facciones criminales por este lucrativo negocio, así como la “guerra” fundamentada en la prohibición y el combate a cada uno de los eslabones de la cadena, si bien no explica toda la violencia, sí contribuye a entender sus procesos de difusión y contagio.

* Documento preparado para el Foro Regional: “Seguridad Ciudadana, Política de Drogas y Control de Armas”. Organizado por el Sistema Tecnológico de Monterrey y la Comisión Global sobre la Política de Drogas. Ciudad de México, 6 y 7 de marzo, 2013.

** Directora-ejecutiva del Instituto Igarapé y coordinadora-ejecutiva del secretariado de la Comisión Global de Políticas sobre Drogas.

*** Investigador del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown.

**** Director de investigación del Instituto Igarapé, y principal del SecDev Group.

1 Ver Global Commission on Drug Policy (2011) *Guerra a las Drogas: Informe de la Comisión de Políticas de Drogas*. New York: Global Commission on Drug Policy; and Transform Drug Policy Foundation (2012) *The Alternative World Drug Report: Counting the Cost of the War on Drugs*. London: Transform Policy Foundation.

Violencia, drogas y armas ¿Otro futuro posible?*

Las respuestas por parte del Estado han sido insuficientes y en algunos casos contraproducentes. Los gobiernos de la región se han debatido entre confrontar la criminalidad de manera frontal o prevenir y reducir la violencia y los delitos, dos objetivos que no siempre han sido compatibles. Tras la declaración de guerras y la retórica de combatir el crimen con más policías y prisiones, la principal responsabilidad del Estado, que es garantizar las libertades y derechos de los ciudadanos ha sido en muchos casos desplazada a un segundo lugar. Por este camino se olvidó que la reducción de los fenómenos criminales tiene sentido en la medida que fortalezca la seguridad de los ciudadanos.

Los resultados no han sido los esperados. En términos globales ni la demanda ni la oferta de drogas ilegales han tenido cambios sustanciales. Los avances y éxitos en determinados países, han sido opacados por el agravamiento de la situación en otros. El “efecto globo” con el traslado de la producción de un país a otro, ahora también ha llegado al consumo: las bajas en el número de consumidores de cocaína en América del Norte se ha dado a la par que su crecimiento en Europa – especialmente en los países del Este.² Para agravar la situación, los países que antes se consideraban zonas de tránsito están enfrentando la difusión y transplatación de las organizaciones criminales, con repercusiones directas en los niveles de violencia y delitos. La exposición de las organizaciones delincuenciales locales al tráfico de toda clase de productos ilegales y su integración en los circuitos criminales que se conectan más allá de las fronteras, configura un desafío sin precedentes para gobiernos municipales y estatales con insuficientes capacidades para dar respuesta.

Bajo este marco, el debate sobre la efectividad de las estrategias ha ganado espacio, mientras que los enfoques preponderantes poco a poco lo han ido perdiendo, desdibujados por la falta de resultados. La región se encuentra en una encrucijada: seguir por el mismo camino o imaginar otro futuro posible. América Latina ha comenzado a romper el tabú en la discusión de las opciones posibles, demandando cambios significativos en las políticas actuales. La pregunta central: cómo llegar a una política de seguridad en la cual disminuyan la corrupción, la violencia y los inmensos costos económicos y sociales. La prioridad: la vida y la libertad de los ciudadanos. La realidad de la región obliga a pensar nuevas rutas y un futuro distinto.

La violencia y las drogas: la epidemia y su contagio

En América Latina, donde vive tan solo el 8% de la población mundial, tienen lugar el 42% de los asesinatos que ocurren en el mundo. La tasa de homicidios de la región es cuatro veces mayor al promedio mundial - 23 homicidios por cada 100 mil habitantes - y al contrario de lo que sucede en los otros continentes y regiones, el número de muertes violentas tiene una tendencia hacia el aumento.³ América Latina dobla en número lo que la Organización Mundial de la Salud define

2 “Ver UN Office for Drugs and Crime (UNODC) (2012) *Informe Mundial Sobre las Drogas*. Vienna: UNODC. .

3 De acuerdo al Director Regional del Bureau para América Latina y el Caribe del PNUD, Heraldo Muñoz, “La tasa de homicidios en la región, en el período de 2000 a 2010, aumentó un 11%, mientras disminuyó en la mayoría de las regiones del mundo”. Ver Muñoz, H. (2013) *Violencia y Crimen: Siguen Siendo Moneda Corriente en América Latina*. New York: PNUD: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2013/01/31/violence-crime-still-plague-la-tin-america-heraldo-munoz.html>. See also Muggah, R. and Doe, S. (2013) “*Es Hora de Hacer Frente al Problema de la Violencia en América Latina y el Caribe*”, Huffington Post, 21 de febrero: http://www.huffingtonpost.es/robert-muggah/es-hora-de-hacer-frente-a_b_2597428.html.

como una epidemia – 10 homicidios por cada cien mil habitantes.⁴ Pero esta situación no afecta a todos los países por igual y tampoco recae de la misma manera sobre toda la población.

De acuerdo al informe de la Secretaría de la Declaración de Ginebra de 2011 *Carga Mundial de la Violencia Armada*, un cuarto de todas las muertes violentas a nivel mundial se produjeron en sólo catorce países, de los cuales seis están en América Latina (El Salvador, Honduras, Colombia, Venezuela, Guatemala y Belize).⁵ Además la violencia se distribuye de manera diferenciada al interior de los países, focalizándose en ciertos territorios, especialmente las zonas periféricas urbanas y las áreas de frontera, es decir allí donde las instituciones del Estado tienen una presencia más débil.

La violencia además recae sobre la población más joven. América Latina tiene la mayor tasa de homicidios juvenil, superando incluso a los países que se encuentran en guerra. A nivel mundial, cuatro países tienen las tasas juveniles más altas: El Salvador (92.3 homicidios por cada 100 mil), Colombia (73,4), Venezuela (64,2) y Guatemala (55,4).⁶ Para los jóvenes que viven en entornos de bajos ingresos, hay una probabilidad de 1 entre 50 de ser asesinados antes de llegar a los 31 años.⁷

A pesar de que la gran mayoría de los homicidios en la región no llegan a ser aclarados, la información y los análisis disponibles señalan el importante papel que tiene el crimen organizado y especialmente el narcotráfico en los altos niveles de violencia.⁸ No hay otra amenaza con tal capacidad de afectación. Si bien no es posible estimar con exactitud qué participación tienen la violencia generada por la producción, el tráfico y la venta de drogas ilegales, las zonas que concentran altas tasas de homicidios - tanto en el nivel urbano como rural - coinciden con la presencia de organizaciones criminales que derivan buena parte de sus ganancias de esta economía ilegal. Las estimaciones disponibles en aquellos países afectados de manera más intensa por el problema de las drogas, llegan a atribuirle el 40% del total de homicidios.⁹

Adicionalmente el problema de las drogas ilegales tiene un importante efecto de contagio, dinamizando la violencia al interior de los países y través de la región. El tráfico de drogas, tiene un efecto estimulador de la criminalidad, especialmente en las zonas de disputa, donde también aumenta el secuestro y la extorsión.¹⁰ Los recursos provenientes del

4 Costa, G. (2011). "Seguridad Ciudadana y Delincuencia Organizada Transnacional en las Américas: Situación y Desafíos en el Ámbito Interamericano". *Revista internacional de derechos humanos*, 133.

5 Krause, K., Muggah, R. and E. Gilgen (2011) *Global Burden of Armed Violence 2011*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. Disponible en <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2011.html>

6 Waiselfisz, J. (2008) *Mapa da Violencia: Os Jovens da América Latina*. Sao Paulo: Ministério da Justiça do Brasil and Instituto Sangari.

7 Muggah, R. y Doe, S. (2013).

8 Miraglia, P., Ochoa, R. y Briscoe, I. (2012). "Transnational Organized Crime and Failed States". International Center for the Prevention of Crime and the Clingendael Institute, A thematic paper supporting the OECD DAC INCAF project Global Factors Influencing the Risk of Conflict and Fragility, October 2012.

9 Los economistas Daniel Mejía y Pascual Restrepo, para el caso colombiano señalan que las actividades de producción de drogas explican – en su estimación más alta – el 40% de los homicidios que ocurren en este país. Esta proporción coincide con las estimaciones realizadas para el caso de México, en el trabajo realizado por Gustavo Roble Et.Al. (2013) y por las declaraciones dadas por el presidente Otto Pérez Molina en el caso de Guatemala. Ver Mejía, D., y Restrepo, P. (2008) "The war on illegal drug production and trafficking: An economic evaluation of Plan Colombia". Universidad de Los Andes: CEDE. Ver Robles G., Calderón G. y Magaloni B. (2013) "Las Consecuencias Económicas de la Violencia del Narcotráfico en México", Stanford University. Documento presentado en el seminario "Los costos del crimen y de la violencia en América Latina y el Caribe". Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

10 Díaz-Cayeros, A., Magaloni, B., Matanock, A. and Romero, V. (2012) "Living in Fear: Mapping the Social Embeddedness of Drug Gangs and Violence in Mexico". Stanford University, Working Paper.

mercado de las drogas ilegales son usados y reinvertidos en otras actividades criminales con efectos negativos para la sociedad y las instituciones. De otro lado, el tráfico y venta de drogas ilegales aprovecha y profundiza los altos niveles de impunidad, generando espacios para que otros tipos de violencia y delitos emerjan y se extiendan. En su grado de penetración más profundo, las organizaciones criminales llegan a reconfigurar las instituciones del Estado, con graves implicancias para las democracias de la región.¹¹

Redes criminales:

la influencia del mercado ilegal de las drogas en la criminalidad local

La expansión de redes transnacionales de tráfico ilegal y de estructuras criminales que operan más allá de las fronteras ha tenido repercusiones en el nivel local. La seguridad de las ciudades, los municipios fronterizos y las áreas donde estas economías ilegales tienen influencia, se ha visto afectada por la conexión entre la delincuencia organizada transnacional y los grupos delictivos de carácter más local. Los cárteles, *comandos* y estructuras de mayor escala del crimen organizado han usado a las facciones criminales locales – pandillas y bandas – para ampliar su influencia y ganar control territorial. Esta mezcla explosiva, ha dotado a estas agrupaciones - hasta ahora consideradas como estructuras menores - de armas, recursos, conocimiento y relaciones. Bajo este marco lo que se consideraba un problema de carácter nacional – el narcotráfico – se ha ido desplazando al plano local, configurándose como una grave amenaza para la seguridad ciudadana.

La ofensiva realizada por el Estado contra las grandes organizaciones ha producido su fragmentación, reconfigurando el mundo criminal. El número de facciones se ha ido multiplicando con el tiempo, a través de procesos de adaptación que buscan responder a las situaciones adversas. De un puñado de cárteles se ha pasado a la consolidación de cientos agrupaciones delictivas, involucradas en el tráfico de todo tipo de mercancías ilegales, siendo las drogas ilegales uno de sus principales fuentes de recursos.¹² Los circuitos del tráfico se han mantenido activos, estimulados por la demanda y el consumo, especialmente de los países desarrollados. No hay evidencia para asegurar que la dispersión en el mundo criminal ha traído consigo una merma en los flujos ilegales y tampoco en la oferta; por el contrario la información disponible señala que las rutas han sido reemplazadas y la demanda sustituida.¹³

El crimen organizado ha tenido una importante capacidad de renovación y reclutamiento, que le ha quitado fuerza a las ofensivas por parte del Estado. Nuevas generaciones de delincuentes se han integrado al mundo ilegal, especialmente jóvenes en condiciones de marginalidad. En la mayoría de los casos estos adolescentes comienzan a participar en la organización criminal desde pequeños, involucrándose en tareas menores, estimulados por el consumo de drogas

11 Garay, J. L. y Salcedo-Albarán, E. (2011) "Lavado de Activos y Narcotráfico en Guatemala: Análisis de Red Ilícita de Reconfiguración Cooptada del Estado". Bogotá: Vortex. Working Papers No. 4. Pág 8.

12 Garzón, J. (2010) *Mafia&Co. The criminal networks in Mexico, Brazil and Colombia*. Washington DC: Woodrow Wilson Center. Coscia, M. and Rios, V. (2012) "Knowing Where and How Criminal Organizations Operate Using Web Content". In CIKM'12, October 29–November 2, 2012, Maui, HI, USA. Guerrero, E. (2012), "2011: La dispersión de la violencia", Nexos, Febrero 1.

13 Bagley, B. (2012) "Tráfico de drogas y crimen organizado en las américas: tendencias principales en el siglo veintiuno", Mathieu, H. y Niño Guarnizo, C. Ed. Anuario 2012 de la Seguridad Regional en América Latina y El Caribe. Friedrich Ebert Stiftung.

ilegales. Ante la detención o la muerte del líder, son ellos quienes comienzan a asumir las posiciones de mando.¹⁴ Marcados por la violencia intrafamiliar, la adicción y desprovistos de vínculos con la sociedad, estos jóvenes ven en la delincuencia una manera de ganar reconocimiento.¹⁵ Su destino generalmente es terminar tras las rejas o morir en medio de la rivalidad delincencial.

La seguridad ciudadana enfrenta hoy un desafío que desborda los marcos tradicionales desde los cuales ha sido pensada. Ciudades y municipios se encuentran expuestos a la existencia de mercados ilegales conectados con el espectro delincencial y criminal. El microtráfico ocupa un importante papel en la dispersión de la violencia y el crimen en el nivel local, con grupos que disputan el control del mercado, territorios y los recursos. Estas organizaciones además secuestran, extorsionan e imponen restricciones a los ciudadanos. En este contexto, las distintas formas de violencia y delitos se interrelacionan, mientras que las respuestas del Estado se dan de manera fragmentada y segmentada, dirigidas muchas veces contra la poblaciones más vulnerables y los eslabones más débiles de la cadena.

El vínculo armas, drogas y violencia: un parte fundamental del problema

En América Latina y El Caribe la violencia letal producida por armas de fuego supera ampliamente el promedio mundial. De acuerdo al Small Arms Survey 2012, mientras que el mundo el 42% del total de homicidios involucran armas de fuego, esta cifra llega al 70% en el caso de América Central y 60% para Suramérica y El Caribe. En la región, igual que sucede en el resto del mundo, la altas de homicidio van generalmente acompañadas por altos porcentajes de tenencia de armas de fuego. De esta manera lo muestra la lista de países que tiene las proporciones más altas de muertes producidas por armas: Guatemala, Honduras, Guatemala, Colombia, Venezuela y el Salvador, con porcentajes mayores al 75%.¹⁶

La evidencia indica que la circulación y disponibilidad de armas de fuego y municiones en la región ha ido en aumento, lo cual se ve reflejado en el incremento de las transferencias internacionales en el mercado legal y la intensificación de los flujos en el mercado negro. Siguiendo las cifras del Small Arms Survey 2012, el valor anual de armas pequeñas y ligeras, piezas de repuesto, accesorios y municiones representa al menos US\$8.5 billones, es decir más del doble de las estimaciones realizadas en 2006 (US\$4 billones).¹⁷ Respecto al mercado negro, el número de incautaciones ha ido en aumento, lo cual es un proxy del volumen de armas que circula en la región. De acuerdo con una estimación reciente, entre 45 y 80 millones de armas de fuego circulan legal e ilegalmente América Latina.¹⁸ En el caso de Colombia se estima que por cada arma legal hay cuatro ilegales¹⁹; en Brasil casi la mitad de un total de 16 millones de armas es ilegal

14 Garzón, J. (2013) "La violencia que seremos", Razón Pública, Febrero 10. <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/3556-la-violencia-que-seremos.html>. Radio Cadena Nacional de Colombia (2013) "Radiografía del microtráfico en Bogotá", RCN, Enero 14. http://www.canalrcnmsn.com/noticias/radiograf%C3%ADa_del_microtr%C3%A1fico_en_bogot%C3%A1.

15 Banco Mundial (2012) Crimen y Violencia en Centroamérica. Un Desafío para el Desarrollo. Washington DC: Banco Mundial.

16 Small Arms Survey (2012) *Small Arms Survey 2012*. Cambridge: Cambridge University Press.

17 Ver Simone, L. (2013) "El desafío del tráfico de armas en México y Centroamérica", Aguayo, S. y Benítez, R. Ed. Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

18 Stohl, R. and Doug, T. (2008) "The Small Arms Trade in Latin America", NACLA Report on the Americas, March/April: 14-20.

19 Vranckx, A. (2009) Rastreo de armas. Perspectivas sobre el control, tráfico y uso de armas ilegales en Colombia. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

(7,6 millones)²⁰; y en México se estima que de las 15 millones de armas circulantes, el 85% es ilegal – una cifra que pudo haber aumentado en años recientes.²¹

La región es un bazar de armas que se surte principalmente de Estados Unidos, con la excepción de Brasil donde investigaciones recientes señalan que de cada diez armas incautadas, ocho son de fabricación nacional.²² Otro tanto del armamento que circula en el mercado negro proviene de la herencia de las guerras civiles de América Central y el desvío de armamento de uso privativo de las Fuerzas Armadas y policiales por parte de funcionarios corruptos. Mecanismos irregulares de supervisión de la producción interna, del almacenamiento, la concesión de licencias y la venta al por menor, facilitan la circulación de las armas. Solo en Suramérica, el excedente de armas pequeñas y ligeras de las instituciones militares se calcula en 1,3 millones de unidades, parte de los cuales también va a parar a manos de la delincuencia organizada.²³ Esta convergencia de flujos, mercados y excedentes ha provisto a las organizaciones criminales del armamento suficiente para garantizar la protección de sus actividades, confrontar a otras fracciones criminales y hacer frente a la ofensiva estatal.

Los recursos provenientes del mercado de las drogas ilegales han permitido el acceso a todo tipo de armamento y municiones, superando frecuentemente la capacidad de respuesta de las unidades policiales locales. Submetralladoras, metralletas, lanzagranadas y lanzacohetes hacen parte del arsenal adquirido por la organizaciones criminales, que han sabido aprovechar los vacíos de regulación, la debilidad en los controles fronterizos, así como la falta de vigilancia y control de las armas existentes. Las estimaciones señalan que unas 2mil armas se introducen de manera ilegal de Estados Unidos a México cada día.²⁴ Además, dos de cada tres armas involucradas en hechos criminales en este país han sido fabricadas o importadas legalmente de los Estados Unidos²⁵ – un dato revelador es que el estado de Texas es el origen del 40% de las armas que han llegado a las manos de los narcotraficantes mexicanos.²⁶

20 UNODC (2010) “*Ministério da Justiça divulga pesquisas sobre tráfico de armas no Brasil*”, UNODC, Diciembre 20. <http://www.unodc.org/southerncone/pt/facepage/2010/12/20-ministerio-da-justica-divulga-pesquisas-sobre-trafico-de-armas-no-brasil.html>.

21 Small Arms Survey (2011) “*Estimating Civilian Owned Firearms*”, Small Arms Survey 2011. Cambridge: Cambridge University Press. http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-9.pdf. DellaVigna, S. and La Ferrara, E. (2010) “*Detecting Illegal Arms Trade*”, American Economic Journal: Economic Policy, 2(4): 26-57. Chicoine, L. (2011) “*Exporting the Second Amendment: Assault Weapons and the Homicide Rate in Mexico*”, University of Notre Dame, Department of Economics. First Draft: November 29, 2010. <http://www.econ-jobs.com/research/32941-Exporting-the-Second-Amendment-US-Assault-Weapons-and-the-Homicide-Rate-in-Mexico.pdf>. Goodman, C. and Marizco, M. (2010) “*U.S. Firearms Trafficking to Mexico: New Data and Insights Illuminate Key Trends and Challenges*”, Woodrow Wilson Center, Working Paper Series on U.S. Mexico Security Cooperation, September.

22 Muggah, R. y Szabo de Carvalho, I (2012) “*Brazil Needs to Double Down on Responsible Gun Control*”, The Rio Times, Diciembre 25. <http://riotimesonline.com/brazil-news/opinion-editorial/opinion/brazil-needs-to-double-down-on-responsible-gun-control/#>.

23 Ver Karp, A. (2009) “*Surplus Arms in South America*”, Small Arms Survey. Working Paper. Geneva: Small Arms Survey.

24 Información de la Procuraduría General de la República (PGR) de México citado en Simone, L. (2013) “*El desafío del tráfico de armas en México y Centroamérica*”, Aguayo, S. y Benítez, R. Ed. Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

25 Barrett, D. (2012) “*Most Guns Seized in Mexico Tied to U.S.*”, The Wall Street Journal, April 26. <http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304723304577368870004111912.html>.

26 U.S Government Accountability Office (2009) “*U.S. Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico Face Planning and Coordination Challenges*”, GAO-09-709, Jun 18. <http://www.gao.gov/products/GAO-09-709>

Este panorama muestra una relación fluida entre el mercado de las drogas ilegales y el mercado negro de las armas. Sin los recursos provenientes del narcotráfico difícilmente las organizaciones criminales hubieran podido llegar a tener el poder de fuego que tienen en la actualidad. De la misma manera, sin el flujo de armas de Norte a Sur, difícilmente las agrupaciones delincuentes hubieran tenido la oportunidad dotarse de moderno armamento para confrontar a otras facciones criminales, enfrentarse con el Estado y poner en juego la seguridad de los ciudadanos. Bajo este marco, el desafío actual no sólo es parar el flujo de armamento, sino también recuperar y regular los millones de armas que ya se encuentran en América Latina.

Los impactos de la guerra contra las drogas en la seguridad ciudadana: las consecuencias no previstas

La implementación de la guerra contra las drogas ha tenido consecuencias negativas para la seguridad ciudadana. Al poner el foco en la persecución de los delincuentes y el ataque contra todos los eslabones de la cadena, terminó relegando a un segundo lugar la protección de las personas y las comunidades. Uno de los supuestos detrás de la estrategia antinarcóticos era que afectando las finanzas y los recursos de los grupos criminales a través de la prohibición, éstos perderían su fuerza y capacidad de acción. Pues bien, esto no sucedió. Por el contrario, el crimen en la región se alimentó de este lucrativo negocio, adaptándose y respondiendo con violencia.

La política contra las drogas ha tenido una fuerte influencia en América Latina, poniendo el énfasis en el enfoque punitivo y la criminalización de productores, traficantes, vendedores y consumidores. Al aplicar la fuerza sin distinción, la guerra contra las drogas tuvo efectos directos en la seguridad de los ciudadanos.

La persecución contra el consumo, agravó el problema de sobrepoblación de las cárceles latinoamericanas y expuso a centenares de personas – la mayoría jóvenes – a prisiones que lejos de cumplir con su función de rehabilitar a los delincuentes, estimulan carreras criminales y permiten conexiones con la ilegalidad.²⁷ De esta forma los expone el informe publicado por TNI y WOLA sobre la relación entre la legislación contra las drogas y la situación carcelaria en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay que además señala que la aplicación de leyes severas para delitos relacionados con las drogas ha agravado la sobrecarga de casos en los tribunales.²⁸

De otro lado, las ofensivas realizadas por el Estado con el objetivo de contener el mercado ilegal de las drogas ilegales, han producido la reacción de las estructuras criminales, las cuales han respondido de manera violenta, aumentando las disputas por las rutas y territorios, y desafiando abiertamente a las instituciones. Las escaladas de violencia han llegado incluso a superar el umbral usado para definir las guerras civiles – mil muertes por año; lo ocurrido en Rio de Janeiro, México, Honduras, Guatemala o El Salvador, supera por mucho el número de muertes de conflictos como Irak,

27 The Economist (2012) "A journey into hell". The Economist, Septiembre 22. <http://www.economist.com/node/21563288>. Archibold, R. (2012) "Inmate's Lament: 'Rather Be Dead Than Here'", New York Times, Marzo 23. http://www.nytimes.com/2012/03/14/world/americas/in-latin-america-prisons-condemned-to-crisis.html?pagewanted=all&_r=2&

28 WOLA and TNI Eds. (2011) *Systems Overload - Drug Laws and Prisons in Latin America*. Washington D.C.: WOLA AND TNI.

Afganistán y Sri Lanka.²⁹ Dentro de las víctimas no solo se encuentran militares, policías y funcionarios involucrados en el combate al narcotráfico, sino también civiles que se encuentran en medio del fuego cruzado. Víctimas anónimas que no han recibido el reconocimiento y la atención necesaria.

La guerra contra la drogas ha involucrado a las Fuerzas Militares en tareas de seguridad interna, lo cual no ha estado libre de cuestionamientos por la ocurrencia de violaciones a los Derechos Humanos y la participación de altos oficiales en las redes criminales. Las fuerzas policiales locales, con bajos salarios, problemas de dotación y con notables niveles de desconfianza por parte de la población civil, han quedado expuestas al poder de amenazas y el dinero de las organizaciones criminales. Adicionalmente, los sistemas de justicia no ha recibido la atención necesaria, lo cual ha creado un desbalance entre el uso de la fuerza y la aplicación de las leyes. Los niveles de impunidad persisten sin las capacidades necesarias para aclarar los crímenes y reparar a las víctimas.

En términos regionales, en el mejor de los casos es posible afirmar que los beneficios de la guerra contra la droga han sido modestos, produciendo victorias parciales y provocando resultados cuya sostenibilidad aún está en discusión. Los avances logrados en ciertos países han estado acompañados por retrocesos y el agravamiento de la situación en otros. El “efecto cucaracha” ha sido la regla: las organizaciones criminales para evitar la detección después de que la luz ha sido encendida sobre ellas se han desplazado de un municipio a otro, de un país a otro, en búsqueda de lugares más seguros y autoridades estatales más débiles.³⁰ La paradoja de esta guerra es que mientras más las autoridades intensifican el combate contra las drogas, las organizaciones criminales tienen que subir los costos para compensar los riesgos, sin que esto haya significado la disminución en el consumo.³¹

Adicionalmente, la guerra contra las drogas ha hecho que un problema de salud pública como lo es el consumo, tenga como respuesta la persecución y penalización de los adictos. La ilegalidad de las drogas ha impedido - en la mayoría de los casos - el tratamiento y rehabilitación de los drogadictos, que son considerados como delincuentes, a pesar de que en la gran mayoría de los casos no causan daños a otros. Es cierto que muchos se hacen daño a sus familias y a sí mismos, pero no es con castigo y marginalización que el Estado y la sociedad puede ayudarles. La evidencia indica que los beneficios financieros y sociales son mucho mayores para las comunidades cuando se invierte en programas sociales y de salud, que cuando los recursos se concentran en las actividades de reducción de la oferta y aplicación de la ley. No obstante, la enorme mayoría de recursos hoy siguen dirigiéndose al cumplimiento de las leyes de drogas y la estrategia represiva e indiscriminada.³²

Otro futuro posible: rompiendo el tabú

29 Este punto ha sido expuesto por HASOW (www.hasow.org) que examina la intensidad de la organización de la violencia in contexto de no guerra, tomando en cuenta los “umbrales” establecidos para definir un conflicto armado convencional. Ver Lessing, B. (2012) *The Logic of Violence in Criminal War: Cartel-State Conflict in Mexico, Colombia, and Brazil*. Doctoral dissertation, University of California, Berkeley.

30 Bagley, B. (2011) “Por qué se está perdiendo la guerra contra la droga (II): de cucarachas, Estados incapaces y legalizaciones nebulosas”, Razón Pública, Febrero 7. <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/1761-por-que-se-esta-perdiendo-la-guerra-contra-la-droga-ii-de-cucarachas-estados-incapaces-y-legalizaciones-nebulosas.html>.

31 Becker, G and Murphy, K. (2013) “Have We Lost the War on Drugs?”, Washington Street Journal, Enero 4. <http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324374004578217682305605070.html>.

32 *Global Commission on Drug Policy* (2011).

Es momento de hacer frente al problema de violencia, drogas y armas que enfrenta la región. La realidad exige reflexionar respecto a los enfoques que se han adoptado y los resultados que estos han arrojado. La guerra contra las drogas, la mano dura y las políticas que han privilegiado la represión de los delincuentes por encima de la protección de los ciudadanos, no solo se han mostrado inefectivas sino que en la mayoría de los casos han traído consigo consecuencias negativas para los países en donde han sido aplicadas. En el mejor de los casos sus resultados han sido parciales, con el desplazamiento de los fenómenos criminales hacia nuevos territorios, la adaptación de la delincuencia organizada y la transformación de la violencia con nuevos rostros, victimarios y víctimas.

La prevención ha ganado espacio en lo discursivo, lo que no siempre ha correspondido con la destinación de mayores recursos a este ámbito. La necesidad de fortalecer las instituciones del Estado figura en las prioridades de la agenda; no obstante, el impulso de las reformas continúa siendo bloqueadas por actores – legales e ilegales - que se resisten al cambio. Las iniciativas regionales y los espacios de cooperación son cada vez más frecuentes, aunque la desconfianza y la desarticulación siguen siendo un pesado lastre. Adicionalmente, la tentación de ofrecer el endurecimiento de las penas, así como más policías y cárceles, continúa siendo uno de las vías recurrentes para responder a la preocupación ciudadana.

Para cambiar estas situaciones e imaginar otro futuro posible es necesario romper el tabú y abrir la discusión sobre otras alternativas que contribuyan a disminuir la violencia y la inseguridad. ¿Cuál es la salida? No hay una bala de plata o una política ideal, pero si hay enfoques prometedores basados en narrativas y experiencias que privilegian las libertades y derechos de las personas. Es un hecho que la defensa de las estrategias punitivas y prohibicionistas, han ido perdiendo terreno, en un región que ha experimentado no una, sino muchas veces su fracaso.

Esta discusión tomó fuerza hace cinco años con la creación de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, que sirvió como base para la conformación de la Comisión Global de Políticas de Drogas. Sus mensajes y recomendaciones: a) Tratar el consumo como un asunto de salud pública; b) Focalizar las acciones represivas en las organizaciones criminales violentas; c) Enfocar los esfuerzos para imponer el cumplimiento de la ley no en los mercados de drogas per se, sino en la reducción de sus daños en los individuos, las comunidades y en la seguridad nacional; d) Invertir en la prevención; e) Reemplazar las políticas y las estrategias de drogas orientadas por la ideología y la conveniencia política, por políticas económicas responsables y estrategias basadas en la ciencia, la salud, la seguridad y los derechos humanos.³³

La Comisión se propuso abrir una discusión colectiva, rompiendo el tabú de la política antidrogas. Producto de este esfuerzo, diferentes alternativas que han ido desde la despenalización a la regulación del mercado de las drogas, se han puesto sobre la mesa, interrumpiendo de esta manera el prolongado monólogo del enfoque prohibicionista.

En la región se ha quebrado la idea de que a pesar de que no funciona, la política actual contra las drogas no podía ser cuestionada o modificada. La Cumbre de las Américas en Cartagena de 2012, constituyó un hito en este sentido.³⁴ Por primera vez desde la Convención de 1961, los líderes de las región estuvieron de acuerdo en abrir el debate, pidiendo

³³ *Global Commission on Drug Policy* (2011).

³⁴ Moises Naim (2012) "En la Cumbre se romperá una contradicción de 40 años", *El Tiempo*, Abril 7. http://www.eltiempo.com/politica/en-la-cumbre-se-rompera-una-contradiccion-de-40-anos-moises-naim_11517907-4.

a la Organización de Estados Americanos la preparación de un informe sobre las estrategias alternativas y las mejores prácticas – el cual será entregado en el primer semestre de 2013.

Posteriormente, los gobiernos de México, Guatemala y Colombia entregaron al Secretario General de la ONU una declaración Conjunta en la que llaman a los estados miembros de esta Organización a evaluar los alcances y limitaciones de la política vigente. **En este contexto, estos tres países pidieron la revisión rigurosa y responsable, sobre bases científicas, del enfoque mantenido hasta ahora por la comunidad internacional en materia de drogas, con el fin de establecer políticas públicas eficaces.**³⁵ Adicionalmente, varios países de la región han impulsado cambios en sus políticas, proponiendo modificaciones a los marcos legales y asumiendo nuevos enfoques para responder al problema de las drogas.

Al mismo tiempo, en Estados Unidos se ha comenzado a dar un giro en la manera cómo los Estados responden al problema de las drogas. En 2012, por primera vez los votantes de dos Estados – Washington y Colorado – aprobaron iniciativas populares que legalizan la posesión y consumo recreacional, así como la producción y el comercio de cannabis. Una encuesta realizada en octubre de 2011 por la firma Gallup encontró por primera vez que más del 50% de los estadounidenses apoya la legalización de la marihuana – en 2006 este porcentaje era tan solo del 36%.

En los próximos meses más Estados se podrían sumar a la ruta de la legalización, generando tensiones en la política actual de Estados Unidos. En lo interno, se genera una contradicción entre la normatividad federal y la legislación estatal, sobre la cual el Departamento de Justicia ha guardado silencio. En lo externo, se abre un contrasentido entre la estrategia antinarcóticos que Estados Unidos ha promovido en la región. Mientras se exige la represión de todos los eslabones de la cadena en los demás países, se flexibiliza la normativa interna, con la legalización de la marihuana en algunos estados. En todo caso, lo ocurrido en Washington y Colorado, no sólo constituye una oportunidad para experimentar con nuevos esquemas sino también la posibilidad de que se comience a abrir el debate en el país que dio origen a la “guerra contra las drogas”.

En América Latina si bien hay aún desacuerdos y miradas diferenciadas sobre cómo resolver la encrucijada de la inseguridad en América Latina, la discusión sobre la necesidad de abrirse a nuevos enfoques es cada vez más intensa. Está claro que mientras continúe el flujo de recursos proveniente del mercado de las drogas y las organizaciones criminales tengan fácil acceso a armas y municiones, será difícil imaginar otro futuro posible para la región. Es imperativo llegar a acuerdos sobre políticas públicas eficaces que tengan como propósito principal proteger la vida, los derechos y las libertades de la gente.³⁶ América Latina puede introducir algunos cambios paradigmáticos en este sentido. El momento es ahora.

35 ONU (2012) “México, Guatemala y Colombia urgen a la ONU a analizar política de combate a las drogas”, ONU-Centro de Noticias, Octubre 2. <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=24648#.USgPZ45LflC>.

36El País (2012) “Llamar la guerra a la política de seguridad en México es un error garrafal”, El País de España, Septiembre 29. http://internacional.elpais.com/internacional/2012/09/29/actualidad/1348923489_454432.html.

NOTAS ESTRATÉGICAS PUBLICADAS POR EL INSTITUTO IGARAPÉ

NOTA ESTRATÉGICA 7 - A PROMOÇÃO DA PAZ NO CONTEXTO PÓS-2015: O PAPEL DAS POTÊNCIAS EMERGENTES

ROBERT MUGGAH, IVAN CAMPBELL, EDUARDA HAMANN, GUSTAVO DINIZ E MARINA MOTTA | FEVEREIRO 2013

NOTA ESTRATÉGICA 6 - AFTER THE STORM: HAITI'S COMING FOOD CRISIS

ATHENA KOLBE, MARIE PUCCIO E ROBERT MUGGAH | DEZEMBRO 2012

NOTA ESTRATÉGICA 5 - BRAZIL'S EXPERIENCE IN UNSTABLE SETTINGS

EDUARDA PASSARELLI HAMANN E IARA COSTA LEITE | NOVEMBRO 2012

NOTA ESTRATÉGICA 4 - COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA

IARA COSTA LEITE E EDUARDA PASSARELLI HAMANN | SETEMBRO 2012

NOTA ESTRATÉGICA 3 - A EXPERIÊNCIA DO BRASIL EM CONTEXTOS INSTÁVEIS

EDUARDA PASSARELLI HAMANN E IARA COSTA LEITE | AGOSTO 2012

NOTA ESTRATÉGICA 2 - THE ECONOMIC COSTS OF VIOLENT CRIME IN URBAN HAITI (AGO 2011 - JUL 2012)

ATHENA R. KOLBE, ROBERT MUGGAH AND MARIE N. PUCCIO | AGOSTO 2012

NOTA ESTRATÉGICA 1 - HAITI'S URBAN CRIME WAVE? RESULTS FROM MONTHLY HOUSEHOLDS SURVEYS (AGO 2011 - FEV 2012)

ATHENA R KOLBE AND ROBERT MUGGAH | MARÇO 2012



El **Instituto Igarapé** es un *think-tank* dedicado a la integración de las agendas de seguridad y desarrollo. Su objetivo es proponer soluciones alternativas a desafíos sociales complejos a través de la investigación, la formulación de políticas públicas y la articulación. El Instituto Igarapé trabaja actualmente con tres temas: política internacional y nacional de drogas; prevención y reducción de la violencia; y cooperación internacional. Con sede en Río de Janeiro, el Instituto también tiene representación en Brasilia y Sao Paulo y asociaciones y proyectos en Brasil, Colombia, Haití, México, Guatemala, África, Estados Unidos y Europa occidental.

INSTITUTO IGARAPÉ

Visconde de Caravelas 111
Botafogo. Rio de Janeiro - RJ
22271-030 Brasil

Rio de Janeiro
+55 21 3283-7073

Brasília
+55 61 3526-1960

contato@igarape.org.br
www.igarape.org.br