

V. DROGAS, NARCOTRÁFICO Y JUSTICIA PENAL

¿A QUIÉNES atrapa la policía? ¿A quiénes juzgan los jueces? ¿Quiénes cumplen penas por privación de la libertad? En definitiva, ¿sobre quién cae la persecución penal en materia de drogas y narcotráfico? Este capítulo indaga, sobre la base de fuentes primarias y secundarias, cómo opera en la práctica el sistema de justicia penal respecto a los infractores de las leyes sobre drogas, y cuál es el efecto de toda esta maquinaria penal y judicial en los mercados de estupefacientes. Como se verá, estos aparatos burocráticos han sido selectivos y, por lo general, han tenido poca eficacia en controlar y contener el avance del narcotráfico en la región. La inmensa mayoría de las personas perseguidas y encarceladas son infractores de poca monta que una vez detenidos y encarcelados son remplazados de inmediato por nuevos infractores. En resumen, el sistema de justicia penal es draconiano con aquellos que son arrestados, pero no ha tenido mayor incidencia en desbaratar y contener el avance del negocio.

La justicia latinoamericana adolece de capacidad de investigación, y la coordinación institucional en-

tre organismos como las policías, las procuradurías, los tribunales y los centros de rehabilitación social es bastante pobre. Los servicios de inteligencia criminal son, por lo general, deficientes; los organismos de control como las direcciones impositivas, las aduaneras, las encargadas de vigilar el lavado de dinero y otras tantas no conversan entre sí, y tienen indicadores públicos de efectividad muy precarios. La estructura política de la mayoría de los países lleva a sistemas de rendición de cuentas ineficientes y verticales, es decir, responden a jerarquías políticas que premian o castigan en virtud de resultados para los políticos de turno, y no en apego al mérito de las causas que tramitan. El trasfondo es un típico problema que se observa en muchas áreas de la vida pública latinoamericana: un débil funcionamiento del Estado.

En este capítulo se muestra el despliegue de esas deficiencias. El sistema de justicia penal atrapa y encarcela a una gran mayoría de traficantes menores y es muy poco efectivo en detener y sancionar a los empresarios del narcotráfico. Las cárceles latinoamericanas están pobladas de delincuentes de poca monta, mientras que son muy escasos los juicios y encarcelamientos en materia de transacciones financieras sospechosas y de lavado de dinero. Sostengo que esto en parte es así porque la maquinaria judicial no está preparada, ni sus intereses están alineados,

para la persecución del crimen organizado, sino para el castigo de personas que son presa fácil de tráfico y los mercados ilegales.

Esto tiene implicancias notorias para el narcotráfico y los mercados ilegales. Dado que la probabilidad de desarticulación de emprendimientos vinculados al crimen organizado es baja, y que el remplazo de vendedores, halcones o custodios es poco costoso debido a la alta oferta de mano de obra barata y desestructurada, el sistema de justicia penal no impone una verdadera amenaza a los líderes de asociaciones, a las bandas u organizaciones. Por lo tanto, la persecución penal tiene altos costos sociales y financieros para el erario público, pero no hace mella en la desarticulación del narcotráfico y los mercados ilegales.

1. LAS INSTITUCIONES DE COMBATE AL TRÁFICO DE DROGAS

Los países tienen una variedad de instituciones para combatir el narcotráfico. Según su dimensión y despliegue territorial, existen distintos organismos encargados de la persecución del tráfico y de su control. Dado que el mercado de las drogas ha crecido mucho en las últimas dos décadas, hay dos aseveraciones que rigen para casi todos los países de la región: 1) no

se persigue a los consumidores individuales, y 2) se hace muy poco en la persecución de transacciones financieras y lavado de dinero.

Este capítulo no se ocupa de una herramienta fundamental para combatir las drogas, que son los programas de prevención y salud pública que los países promueven para atender adictos, familias y reducir el consumo a través de campañas de prevención. En los capítulos VI y VII se describen estas estrategias. En este capítulo se analizan los instrumentos de coacción estatal para combatir el problema.

Típicamente, cada país tiene una serie de organismos encargados de las distintas fases del narcotráfico. Se dividen en dos grandes familias: las de coacción y/o punición, que incluyen policías, Fuerzas Armadas, tribunales y cárceles, y las de control, que incluyen, en primer lugar, unidades que procesan información para dar seguimiento a posibles transacciones ilícitas. Estas son las unidades fiscales especiales de seguimiento de capitales, las unidades impositivas, las aduaneras, los sistemas de inteligencia criminal, entre otras.

La clave para una persecución efectiva está en la coordinación de las múltiples agencias. Esta es una tarea compleja para cualquier país, ya que estos organismos tienen distintas facultades, intereses e incentivos. Por ejemplo, en los países de órbita federal, existen múltiples departamentos de policía, y no ha

sido fácil coordinar operaciones y compartir inteligencia. Más aún cuando se involucra a las Fuerzas Armadas, debido a que estas suelen ser muy celosas de su información y desconfiadas acerca de su posible filtración. Asimismo, los actores de los sistemas judiciales responden a incentivos distintos a los de los funcionarios del Poder Ejecutivo. En resumen, un combate eficaz requiere de mucha coordinación, que tal vez existe en la declaración de intenciones de los funcionarios de turno, pero que en la práctica no es fácil de lograr.

Como esto es difícil de alcanzar, los países en la práctica terminan reproduciendo organismos similares bajo distintas órbitas. Se crean unidades especiales de combate al narcotráfico, múltiples policías que cumplen funciones similares bajo distintos mandos, se multiplican las unidades de inteligencia, las fiscales, etc. Esta multiplicidad divisional y diferentes facultades han creado espacios de opacidad funcional que son aprovechados por los emprendedores del crimen organizado para "comprar" protección, para esconder transacciones y para operar con cierta impunidad. El éxito del combate al narcotráfico es tangible cuando existe un claro mando en la política de persecución, con subordinación clara de todas las unidades con injerencia en el problema, lo cual, como se ha observado, es extremadamente difícil de lograr.

2. ¿QUÉ HACEN LOS ESTADOS PARA COMBATIR EL TRÁFICO DE DROGAS?

Política respecto al consumo

A pesar de ser ilegales, las autoridades en todos los países de la región no dirigen su combate a la posesión de drogas para el consumo, sino que focalizan sus esfuerzos en la comercialización, la producción y el tráfico. En algunos países, el consumo está permitido por ley; en otros, a través de interpretaciones jurisprudenciales que sientan precedentes para permitir el uso individual, y, por último, aunque en algunos países no existe pronunciamiento legal, los jueces y fiscales desisten de perseguir a quien tiene droga para el consumo.

Las legislaciones normalmente discriminan la posesión de la comercialización por cantidad de sustancia encontrada. Por ejemplo, en la región, 1 o 2 gramos de cocaína o hasta 10 gramos de marihuana se considera una cantidad mínima para consumo individual y, por lo tanto, rara vez se persigue. Las leyes de cada país predefinen las cantidades que serán toleradas.

Dos comentarios al respecto son relevantes. El primero refiere a la predeterminación de las cantidades aceptadas. Al permitir una mayor o menor cantidad de distintas sustancias, la autoridad defi-

ne políticas de tolerancia respecto al consumo. La irrupción del *crack*, en los años ochenta, en Estados Unidos nos sirve como ejemplo. Su posesión fue castigada con sanciones más duras que la cocaína para el consumo personal. En comparación, el *crack* es considerado más nocivo y tiene un menor costo; por esos años adquirió proporciones de epidemia, las sanciones se volvieron más duras con respecto a la posesión de pequeñas cantidades. Tales medidas tuvieron sesgos étnicos, ya que el *crack* era consumido mayoritariamente por jóvenes de raza negra, mientras que la cocaína, por la clase media blanca.

En segundo lugar, la regulación por cantidades ha traído en ciertos casos consecuencias negativas, ya que permite sancionar con penas de prisión a quienes comercializan pequeñas cantidades. La policía que desea detener a algún sujeto o que debe mostrar resultados puede "plantar" ciertas cantidades de droga en "sospechosos" que luego el juez castiga utilizando legislación restrictiva. Es decir, las cantidades prestablecidas en la ley, al ser bastante bajas, han sido en algunos casos utilizadas por policías para arrestar a consumidores que luego son perseguidos como traficantes. De esta manera, algunas policías han podido mejorar las estadísticas de persecución del narcotráfico.

En el otro extremo de los consumidores, se encuentran las grandes organizaciones de tráfico. Como hemos visto, estas tienen poder de fuego, ejércitos medianos o pequeños, una infraestructura operativa con cierto nivel de desarrollo y mecanismos de financiamiento y de lavado de activos. Es decir, empresas criminales con distintos grados de sofisticación.

La policía callejera o de patrullaje no ha sido ni puede ser la institución más idónea para combatir este tipo de organizaciones a la vez que muchos funcionarios públicos han sido cooptados por estas empresas. Por lo tanto, el tipo de oficinas y organismos de los Estados que se utilizan para su combate son por lo general unidades especiales tanto de choque como de control. Los mecanismos tradicionales de las instituciones del Estado (sistema judicial, policías de investigación o unidades de control) rara vez son efectivos para desarticular un cartel, para capturar a un capo o para abatir a una célula poderosa. Para estos casos, los gobiernos centrales empoderan a un área, a una fuerza especial o crean unidades especiales, para que se hagan cargo de esta tarea. Es decir que, por lo general, el combate frontal contra importantes líderes del narcotráfico es encauzado por una decisión política que, eludiendo muchas de las oficinas del Estado con competencia en la mate-

ria, deciden "confiar" solo en ciertas fuerzas o en nuevas direcciones.

Es importante distinguir entre países con serias y arraigadas amenazas de narcotráfico respecto a aquellos que tienen mercados en desarrollo. Las estrategias de enfrentar al narcotráfico serán muy diferentes, por ejemplo, en México respecto de Chile. La mayoría de los países de la región presentan Estados débiles, es decir, tienen algunas instituciones penetradas por el narcotráfico, una muy baja capacidad de coordinación interagencia y habilidades de gestión ineficaces. Como se indicó, ante la amenaza de los carteles, los liderazgos políticos suelen rediseñar instituciones. Esto se observa en el caso de Colombia en los años noventa y, en particular, a principios del siglo XXI, y también en México desde el gobierno de Felipe Calderón. En ambos casos, los gobiernos optaron por apoyarse en unidades especiales de las Fuerzas Armadas para capturar a capos, y en el caso colombiano, en la revitalización de la policía nacional reentrenada para enfrentar a las bandas criminales.

En general, las amenazas serias del narcotráfico han producido en casi todos los países un reacomodo institucional y la generación de nuevos cuerpos policiales y de combate, o también la reinvención de los existentes. Por ejemplo, el notorio caso de las Unidades de Policía de Pacificación (UPP) en Río de Janeiro constituye un esfuerzo de ingeniería institucional para

contener la violencia asociada al narcotráfico en las favelas. En Argentina, en distintos momentos y en función del político de turno, se ha virado hacia policías militares (Gendarmería y Prefectura) para eludir a la Policía Federal, sospechada de connivencia con los líderes del tráfico. En América Central varios países han recurrido a las Fuerzas Armadas, como último recurso para la intervención, dada la ineficacia de la policía local. A diferencia de casos como en Italia contra la mafia, en América Latina son pocos los casos en que la investigación criminal y la lucha contra el narcotráfico han sido lideradas por jueces y fiscales. Como se verá, entran en escena cuando el delito ya ocurrió, y, por lo tanto, es bastante difícil que se logre desarticular una banda sofisticada.

Por último, en el combate contra bandas de narcotráfico, es importante el rol de Estados Unidos y sus servicios de inteligencia. Las capturas de grandes jefes de bandas en México y en Colombia en ocasiones son asistidas por espionajes estadounidenses, como fue el caso paradigmático del Chapo Guzmán (Keefe, 2014). Muchas veces la información es compartida solo con algunas unidades de elite, para evitar el uso de las Fuerzas Armadas o la policía, por miedo a que estén infiltradas y den aviso a las bandas. También en Bolivia, Paraguay, Argentina y Honduras (entre otros) la inteligencia de Estados Unidos aportó información para la captura de algunos líderes.

La administración de justicia penal

Esta sección analiza el papel que desempeñan policías, fiscales y jueces en la lucha contra el comercio de estupefacientes. A partir de datos administrativos y de encuestas carcelarias, se muestran los sesgos y la relativa ineficacia del sistema de procuración de justicia en materia de drogas.

La opinión pública, a través de los medios, registra cada varios meses o años que algún jefe del narcotráfico es abatido, detenido o procesado. Los grandes jefes de los carteles colombianos fueron eliminados o encarcelados, al igual que los mexicanos. En Brasil, Argentina, Perú y muchos otros países, hay uno o dos casos anuales de grandes capos detenidos y procesados por la justicia, que ganan los titulares de los periódicos.

Sin embargo, estos pocos casos no son representativos de lo que, día a día, hacen policías, fiscales y jueces en materia de comercio de estupefacientes. Por cada gran líder detenido, hay miles de pequeños vendedores, transportistas o guardias que son arrestados. En las cárceles de la región hay al menos 270 mil personas sentenciadas por delitos relacionados con drogas ilegales. Es probable que el número real sea bastante mayor, dado que hay que sumar a aquellas personas que están aún en juicio o proceso, pero que ya están en prisión. Aunque no

se dispone de datos fidedignos, al menos otras 150 mil personas, en su gran mayoría jóvenes, se suman al stock de presos. Como se observa en el cuadro v.1, Brasil concentra casi la mitad de todos los casos, sin embargo, el número de internos por drogas es considerable en muchos países. Se destaca en particular el alto porcentaje de presos por delitos de drogas, sobre todo porque las sentencias son bastante más cortas y, por lo tanto, la rotación de esta población es alta. En resumen, un gran número de jóvenes están o han pasado por las cárceles de la región por delitos vinculados a la comercialización de drogas. En su inmensa mayoría, son por delitos de baja cuantía.

Nueve de los dieciséis países del cuadro v.1 para los que se cuenta con datos tienen cerca de un cuarto o más de las personas privadas de su libertad por delitos relacionados con las drogas prohibidas. Es decir, la persecución penal concentra muchos esfuerzos en este tipo de delitos, aunque, en este universo, el número de grandes narcotraficantes es insignificante. La gran maquinaria judicial, como se verá más adelante, invierte sus recursos en otro tipo de casos.

Algunos datos dispersos de la década pasada y recolectados por la Organización de las Naciones Unidas (Survey on Crime Trends, CTS) dan una idea de la magnitud de la actividad policial o investigativa

CUADRO V.1. Reclusos sentenciados por delitos vinculados a la producción, comercialización y/o tráfico de drogas

País	Número de reclusos sentenciados por drogas	% de la población penitenciaria que representan	Año
Brasil	138.198	25	2012
Argentina	7.123	12	2011
Bolivia	2.686	24	2011
Chile	s. d.	22	2013
Colombia	24.546	24	2012
Costa Rica	3.285	34	2011
Ecuador	5.509	8	2013
El Salvador	2.011	4	2011
Guatemala	482	10	2011
Honduras	1.227	17	2011
México	38.145		
Nicaragua	s. d.	23	2012
Panamá	3.395	2	2012
Paraguay	175	23	2012
Perú	14.204		
República Dominicana	6.002	27	2011
Uruguay	1.167	12	2012
Venezuela	13.880	28	2011

Fuente: OEA-Alemtamerica. Disponible en línea: <<http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicatorsdetails.aspx?lang=es&indicator=424>>.

para delitos de drogas en un año determinado.¹ En Argentina las autoridades persiguieron o investigaron 23.638 casos (2007); en Chile, 7.466 (2006); en Ecuador, 2.871 (2007); en Perú, 9.597 (2007); en Nicaragua, 1.620 (2006); en Panamá, 3.150 (2006); en México, 74.111 (2008), y en República Dominicana, 3.326 (2006).²

¿Y a qué tipo de traficantes procesan los sistemas de justicia en la región? Una respuesta parcial se obtiene de la encuesta a internos en reclusión. Si bien la muestra incluye solo casos de aquellos que fueron sentenciados y condenados con la privación de la libertad, los montos que traficaban y la cantidad de transacciones que realizaban permiten delinear sus características.

El cuadro v.2 detalla las respuestas de los internos que fueron detenidos por delitos vinculados a estupefacientes. Estos datos refieren a las transaccio-

¹ No incluyen todas, ya que cada país tiene distintas jurisdicciones y policías, y no todas ellas reportan datos. Esta información debe verse como un piso.

² El total de crímenes relacionados con drogas se refiere a "todos los actos intencionales que incluyen la cultivación, producción, manufactura, extracción, preparación, ofrecimiento de venta, distribución, compra, venta, entrega en cualquier término, persecución, envío, envío en tránsito, transporte, importación, exportación, posesión o tráfico de drogas controladas internacionalmente". Disponible en línea: <www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime.html>, sección "Drug Related Crime".

nes que habrían realizado antes del delito por el cual fueron detenidos y detallan la actividad en los seis meses anteriores al arresto. Aunque las preguntas se realizaron en relación con las monedas locales (pesos, reales, soles, etc.), los montos fueron convertidos a dólares para permitir una mejor comparación entre países.

CUADRO v.2. Porcentaje de reclusos encargados de la venta de drogas y monto en dólares en los seis meses anteriores a la detención

	Argentina	Brazil	Chile	El Salvador	México	Perú
Más de una operación por semana	54	73	49	s. d.	83	44
Operaciones diarias	32	55	31	s. d.	s. d.	20
Monto mensual de ventas	177.372	32.889	74.951	2.101	26.246	497.555
Mediana mensual de ventas	1.273	6.435	5.110	69	14.626	402

Fuente: encuesta de internos en reclusión en 2013. Disponible en línea: <<http://www.celiv.untref.edu.ar/contenidos.html>>. Pregunta 1: "En los últimos seis meses, aproximadamente, ¿cuántas veces has participado en transacciones de drogas cada semana?". Pregunta 2: "¿Cuál era el valor promedio de esas operaciones en un mes?".

Cabe mencionar que muchos de los detenidos realizaban transacciones frecuentes. Es importante distinguir entre promedio (media) y mediana. Esta última, que expresa el punto intermedio entre los dos extremos, es para este caso una medida más precisa, ya que la media o promedio contiene los sesgos en los extremos.³ Como se observa, más de un tercio realizaban múltiples transacciones semanales, y las cantidades de ventas mensuales en la mitad de los casos (la mediana) no superaban en Argentina los 1.273 dólares, en San Pablo 6.435, en Chile 5.110 y en Perú los 402 dólares. Claramente, la gran mayoría de los que están presos en estos países no podrían ser considerados traficantes de envergadura. Se trata más bien de un gran número de personas que se encargan de la venta de bajas cantidades (vendedores callejeros o personal de apoyo) y algunas personas que realizaban transacciones muy ocasionales.

Esto puede observarse con mayor nitidez cuando se analizan los detalles del delito por el cual fueron

³ Por ejemplo, en el caso del Perú, un solo traficante que comercializó varios millones de dólares sesga la media hacia un valor de 497.555, cuando todos los demás tuvieron transacciones menores a 10.000. En este caso, el valor de 402 dólares que expresa la persona que está justamente en el medio da una idea más precisa del conjunto de la población.

procesados.⁴ En este caso también se aprecia que quienes han sido detenidos no son en su gran mayoría traficantes o vendedores mayoristas de gran jerarquía, sino un eslabón menor. De acuerdo con la encuesta, en Argentina la mediana del valor del delito que produjo la detención y condena fue de 1.320 dólares; en San Pablo, 343 dólares; en Chile, 3.512 dólares; en El Salvador, 17 dólares; en México, 311 dólares, y en Perú, 1.798 dólares. Se observa claramente que Chile es el país que persigue en promedio los delitos más cuantiosos, pero que en todos los casos los montos no son compatibles con mayoristas o grandes narcotraficantes. La mitad de todos aquellos que están presos por delitos vinculados a las drogas habrían cometido delitos por esas cantidades reportadas o menores. En realidad, y tomando a toda la muestra en su conjunto, 10.000 dólares representa el percentil 86. Esto significa que el 86% de quienes están presos por producción, tráfico o comercialización de drogas fueron sancionados por delitos menores a 10.000 dólares. Solo el 1,8% fueron condenados por delitos mayores a 100.000 dólares.

En resumen, la justicia latinoamericana ha procesado cientos de miles de personas por drogas. En las

⁴ Para evitar omisiones y no inculpar directamente al interno en este caso, se le pregunta: "¿Cuánto dicen las autoridades que usted (vendió, traficó, negoció, etc.) en el delito por el que se lo acusó?"

cárceles de la región, hay al menos cuatrocientos mil reclusos cumpliendo condenas por delitos vinculados a las drogas, y en su gran mayoría refieren a individuos que usufructuaron de la ilegalidad del negocio, pero que son eslabones muy menores en la cadena. La pregunta que merece una profunda reflexión es: ¿por qué ante este nivel de sanciones el negocio del narcotráfico se expande en lugar de reducirse? ¿Por qué ante semejante nivel de castigos el precio de las drogas no solo no crece, como la teoría podría predecir, sino que está bajando? ¿Acaso la aplicación de las leyes no hace suficiente mella en estos mercados ilegales?⁵

3. IMPLICANCIAS

¿Qué implicancias tiene el desempeño del sistema de justicia penal en el negocio de la droga? Este podría ser tema de un extenso tratado. En esta sección solo se presentan algunas líneas que indagan la razón de su escaso éxito.

⁵ En Estados Unidos, la tasa de encarcelamiento creció 11 veces (1.100%) entre 1980 y 2002. En el mismo período, el precio de la cocaína se redujo en un 80% (Reuter y Caulkins, 2011). Claramente, la hipótesis que sostiene que el castigo ejemplar y efectivo incrementa el valor de la droga y, por lo tanto, reduce el consumo no se sostiene con estos datos. En Estados Unidos, mientras subió el castigo, bajó el precio.

La disuasión

Una de las funciones más importantes de los sistemas de justicia penal es la disuasión. Esta se refiere a la capacidad que tiene la autoridad de guiar las acciones de los ciudadanos para que cumplan con las reglas prescriptas frente a las consecuencias adversas que puede ocasionar su violación. Es decir, la disuasión es una suerte de amenaza o más bien una inducción a que los ciudadanos cumplan con las normas.

El aparato de justicia (incluyendo a la policía) tiene la capacidad de arrestar y sancionar a aquellos que infringen las leyes. Esto hace que los individuos que decidan violarlas queden sujetos al castigo. Hay dos dimensiones que definen la efectividad de la disuasión: la capacidad de la detección de la ilegalidad y la severidad de la pena que se impone. Se ha entendido tradicionalmente a la disuasión como el producto de detección multiplicada por el castigo (DXC). Si la probabilidad de ser detectado en la violación de la regla es muy baja, la efectividad de una pena muy severa disminuye. Del mismo modo, si la probabilidad de ser detectado es muy alta pero el castigo es muy bajo, también se diluye el efecto disuasorio. Ambas, la alta probabilidad de detección y penas moderadas o severas, son importantes para que las personas se inhiban de cometer ilícitos. Nótese que la disuasión es siempre una dimensión subjetiva, es decir, lo que las per-

sonas perciben acerca de cómo actúa y castiga la autoridad. Al ser subjetiva, las personas difieren en sus estimaciones acerca de la efectividad de las autoridades. Ante similares probabilidades objetivas de detección, habrá quienes crean que nunca serán detectados en ilícitos y otros que sospecharán que los podrían detectar fácilmente. Los primeros cometerán muchos más ilícitos que los segundos.

El factor que más incide en la disuasión es la probabilidad de detección. Si quien comete un ilícito tiene altas probabilidades de ser detectado, aun con penas moderadas, tenderá a abstenerse de delinquir. Las penas severas (muchos años de cárcel) son inconsecuentes para propósitos de disuasión si las capacidades de detección son bajas. Esta es la mayor debilidad de los sistemas de administración de justicia. Los narcotraficantes eluden con bastante facilidad la detección de sus transacciones, y, por lo tanto, no son disuadidos a evitarlas.

En los países de la región, las policías, los jueces y los fiscales concentran la mayoría de sus esfuerzos en procesar casos del último eslabón de la cadena del negocio. Los vendedores, las "cocinas" que estiran la droga o las que producen versiones baratas del crack, basuco o paco, los transportistas que mueven la droga entre ciudades y regiones, etc. Son pocos los casos en que se desarticulan grandes operaciones y se aprehenden a los verdaderos directores, gerentes, administra-

dores, financistas y "lavadores" de estas transacciones. A pesar de que cada incautación que se realiza constituye una pérdida para los empresarios de la droga, la baja probabilidad de que estos sean identificados, detenidos y procesados les permite rápidamente reconstruir redes y buscar nuevas transacciones. En la región, ninguna de las incautaciones ni la aplicación estricta de las leyes⁶ han provocado un shock de oferta, lo que indica que los emprendedores de la droga logran reemplazar con facilidad las eventuales incautaciones. Es evidente que el masivo encarcelamiento de más de cuatrocientas mil personas en la región no ha logrado ni bajar el tráfico, ni reducir la oferta, ni hacer subir el precio de las drogas.

Un ejército de reserva

¿Por qué las policías, los fiscales y los jueces tienen tan poca efectividad? Una ajustada respuesta parcial indica que las acciones de estos actores se concentran en delinquentes que son reemplazados en muy poco tiempo por "ejércitos de reserva" que toman los lugares de quienes han sido detenidos. Los transportistas, los procesadores de las "cocinas", los vendedores y

⁶ Fuera del caso de Colombia en 2007-2009, véase Castillo, Mejía y Restrepo (2014).

otros ocupan los lugares de quienes fueron capturados porque la demanda de la droga no desaparece y la organización de la oferta no se altera de manera significativa. Es decir, nuevos operadores remplazan a los detenidos porque los ingresos por comercio de drogas se mantienen redituables, y porque hay una gran cantidad de jóvenes y adultos dispuestos a tomar riesgos para participar en este negocio.

Las encuestas de cárceles brindan una aproximación acerca de las características de quienes trabajan en la producción, la venta y el tráfico de droga. Al preguntárseles por qué vendían o transportaban droga, solo entre un 10,2% en Argentina y un 18,9% en México decían hacerlo para tener recursos suficientes para pagar por su propia adicción. La gran mayoría (más de la mitad) admitió que lo hacía porque representaban mejores ingresos de los que podían obtener en otros trabajos. Casi un tercio admitía que lo hacía porque no podía obtener otro trabajo. Sin embargo, los ingresos netos por las transacciones de drogas en un mes promedio no representan sumas muy importantes. En promedio, las personas encarceladas por delitos de drogas ganaban menos de 550 dólares por mes. Estas estimaciones están en línea con el estudio realizado por Levitt y Venkatesh (2000), que sostiene que quienes realizan la gran mayoría de las tareas de venta de drogas no ganan mucho dinero, pero esperan luego ascender en la jerarquía a puestos gerenciales

donde sí se obtienen las grandes ganancias. Por supuesto que muy pocos llegan. Un estudio realizado en las favelas de Río de Janeiro arroja resultados similares (Carvalho y Soares, 2013).

Quienes se involucran en el negocio de la droga (y luego son apresados) tienen en promedio mayor educación, historia laboral y vienen de entornos familiares más estables respecto a los otros reclusos que cumplen condenas por otro tipo de delito. Por ejemplo, el 68,8% de los reclusos por delitos relacionados a la droga habían cursado estudios secundarios, y el 71,2% tenían trabajo un mes antes de ser detenidos, cifras superiores respecto a reclusos encarcelados por otros delitos. Es decir, frente a la presunción generalizada acerca de que las personas que comercializan o producen drogas son adictas o incapaces de sostener trabajos, quienes realmente las comercializan optan hacerlo debido a los beneficios económicos relativos que obtienen. Es evidente que la aplicación de la ley por la autoridad no los ha disuadido.

Algunas conclusiones parciales

Los sistemas de justicia penal no persiguen mayoritariamente a los consumidores ni dedican la mayoría de sus esfuerzos y recursos a los grandes traficantes. Los primeros no son atendidos por la justicia y en el mejor

de los casos pueden ser atendidos por programas sociales o de salud. Los últimos representan pocos casos y son, en general, el foco de unidades especiales de fuerzas de choque (Fuerzas Armadas, policías especializadas, unidades de inteligencia, etc.), que solo una vez realizada la captura se entregan a los responsables a la justicia para su procesamiento. Por lo general, el gran aparato de justicia penal (policías regulares, fiscales, jueces y unidades de apoyo) concentra su labor en estratos medios o bajos de la cadena del mercado ilegal. ¿Cuáles son las implicancias de esta distribución?

En primer lugar, jueces y fiscales son representantes de un sistema reactivo por naturaleza, es decir que solo entran en escena una vez que se consumó un presunto delito. Esto es correcto en tanto responde a la protección de garantías individuales, pero el sistema de justicia penal toma muy pocas iniciativas para prevenir y desarticular empresas criminales. Existen muy pocos antecedentes de que a partir de ciertos descubrimientos de posibles ilícitos, los jueces y fiscales hayan utilizado esta información primaria para profundizar hallazgos y desarticular bandas enteras. Por lo general, el hallazgo de algún ilícito continúa en el procesamiento de las personas indiciadas, sin indagar más alto en la cadena del negocio.

En segundo lugar, la relación entre policías y drogas es muy compleja y cambiante. Existe una larga

tradición de connivencia entre policías y delito. (Caimari, 2013; Frederic *et al.*, 2013; Picatto, 2001; Azaola, 2008), pero también espacios de negociación y hasta de eficacia en la contención del delito. La policía tiene, por lo general, un buen conocimiento de los espacios de circulación de la droga y los toleran o los combaten en distintos momentos. Dado que representan una buena fuente de rentas, la protección de narcos y la connivencia con la droga son moneda corriente en muchas policías. La clave para entender a la policía es determinar si tiene poder de constreñir y limitar la circulación y los efectos violentos del narcotráfico (como, por ejemplo, los casos de la mayoría de la policía de Argentina, de Chile o de San Pablo), o si, por el contrario, han perdido por completo el control de la calle y terminan trabajando directamente para los narcotraficantes (como la policía de ciertos municipios de México, de Colombia, de Guatemala y de Honduras).

Por otro lado, las cárceles no son espacios que ayuden a limitar el efecto nocivo del narcotráfico. Por el contrario, la reclusión potencia el tráfico de drogas. Esto ocurre por varios motivos:

- La inmensa mayoría de los reclusos son liberados entre tres y cinco años después de su detención, es decir, regresan a los mismos espacios con una alta probabilidad de reinsertarse en las mismas prácticas.
- Los internos desarrollan durante su reclusión un espacio de socialización con otros traficantes y comer-

cientes, que les brindan una red profesional de narcotráfico para poder trabajar cuando dejan la cárcel.

- Al salir de la prisión, los internos tienen muchas "deudas" que pagar, en términos de apoyos que recibieron sus familias mientras estaban encerrados o apoyos dentro de la cárcel; por lo tanto, algunos vuelven a realizar lo que mejor saben hacer: el negocio de la droga.

- Dada la alta probabilidad de ser alguna vez apresado (CELIV, 2014 y Lessing, 2010) y la alta tasa de reincidencia (aproximadamente el 42%), los internos desarrollan fuertes vínculos de subordinación hacia los líderes de grupos criminales en las cárceles y quedan vinculados a esas bandas para traficar mientras no están presos.

En resumen, el sistema de administración de justicia penal se ha convertido en una máquina de condenar a infractores en la producción, el tráfico y la comercialización de drogas prohibidas, pero su efecto disuasorio parece haber sido muy limitado.

TERCERA PARTE

ALTERNATIVAS POLÍTICAS FRENTE A LAS DROGAS