



**Euro-Latin American Parliamentary Assembly
Assemblée Parlementaire Euro-Latino Américaine
Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana
Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana**



ASAMBLEA PARLAMENTARIA EURO-LATINOAMERICANA

Comisión de Asuntos Políticos, Seguridad y Derechos Humanos

22.10.2010

DOCUMENTO DE TRABAJO

sobre la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada en la Unión Europea y América Latina

Coponente ALC: Sonia Escudero (Parlatino)

1. Introducción

El tráfico de drogas representa un problema multidimensional. Por un lado, se trata de una cuestión de **salud pública** expresada en un estimativo de 155 a 200 millones de consumidores de sustancias ilícitas en el año 2008¹ (lo que representa un 3,5% a 5,7% de la población mundial), de los cuales entre 16 y 38 millones fueron considerados problemáticos. Casi un 85% de esos consumidores problemáticos no recibió tratamiento alguno en el mismo período, lo que deriva en una mortalidad anual de 200.000 personas por enfermedades relacionadas con las drogas.

Por el otro lado, constituye un tópico de **seguridad pública** que se expresa, en primer lugar, en las muertes violentas asociadas al narcotráfico. A modo de ejemplo, en México entre el año 2006 y comienzos de 2010, se han producido aproximadamente 28.000 muertes vinculadas a la violencia generada en el tráfico de drogas². Las cifras van en aumento en toda la región, especialmente en aquellos países que se constituyen como productores o de tránsito de sustancias ilícitas. Asimismo, el tráfico de drogas se entrelaza con otros ilícitos del crimen organizado como el tráfico de armas, de personas o de productos falsificados cuyos activos son ingresados al circuito formal a través de diferentes canales y que, en la mayoría de los casos, se erigen sobre un entramado de corrupción institucional.

El sentido de la magnitud del narcotráfico encuentra explicación en un **factor económico**: la alta rentabilidad derivada del tráfico ilegal de sustancias ilícitas. El valor de estos productos se define por el libre juego de la oferta y la demanda. A mayor demanda, dada la baja elasticidad del producto por su carácter adictivo y aunque la oferta disminuya, los precios crecen. Sin embargo, la ganancia del productor se mantiene estable. Lo que se acrecenta, en su lugar, es el margen de ganancia de los traficantes. A modo ilustrativo, se calcula que el blanqueo de dinero representa entre el 2 y el 5% del PBI mundial, entre 800.000 millones y dos billones de dólares. Esto es, poco menos que la suma del PBI de Brasil y México; y más que el PBI del África Subsahariana.

2. Paradojas comerciales

La globalización, al tiempo que ha diluido las fronteras de los tradicionales Estados-Nación, incidiendo de un modo positivo en la calidad de vida de buena parte de la humanidad, ha traído aparejado, entre otros, un fenómeno altamente nocivo: la transnacionalización de las amenazas criminales.

El proceso de liberalización comercial mundial ha impactado en el modo de comercialización de las sustancias ilícitas y ha facilitado el crecimiento de las grandes redes transnacionales de crimen organizado. Para los narcotraficantes, la porosidad de las frágiles fronteras globalizadas crea oportunidades comerciales al tiempo que convenientes escudos protectores.

La expansión del comercio mundial, en la década del '90 – a razón del 6% anual de la mano de los acuerdos de libre comercio, la institucionalización de la OMC, la ampliación de la Unión Europea, entre otros – ha multiplicado, exponencialmente las posibilidades del tráfico de mercaderías. Las sustancias ilícitas, sus precursores y derivados son fundamentalmente mercaderías.

Por su parte, la liberalización financiera ha aumentado las herramientas a disposición del narcotráfico. A través de esas herramientas, el crimen organizado legitima sus ganancias y, literalmente, con sólo oprimir un botón en una computadora portátil, pueden trasladarlas a diferentes plazas bancarias situadas a cientos de miles de kilómetros de distancia.

La *cocaína*, sustancia que junto con la heroína otorga los mayores márgenes de ganancia a los traficantes internacionales se cultiva en tres países: Colombia (43% de la producción mundial), Perú (38% de la producción mundial) y Bolivia (19% de la producción mundial). Sin embargo, la demanda de cocaína es mayoritariamente foránea a la región: se destina a consumidores de América del Norte (6,2 millones de personas en 2008) y Europa (4 a 5 millones de personas en 2008), regiones a las que corresponde el 70% de la demanda mundial y el 85% del valor total del mercado.

Alrededor del 70% de los beneficios derivados del comercio de cocaína en los Estados Unidos corresponde a vendedores intermediarios. Los agricultores y traficantes colombianos, por caso, obtienen menos del 3% del ingreso de las ventas al por menor de la cocaína que producen. Aunque su volumen sea menor, el valor del mercado de cocaína en Europa es prácticamente el mismo que el de América del Norte (34.000 millones de dólares frente a 37.000 millones). Los traficantes intercontinentales reciben un porcentaje aún mayor que en América del Norte.

¿Por qué las penas más duras, como veremos, van al productor si el que se queda con la mayor ventaja es el traficante?

Por su parte, si bien la mayor producción mundial de *opiáceos* ilícitos proviene de Afganistán, también se producen cantidades importantes en América Latina (sobre todo, en México y Colombia). De hecho, desde 2003, México es el tercer productor de opio a nivel mundial. El mayor consumo de heroína tampoco es latinoamericano sino europeo.

El *cannabis* es la sustancia ilícita más consumida en el mundo (entre 129 y 190 millones de personas) si bien su producción es mayoritariamente local al igual que la de los *Estimulantes de Tipo Anfetamínico (ETA)*. Aunque se ha informado un consumo de estas sustancias cada vez mayor en América del Sur, éste es muy inferior al de América del Norte y Europa pero no desestimable.

La producción de drogas requiere tanto de la existencia de cultivos como de un proceso químico de refinamiento o de síntesis, según se trate de una droga orgánica o de un Estimulante de Tipo Anfetamínico. Así, el control de los precursores químicos constituye una herramienta central del narcotráfico.

Dado el creciente control en algunos países, los traficantes han encontrado otras fuentes de precursores, nuevas técnicas para sintetizar la droga, y recurrido a la producción en otros países lo cual produjo un pernicioso efecto derrame. En 2008 se informó un aumento del 20% de los laboratorios clandestinos para la fabricación de ETA y, por primera vez, se supo de la existencia de laboratorios en Argentina, Brasil, Guatemala, Irán y Sri Lanka.

Al igual que con otros productos, en el caso de las sustancias ilegales, las ganancias son obtenidas en gran medida por los intermediarios, no por los productores. De esta forma, el tráfico ilícito reproduce hoy en día el patrón de términos de intercambio asimétricos que ha caracterizado el relacionamiento neocolonial.

3. El trasfondo social del problema

Como se expuso anteriormente, la actividad carecería de valor económico si no existiera un mercado consumidor que impulsara la demanda.

Por un lado, en lo que hace al consumo las motivaciones son profundas. Sospecho que en la conducta del consumidor hay, en general, muy poco de elección recreativa y mucho de desesperación frente a la crisis de valores asociada a ese “desencantamiento del mundo” del

que hablaba a principios de siglo XX Max Weber o, quizá, una situación de anomia social como refería Emile Durkheim, un poco antes, que conduce a individuos desarticulados de la sociedad a cometer diferentes formas de suicidios. Se evidencia, la falta de cohesión social que inhibe a los individuos desarrollar un sentido fundamental como seres humanos: el sentido de pertenencia.

Por el otro lado, décadas de fragilidad institucional y abrumadora desigualdad socioeconómica alimenta y retroalimenta las estructuras del crimen organizado: fabuloso círculo virtuoso para el crimen organizado, corrosivo círculo vicioso para el resto de la sociedad. Analicemos la cuestión:

- La pobreza y la indigencia generan miles de niños, adolescentes y jóvenes que acaban por vivir, matar y morir para consumir; muchas veces, pasando a integrar en los más diferentes roles, parte de los aparatos de la violencia del narcotráfico. En todos los casos, las drogas como única alternativa para huir, mental o materialmente, de la pobreza más abyecta. A modo ilustrativo, un estudio del Observatorio de Favelas realizado entre 2004 y 2006 en Rio de Janeiro demuestra que el 57,4% de quienes trabajan en el menudeo, ingresaron al negocio entre los 13 y los 15 años. En esta línea, los menores de 18 años representan entre el 50% y el 60% de la mano de obra empleada en este servicio³. Las políticas de represión focalizadas en el menudeo y en la criminalización del consumidor han tenido como únicos resultados, por un lado y como se verá, la superpoblación carcelaria con quienes no son ni por lejos los grandes narcotraficantes. Por el otro lado, estas políticas han estigmatizado al consumidor y al menudeo, condenándolo a sobrevivir en la exclusión social, lo cual retroalimenta perversamente la lógica del sistema.
- Los países de tránsito se constituyen en laboratorios que, en su maximización de las ganancias, replican el clásico modelo exportador: las sustancias más puras se comercializan en mercados extranjeros, el resto (la pasta base en este caso) en los estratos más pobres del mercado nacional. Hay oferta para cualquier tipo de demanda.
- La fragilidad institucional que determina que las millonarias ganancias derivadas del tráfico de estupefacientes puedan traducirse en un desestabilizador poder político y económico que apunta a las instituciones estatales para infiltrarlas y someterlas. Políticos, jueces, policías. Ello, junto con el entrelazamiento del negocio con otros ilícitos como el tráfico de armas da como resultado que, si se puede, se los compra, sino, se los mata. Por su parte, su vinculación con la trata de personas hace que cada vez más mujeres sean secuestradas y utilizadas como mulas para el transporte de estas sustancias.

4. Lucha contra el tráfico de drogas y delincuencia organizada: superación de falacias

El narcotráfico se entrelaza y potencia con otros ilícitos como el tráfico de personas, de armas, de órganos o de productos falsificados, dando lugar a un negocio altamente redituable para las estructuras criminales transnacionales, cuyo abordaje requiere superar cuatro falacias:

Primera falacia: suponer que el desmantelamiento de algunos grandes carteles ha reducido el problema y que se trata de una manifestación delictiva ordinaria, normal.

Primer Contra-argumento: las estadísticas indican que el tráfico de estupefacientes, lejos de mantenerse estable, continúa creciendo. Por caso, desde 1998, la producción potencial de opio ha aumentado en un 78% y la de cocaína lo ha hecho en un 5%, ello a pesar de la aplicación de políticas netamente represivas como el Plan Colombia.

Para los narcotraficantes, la porosidad de las fronteras globalizadas crea oportunidades comerciales al tiempo que constituye convenientes escudos protectores. Pero para los

funcionarios encargados de perseguirlos, a falta de políticas coordinadas internacionalmente, esas mismas fronteras suelen constituir obstáculos insuperables.

Por su parte, el crimen transnacional asociado al tráfico de ilícitos, es cualitativamente diferente a la delincuencia convencional. Las actividades delictivas globales están transformando el sistema internacional, invirtiendo las reglas de juego, creando nuevos agentes y reconfigurando el acceso y la disponibilidad del poder en la política y la economía internacionales. El patrón tradicional ha cambiado. Cada vez cobran mayor protagonismo las redes de individuos fuertemente motivados, no vinculados a ningún país concreto y potenciados por la globalización. El modelo de cartel como el de Pablo Escobar parece haber cedido lugar al de la empresa transnacional.

El negocio de narcóticos ha eliminado los operativos criminales fuertemente organizados del pasado y opera de un modo más ágil y menos fácil de rastrear.

Segunda falacia: asumir que el narcotráfico opera por debajo de la superficie de la legalidad.

Segundo contra-argumento: el tráfico de drogas es un negocio concreto en el cual se imbrican, de un modo muchas veces en extremo difícil de diferenciar, lo legal y lo ilegal. Términos como “*offshore*” o “mercado negro” hacen suponer que el comercio ilícito es un negocio sumergido, que sucede en otras latitudes o extraterritorialmente. El narcotráfico –o, más bien, las ganancias derivadas del mismo, está entrelazado con la vida cotidiana de la personas: centros comerciales, hoteles, casinos, recolección de residuos; cualquier actividad comercial puede convertirse en una oportunidad para facilitar, ya el tráfico mismo de las sustancias ilícitas, ya la reconversión de las rentas obtenidas de ese modo.

En suma, las redes delictivas constituyen los más poderosos grupos de intereses creados a los que se enfrentan los gobiernos del mundo. Y cuando sus negocios llegan a ser grandes, las redes de tráfico replican el modelo empresarial: se diversifican en otras empresas e invierten en política.

Tercera Falacia: suponer que sólo existen dos alternativas frente al narcotráfico y al crimen organizado:

- (1) El paradigma prohibicionista de guerra contra el narcotráfico
- (2) El paradigma de la reducción de daños

Tercer Contra-Argumento: La Comisión Latinoamericana sobre Democracia y Drogas, integrada por intelectuales latinoamericanos de prestigio mundial, en su Declaración 2009 ha afirmado que “*Es imperativo examinar críticamente las deficiencias de la estrategia prohibicionista seguida por Estados Unidos y las ventajas y los límites de la estrategia de reducción de daños seguida por la Unión Europea*”⁴

El **paradigma promovido por el gobierno de Estados Unidos** presenta dos aristas. Por un lado, la criminalización del consumo. Por el otro, la erradicación de cultivos implementada a través de una estrategia básicamente militar y a la cual subyace la concepción del problema como materia de seguridad nacional e ilustrada en dos grandes políticas: el Plan Colombia y el Plan Mérida. Ambas aristas se fundamentan en una perspectiva impregnada de prejuicios, temores y visiones ideológicas.

Como evaluación de la política de criminalización del consumidor y del menudeo, Moisés Naím, director de la revista *Foreign Policy*, refiere que “*Washington constituye el eje de la denominada guerra contra la droga, que cuenta con un presupuesto de 20.000 millones de dólares anuales sólo en el ámbito federal. En todo el país, esta lucha produce cada año 1,7*

millones de detenciones y 250.000 encarcelamientos. En Washington, el 28% de los reclusos lo son principalmente por cargos relacionados con las drogas. Con estas cifras sorprende que casi uno de cada dos washingtonianos de más de doce años admita haber consumido alguna droga ilícita. (...) En el que constituye el cuartel general de la lucha contra la droga en Estados Unidos está venciendo la fuerza más poderosa: el mercado.”⁵

La guerra contra las drogas supone –terrible paradoja- la decisión política más conveniente para la valorización del capital narcotraficante.

Como refiere la mencionada Declaración, *“el prohibicionismo ayudó a convertir Estados Unidos en el país con mayor población carcelaria del mundo. El costo total para sustentar un traficante en una cárcel en Estados Unidos puede llegar a 450 mil dólares. (...) Con ese mismo monto de 450.000 dólares, se puede conceder tratamiento a aproximadamente 200 personas.”⁴*

Las políticas de criminalización implican sustanciales inversiones en acciones policiales y militares para detener y encarcelar al traficante y al consumidor, recursos que no deberían desviarse de la inversión en políticas sociales y de salud, las cuales apunten a la razón de ser estructural del problema: el trasfondo social. Los sistemas carcelarios se ven rebalsados de pequeños consumidores que no representan, como dijimos, a los responsables del crimen organizado multinacional.

En lo que respecta a la erradicación de cultivos, la citada Comisión toma a Colombia como ejemplo y afirma que *“Durante décadas ese país ha adoptado todas las medidas de combate imaginables, en un esfuerzo descomunal, cuyos beneficios no se corresponden con los enormes gastos y costos humanos”, agregando que, a pesar de los significativos éxitos obtenidos por Colombia, “han vuelto a aumentar las áreas de siembra de cultivos ilícitos y el flujo de drogas desde Colombia y el área andina.”⁴*

En Colombia, quince años y miles de millones de dólares del presupuesto estadounidense dedicados a ayudar al ejército local en su lucha contra el narcotráfico han obtenido algunos éxitos: la decapitación de los carteles de Medellín y de Cali, además de arrestos, extradiciones y condenas con el resultado de largas penas en cárceles estadounidenses. Pero el flujo de droga no cesa. Tanto las FARC como las AUC controlan territorios en donde se cultiva la hoja de coca, protegen laboratorios en donde se elabora cocaína y obtienen sustanciales ingresos por las exportaciones. Asimismo, aplican su desarrollo en ciencia y tecnología a las técnicas agrarias más modernas para aumentar la productividad.

Por otra parte, se ha denunciado que la destrucción de cultivos en la zona amazónica mediante la fumigación con glifosato – parte de la canalización de recursos de Estados Unidos a Colombia - constituye una seria amenaza para las comunidades indígenas y el entorno ambiental.

Ciertamente, este no es el camino. Esto no significa desconocer la necesidad de combatir los carteles y traficantes. Significa que se debe abrir el debate con el concurso de sectores de la sociedad que se han mantenido al margen del problema por considerar que la solución incumbe sólo a las autoridades.

Respecto del **paradigma de reducción de los daños causados por las drogas**, la Comisión reconoce que *“se muestra más humana y eficiente”, pero advierte que “al no dar prioridad a la reducción del consumo, bajo el argumento de que las estrategias de reducción de daños minimizan la dimensión social del problema, la política de los países de la Unión Europea*

mantiene intacta la demanda de drogas ilícitas que estimula su producción y exportación de otras partes del mundo.”⁴(...)

Una cuestión adicional es que los problemas asociados al tráfico y consumo de drogas se magnifican exponencialmente en América Latina. La particularidad latinoamericana no es el consumo sino que la supervivencia de una parte sustancial de su población depende de la siembra y cosecha de cultivos que sirven como base para la elaboración de diferentes drogas, tal el caso del campesinado de los países de la zona andina latinoamericana, cultivos que incluso están vinculados con prácticas y tradiciones ancestrales y cuya utilización no necesariamente se limita a la materia prima de narcóticos.

Finalmente, la Comisión concluye que *“La solución de largo plazo para el problema de las drogas ilícitas pasa por la reducción de la demanda en los principales países consumidores. No se trata de buscar países culpables por tal o cual omisión pero sí de afirmar que Estados Unidos y la Unión Europea son co-responsables de los problemas que enfrentamos en la región, pues sus mercados son los mayores consumidores de las drogas producidas en América Latina (...) “Es deseable, por ello, que apliquen políticas que efectivamente disminuyan en el nivel de consumo y que reduzcan significativamente el tamaño de este negocio criminal.”⁴*

Cuarta Falacia: El camino para la lucha contra el narcotráfico está compendiado en las Convenciones Internacionales en la materia:

Cuarto Contra – argumento: Las políticas derivadas de las convenciones existentes pretenden la eliminación de cualquier uso recreativo, ritual, experimental o de automedicación de la coca, cocaína, opio, heroína, marihuana y otras sustancias. El sistema de control que emerge de este entramado normativo se basa principalmente en políticas de represión, sanción y punición, lo cual nos retrotrae al punto anterior. Sin embargo, como reconoce la propia Oficina de Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen, la aplicación de sus disposiciones como recetas preestablecidas condujo ciertas consecuencias no intencionadas:

- La creación de un mercado negro controlado por el crimen;
- La exigencia de recursos materiales crecientes, muchas veces en detrimento de la inversión en salud pública;
- Desplazamiento del tipo de drogas usadas, en función de la variación de precios relativos producidos por el prohibicionismo;
- La estigmatización de las personas adictas, marginalizadas socialmente sufriendo dificultades para obtener un tratamiento adecuado.

5. Conclusiones

Los devastadores costos humanos asociados al tráfico y el consumo de drogas **interpelan** a la comunidad mundial –al entramado de instituciones estatales y supra-estatales que organizan a la comunidad mundial- y exigen respuestas en forma de políticas públicas integrales que atiendan, con similar eficiencia, las dimensiones centrales constitutivas de la mentada problemática.

Como señala el Transational Institute, *“el desafío es encontrar un equilibrio entre, por un lado, la protección de la salud pública mediante la implementación de determinados controles y, por otro, las consecuencias negativas que generan los controles represivos. El objetivo es lograr un sistema global que proteja el bienestar de la humanidad mediante el control de las sustancias potencialmente nocivas, pero con la flexibilidad suficiente para*

respetar las diferencias socioculturales y poniendo límites a la represión a los consumidores, los campesinos y los pequeños traficantes.”⁶

Amenazas globales exigen respuestas globalmente coordinadas. La adopción de políticas unilaterales ante estas amenazas sólo conduce a que las mismas sean traducidas en externalidades negativas en otros Estados. Por lo tanto, se propone la institucionalización de un mecanismo birregional de diálogo abierto, sin ideologizaciones y basado en datos científicos, estadísticos y experiencias exitosas que permita la proyección de políticas públicas destinadas a erradicar el narcotráfico, promover políticas de transparencia y rendición de cuentas dirigidas al combate del lavado de activos, sustituir los cultivos que sirven como base a la elaboración de drogas cuidando la sustentabilidad del campesino y, fundamentalmente, tratar al adicto.

En tal sentido, se recomienda:

- Rectificar la estrategia de “guerra contra las drogas” aplicada en los últimos treinta años en buena parte de América Latina.
- Establecer un debate global, abierto a la participación de los países productores, de tránsito y consumidores, que permita la más amplia confrontación de ideas conducente a la identificación de alternativas razonables de despenalización del consumo de sustancias actualmente ilícitas, sustentadas en el conocimiento científico disponible y las experiencias de despenalización pasadas y presentes, que permitan superar el dogmatismo de los paradigmas descritos anteriormente.
- Implementar políticas de salud pública de prevención, que eduquen a la población en general y a los niños, niñas y adolescentes en particular, respecto de los riesgos asociados al consumo de drogas; y políticas de salud pública de recuperación, que ofrezcan al drogadependiente tratamientos integrales que permitan su reintegración social. En tal sentido, mantener abiertos canales institucionales interregionales que posibiliten el intercambio de experiencias en la materia entre América Latina y Europa.
- Promover políticas públicas interregionales de riguroso control de todas aquellas sustancias reconocidas como precursores para la elaboración de sustancias ilícitas, homologando la definición jurídica de tales sustancias.
- Promover políticas públicas interregionales tendientes a regularizar la situación de aquellas jurisdicciones que, a través de esquemas normativos de baja o nula tributación, coadyuvan a la legitimación de los activos originados en el narcotráfico.
- Generar espacios institucionales de interacción y reflexión conjunta entre legisladores, intelectuales y científicos europeos y latinoamericanos que permitan a los primeros nutrirse de los avances en el ámbito de la medicina, la biología, la sociología, la criminología y toda otra disciplina que pueda contribuir a la formulación de políticas legislativas debidamente fundadas, en materia de tráfico y consumo de drogas, diferenciando a las sustancias ilegales según el daño que provoquen a la salud y a la sociedad.
- Advertir la necesidad de extremar el rigor de los controles estatales en materia de circulación de armas, ante la evidencia de que uno de los pilares sobre los que reposa el poder destructivo de las estructuras criminales organizadas dedicadas al narcotráfico es la magnitud y la sofisticación del armamento de que disponen.

- Reorientar las estrategias de represión al cultivo de drogas ilícitas: los esfuerzos de erradicación deben ser combinados con la adopción de programas de desarrollo alternativo que contemplen las realidades locales en términos de productos viables y con acceso a los mercados en condiciones competitivas. Se debe hablar no solo de cultivos alternativos sino de desarrollo social de fuentes de trabajo alternativas. Simultáneamente se deben considerar los usos lícitos de plantas como la coca, en los países donde existe larga tradición sobre su uso ancestral, promoviendo medidas para que la producción se ajuste estrictamente a ese tipo de consumo.
- Promover la adopción en los países de la Asociación Estratégica Birregional de las disposiciones contenidas en el proyecto de Ley Marco de la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Terrorismo, Narcotráfico y Crimen Organizado del Parlamento Latinoamericano contra el tráfico ilícito y el consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, en las jurisdicciones que correspondan.

¹ Informe Mundial sobre las Drogas 2010” de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

² Estadísticas del Centro de Investigación y Seguridad Nacional de los Estados Unidos Mexicanos

³ www.observatoriodefavelas.org.br/observatoriodefavelas/includes/publicacoes/9772881438084dc1deeb1ecf6b105392.pdf

⁴ Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, “Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma”

⁵ Naím, M. Ilícito, Editorial Debate, 2007

⁶ www.nuso.org/upload/articulos/3623_1.pdf