

Drogas e inseguridad en América Latina: una relación compleja

Luego de tres décadas de guerra contra las drogas, los resultados han sido limitados: las hectáreas de coca cultivadas no se han reducido, los impactos negativos en términos ambientales son altos y América Latina ha visto un aumento del consumo. De hecho, ha pasado de ser una región de producción y tránsito a una de consumo. A todo esto se suma el incremento sostenido de la violencia, que muchos atribuyen de manera directa a las drogas. El artículo analiza la relación entre drogas y violencia y asegura que no es posible concluir que haya un vínculo directo de causalidad entre ambas. Se trata en realidad de un tema muy complejo que debería debatirse seriamente, incluyendo las propuestas de despenalización, aunque hasta ahora las posiciones se fundamentan en temas valóricos y morales antes que en datos empíricos.

LUCÍA DAMMERT

Las drogas se han instalado en el centro de la agenda de la gobernabilidad de América Latina. El incremento de la violencia de los carteles de droga mexicanos, que se estima generó más de 5.000 narcoejecuciones durante 2008, ha sido un disparador de este debate. Pero no fue el único. De hecho, la evidencia reciente muestra que los niveles de producción de cocaína no han disminuido a pesar de décadas de inversión sostenida en su erradicación y que, además, se registra una peligrosa tendencia de crecimiento del consumo interno en múltiples países, lo que augura mayores niveles de violencia. Todo esto, en un contexto marcado por instituciones aún débiles, que muchas

Lucía Dammert: socióloga, directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Chile.

Palabras claves: inseguridad, drogas, violencia, despenalización, América Latina.

veces se ven infiltradas por el poder corruptor de los carteles vinculados con el tráfico de drogas ante la incapacidad de enfrentar su poderío tecnológico y económico e incluso su capacidad de fuego.

Estos datos fueron tomados en cuenta por un grupo de especialistas latinoamericanos liderado por los ex-presidentes César Gaviria (Colombia), Ernesto Zedillo (México) y Fernando Henrique Cardoso (Brasil), quienes plantearon claramente el fracaso de las políticas antidrogas implementadas en las últimas décadas e incluso propusieron la posibilidad de la despenalización del consumo de algunas sustancias¹. Esta propuesta disparó un debate alentado por especialistas de la región e incluso por influyentes órganos de opinión, como la revista *The Economist*², sin resultados evidentes hasta el momento.

El contexto es auspicioso para un debate serio sobre las mejores y más efectivas políticas antidrogas en América Latina. Si bien existen múltiples mitos acerca de las posibilidades, la factibilidad y las consecuencias de una posible despenalización, o incluso legalización, del consumo de las drogas, entre ellos se destaca la idea de que se generaría una espiral de violencia e inseguridad. La información disponible para afirmar o negar esto es confusa y poco rigurosa, pero alimenta un debate principalmente político sobre los posibles efectos de esta decisión.

En este contexto, el presente artículo analiza la problemática de las drogas en la región y sus posibles vinculaciones con los altos niveles de inseguridad que vivimos cotidianamente. Para ello, el artículo se organiza en cinco secciones: la primera presenta un breve diagnóstico de la situación del consumo y tráfico de drogas así como de la inseguridad en América Latina (medida principalmente por las tasas de homicidios y los niveles de victimización). La segunda sección releva los principales resultados de las políticas antidrogas implementadas en los últimos años, especialmente aquellas centradas en la producción de cocaína en los países andinos. En la tercera parte se analizan las alternativas de despenalización, con énfasis en la propuesta realizada por la comisión de ex-presidentes. A continuación, se presenta un análisis de la literatura sobre la vinculación entre drogas e inseguridad, así como algunos hallazgos de la situación en América Latina. Finalmente, el texto propone algunas recomendaciones que pueden servir como pilares para enfrentar el problema de la droga y la delincuencia.

1. Para más información, v. Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia: *Drugs and Democracy: Towards a Paradigma Shift*, 2008, en <www.drogasydemocracia.org>.

2. <www.economist.com/>.

■ Estado de situación

La violencia y el crimen como hechos cotidianos. El aumento de la violencia en América Latina es un dato irrefutable. Las diferentes formas de violencia se han convertido en la manera más común de mediar en los conflictos individuales y sociales y resolverlos. Los altos grados de violencia dentro de los hogares, que tienen como principales víctimas a mujeres y niños, pero también a los adultos mayores, así como el ejercicio permanente de violencia en el ámbito escolar, son ejemplos de esta situación. En el ámbito político también se evidencia un aumento de la violencia en muchos países, especialmente en manifestaciones públicas que terminan con fuertes enfrentamientos con las policías.

El crimen se agrava por la presencia de armas de fuego. La última información disponible sobre las tasas de homicidios en América Latina muestra un agravamiento de la problemática. De hecho, la tasa de homicidios en algunos países latinoamericanos supera en más de diez veces el promedio mundial³. Cabe destacar que estas tasas esconden serios problemas en su sistematicidad y rigurosidad debido a las diversas formas de organizar y caracterizar las situaciones delictuales⁴. De igual forma, llama la atención la falta de datos públicos rigurosos en algunos países, especialmente en aquellos en los que los expertos sostienen que la situación es más grave que la reconocida por las estadísticas oficiales, como sucede en Venezuela⁵. Adicionalmente, los promedios nacionales ocultan graves realidades: en Brasil, por ejemplo, la tasa de homicidios de 2004 en los barrios de Bonsucesso y Tamos, en el norte de Río de Janeiro, alcanzó los 406 y 142 muertos por cada 100.000 habitantes respectivamente, una cifra mucho más alta que los 27 homicidios promedio del país durante ese mismo año⁶. Ciertamente, esta situación se explica en buena medida por el hecho de que Brasil es el octavo país del mundo con mayor número de armas (15 millones)⁷.

3. Organización de Estados Americanos: *La seguridad pública en las Américas: Retos y oportunidades*, OEA documentos oficiales, Secretaría General, Washington, DC, 2008, disponible en <www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/FINAL.pdf>.

4. L. Dammert, Felipe Salazar y Felipe Ruz: *¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*, Flacso, Santiago de Chile, 2008, disponible en <http://issuu.com/flacso.chile/docs/rss_2008_3>.

5. Roberto Briceño León y Rogelio Pérez Perdomo (comps.): *Morir en Caracas. Violencia y ciudadanía en Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2003.

6. Small Arms Survey: *Small Arms Survey 2007. As Armas e A Cidade*, Small Arms Survey, Ginebra, 2007, cap. 7, disponible em <www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/year_b_pdf/2007/CH7-Brazil-portuguese.pdf>.

7. Para mayor detalle, v. <www.smallarmssurvey.org>.

Cuadro 1

América Latina y el Caribe: tasas de homicidios cada 100.000 habitantes, 2000-2006

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	7,2	8,4	9,3	7,9	6,2	5,8	5,3
Brasil	26,7	27,8	28,5	29,1	27,0	22,0	--
Chile	2,6	1,9	1,9	1,8	1,7	1,9	1,9
Colombia	62,7	64,6	65,7	52,7	44,1	39,3	37,3
Ecuador	6,4	10,3	14,8	15,0	15,0	15,0	15,0
El Salvador	37,3	34,6	31,1	32,7	41,0	54,9	55,3
Guatemala	25,8	25,2	30,7	35,0	36,3	42,0	45,2
Honduras	49,9	53,7	55,9	33,6	31,9	35,0	42,9
Jamaica	44,0	40,0	36,0	54,0	58,0	49,0	49,1
México	32,0	31,0	28,0	27,0	25,0	24,0	25,0
Nicaragua	9,0	10,0	10,0	12,0	12,0	13,0	12,4
Panamá	10,1	10,1	12,4	10,8	9,7	11,2	11,3
Perú	2,4	11,5	10,3	5,0	5,12	11,4	--
Uruguay	5,2	4,9	5,3	4,5	4,4	4,5	4,3
Venezuela	33,0	35,0	42,0	49,0	42,0	37,0	--

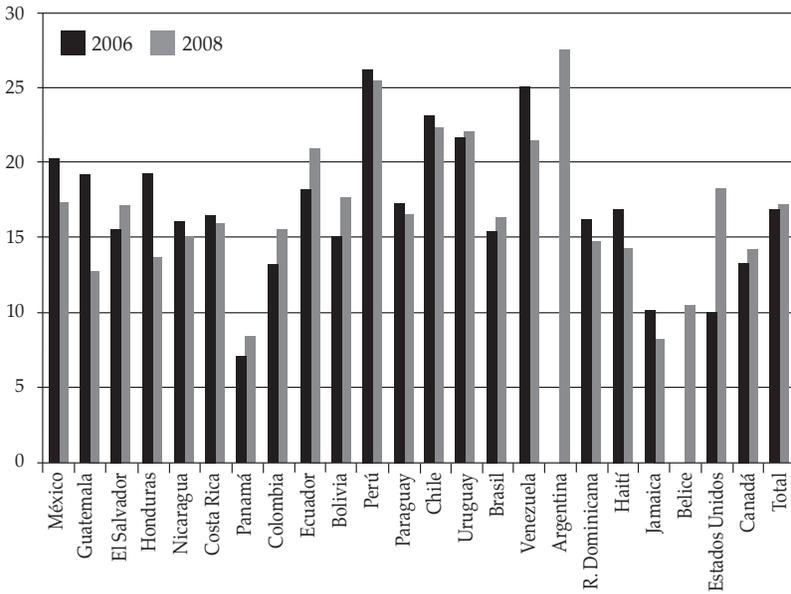
Fuente: OEA: ob. cit., salvo Venezuela: Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo, Gobierno Bolivariano de Venezuela, <http://fegs.msinfo.info/fegs/archivos/Image/dcp/serie%202_seguridad.xls>.

Además de los homicidios, la región enfrenta una proliferación de delitos contra las personas y las cosas. En general, la agenda de seguridad ciudadana se concentra en aquellos delitos de mayor connotación social (robos, hurtos, asaltos), pero es necesario destacar que no son los únicos. Muy por el contrario, el narcotráfico está fuertemente vinculado a los delitos económicos o de «cuello blanco». Sin embargo, pocos estudios han revisado el fenómeno del tráfico de drogas a partir de sus vínculos con estas problemáticas.

Lo central es que, basados en la tradicional agenda de seguridad, existen múltiples estudios de opinión pública que estiman el porcentaje de población que declaró haber sido víctima de un delito en los últimos 12 meses (ver gráfico). Como se puede observar, la victimización ha empeorado en los últimos años: en promedio, 15% de la población latinoamericana declara haber sido víctima de algún delito en los últimos 12 meses.

Gráfico

Población víctima de un delito en el último año, 2006-2008



Fuente: elaboración de la autora sobre la base de Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de las Américas (Lapop, por sus siglas en inglés), <www.LapopSurveys.org>.

La información del Barómetro de las Américas incluida en el gráfico permite comparar la situación de diferentes países, pero es necesario destacar que muchas encuestas nacionales registran niveles más altos de victimización. Por ejemplo, la última encuesta urbana de seguridad ciudadana de Chile registró niveles de victimización de alrededor de 35%, porcentaje que se mantuvo bastante estable en los últimos años⁸. No obstante esta diferencia, el análisis comparado permite identificar claramente la tendencia a la profundización del problema así como su transversalidad territorial. Pero se trata de una mirada general que esconde múltiples especificidades nacionales en relación con la magnitud de los problemas y los tipos delictuales que se presentan con más frecuencia. De hecho, la percepción inicial en el sentido de la violencia como un problema centralmente urbano ha ido cambiando y hoy incluye diversas realidades nacionales y locales.

Otro dato clave para entender la complejidad del fenómeno de la inseguridad es la vinculación entre la población y las instituciones policiales. Tradicionalmente caracterizada por la desconfianza, la relación está marcada por

8. Para más detalle, v. <www.seguridadciudadana.gob.cl>.

una percepción negativa respecto a su funcionamiento, eficiencia y eficacia. En 2006, también según los datos del Barómetro de las Américas, 41% de los latinoamericanos declaró sentirse algo o muy insatisfecho con la policía. Esta sensación generalizada de incapacidad por parte de las instituciones de seguridad incrementa la sensación de desamparo y temor que experimentan muchos ciudadanos⁹. Y a pesar de los esfuerzos por mejorar la calidad del servicio policial, los resultados aún son limitados¹⁰.

Los números de la droga. Si bien la violencia y la criminalidad son fenómenos que impactan en la población de forma directa o indirecta, el consumo de droga es un fenómeno bastante más restringido. De hecho, según el último Informe Mundial sobre las Drogas, el problema del consumo afecta a 0,6% de la población mundial, situación que dista mucho del 25% de consumidores de tabaco (una droga legal que genera múltiples problemas de salud y serios problemas de adicción)¹¹. Cada año, aproximadamente 200.000 personas mueren por causas atribuibles a las drogas, mientras que el número escala a cinco millones por motivos vinculados al consumo de tabaco. Este dato desmiente el mito de que un porcentaje importante de la población está afectada por el consumo y la adicción a las drogas. De hecho, la prevalencia del consumo de drogas en el último año se calcula en 165 millones de consumidores de marihuana, 16 millones de cocaína y 24 millones de anfetaminas. Es decir, el consumo de marihuana es el más alto y afecta a 3,9% de la población mundial de entre 15 y 64 años¹².

En cuanto a la producción de las principales drogas, la especialización geográfica es evidente. La cocaína es un producto latinoamericano y en especial colombiano (55% del cultivo mundial), así como el opio es de Afganistán (con más de 82% de la producción). Esta concentración de la producción no ha mejorado la capacidad para enfrentar el problema. De hecho, los resultados de los planes de erradicación de estas drogas son similares a los que se registran con la marihuana, que se produce en más de 140 países. Las políticas diseñadas para combatir la producción de drogas deberían tomar como principal elemento estos niveles de concentración y fortalecer la institucionalidad del

9. José Miguel Cruz: «La victimización por violencia urbana: niveles y factores asociados en ciudades seleccionadas de América Latina y España» en *Revista Panamericana de Salud Pública* vol. 5 N° 4-5, 1999, pp. 259-267; L. Dammert, F. Salazar y F. Ruz: ob. cit.

10. Hugo Frühling, Joseph Tulchin y Heather Golding (eds.): *Crimen y violencia en América Latina: seguridad ciudadana, democracia y estado*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 2005.

11. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (Onudd): *World Drug Report 2008*, Onudd, Viena, <www.unodc.org/>.

12. *Ibíd.*

Estado de modo de enfrentar efectivamente esta situación. En las siguientes secciones se vuelve sobre este tema.

Con relación al cultivo de coca, el Informe Mundial sobre las Drogas mostró un incremento de las hectáreas en Colombia, Bolivia y Perú (con 27%, 5% y 4% respectivamente). A pesar de este incremento, se estima que la producción de cocaína se ha mantenido estable en los últimos años, aunque fue significativamente menor a la de inicios de los 90¹³. Pero no solo la producción se concentra en nuestra región; también el consumo. Si bien en los últimos años ha aumentado el consumo en Europa del Este y África, este se ha incrementado de manera sostenida en América Latina, mientras que en Estados Unidos ha disminuido (a pesar de este decrecimiento, el país sigue siendo el principal consumidor del mundo, con el equivalente a 45% del consumo mundial)¹⁴.

El aumento del consumo interno genera serias consecuencias en términos de seguridad y salud pública en la mayoría de los países latinoamericanos, especialmente en aquellos en los que los episodios de violencia armada por el enfrentamiento entre bandas rivales de traficantes se han tornado más cotidianos, como México y Brasil. El enfrentamiento con los carteles de drogas ha sido una de las prioridades del gobierno de Felipe Calderón, en un intento por recuperar la capacidad del Estado frente a organizaciones criminales que en muchos casos logran penetrar las instituciones de justicia criminal¹⁵. Pero el de las drogas no solo es un problema de seguridad sino, sobre todo, de salud pública, debido a los crecientes niveles de prevalencia del consumo. Algunos estudios muestran que 2,9% de la población de Brasil dijo haber consumido cocaína por lo menos una vez en la vida, mientras que 4% de la población de entre 12 y 65 años dijo haberla consumido en el último año en Uruguay¹⁶.

Como sucede con la cocaína, el consumo de marihuana sigue aumentando en América Latina. Si bien la marihuana, al igual que la cocaína, pasa por la región con destino a EEUU, una parte se queda en el camino y se destina al

13. Peter Reuter: *Assessing us Drug Policy*, material de debate para la primera reunión de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2008, <http://drugsanddemocracy.org/files/2008/06/peter_reuter_ingles.pdf>.

14. Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas (ONDCP, por sus siglas en inglés): «Drug-Related Crime», <<http://whitehousedrugpolicy.gov/publications/factsht/crime/index.html>>.

15. Lilian Bobsa: «Los desafíos de la cooperación frente al narcotráfico en el Caribe» en Luis Guillermo Solís y Francisco Rojas Aravena (eds.): *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*, Catalonia / Flacso, Santiago de Chile, 2008; Flacso Chile: *Reporte del sector seguridad en América Latina y el Caribe*, Alfabetá, Santiago de Chile, 2007.

16. Onudd: ob. cit.

consumo interno. Esta situación puede ilustrarse con el dato de que 36% de las incautaciones mundiales se realizaron en México, o con el hecho de que el país que registra un aumento más importante del consumo de marihuana es Brasil, donde se duplicó entre 2001 y 2005¹⁷.

De esta forma, se puede afirmar que América Latina ha pasado de ser una región de tránsito a una de consumo de drogas, especialmente de cocaína. Las rutas de tránsito abarcan prácticamente todos los países de la región, con complejas consecuencias sociales, económicas, políticas y culturales. Esto define un complejo panorama regional, en el que el consumo y el tráfico de drogas y la criminalidad se han convertido en elementos claves para descifrar la vida cotidiana. Este breve repaso permite afirmar que ambos fenómenos se han agravado. Sin embargo, no se sabe aún si existe una relación de causalidad entre drogas y criminalidad. Los limitados avances de la literatura internacional serán revisados en una sección posterior; antes se analizan las principales respuestas de políticas implementadas en las últimas décadas en América Latina.

América Latina ha pasado de ser una región de tránsito a una de consumo de drogas, especialmente de cocaína. Las rutas de tránsito abarcan prácticamente todos los países de la región, con complejas consecuencias sociales, económicas, políticas y culturales ■

■ La guerra contra las drogas

La situación analizada previamente muestra la fuerte relación entre América Latina y EEUU como mercado productor y consumidor de cocaína. A partir de la peor etapa del consumo de cocaína en EEUU, entre fines de los 70 e inicios de los 80, esta coyuntura se ha enfrentado con políticas de erradicación del cultivo de coca en los países productores, así como con políticas de salud pública destinadas a limitar las adicciones y sus consecuencias en la población norteamericana. Adicionalmente, se desarrollaron en EEUU políticas de seguridad pública orientadas al endurecimiento de los castigos, el aumento de la población carcelaria y el fortalecimiento del rol policial¹⁸. Así, por ejemplo, en octubre de 1986 Ronald Reagan impulsó una ley que destinaba más de 1.700 millones de dólares al combate contra las drogas, de los cuales 97 millones

17. OEA: ob. cit.; Onudd: ob. cit.

18. Alfred Blumstein y Joel Wallman: *The Crime Drop in America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

fueron destinados a construir nuevos recintos penitenciarios y 241 millones, al tratamiento de adicciones¹⁹. La principal consecuencia de esta iniciativa fue la creación de una sentencia mínima obligatoria para delitos de drogas que implicó un incremento significativo del castigo por posesión. Estas iniciativas recibieron fuertes críticas, ya que los mayores castigos se impusieron sobre el crack, consumido principalmente por la población afroamericana, mientras que la cocaína recibió castigos menores²⁰. Todo lo anterior ha impactado en la población consumidora estadounidense, que no aumentó de forma sostenida como se esperaba a inicios de los 80. Lamentablemente, esto no implica necesariamente un éxito, ya que la prevalencia de consumo sigue siendo de las más altas del mundo, al tiempo que nuevas drogas, especialmente químicas, han ido ganando espacio.

Más allá de la política interna de EEUU, la respuesta hacia los países productores ha sido la llamada «guerra contra las drogas», iniciada en los 70 y enfatizada en los 80. Esta iniciativa se ha concentrado en el apoyo al desarrollo de programas de erradicación de cultivos y la inversión en infraestructura y

La «guerra contra las drogas», iniciada en los 70 y enfatizada en los 80, se ha concentrado en el apoyo al desarrollo de programas de erradicación de cultivos y la inversión en infraestructura y tecnología para las fuerzas armadas y policiales ■

tecnología para las fuerzas armadas y policiales, especialmente en Colombia y en menor medida en Perú y Bolivia. La guerra contra las drogas ha generado un importante gasto público en EEUU. De hecho, en 2007 se invirtieron cerca de 40.000 millones de dólares, de los cuales entre 70% y 75% se dedicó al control²¹. Contra lo que comúnmente se piensa, el gasto en los países productores es limitado incluso si se toma en cuenta el Plan Colombia o el Plan Mérida. Pero los

continuos incrementos presupuestales destinados a la guerra contra las drogas son un hecho cotidiano en la política norteamericana.

Este incremento sostenido del gasto público de EEUU en la guerra contra las drogas contribuyó a que los programas sistemáticos de erradicación, por

19. Trevor Bennet: «Drugs and Crime: The Results of Research on Drug Testing and Interviewing Arrestees», Home Office Research and Statistics Directorate, Research Study 183, Londres, 1998, <www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hors183.pdf>.

20. A. Blumstein y J. Wallman: ob. cit.

21. P. Reuter: ob. cit.

destrucción manual o fumigación aérea, lograran eliminar más de 231.000 hectáreas durante 2006. Sin embargo, esto no generó una disminución significativa en la potencial producción de cocaína. De hecho, las políticas de erradicación generan una externalidad negativa debido a la degradación medioambiental en Colombia y Perú. Además, para evitar la fumigación, los productores recurren a terrenos cada vez menos accesibles, incluidas reservas ambientales. Se estima que 17,5% del bosque primario en las áreas de desarrollo alternativo ha sido deforestado en Perú para producir coca y que más de 2,5 millones de hectáreas de bosques amazónicos se han deforestado para el mismo fin²².

En suma, a tres décadas de su inicio los resultados de la guerra contra las drogas no son los esperados. De hecho, el nuevo zar antidrogas de EEUU, John Walters, admitió, en una declaración inédita, que la política para combatir el tráfico ilegal de estupefacientes en América Latina no ha funcionado²³. Este reconocimiento político ha ido acompañado de múltiples declaraciones de expertos y académicos que cuestionan su efectividad, así como los abusos en el uso de la fuerza, el desarrollo de políticas de estigmatización y sus efectos en la fragmentación de las sociedades latinoamericanas²⁴.

Pero las críticas no provienen solo de EEUU. En América Latina, los cuestionamientos a esta perspectiva son cada vez mayores y generan consensos que en el pasado parecían imposibles, como el de la comisión de ex-presidentes que consideró «imperativo rectificar la guerra contra las drogas sostenida en la región por más de 30 años»²⁵. En general, se considera que la estrategia no ha sido efectiva no solo por su impacto económico sino también por los efectos generales de la guerra²⁶. En efecto, al hablar de guerra se incluyen las consecuencias en términos de vidas perdidas por adicciones problemáticas,

22. Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (Cedro): *El problema de las drogas en el Perú 2008*, Cedro, Lima, 2008.

23. Para más detalles, ver «Guerra contra las drogas ‘fracasó’» en *BBC Mundo.com*, 6/8/2004, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin_america/newsid_3540000/3540742.stm>.

24. Para más detalles, v. «La guerra contra las drogas» en *ElCato.org*, <www.elcato.org/publicaciones/guerracontralasdrogas-index.html>; Gary S. Becker: «Es hora de acabar la guerra contra las drogas», 17/9/2001 en *ElCato.org*, <www.elcato.org/node/971> y Randy Paige: «Entrevista con Milton Friedman acerca de la guerra contra las drogas» en *Liberalismo.org*, <www.liberalismo.org/articulo/350/53/entrevista/milton/friedman/acerca/guerra/>.

25. Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia: ob. cit., p. 5.

26. Rubem César Fernandes: «Drugs and Democracy in Latin America: An Introduction», material de debate para la primera reunión de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, <http://drugsanddemocracy.org/files/2008/06/rubem_fernandes_ingles.pdf>.

pero también por los homicidios derivados del enfrentamiento entre bandas rivales, los funcionarios policiales o judiciales asesinados y los miles de ciudadanos inocentes muertos. En países como Brasil y México, el alto porcentaje de hombres jóvenes que han muerto en los últimos años constituye un triste recuerdo de la complejidad del problema²⁷.

Por otra parte, la guerra contra las drogas ha generado un incremento de la población que cumple condenas en prisión, la mayoría perteneciente a los grupos sociales más vulnerables. De hecho, en EEUU son arrestados cada año

Un negocio que genera millones de dólares en ganancias anuales castiga a los grupos más vulnerables, lo que una vez más demuestra que el enemigo de la guerra contra las drogas ha sido mal definido ■

más de un millón y medio de personas por delitos vinculados con las drogas, de los cuales medio millón termina tras las rejas. Esta situación ha llevado a que uno de cada cinco hombres afroamericanos haya cumplido o esté cumpliendo sentencia carcelaria²⁸. Paradójicamente, un negocio que genera millones de dólares en ganancias anuales castiga a los grupos más vulnerables, lo que una vez más demuestra que el enemigo de la guerra contra las drogas ha sido mal definido.

Un análisis de tres décadas de esta guerra realizado por la televisión pública de EEUU estimó que el negocio mueve anualmente más de 400.000 millones de dólares²⁹. Es sobre todo el tráfico el que genera enormes ganancias: el análisis realizado por Peter Reuter sobre la cocaína muestra un incremento de más de 500 veces entre el precio inicial de producción en América Latina y el precio de venta en una ciudad de EEUU³⁰. Es decir, las drogas constituyen una industria de especial importancia económica, que se desarrolla en un continente pobre y precario.

Luego de tres décadas de guerra contra las drogas, se presenta un camino complejo y difícil. Los esfuerzos por disminuir la producción de cocaína en la región andina, y especialmente en Colombia, han dado resultados limitados, y lo mismo sucede con el desafío de luchar contra las adicciones. Como

27. L. Dammert, F. Salazar y F. Ruz: ob. cit.; H. Frühling, J. Tulchin y H. Golding (eds.): ob. cit.

28. A. Blumstein y J. Wallman: ob. cit.

29. Para más detalle v. «Inside the \$400 Billion Global Business», <www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/drugs/business/>.

30. Ob. cit.

concluyó la comisión de ex-presidentes, las políticas prohibicionistas basadas en la erradicación, la interdicción y la criminalización del consumo simplemente no han funcionado³¹. Todo lo anterior lleva a la necesidad de revisar alternativas que generen mejores resultados, se adapten a las necesidades de cada país y aporten a una mayor seguridad regional.

■ Despenalización, legalización y otras opciones de política

Hasta hace poco tiempo, la posibilidad de discutir alternativas frente al prohibicionismo prácticamente no existía. La cooperación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en las medidas de erradicación impulsadas por EEUU no generaba espacio suficiente para debatir otras posiciones, especialmente en los países más pobres del mundo. De hecho, algunas políticas alternativas han sido implementadas en países desarrollados como Suecia, Holanda, Australia, Canadá y Nueva Zelanda, aunque no han tenido un impacto sustantivo en la situación mundial.

En América Latina, el debate ha sido marginal. De hecho, prácticamente todos los países involucrados han aceptado las políticas de control y erradicación, así como el cumplimiento de metas para lograr la acreditación frente a EEUU. Existen múltiples ejemplos de esta situación, como los proyectos de erradicación aérea implementados en Perú y Colombia y los programas de colaboración policial de la Agencia Antidrogas de EEUU (DEA, por sus siglas en inglés) con diversas instituciones policiales. De esta forma, no se propusieron alternativas serias al prohibicionismo incluso cuando muchos países de América Latina funcionaban solo como un espacio de tránsito. En la actualidad, debido a los crecientes problemas de consumo interno, la situación ha cambiado. De hecho, en algunos países se han modificado las leyes para despenalizar la tenencia de marihuana para uso personal, como ocurrió en Brasil en 2006. Del mismo modo, después de un discutido fallo de la Corte Constitucional, Colombia ha aceptado la tenencia de cualquier droga para uso personal, mientras que el tema se encuentra en etapa de debate parlamentario en Argentina. Todos estos procesos revelan una nueva perspectiva en América Latina.

Las propuestas alternativas se han visto enfrentadas a posiciones derivadas de cuestiones valóricas, ideológicas y políticas, más que de la evidencia empírica o

31. Para más detalle v. F. H. Cardoso, C. Gaviria y E. Zedillo: «The War on Drugs is a Failure» en *The Wall Street Journal*, 23/2/2009, <http://online.wsj.com/article/SB123535114271444981.html?mod=rss_topics_obama>.

los datos rigurosos que permitan tomar la mejor decisión. Se han creado múltiples mitos sobre las consecuencias de la legalización y la despenalización, el principal de los cuales tal vez sea el de los altos niveles de delincuencia y violencia que supuestamente generaría un mayor consumo de drogas como consecuencia de su despenalización, que se analiza en detalle en la sección siguiente.

Se han creado múltiples mitos sobre las consecuencias de la legalización y la despenalización, el principal de los cuales tal vez sea el de los altos niveles de delincuencia y violencia que supuestamente generaría un mayor consumo de drogas como consecuencia de su despenalización ■

Ahora bien, despenalizar y legalizar: ¿son lo mismo? Es necesario analizar este punto, ya que las propuestas alternativas al prohibicionismo requieren de una mayor especificidad no solo en cuanto a los diversos tipos de drogas sino también a las distintas acciones vinculadas con su uso y posesión. Es así como diversas voces argumentan a

favor de la despenalización –propuesta por la comisión de ex-presidentes y posteriormente apoyada incluso por el ex-presidente mexicano Vicente Fox³²– del consumo de marihuana. El argumento se basa en sus consecuencias limitadas para la salud, su reconocida baja vinculación con hechos de violencia, su alto nivel de consumo y el enorme presupuesto que se destina a combatir su producción. Despenalizar el consumo de marihuana implica dejar de lado la criminalización de una persona que tiene problemas con sustancias prohibidas y enfocar los esfuerzos en políticas públicas para enfrentar la adicción. En este sentido, permitir el uso personal de marihuana no implica abrir el mercado para una floreciente industria similar a la tabacalera o de bebidas alcohólicas, cuyo objetivo es multiplicar el número de consumidores.

La legalización, en cambio, es un proceso mucho más complejo, que implica generar una industria de la droga abierta al consumo masivo. Quienes defienden esta alternativa aseguran que permitiría acabar con el narcotráfico y la violencia que este implica. En efecto, al levantarse la prohibición al consumo y el tráfico las empresas se convertirían en legales, pagarían impuestos y no requerirían de los ejércitos de protección que utilizan en la actualidad. Además, en el marco de una economía de mercado, se podría mejorar la calidad de la

32. «Despenalizar la marihuana» en *América Economía.com*, 18/5/2009, <www.americaeconomia.com/note.aspx?Note=270654>.

droga, lo que disminuiría los efectos de los químicos que muchas veces resultan aún más peligrosos para la salud que la droga en sí.

Pero el camino más efectivo muchas veces dista del posible. En cualquier caso, la decisión de despenalizar –o incluso legalizar– el consumo de drogas debería ser tomada de forma conjunta entre todos los países, para lograr así una mayor efectividad. De otra forma, aquellos países que avancen en alguno de estos dos esquemas podrían convertirse en paraísos del consumo o en destinos turísticos para quienes están interesados en consumir drogas sin restricciones.

Sin embargo, más allá del marco legal, lo cierto es que hoy existe una despenalización de facto, ya que en muchos barrios de nuestras ciudades es muy fácil conseguir drogas. En paralelo con el incremento de jóvenes de todos los sectores sociales que consumen y trafican diversas drogas, ha aumentado el nivel de accesibilidad y se ha reducido la capacidad de las instituciones de justicia criminal. El Barómetro de las Américas muestra que 17% de los entrevistados reconoce haber visto a alguien vendiendo droga en su barrio en los últimos 12 meses (el porcentaje sube a 30% en Colombia, 20% en Costa Rica, 22% en Panamá y 22% en Chile).

Adicionalmente, el desarrollo de las drogas químicas pone en jaque el debate sobre la prohibición y la legalización. Los avances tecnológicos de los últimos años permiten la elaboración de drogas con un alto poder alucinógeno que no requieren del traslado de plantas o productos de un país a otro y que pueden ser fabricadas en diferentes lugares. Además, se trata de drogas que fácilmente pueden pasar inadvertidas por los controles aduaneros ya que tienen la apariencia de una pastilla cualquiera, lo que obliga a redefinir la acción policial.

Pero la política interna de EEUU no permite hoy avanzar en un verdadero debate sobre los problemas y beneficios de la legalización. A pesar de que diversos estados de la Unión han admitido el uso medicinal de la marihuana, aún no se han dado las condiciones para un debate más profundo sobre las políticas necesarias para enfrentar de mejor forma el problema de las drogas.

■ Droga, violencia y crimen

La afirmación de que el consumo de drogas es el principal disparador de la delincuencia parece no estar corroborada con información empírica que demuestre la causalidad de esta relación. Esta percepción generalizada se basa

en los estudios sobre los altos niveles de consumo que presentan personas detenidas o la población penal, donde se puede afirmar que la prevalencia es alta. Sin embargo, algunos estudios más recientes ponen en duda esta metodología de análisis y afirman que sobre la base de esa información no se puede concluir que el consumo genere delitos³³. De hecho, la relación es compleja y los datos son limitados y poco confiables. Por ejemplo, un estudio del gobierno australiano concluyó que es mejor utilizar términos como «asociación», «vinculación» o «relación», en lugar de «causalidad», entre consumo de drogas y criminalidad³⁴. Al mismo tiempo, cabe destacar que los estudios demuestran que la vinculación entre alcohol y criminalidad es mayor que con todas las otras drogas ilegales juntas³⁵.

Un análisis más detallado sobre las posibles vinculaciones entre drogas y violencia requiere de un marco de interpretación que reconozca los diversos tipos de violencia posibles. Como se muestra en el cuadro 2, se pueden identificar al menos tres tipos. La primera se vincula con los efectos del consumo, la segunda con la necesidad de consumir y la tercera con el tráfico. Esta división permite entender sus múltiples manifestaciones, pero resulta compleja de cuantificar ya que en muchos casos hay cooperación, superposición y concordancia entre los tres tipos de violencia.

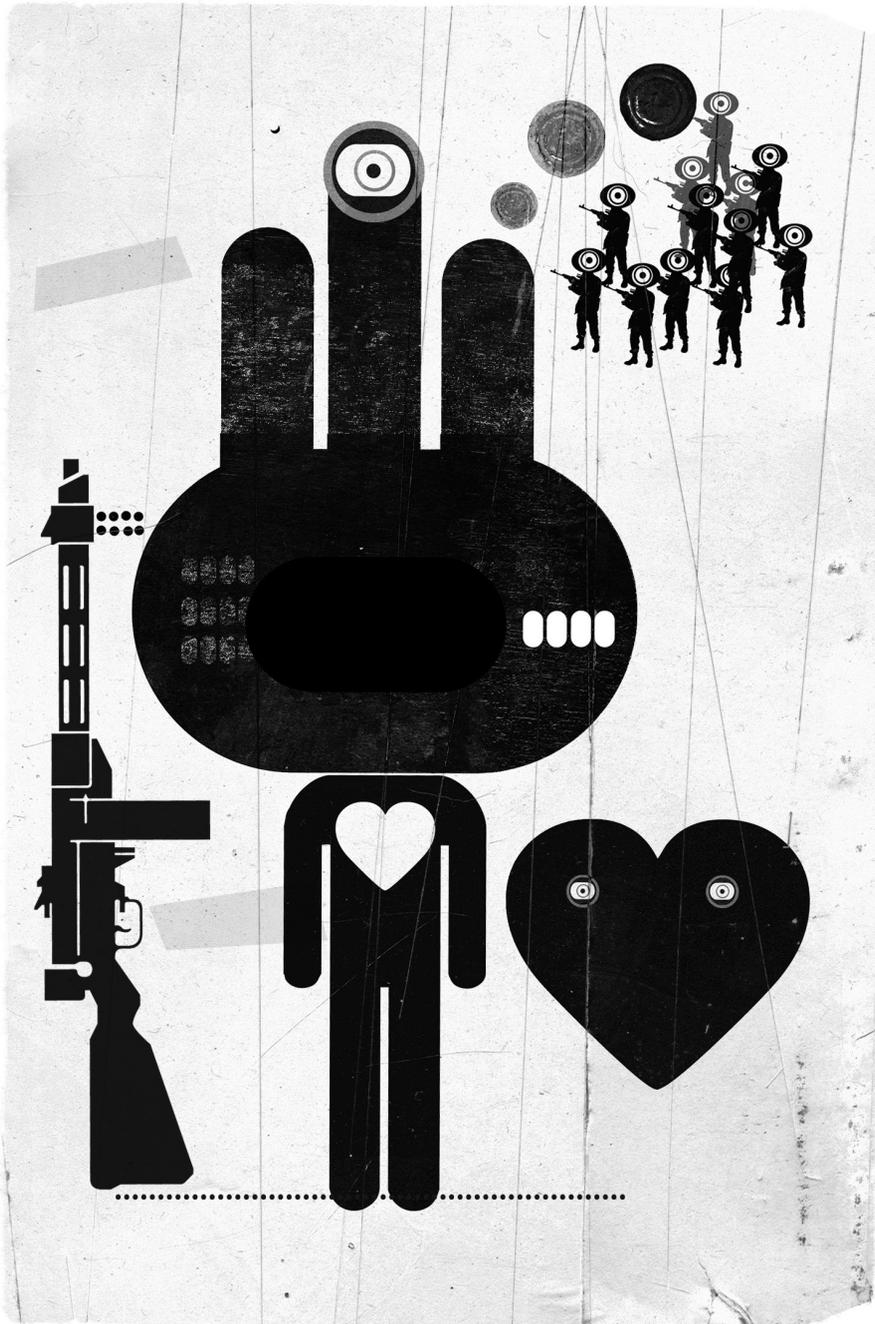
Por supuesto, la información del cuadro 2 varía de acuerdo con el tipo de droga del que se esté hablando, en especial en relación con los dos primeros tipos de violencia, ya que las reacciones y consecuencias del consumo de cocaína son diferentes de aquellas generadas por la marihuana o las drogas químicas. Lo que se mantiene inalterable es la complejidad de la violencia del tráfico, articulado en verdaderas industrias integradas vertical y horizontalmente y basadas en su capacidad de ejercer violencia.

Con relación al primer tipo de violencia (generada por estados alterados de conciencia debidos al consumo), muchas veces no produce hechos delictuales y genera consecuencias directas solo sobre la salud de los consumidores. Si bien la mayoría de los estudios coincide en que un importante número de presos presenta evidencia de consumo de drogas, ninguno puede afirmar cuál de los dos hechos genera cuál. Es decir, si los delinquentes se drogan para producir un estado de ánimo que les permita o

33. T. Bennet: ob. cit.

34. Informe preparado por Urbis Keys Young para el National Law Enforcement Policy Branch, Australian Government Attorney General's Department, Canberra, 2004.

35. *Ibid.*



Cuadro 2

Violencias y droga

Dimensiones	Definición
Violencia por estado alterado de conciencia debido al consumo	Ocurre cuando un sujeto comete un acto violento o se vuelve excitable o irracional a consecuencia del consumo de una droga. Se incluye también la violencia asociada al síndrome de abstinencia, donde el sujeto puede ser agente o víctima de violencia.
Violencia delincriminal por compulsión al consumo	Refiere a violencia asociada a robos, asaltos u otros delitos determinados por la necesidad del adicto de conseguir droga.
Violencia asociada a los sistemas de distribución de drogas	Vinculada a las redes de comercialización de drogas que alientan acciones de contrabando, chantaje y corrupción.

Fuente: Cedro: ob. cit.

facilite cometer un delito, o si cometen delitos porque quieren comprar droga. Dada esta complejidad, el segundo tipo de violencia incluye todos aquellos delitos realizados por personas bajo la influencia de las drogas. Ciertamente, la mayoría de los consumidores problemáticos termina refugiándose en estilos de vida vinculados con la ilegalidad (prostitución, piratería, pornografía, entre otros) que finalmente pueden llevarlos a la cárcel. Esto se resume en el cuadro 3, que sistematiza aquellos delitos que se cometen en los diferentes ámbitos vinculados con la comercialización, el consumo y la adicción.

Todo esto demuestra que, en realidad, hay muchos grises y pocas certezas respecto a la relación entre drogas y delincuencia. En todo caso, lo evidente es que, en la medida en que el consumo de drogas siga siendo ilegal, el tráfico generará un mercado negro basado en el uso de la violencia y la corrupción. Es por ello que las políticas prohibicionistas han generado un enfrentamiento cada vez más frontal con las organizaciones criminales que produce serias consecuencias en la fragmentación y especialización del crimen organizado, por un lado, y el incremento del poder por parte de los narcotraficantes, por otro.

Cuadro 3

Delincuencia y droga

Relación	Definición	Ejemplos
Delitos de la droga	Violación de leyes que prohíben o regulan la posesión, el uso o la distribución de sustancias prohibidas	- Posesión y uso de drogas - Cultivo de marihuana - Confección de anfetaminas
Delitos vinculados con el consumo de droga	Delitos que se cometen por el uso de la droga o para su comercialización	- Lesiones violentas - Robos y hurtos - Enfrentamiento entre bandas - Amedrentamiento y extorsión
Estilo de vida de la adicción	Tipo de vida vinculada con acciones ilegales. Modo de vida basado en la informalidad	- Prostitución - Piratería - Pornografía

Fuente: elaboración de la autora sobre la base de Young Keys Urbis: ob. cit.

Ahora bien, ¿qué pasaría si se aprobara una despenalización o legalización de la droga? Existen dos teorías al respecto. La primera asegura que la delincuencia crecería en forma desmedida debido al aumento del consumo de drogas, que los problemas de salud afectarían a un porcentaje cada vez más grande de la población y que la violencia se haría aún más cotidiana. Pero otros plantean que, al diluirse los mercados negros y autorizarse la venta legal, la violencia disminuiría y, por ende, la adicción sería concebida como un tema de salud pública más que como una cuestión policial. El problema es que ambas teorías se fundamentan en posiciones ideológicas –e incluso valóricas– antes que en evidencia empírica. Más allá de estas diferencias, ambas coinciden en la necesidad de actuar con prontitud para enfrentar un problema que hasta ahora no ha sido resuelto.

■ **A modo de conclusión**

La relación entre droga y delincuencia se encuentra poco explorada. El significativo aumento de la criminalidad y la violencia pone en jaque los pilares de la democracia, que no parece capaz de garantizar la seguridad de la población. El temor asociado a este proceso alienta discursos autoritarios que

defienden un incremento de los castigos, la función disuasiva de la policía y el encarcelamiento de población cada vez más joven. La complejización de la inseguridad ha transcurrido paralelamente (o de la mano) de un cambio sustantivo en el patrón de comportamiento de América Latina respecto a las drogas. La región ha dejado de ser una zona de tránsito y producción para convertirse también en un área de consumo. Esta transformación ha consolidado la industria de la droga, que actualmente pelea su mercado con armas letales, desde la corrupción de las instituciones públicas hasta la adicción de sectores de la población cuyo acceso a programas de rehabilitación es limitado, además de los miles de homicidios que se cometen cada año.

En México, por los niveles de violencia registrados en los últimos años, el tema ha cobrado especial relevancia política. El clima de emergencia interno, la llegada al poder de un demócrata en EEUU y la profundización de la inseguridad generaron un espacio para discutir la política antidrogas desarrollada hasta el momento. Hoy se multiplican las voces que, como la comisión de ex-presidentes, proponen un debate sobre la despenalización o legalización de ciertas drogas. Se trata de una posición pragmática, pero defendida desde la sociedad civil, ya que ninguno de los integrantes de la comisión de ex-presidentes implementó este tipo de políticas mientras estuvo en el poder. De todas formas, el aporte es relevante.

La información de la ONU muestra que la estrategia de guerra contra las drogas no logró disminuir la cantidad de hectáreas destinadas al cultivo de coca en América Latina, ni sirvió para bajar el consumo en la región (al contrario) y tampoco consiguió reducir la cantidad de cocaína producida. Al mismo tiempo, los carteles se han modernizado y hoy operan con una especialización y tecnologización que supera con creces las capacidades gubernamentales. Además, la mayoría de los países latinoamericanos carece de sistemas de protección social que permitan enfrentar con seriedad el tratamiento de todos aquellos que padecen adicciones a las drogas. En este marco, se impone la necesidad de una nueva perspectiva de corresponsabilidad entre los países involucrados y de un énfasis en las políticas de salud para aquellos que así lo requieran.

Como se mencionó, una de las principales críticas a la posibilidad de una despenalización o legalización es que se dispararía una ola delictiva. Se ha generalizado la percepción de que el consumo de drogas está vinculado únicamente a aquellos que cometen delitos, especialmente callejeros. Pero el consumo de drogas es un problema transversal de nuestras sociedades que

se evidencia con mayor énfasis en la población más vulnerable debido a su limitado acceso a los programas de rehabilitación. Adicionalmente, se han realizado diversos estudios sobre la población penal y su contacto con el uso de drogas que muestran altas prevalencias de consumo y adicción, pero los problemas metodológicos son evidentes. El argumento de que los adictos a las drogas son delincuentes equivale a afirmar que, como existen importantes problemas de salud mental en la población carcelaria, entonces todos los enfermos mentales son delincuentes.

Al realizar un análisis más detallado de esta posible vinculación, se torna evidente que las violencias que generan el tráfico y el consumo de drogas son múltiples. Muchas de ellas se expresan en violencia armada callejera debido a la pelea entre bandas rivales por la administración de un negocio millonario, pero también en respuestas extremas por parte de adictos que no reciben apoyo estatal o familiar y que terminan en la delincuencia como una forma de resolver sus problemas cotidianos. No todas las drogas generan violencia en quienes las consumen, aunque el tráfico sí descansa en la violencia y la ilegalidad.

La información disponible no permite afirmar que la despenalización de la marihuana, por ejemplo, genere un aumento inmediato de los delitos. La escasez de estudios latinoamericanos sobre el tema constituye un problema serio para enfrentar un posible debate. Adicionalmente, es necesario revisar la efectividad del presupuesto invertido en la guerra interna contra las drogas, que se incrementa año tras año, no solo en términos de su efectividad sino también del costo social que implica desviar recursos que podrían orientarse a programas de rehabilitación.

Mientras la discusión sobre el consumo de drogas permanezca limitada a una agenda valórica, no será posible realizar avances significativos. La realidad muestra que las medidas de represión han dado resultados limitados, por lo que resulta urgente encarar un serio análisis sobre la mejor forma de manejar una problemática que ha llegado para quedarse. ☒

Bibliografía

- Solís, Luis Guillermo y Todd Foglesong: «El crimen organizado y su impacto en las sociedades democráticas: Reflexiones sobre México, Centroamérica y la República Dominicana: El poder de la sociedad civil» en Solís, Luis Guillermo y Francisco Rojas Aravena (eds.): *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*, Catalonia / Flacso, Santiago de Chile, 2008, disponible en <www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=3276>.
- Ungar, Mark: *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*, Lynne Rienner, Boulder, 2002.