

Lucha contra el Narcotráfico en América Latina-Caribe. La Labor de la Organización de Estados Americanos (OEA)

SAGRARIO MORÁN BLANCO

Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, 381 págs.

FRANCISCO JIMÉNEZ GARCÍA

Universidad Rey Juan Carlos, España

En el Resumen Ejecutivo del Informe Mundial sobre las Drogas de 2020, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, en sus siglas inglesas), se hacen importantes reflexiones sobre el panorama internacional en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. En primer lugar, se resalta que esta cuestión sigue siendo una responsabilidad compartida que exige un enfoque internacional concertado en los países de origen, tránsito y destino, pues, pese a la aparición de sustancias psicoactivas inorgánicas, la mayor parte de la demanda de las sustancias con que se trafica sigue estando en los países en los que no se producen las drogas, y la mayor parte de los ingresos se generan en los países de destino. Por otra parte, se constata que si bien en el actual contexto mundial, el problema de la lucha contra las drogas y su fiscalización nunca ha tenido una vertiente tan internacional, sin embargo, su eficacia apenas se mide a nivel mundial. Cuando se ha pedido a los Estados partes en los tratados internacionales que evalúen la cooperación internacional, “las respuestas se han mantenido constantes pese a la evolución del mercado internacional de las drogas, de lo que se desprende que es necesario crear instrumentos mejores para seguir los progresos en materia de cooperación internacional a lo largo del tiempo, a fin de evaluar con más rigor las enseñanzas extraídas y los obstáculos que a la larga podrían entorpecer la cooperación y restarle eficacia” (pp. 12-13).

Pues bien, una evaluación de rigor, global y holística de las enseñanzas extraídas, de los progresos alcanzados y de los obstáculos existentes supone el brillante trabajo que nos presenta, en la monografía objeto de esta revisión, la profesora Sagrario Morán Blanco, Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Desde distintas perspectivas analíticas y con gran maestría en el manejo de una abundante bibliografía y documentación, la obra nos sumerge en la compleja realidad del continente americano relativa a la “Lucha contra el narcotráfico en América Latina-Caribe y la Labor de la Organización de Estados

Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 7, No. 1, (2021), pp. 161-166.
<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.13.11>

Americanos (OEA)”. Además, el dominio de un estilo periodístico, origen de la formación académica de la autora, permite a los lectores de esta monografía mantener en todo momento el interés pasando desapercibidos los imprescindibles datos, cifras y documentación que jalonan la obra y que resultan fundamentales e imprescindibles en cualquier trabajo de investigación que se precie.

No obstante su título, el presente libro no se centra exclusivamente en la lucha contra el narcotráfico ni, en el fondo, supone su objetivo esencial. El título constituye en realidad una sinécdoque, la explicación de una realidad general, compleja y poliédrica, a través de una parte del todo. Tomando como referencia e hilo conductor la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, la autora nos presenta con meridiana claridad determinados rasgos (que no únicos ni exclusivos) del contexto social, político y económico de América. Pero no de una América monolítica, sino de un continente diverso y complejo deteniéndose en las singularidades nacionales de sus distintos Estados y en la individualidad de los distintos grupos u organizaciones delictivas que operan en la zona y que han dotado, a su pesar, de cierta identidad mediática al continente, desde los cárteles narcotraficantes de Colombia y México a los Maras de Centroamérica o las pandillas juveniles de Brasil. Como se indica en el sentido Prólogo firmado por J.L. Soberantes Fernández, Catedrático de la Universidad Autónoma de México y antiguo Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México, “desde hace tres décadas dos cánceres corroen el vigoroso cuerpo latinoamericano y caribeño: el crimen organizado y el narcotráfico. Estos tiranos de mil rostros han arrebatado a los habitantes de estas tierras el derecho fundamental de vivir tranquilos y libres en sus propios hogares (...) El trabajo de Sagrario Morán Blanco que aquí se presenta es una lectura imprescindible para quien desea no solo acercarse, sino comprender el complejo panorama sociopolítico en que se han expandido el crimen organizado y el narcotráfico en nuestra región. Estos dos términos se han vinculado tanto en los últimos lustros que muchas veces se cree a uno como corolario del otro. Pero la exposición de Morán, acertadamente, se inicia con la delimitación de ambos conceptos y la manera en que históricamente se han combinado” (p.17).

El armazón fundamental del libro aparece dividido en dos partes que se corresponden con la dualidad ínsita en el título del libro, sin olvidar los elementos del andamiaje que suponen las notas previas, el prólogo, unas sólidas y comprensivas conclusiones y el apartado dedicado a la bibliografía. Ambas partes se estructuran en distintas secciones o capítulos dotándose cada una de ellas de una identidad propia y diferenciada. La Primera Parte se refiere al *narcotráfico en América Latina y el Caribe: causas, conexiones con otros delitos y consecuencias*. En su Introducción se efectúa una clara distinción entre los conceptos de crimen organizado y de narcotráfico, asuntos de dimensiones inconmensurables, situándolos en el plano de la seguridad. A pesar de que la autora reconoce que es bastante difícil asumir con precisión una definición del concepto de crimen organizado que sea aceptada por todos los Estados y organizaciones internacionales, entiende que el crimen organizado es identificado en virtud de dos características fundamentales. La “primera se refiere a la amenaza o el uso de la fuerza para sus actividades y la segunda característica tiene que ver con el empleo de la corrupción como herramienta principal para debilitar las capacidades del Estado e incrementar la impunidad de sus acciones” a lo que habría que añadir “la transnacionalización del crimen” (p.33). Indudablemente, dentro del crimen organizado se encuentra el narcotráfico que no deja de ser la expresión más fidedigna de la delincuencia organizada en el espacio latinoamericano-caribeño, representado el gran reto a resolver. Como se indica en la obra, el narcotráfico se ha convertido en un gran negocio

financiero (según los Informes de la UNODC, los ingresos anuales provenientes de las drogas en el espacio latinoamericano ascienden a alrededor de 150.000 millones de dólares –poco menos de la mitad del volumen mundial– aunque otras estimaciones son más bajas, y en la región latinoamericana se produce casi la totalidad de la cocaína del planeta, así como importantes cantidades de cannabis, drogas sintéticas e incluso heroína), así como en un gigante ingobernable que no para de aumentar su poder, que penetra en los cuerpos y las instituciones del Estado y es responsable de unos niveles de violencia muy elevados. Todo ello sin querer subestimar, en modo alguno, el rol que tienen otras manifestaciones del crimen organizado en América Latina y el Caribe entre las que destacan: el blanqueo de capitales, la trata de seres humanos, el tráfico de armas, municiones y explosivos o incluso la minería ilegal (pp.44-46). En correlación con lo anterior y dentro de este apartado, se hace referencia a los “Factores sustanciales que fomentan el Narcotráfico en América Latina y el Caribe” entre los que destacan la pobreza, la desigualdad y el contexto socioeconómico, así como la debilidad de las instituciones estatales. De hecho y como consecuencia de la retroalimentación de estos factores como causa y efecto, el tercer capítulo de esta Primera Parte se refiere a las *Consecuencias del narcotráfico en el espacio latinoamericano-caribeño* centrándose en los costes políticos, económicos, ambientales y sociales del narcotráfico, así como en la corrupción. Respecto al ámbito económico se indica que al margen del boyante negocio existente tras el narcotráfico (negocio lucrativo para productores, transportistas y distribuidores), se trata de una “actividad ilícita que origina impactos económicos nefastos en los países en los que actúa al reducir las posibilidades de desarrollo e inversión exterior, provocar caídas en el valor de las propiedades (terreno y vivienda), acelerar la espiral inflacionaria y provocar la práctica desaparición de la actividad turística, precisamente por los niveles de violencia que desencadena. En otros supuestos, los efectos negativos están más relacionados con los impactos indirectos, producto de la respuesta al narcotráfico que proporciona el Estado, como es el caso de la asignación de recursos para su combate y la erosión de la legitimidad” (p.106). Desde la perspectiva ambiental, se recuerda que “el deterioro y progresiva desaparición de los bosques es uno de los grandes impactos ambientales que ocasiona el ingente cultivo de coca, por ejemplo, en el caso de los países andinos, con el consiguiente incremento de uno de los fenómenos que, con toda seguridad, más afectan al cambio climático, es decir, el calentamiento global producido como consecuencia de la quema de millones de árboles, actores claves para la reducción de los gases de efecto invernadero, entre ellos el CO₂” (p.111).

Completan esta Primera Parte, otros dos capítulos. El primero de ellos se refiere a los *Aspectos más destacados de la evolución del narcotráfico en América Latina y el Caribe* donde se examinan las diferentes facetas que presenta esta actividad en el continente americano (productor ilícito de drogas; ruta de tránsito del tráfico ilícito de drogas; mercado de drogas y consumo) incidiéndose sobre las distintas rutas empleadas y cómo éstas han evolucionado modificando la fisonomía y semblanza de los Estados afectados (en particular, México, El Salvador, Honduras y Guatemala) *relativamente* tranquilos hasta la irrupción de los cárteles, bandas y pandillas relacionadas con el tráfico de drogas. En íntima conexión con esta realidad, el último de los capítulos se refiere a *La violencia y la inseguridad ciudadana: consecuencia primordial del narcotráfico y de la proliferación y actuación de las maras en la región latinoamericana*. Como se recuerda en esta monografía, América Latina y el Caribe es la región más violenta del mundo, con la mayor tasa de homicidios por cada cien mil habitantes. Una violencia generada por actores de carácter no estatal o dentro de lo que se denominan amenazas no convencionales a la seguridad. Situación que contrasta con la baja intensidad de los conflictos internacionales en América Latina y el escaso impacto que tiene el terrorismo

en esta región. A diferencia de lo que sucedía en épocas pasadas, marcadas esencialmente por la violencia política derivada de los conflictos armados internos (sin olvidar que algunos países viven todavía situaciones de posconflicto y que las guerras civiles de la de las últimas décadas del siglo XX que sufrieron muchos de estos países dejaron sociedades traumatizadas por la violencia), en la actualidad la *nueva violencia* latinoamericana es de carácter civil y está estrechamente vinculada a causas múltiples y complejas (pp.129-132). Este capítulo se cierra con un exhaustivo análisis de la situación de la violencia en Brasil y la proliferación de las Maras en Centroamérica.

La Segunda Parte de la obra se refiere a la actuación institucional para hacer frente a los distintos retos y consideraciones expuestos en la Primera Parte. Se trata de lo que se ha denominado la actuación multinivel: desde los planos nacionales hasta los distintos modelos de cooperación interestatal, multilateral e internacional en América Latina, aun cuando aparece especialmente centrado el estudio en la acción de la Organización de Estados Americanos. Desde la perspectiva de la actuación estatal se examinan las distintas políticas adoptadas. Así se efectúa un análisis crítico de aquellas que responden a un endurecimiento radical de las actuaciones (*política de mano dura*), entre las que se incluyen la progresiva militarización de las Fuerzas de Seguridad del Estado y la implicación del Ejército en materia de seguridad ciudadana; el endurecimiento de la vía penal con la aplicación de nuevos tipos penales como, por ejemplo, la “asociación ilícita” o “pertenencia a organización criminal” (especial interés tiene el apartado dedicado a las leyes antimaras aprobadas por distintos países centroamericanos, pp.204-208); o la adopción de medidas políticas que van desde la legalización de la venta de armas a civiles hasta la inmunidad para los policías en servicio. La autora concluye que las medidas que definen esta cultura de política autoritaria han generado “una sensación de impunidad que con el tiempo no solo potencia la percepción de debilidad de las instituciones y del Estado de derecho sino que, también, refuerza la ilegalidad en las sociedades...La utilización del Ejército y de otras políticas conocidas como de mano dura en la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico buscan resultados inmediatos pero, sin embargo, no se centran en las causas estructurales ni en las cuestiones de la prevención. En efecto, estas políticas descuidan lo que la CIDH llama medidas dirigidas a prevenir y hacer frente a las causas subyacentes de la violencia, es decir, la necesaria adopción de instrumentos de carácter jurídico, político y cultural, además de la creación y/o adecuación de la institucionalidad necesaria para promover la prevención de la violencia contra los grupos más vulnerables de la sociedad” (pp.179-189).

Junto a estas políticas de carácter securitario, se analizan otras de más calado socio-estructural que pretenden hacer realidad el “derecho a vivir sin violencia” como un derecho que no solo se refiere a la violencia física, sino también a la violencia estructural relativa a la inequidad, la pobreza y la exclusión social. A tal efecto se destaca que “es un hecho objetivo completamente contrastado que la combinación de jóvenes excluidos laboralmente, escasa educación y nivel cultural, y familias desarticuladas crean un caldo de cultivo propicio para el surgimiento y expansión de bandas criminales y, en particular, para la acción delictiva en el campo del narcotráfico” (p.222). Especial relevancia se hace sobre a la legislación en materia de educación y de integración laboral respecto a los jóvenes, así como a las medidas tendentes a reducir la sobrepoblación carcelaria y a las reformas penales e institucionales para revertir las situaciones de impunidad, lo que supone fortalecer la investigación criminal y agilizar la justicia penal. De nuevo se insiste en que resulta fundamental diferenciar entre las distintas conductas integrantes de la criminalidad organizada pues “no se debe aplicar el mismo enfoque a la hora de combatirlos. De hecho, resulta ineficaz la homogeneización de la respuesta a los diversos

tipos de criminalidad, además de ser éticamente reprochable”. Si a los jóvenes que han quedado fuera del sistema educativo y del mercado de trabajo y, por lo tanto, se encuentran en una situación de altísima vulnerabilidad, se les aplica el mismo enfoque que al crimen organizado, solo se empeorarán las cosas (p.215).

El tercer capítulo o sección de esta Segunda Parte se dedica a los *marcos de la cooperación interestatal y multilateral en la lucha contra el narcotráfico* donde se examinan, en primer lugar, las acciones dirigidas a establecer relaciones bilaterales o multilaterales restringidas entre los Estados de América Latina y el Caribe u otros actores extra regionales que, aunque tienen una significación puntual, llegan a ser instrumentos útiles para combatir las actividades delictivas que derivan del narcotráfico, a pesar de algunos ejemplos que contradicen tal afirmación como es el caso de la situación que tiene lugar entre los países de la triple frontera amazónica (Brasil, Bolivia, Colombia y Perú) que, con seguridad, no es la más adecuada para combatir el avance del crimen organizado y la creciente demanda de drogas en el mercado brasileño (p.234). Los siguientes niveles examinados dentro de esta sección se refieren a la implantación de planes específicos entre Estados en la lucha contra el narcotráfico (el Plan Colombia; la Iniciativa Mérida en México y la Iniciativa Regional de Seguridad para Centroamérica); las medidas de cooperación adoptadas en el seno de los esquemas de integración latinoamericanos (La Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR; La Comunidad Andina de Naciones, CAN; y el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA) y en la Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN); y finalmente las relaciones entabladas entre América Latina y otras regiones, en particular, con la Unión Europea y, más recientemente, con África.

Esta Segunda Parte se completa con un prolijo estudio acerca de las distintas etapas de actuación y de las iniciativas adoptadas en el seno de la OEA. Con antelación a la adopción de los sistemas convencionales e institucionales de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (la Convención de Palermo de 2000) y contra la corrupción (Convención de Mérida de 2003), en el marco de la OEA adquieren un protagonismo decisivo el entramado institucional encarnado y proyectado por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM). Asimismo, se destaca la labor del Observatorio Interamericano (OID) como sistema de alerta temprana ante la fabricación de nuevas drogas, nuevos métodos de consumo y elaboración de sustancias ilícitas, y cambios en las modalidades, rutas, y técnicas en el tráfico y comercio, y de la Comisión Global de Políticas de Drogas (CGPD) cuyo propósito será realizar cambios de gran alcance centrados no solamente en promover alternativas al encarcelamiento de los consumidores y en dar mayor proyección a los programas de salud pública al uso de drogas, sino también en la *descriminalización y experimentación de regulaciones legales*. Precisamente el debate sobre la legalización de drogas, en particular el cannabis, centra una parte importante del examen de las estrategias asumidas en esta Organización y por parte de algunos Estados (Uruguay, Canadá y EEUU), estrategias que han supuesto un cambio de paradigma en la lucha contra el narcotráfico y la cooperación internacional basado en la evidencia y sustentado también en principios de salud pública, seguridad y respeto por los derechos humanos, sin que se pueda afirmar por el momento que tal cambio de paradigma haya generado, sin embargo, un amplio consenso a nivel regional ni universal (pp.290-308).

En definitiva, esta monografía supone una gran aportación para la comprensión y clarificación del fenómeno del narcotráfico en el contexto de la criminalidad organizada transnacional y dentro del entorno político, social y económico de América Latina-Caribe,

no solo desde la perspectiva nacional, sino también desde la óptica de los esquemas multilaterales de cooperación e integración latinoamericanos con especial atención a la labor de la OEA. La alta cualificación investigadora de la Profesora Morán Blanco queda demostrada no solo por el dossier imprescindible que nos presenta, sino por también por las reflexiones doctrinales y los apuntes políticos que intercala a lo largo de su estudio. No nos queda más que felicitar a su autora por este magnífico libro que viene además a potenciar la trayectoria académica y científica del Centro de Estudios de Iberoamérica (CEIB) de la Universidad Rey Juan Carlos.

NOTA SOBRE EL AUTOR:

Francisco Jiménez García es Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Correo electrónico: francisco.jimenez@urjc.es