



FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL

Serie Centroamérica

SISTEMAS DE JUSTICIA, FISCALIZACIÓN INTERNACIONAL Y LAS POLÍTICAS DE REINSERCIÓN SOCIAL FRENTE AL TRÁFICO ILEGAL DE DROGAS



Diseño de portada Ayerim Villanueva de Ocho y Medio Audiovisual



La portada de esta publicación ha sido diseñada utilizando los recursos de Lightspring/Shutterstock.com

Diagramación e impresión en San José, Costa Rica
Impresión: Grafos S.A.

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Sistemas de Justicia, fiscalización internacional y las políticas de reinserción social frente al tráfico ilegal de drogas¹

Abstract: *En el análisis del delito del narcotráfico en la esfera de la criminalidad organizada, se propone transitar de una tendencia proclive a lo jurídico y judicial a una que implique una comprensión más integral, inter y multidisciplinaria del fenómeno, en donde el consumo debe ser un asunto de salud pública, y por lo tanto no debiera ser penalizado. Este documento plantea como argumento central que los propulsores de las políticas prohibicionistas ligadas a la punición pareciera ser que carecen de una rigurosa y clara lectura sociológica, criminológica, política, económica, sanitaria y tecnológica de los tiempos. Esto hace necesario abrir un debate serio, basado en evidencia empírica, en el que se pongan sobre la mesa los resultados de la aplicación de dichas políticas. Este ejercicio debe estimar el coste que ha significado contribuir, desde la prohibición y penalización, a la saturación de los sistemas judicial y penitenciario que a su vez ha traído consigo graves violaciones a los derechos humanos.*

INTRODUCCIÓN

En la región centroamericana ocurren otros delitos asociados a las estructuras criminales relacionadas al narcotráfico, como la trata de personas; tráfico de órganos, y de armas, que ponen en riesgo, incluso, la seguridad pública de los Estados. El “sicariato” y las ejecuciones extrajudiciales vinculadas a la criminalidad organizada son una demostración del ejercicio violento de poder por el control territorial y de los mercados ilícitos.

Voces de alerta reconocen un aumento de la violencia derivada, entre otras cosas, de la creciente fragmentación de los grupos de la delincuencia organizada, una mayor presencia de armas de fuego y el nuevo papel del país en el mapa de las drogas a nivel regional. Ese nuevo rol, hace que narcotraficantes, contraten bandas criminales locales, para protección de los cargamentos de droga, y que el pago sea en especie en vez de hacerlo en moneda. Con esta modalidad se incrementa la cantidad de drogas disponibles en el territorio (Risquez, 2018: s/p).

En el informe “Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una Evaluación de las Amenazas” (ONODC, 2012: 11), se concluye que no es el flujo de droga el que determina la violencia, sino los enfrentamientos violentos entre grupos de narcotráfico, pujando por el control territorial y el negocio ilícito de la droga. El problema mayúsculo es que los gobiernos tienen escasa capacidad para evitar la infiltración de

¹ Basado en artículo de investigación de Ana Margarita Castillo Chacón “Legislación, sistemas de justicia y políticas públicas frente al delito de narcotráfico en Centroamérica”, parte de la colección sobre el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica, abordaje desde las Ciencias Sociales, FLACSO SG, 2020

la criminalidad organizada. Los datos que se exponen en diversos documentos para elaborar análisis tampoco reflejan con exactitud la magnitud del problema de la violencia producto de la criminalidad organizada. Los datos y estadísticas que ofrecen los países de la región, respecto del impacto del narcotráfico en la violencia y su incremento, tienen serias deficiencias, no están actualizados, y tampoco se encuentran estandarizados. La recopilación de estos difiere entre instituciones del propio país.

Tratados para la fiscalización internacional de drogas vs. tendencias de despenalización

En 1968 la Organización de las Naciones Unidas creó la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) para informar sobre el cumplimiento de los países en la prohibición de la distribución ilícita de drogas y el tráfico. En sus informes reconocen que no ha habido incrementos importantes en el consumo de drogas prohibidas, al compararlos con el crecimiento poblacional, pero sí ha habido incremento de muertes violentas por razones de la criminalidad asociada al narcotráfico. La información de esta naturaleza es un déficit en los países centroamericanos, es casi imposible localizar sistemas de información actualizada y estandarizada sobre el tema del consumo de drogas y además, que se encuentren disponibles para la consulta ciudadana. Por tal motivo, la recurrencia a información alternativa es la opción para elaborar análisis sobre el tema en cuestión.

Desde la perspectiva de las políticas despenalizantes, se identifican algunas propuestas. Por un lado, está la iniciativa “Calcula los Costos”, lanzada en 2011, en la cual se “exhorta a los gestores de políticas a reconsiderar los costos de mantener el régimen actual, comparándolo con alternativas que podrían lograr mejores resultados” (Informe Mundial Alternativo, 2011: 4). En el continente americano, los países que han analizado y asumido modificaciones a las reglas prohibicionistas de drogas inherentes a los Convenios de Fiscalización, son, algunos estados de los Estados Unidos de América, México, Brasil, Argentina, Chile y Uruguay.

A la fecha, la discusión sobre el tema de las drogas en Centroamérica pareciera inclinarse por seguir alimentando la política de fortalecer su combate. Esto implica penas más severas y muy poco cambio para implementar mejoras en los sistemas penitenciarios. En correspondencia con esto, desde las políticas de seguridad los países continúan reforzando la represión, embolando a la ciudadanía al hacerles creer que disminuirá la violencia.

El supuesto de que, con las reformas judiciales, se alcanzarían mejores sistemas de justicia y de seguridad, no ha resultado en decrementos importantes de la criminalidad y la violencia. Por el contrario, más bien han ido al alza en los últimos años, fundamentalmente, en países como Guatemala, El Salvador y Honduras. Esta situación, la han sabido aprovechar mandatarios de turno, políticos y legisladores ofreciendo recrudecer las penas y aprobar leyes más drásticas. La salida del ejército a las calles, las políticas de “mano dura”, o “cero tolerancia” y la construcción de más cárceles se incluyen en el menú de la respuesta violenta por parte de los Estados.

Desde una mirada crítica a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, se considera que, pese al reconocimiento de la legalidad para la persecución y juzga-

miento de los integrantes de las estructuras criminales, no deja de ser cierto que a las autoridades se les otorga márgenes amplios de discrecionalidad en la ejecución de algunas acciones. La Convención es el paraguas bajo el cual se cobijan otras leyes que sustentan la persecución penal en contra de la delincuencia organizada. En tal caso los países Centroamericanos han aprobado leyes especiales y en sus códigos procesales también han incluido la lucha contra el crimen organizado, el lavado de dinero y otros activos, y se autorizan operaciones encubiertas,² entregas vigiladas, y/o controladas, vigilancia y seguimiento.

Existe un “Convenio Centroamericano para la Protección de Víctimas, Testigos, Peritos y demás Sujetos que Intervienen en la Investigación y en el Proceso Penal, particularmente en la Narcoactividad y Delincuencia Organizada de 2007”.³ Destaca en este convenio, la cooperación entre los países signatarios (Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), para que, en el marco de su legislación local, dispongan la reubicación y protección de manera temporal o permanente a personas de otros Estados; el intercambio de información y experiencias, y promover el uso de nuevas tecnologías. En el proceso penal, la investigación criminal, se nutre de la información recolectada de víctimas y otros actores, tales como, colaboradores eficaces o testigos protegidos. En la práctica, sin embargo, todavía prevalecen debilidades estructurales, legales, gerenciales y procedimentales para que la protección sea integral y sostenida, y la asistencia alcance para apoyarles en la reconstrucción de sus vidas cuando sea necesario.

Sistemas Penitenciarios y las políticas de reinserción social

En cuanto a los Sistemas Penitenciarios y las políticas de reinserción social en los países Centroamericanos, se encuentran actualmente en crisis. La evidencia más elocuente es la sobrepoblación carcelaria, resultante de la aplicación de políticas favorecedoras del encarcelamiento⁴, el incremento de sentencias condenatorias y de las reformas a los códigos penales y procesales. Influye también el surgimiento de nuevas figuras delictivas sancionadas en leyes especiales. Y a veces, una suerte de complacencia o temor de los juzgadores a la demanda social, que exige cárcel en vez de medidas sustitutivas, empujadas por las políticas de seguridad de mano dura.

Es de reconocer que hay avances legislativos, y que se han diseñado políticas públicas en consonancia con ello. Los países reportan importante desarrollo en la investigación criminal contando con investigadores criminales mejor formados, pero hay una deuda pendiente en desarrollar los sistemas de justicia y las cárceles de una manera articulada, sistémica e

² Es común para los países Centroamericanos que la investigación criminal descansa en el Ministerio Público respectivo, lo cual quiere decir que esta entidad es la responsable de la dirección de la investigación en el proceso penal y de ejercer la acción penal en nombre del Estado.

³ Suscrito en la ciudad de Guatemala, el 11 de diciembre de 2007.

⁴ Estas abrieron la puerta para que las fuerzas policiales llevaran a cabo grandes redadas de jóvenes integrantes de las llamadas “maras”, incluso bajo sospecha de la comisión de delitos. Para evitarse problemas, las autoridades les ubican en grupos afines en las cárceles. Sin importarles que esta medida fortalece su estructura de poder. El deterioro en la infraestructura y los servicios, la falta de controles, el ocio y abandono hace que estos grupos continúen fortaleciendo sus prácticas delictivas.

integral, con recurso humano profesionalizado que responda a una meritocracia de la gestión pública. Las reformas judiciales, sin incluir a los sistemas penitenciarios, son vacías.

Paralelamente al incremento de población carcelaria se observa un deterioro de la infraestructura, los servicios y en sus condiciones de vida. Como grupo las personas reclusas pertenecen a los seres humanos más oprimidos, discriminados, excluidos y vulnerables. En tales ambientes la efectividad de los regímenes progresivos, de rehabilitación o reinserción, se encuentra en franco deterioro y sus escasos resultados son puestos en tela de duda. Uno de los efectos más graves, producto del abandono en el cual se encuentran las cárceles, es el autogobierno. Es la pérdida absoluta, por parte de la autoridad del control de los centros carcelarios.

La eficiencia en la persecución penal debe medirse en función de la cantidad de personas detenidas, consignadas y remitidas a prisión preventiva. La institucionalidad debe priorizar los derechos de los imputados. Por otro lado, algunos permanecen en prisión preventiva mucho más tiempo del que se establece en los códigos penales, según el delito por el que se les acusa. Es el caso, que, si se hallase inocente a la persona, esta permaneció detenida sin justa razón. Y no hay posibilidades de que el Estado repare el daño proferido.

Consideraciones finales y recomendaciones

Atreverse a formular recomendaciones sobre el combate al narcotráfico, no es tarea sencilla. El tema compone gran cantidad de variables e indicadores. Una reflexión importante es que el delito de narcotráfico no se resuelve con políticas de mano dura, ni con militarizar la seguridad. Esta última es tan peligrosa como la criminalidad organizada. Hay que tener presente que la militarización es una forma de pensamiento y modelo de vida afín a la violencia y contrario a los derechos humanos, al buen vivir y a la paz social. Esto no debe confundirse con la profesionalización de los Ejércitos cuya función básica es la defensa de las fronteras; no más, no menos.

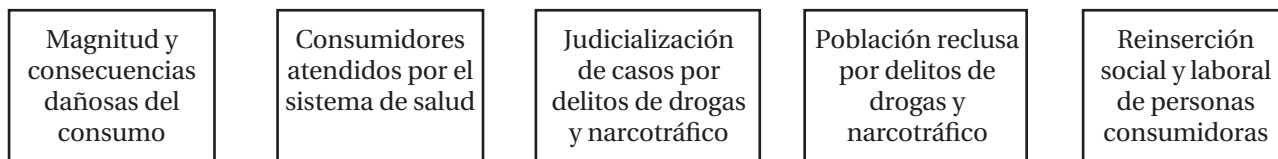
Para un abordaje adecuado del tema, el interés fundamental debería estar puesto en las políticas de desarrollo integral, para resolver los grandes problemas sociales de exclusión, pobreza y desigualdad de los ciudadanos más vulnerables de los países. Debe ser prioridad de los Estados combatir la criminalidad organizada, a través de la política criminal, la persecución penal y la investigación criminal.

Los Estados deben reconocer el déficit que tienen en cuanto a información. Hay una grave ausencia de datos actualizados, estandarizados y disponibles de manera transparente sobre el tema del narcotráfico y de la población consumidora.

Además, se hace cada vez más necesario impulsar un debate serio en Centroamérica sobre el tema de drogas, que pasa por construir un liderazgo regional legítimo con los jefes de Estado, integrado a manera de Consejo Directivo de carácter político con los mandatarios de los países. Incluiría representantes ministeriales y secretariales de alto nivel. Estos serán responsables de preparar documentos que den cuenta del estado de la

cuestión, según la institución pública que representen. Los análisis deben reflejar los costos de las políticas prohibicionistas y estimaciones de los costos que tendría la despenalización y el fortalecimiento de los sistemas de salud. Se invitará a integrar el Consejo Directivo a representantes de los otros poderes del Estado y del sistema de justicia y penitenciario. Se observará equidad de género y étnica. En este nivel, por su carácter político, se tomarán decisiones.

Diseñar y poner en marcha mesas de análisis sobre el tema. Para ello el Consejo Directivo convocará a través de sus ministros y secretarios a líderes locales, expertos, centros de investigación, iniciativa privada, iglesias, personas consumidoras y otros. Los análisis incluirán los niveles: local, nacional, regional e internacional. Los integrantes de este nivel recibirán permanentemente retroalimentación por parte de personas expertas sobre los temas a debatir. Analizarán las posiciones políticas de los países respecto del tema de drogas. Las ventajas y desventajas de la política de combate a las drogas y de la política de despenalización. Contarán con información sobre los costos de las políticas prohibicionistas. Este nivel es técnico. Para los análisis se tomará en cuenta, como mínimo:



En cada país, se integrarán equipos de profesionales (teniendo en cuenta la equidad de género y étnica) conformados por sociólogos, criminólogos, criminalistas, economistas, abogados, antropólogos, abogados y otros expertos en los temas de criminalidad organizada, violencia, drogas y narcotráfico y en derechos humanos. Estos asesorarán a los integrantes del Consejo Directivo. Estarán enlazados con sus homólogos de otros países. Para no erogar cuantiosos gastos se buscarán alianzas con las universidades y centros de investigación de los países. Mantendrán comunicación constante de país a país a través de conferencias virtuales u otras modalidades.

Identificar los nudos problemáticos de los sistemas públicos que juegan roles importantes en el tema de drogas (Sistema de Salud Pública, Sistema Educativo, Sistema de Justicia, Ministerio de Gobernación y Sistema Penitenciario).

Diseñar y poner a funcionar mecanismos estandarizados de recopilación de información sobre el tema de drogas y de personas privadas de libertad por asuntos de drogas con información actualizada, suficiente y sistematizada compartida entre sí por los países. Las bases de datos que se construyan deben establecer los costos que han implicado el tema de drogas y su combate por país. Se identificarán los proyectos de prevención y tratamiento del VIH/SIDA y de la dependencia a las drogas, tanto de personas libres como quienes guarden prisión y su impacto en los usuarios.

Evaluar a nivel regional el uso, aplicación y resultados de las políticas que integran la política criminal: la política penal, la política de persecución penal, la política de investigación criminal, la política judicial y la política penitenciaria referidas al tema de drogas.

Diseñar y poner en marcha una campaña de comunicación dirigida a la población. Esta es muy importante porque si no se comunican los avances de la discusión se abre la puerta a la especulación. Involucrar a la ciudadanía es una tarea por demás compleja especialmente en países altamente conservadores, pero indispensable. Por tal razón, la información que se difunda deberá comunicarse pedagógicamente tomando en cuenta las características culturales de las regiones desde el nivel local, nacional y regional.

BIBLIOGRAFÍA

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo)*. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.

Sistema de la Integración Centroamericana (2007). *Convenio Centroamericano para la Protección de Víctimas, Testigos, Peritos y demás Sujetos que Intervienen en la Investigación y en el Proceso Penal, particularmente en la Narcoactividad y Delincuencia Organizada*. Disponible en: https://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=conv_20839_2_25012008.htm.

Count the Costs of the War on Drugs (2011). *El Informe mundial alternativo sobre drogas. Calculando los costos de la guerra contra las drogas*. Resumen Ejecutivo. 2da. Edición. Pág. 4. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/Civil/Count-the-Costs-Initiative/AWDR-exec-summary-Spanish.pdf>.

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefaciente (2018). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes*. Disponible en: https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2018/Annual_Report/Annual_Report_2018_S.pdf.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012). *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe*. Una Evaluación de las Amenazas. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf.

Risquez, Ronna (2018). *Perfil de Costa Rica*. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-costa-rica/> Visitado en 8/08/2019.



FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en Costa Rica