

Rehabilitating the war on drugs

Central America and the legalisation debate

Rehabilita la guerra contra las drogas

América Central y el debate de la legalización



open briefing
the civil society intelligence agency

Chris Abbott
Joel Vargas

April 2012

English/Español

Published by Open Briefing, 4 April 2012. Revised edition published 11 April 2012.

Open Briefing
27 Old Gloucester Street
Bloomsbury
London WC1N 3AX
United Kingdom

Copyright © Open Briefing Ltd, 2012. Some rights reserved.

This briefing is licensed under a Creative Commons BY-NC-ND 3.0 licence, which allows copy and distribution for non-profit use, provided the authors and Open Briefing are attributed properly and the text is not altered in any way.

Chris Abbott is the founder and Executive Director of Open Briefing. He is an Honorary Visiting Research Fellow in the School of Social and International Studies at the University of Bradford and Honorary Sustainable Security Consultant to Oxford Research Group. Chris is also an independent consultant and freelance writer, and the author of two books on security and politics.

chris.abbott@openbriefing.org

Joel Vargas is a Contributing Analyst at Open Briefing and the founder and Director of Sales & Operations at Contingent Security Services. He is a Latin America intelligence specialist and political adviser with over 20 years' experience in risk management, law enforcement and intelligence. Joel is currently a Crime Prevention Coordinator with a police department in the Chicagoland area.

joel@contingentsecurity.com

Open Briefing is the world's first civil society intelligence agency; an accessible platform for insight and analysis on key defence, security and foreign policy issues. We provide open source intelligence assessments and independent security briefings, so that a better informed civil society can properly engage with peace and security debates and influence positive policy developments in these areas.

www.openbriefing.org

Open Briefing gratefully acknowledges the support of the Marmot Charitable Trust, the Polden-Puckham Charitable Foundation and the Network for Social Change for making the publication of this briefing possible. The authors would like to thank Hamit Dardagan, Sandra Guevara, Martin Quadroy, Jane Shahi and Benjamin Zala for their comments on an earlier draft of this briefing.

Rehabilitating the war on drugs

Central America and the legalisation debate

Rehabilita la guerra contra las drogas

América Central y el debate de la legalización

Chris Abbott and Joel Vargas

Contents

Summary for policymakers	1
Introduction	2
Mexico's control paradigm	3
Guatemala calls for debate	3
Maintaining the status quo	5
A sustainable security strategy	5
Conclusion	8
References	9

Índice

Resumen para los legisladores	11
Introducción	12
El paradigma de control de México	13
Guatemala solicita un debate	13
Mantener el status quo	15
Una estrategia de seguridad sustentable	16
Conclusión	19
Referencias	20

Summary for policymakers

1. The focus of the illicit drugs trade in the Americas has shifted over the years from Colombia to Mexico and now, increasingly, to the Northern Triangle of Guatemala, El Salvador and Honduras.
2. The standard response is an attempt to control the drug cartels with military force and robust law enforcement.
3. This 'war on drugs' threatens the economic and social fabric of many countries in the Americas and often only shifts the problem on to neighbouring countries.
4. On 14 February 2012, Guatemalan President Otto Perez Molina, made the surprise announcement that he wanted to open a regional debate on the legalisation of drugs.
5. The announcement has received mixed responses from Latin American leaders and the United States has made its opposition clear.
6. It is likely that Molina's announcement is part of Guatemala's ongoing attempts to persuade the United States to resume military aid to the country but the initiative could gain momentum if other leaders choose to support it.
7. Central American leaders and representatives met in Antigua, Guatemala, on 24 March 2012 to discuss the issue, though no consensus position was reached. The debate will likely continue at the Summit of the Americas in Cartagena, Colombia, on 14-15 April 2012.
8. Such a debate could form the foundation of an integrated, multi-faceted 'sustainable security' alternative to the war on drugs, which would include:
 - **Decriminalising** some drugs and **legalising** others in a staged process.
 - **Separating the law enforcement and military elements** of tackling drug-related organised crime.
 - Addressing **citizen security challenges**, including lack of personal safety.
 - Addressing **police corruption** through career-long training, supervision and assessment.
 - **Disarmament, Demobilisation and Reintegration** programmes for former cartel members.
 - **Radically increasing funding for drug education and treatment** programmes in North America.

Introduction

The war on drugs is America's forgotten war. The UN Single Convention on Narcotic Drugs was adopted in 1961 and US President Richard Nixon officially declared a "war on drugs" in July 1971. For over 40 years, it has continued largely unnoticed outside the region and, for the last decade, has been almost completely overshadowed by the war on terror and the related conflicts in Afghanistan and Iraq.

Today the drug cartels' ability to corrupt (through bribery or violence) has become so strong that, according to one senior Organization of American States official, they threaten democracy in many of the countries they operate in.¹ Drug trafficking is now a global enterprise worth over \$320 billion annually, according to a UN estimate for 2003.² The cartels are increasingly branching out into other criminal activities, further filling their coffers with the proceeds of human trafficking, arms smuggling, oil theft, bank robbery, kidnapping and extortion.

The war against the cartels has so far cost the United States at least \$1 trillion;³ it continues to cost more than \$100 billion globally each year, together with an unknown number of lives.⁴

The illicit drugs trade and the militarised government responses are the greatest threats to state and human security in the Americas. Many analysts and policymakers now conclude that the war on drugs has largely failed.⁵ The UN Office on Drugs and Crime has identified several serious unintended negative consequences of the war on drugs, which the international Count the Costs consortium has distilled into seven key costs. The consortium contends that the war on drugs:

- Undermines international development and security, and fuels conflict.
- Threatens public health, spreads disease and causes death.
- Undermines human rights.
- Promotes stigma and discrimination.
- Creates crime and enriches criminals.
- Causes deforestation and pollution.
- Wastes billions on ineffective law enforcement.⁶

The illicit drugs trade and the militarised government responses are the greatest threats to state and human security in the Americas.

Mexico's control paradigm

The most recent 'battles' in this war have been fought in Mexico under President Felipe Calderón. In December 2006, the newly elected Calderón sent 4,000 troops and federal police to Michoacán in an attempt to tackle organised crime and drug violence in the state. More than 50,000 police and soldiers are now involved in the nationwide fight against the Mexican drug cartels in an aggressive strategy supported by the United States with funding, equipment and training. Mexico is paying a huge price for this strategy: since Calderón came to power, the monthly death toll from violence attributed to organised crime has steadily increased in both number and geographic scope, with nearly 50,000 people killed by the beginning of 2012, according to figures from the Mexican government.⁷

The war on drugs is the ultimate manifestation of the dominant security orthodoxy, which believes that military force can ultimately control insecurity. In the same way the war on terror essentially aimed to 'keep the lid' on terrorism and insecurity without addressing the root causes of perceived injustices, the war on drugs aims to keep the lid on the rising tide of cartel violence without addressing the root causes of illicit drug consumption in North America. Security policies based on this 'control paradigm' are often self-defeating in the long term as they simply create a pressure cooker effect.⁸

In some respects Mexico's militarised strategy is working: it is shifting the problem elsewhere, both within Mexico itself and across its borders. As robust law enforcement programmes and infighting within and between the cartels during the 1990s shifted the focus of the American illicit drugs trade from Colombia to Mexico, Calderón's strategy now seems to be increasingly forcing the cartels into the Northern Triangle of Guatemala, El Salvador and Honduras. This is supported by figures from the International Narcotics Control Board, which reveal a sharp decline in cocaine seizures in Mexico but an increase in seizures in Central America.⁹

Guatemala calls for debate

It is within this context that, on 14 February 2012, the newly elected president of Guatemala, Otto Perez Molina, made the surprise announcement that he wanted to open a regional debate on the legalisation of drugs.

It is an interesting position for Molina to take, as the legalisation of drugs is a topic usually reserved for politicians and parties with generally liberal positions. In contrast, Molina is a former army General who founded the right-wing Partido Patriota in 2001 and was known as a hardliner during his presidential campaigns of 2007 and 2011.

However, Molina's announcement should probably be seen in the context of Guatemala's ongoing attempts to persuade the United States to resume military aid, which was halted in the early 1990s over concerns about human rights abuses during

The war on drugs aims to keep the lid on the rising tide of cartel violence without addressing the root causes of illicit drug consumption in North America.

Guatemala's civil war. If his initiative is little more than political positioning it is regrettable, as the drug cartels' shift from Mexico means that Guatemala should be looking for innovative and effective solutions to the illicit drugs trade. According to the US Department of State:

Guatemala's location between the Andean drug producing countries and the U.S. market made it an ideal transshipment point easily accessible to drug-trafficking organizations (DTO). The United States estimates that approximately 95 percent of the cocaine leaving South America for the United States moves through the Mexico and Central America corridor. Of this, an increasing amount – nearly 80 percent – stops first in a Central American country before onward shipment to Mexico. As a result of the country's weak public institutions, pervasive corruption, and vast under-governed area along its borders, the United States estimates that approximately 15 percent of the primary flow of cocaine entering the United States transited Guatemala. In addition to marijuana for domestic consumption, Guatemala produced opium poppy for export.¹⁰

Falling back on the control paradigm as applied elsewhere will likely severely damage the country's social and economic fabric; even if it achieves some successes, it may do little more than push the problem elsewhere. There are, though, some indications that this might be a serious attempt by Molina to open the debate on the legalisation of drugs – not least of all Vice President Roxana Baldetti's tour of other Central American leaders to seek support for a debate.

Guatemala's neighbours have responded variously to Molina's announcement. During the joint press conference in Guatemala City, El Salvador's President Mauricio Funes agreed to begin debating the subject; however, he did not commit outright to the idea and has since seemed to back away from it. Presidents Ricardo Martinelli of Panama and Manuel Zelaya of Honduras have rejected the idea, Costa Rican President Laura Chinchilla firmly supports it, and Nicaraguan President Daniel Ortega has not taken a clear public position. Central American leaders and representatives met with Molina in Guatemala to discuss the issue on 24 March, though no consensus position was reached.

On 22 February, the Mexican Foreign Minister, Patricia Espinosa, announced that Mexico is willing to debate the legalisation of drugs, even though it does not consider it to be the best approach. On 14 March, Colombian President Juan Manuel Santos admitted that the war against the drug cartels was failing and that, as host the sixth Summit of the Americas, he would encourage a debate about illicit drugs at the summit on 14-15 April.

The response from others was more unequivocal. The US embassy in Guatemala immediately expressed the United States' discontent with such a policy. On 23 February, Russian Federal Drug Control Service chief Victor Ivanov articulated

Russia's opposition to the legalisation of drugs. Then on 5 March, during a two-day visit to Mexico and Guatemala, US Vice President Joseph Biden reiterated the United States' firm opposition to legalisation.

Maintaining the status quo

What do the external powers fear so much? In short, the potential decriminalisation or legalisation of drugs in Central America threatens the foundations of deliberate policies enacted by North America and elsewhere.

Central to any war fought using the control paradigm are the principles of protecting the homeland by keeping the violence 'over there' and the near complete attention given to tackling external consequences rather than resolving any internal causes. These principles formed the core of the war on terror strategy and lie at the heart of the war on drugs. Legalising drugs in Central America would mean the fight could no longer be carried out elsewhere and would force the consumer markets of North America to look inwards at the internal drivers of the illicit drugs trade.

The United States is already experiencing the pressure cooker effect of the control paradigm in the form of a rapidly increasing federal prison population – half of which is now inmates serving time for drug offenses.¹¹ Figures from the US Department of Justice also reveal that black males between the ages of 18 and 34 constitute nearly one fifth of the whole prison population.¹² This socially and economically unsustainable situation may well become an internal driver of social change in its own right and eventually force the United States to re-examine its war on drugs.

Of course some Central American elites are equally wedded to the control paradigm, in the genuine belief it offers the best chance of security for their countries. Others see their country's (and perhaps their own) long-term interests as best secured by supporting the United States when it takes a clear stance on an issue. And some believe that legalising drugs will result in dramatic increases in drug consumption and addiction in their countries. These differing viewpoints and motivations highlight the need for a regional debate on this issue and for countries to move forward together.

A sustainable security strategy

An alternative approach to the control paradigm could offer some support to a genuine Guatemalan initiative to decriminalise drugs in Central America. Proponents of the 'sustainable security' framework argue that it is impossible to successfully control all the consequences of insecurity and so strategies must be developed to resolve the causes. In other words, 'fighting the symptoms' will not work, you must instead 'cure the disease'. This framework is formulated on understanding integrated security trends and developing preventative responses.¹³

The potential decriminalisation or legalisation of drugs in Central America threatens the foundations of deliberate policies enacted by North America.

Legalising some drugs and decriminalising others therefore makes a great deal of sense from a sustainable security perspective and is worth exploring as part of an integrated and multifaceted law enforcement and public health strategy. What follows is an outline of the six key elements of a sustainable security alternative to the war on drugs.

Legalisation vs. decriminalisation

It is important to highlight the differences between the legalisation and the decriminalisation of drugs, because there is significant confusion in the minds of the public, media, law enforcement and policymakers.

Legalisation would remove the legal prohibition against drugs. Decriminalisation would only remove the criminal penalties associated with drugs charges, while leaving the associated laws largely or completely intact. Decriminalisation would mean that people would not be arrested, tried and sent to prison if they are found guilty of drugs possession. However, penalties in the form of fines or community service might still be issued and a system of regulated permits might still apply in order to limit production.

The distinction is important because each requires significant and different changes in laws, legal procedures and judicial process that impact all levels of government. International treaties and bilateral agreements are also at stake.

The **decriminalisation and legalisation of drugs** would be a nuanced, staged and managed process. The process might begin with decriminalising possession up to an agreed weight (justifiable for personal use) of those drugs that independent scientists agree pose the least harm to the individual and society.¹⁴ National standard fines should be agreed for local municipalities to impose alongside community service over infractions under that weight. Those caught in possession of decriminalised drugs over that weight would still face criminal penalties.

If successful, this strategy could be extended to include more harmful drugs, such as cocaine and marijuana (the principal targets of the American war on drugs) and encompass the regulation of production and distribution. (There will be some drugs – for example medical marijuana – that could be rapidly legalised and regulated.)

A decriminalisation programme would immediately cut off the drug dealers and illegal producers from certain areas of the market and stop the criminalisation of sectors of the population using currently illicit drugs. It is not, however, a panacea. Though forming a central pillar of a sustainable security strategy, in and of itself it would not be effective; other integrated programmes need to be implemented.

Principal among these programmes would be the **separation of the law enforcement and military elements of tackling drug-related organised crime.**

An intelligence-led law enforcement model should replace the current war on drugs approach, with the military limited to involvement in those activities for which they are best suited (such as border patrol in remote areas). In many countries in Central America, citizen security challenges will continue to be more significant than traditional national security threats, and so funding and other resources need to reflect this.

Communities can be empowered to tackle the problem themselves through citizen security models similar to the approach taken in Nicaragua, which supports social and institutional structures (such as neighbourhood watch schemes) to keep Northern Triangle drug gangs out of the country. Forging proper links between citizens and the police at the community level will help strengthen these structures. For this to be effective, though, **lack of personal safety must be addressed.** The means must be developed for citizens to report and respond to corruption and criminal activity without fear of reprisal. Without the proper level of safety for all persons involved in the legal process – from victims, to investigators, to judges – much drug-related crime will go unreported.

Central to the success of this will be **addressing corruption in the police**, who are often trusted even less than the military. A 2008 Americas Barometer survey found that 44 per cent of people thought their local police were involved in crime, while only 38 per cent felt their local police protected citizens.¹⁵ In a 2009 Latinobarómetro survey, 65.3 per cent of respondents had little or no confidence in the police.¹⁶ Increasing police numbers and providing more funding will therefore be pointless without fundamental criminal justice and rule of law reforms. This will be a long-term process of change beginning in officers' recruitment and training, and continuing throughout their careers with supervision, assessment and continuous development, and ending with career advice and support if and when they leave law enforcement.

Within many Central American countries there are three levels of conflict occurring: one between the state and the cartels, one between the different cartels, and one within the individual cartels themselves. This has created large numbers of fighters and weapons under the cartels control. Also, the cartels have multiple sources of income outside the illicit drugs trade – including human trafficking and arms smuggling – sources they could shift their focus to if drugs were no longer profitable. If the sustainable security proposals outlined in this briefing were successful, then at some point **Disarmament, Demobilisation and Reintegration** (DDR) programmes will therefore be required.

The cartels have multiple sources of income outside the illicit drugs trade – including human trafficking and arms smuggling.

The war on drugs is destroying the countries of Latin America in order to protect those of North America.

DDR would entail collecting small arms and light weapons (a large percentage of which come from the United States), disbanding armed criminal groups, and reinserting and reintegrating former cartel members into their communities. Central to the reintegration element of the programmes will be strategies to address poverty and social inequality in Central America. The police and private security companies will also need to undergo processes of demilitarisation.

The regional war on drugs is not a Central American problem, it is an American problem. So regional agreements will need to be negotiated and, although it lies outside the scope of this briefing, to be truly effective this sustainable security strategy would need to be complemented by **radical increases in funding for drug education and treatment programmes in North America.**

Conclusion

By focusing on ineffective supply reduction strategies, the war on drugs is destroying the countries of Latin America in order to protect those of North America.

Central American states must be allowed to develop their own policy strategies rather than be pressured to continue strategies that only benefit others. At the same time, Central American leaders must not allow themselves to be lured by promises of military aid. Assertive and capable leaders are needed who are willing to relinquish the comforting myth of the control paradigm and recognise that a new regional strategy is needed.

The goal of such a strategy is to undermine the power of the drugs cartels and ensure the health and security of citizens. Central America deserves nothing less. Anyone doubting the need for need for this rethink need only look to two large banners that appeared on 21 March 2012 in Peten province, northern Guatemala. Signed “Z-200” in the name of Los Zetas* – the most powerful Mexican cartel – the banners read:

To all the civil and military authorities and the general population...
[stop] persecuting the clan or we will start to kill, we are going to launch grenades in the discos and shopping malls of Peten... this is Z territory, we don't want a war against the government, this is the warning.
Sincerely, Z-200.¹⁷

A genuine Guatemalan initiative to launch a regional debate on the decriminalisation and legalisation of drugs could offer the seeds of a much-needed sustainable security alternative to both the war on drugs and the violence Los Zetas and the other cartels promise.

* Z-200 is the name used by a Zetas cell operating in Guatemala and the suspected alias of a Zetas commander based there.

References

- ¹ "Drug cartels threaten Latin American democracy – OAS," *BBC News*, 2 March 2012, accessed 27 March 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-17228660>.
- ² *2005 world drug report* (Vienna: United Nations Office of Drugs and Crime, 2005).
- ³ "Forty years of failure," Drug Policy Alliance, accessed 23 March 2012, <http://www.drugpolicy.org/facts/new-solutions-drug-policy/forty-years-failure>.
- ⁴ *The war on drugs: Are we paying too high a price?* (Bristol: Transform Drug Policy Foundation, 2011).
- ⁵ *Report of the global commission on drugs policy* (Rio de Janeiro: Igarapé Agência de Cooperação Social, 2011).
- ⁶ *The war on drugs: Are we paying too high a price?* op cit.
- ⁷ "Mexico's drug related violence," *BBC News*, 23 January 2012, accessed 22 March 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-10681249>.
- ⁸ Chris Abbott, Paul Rogers and John Sloboda, *Beyond terror: The truth about the real threats to our world* (London: Rider, 2007).
- ⁹ *Report of the International Narcotics Control Board for 2011* (Vienna: United Nations Office, 2012).
- ¹⁰ *2012 International Narcotics Control Strategy report. Volume 1: Drug and chemical control* (Washington DC: US Department of State, 2012), 233.
- ¹¹ Paul Guerino, Paige M. Harrison and William J. Sabol, *Prisoners in 2010* (Washington DC: US Department of Justice, 2011).
- ¹² *Prisoners in 2010*, ibid.
- ¹³ *Beyond terror*, op cit.
- ¹⁴ David J Nutt, Leslie A King and Lawrence D Phillips, "Drug harms in the UK: A multicriteria decision analysis," *The Lancet* 9752 (2010): 1558-1565.
- ¹⁵ Jose Miguel Cruz, "Police misconduct and democracy in Latin America," *Americas Barometer Insights* 33 (2010).
- ¹⁶ *Informe 2009* (Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2009), 33-35.
- ¹⁷ Hannah Stone, "'Zetas' threaten attacks on civilians in north Guatemala," *InSight Crime*, 21 March 2012, accessed 22 March 2012, <http://insightcrime.org/insight-latest-news/item/2383-zetas-threaten-attacks-on-civilians-in-north-guatemala>.

Resumen para los legisladores

1. Con el correr de los años, la mayor parte del comercio de drogas ilegales en América se ha desplazado de Colombia a México, y ahora, cada vez más, al triángulo del norte en Guatemala, El Salvador y Honduras.
2. La respuesta generalizada es un intento de controlar los carteles de la droga con fuerzas militares y una sólida aplicación de la ley.
3. Esta “guerra contra las drogas” amenaza la estructura social y económica de muchos países de América y con frecuencia, traslada el problema a los países vecinos.
4. El 14 de febrero de 2012, el presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, hizo el anuncio sorprendente de que quería iniciar un debate regional sobre la legalización de las drogas.
5. El anuncio ha recibido diversas respuestas por parte de los líderes de América Latina, y los Estados Unidos ha manifestado claramente su oposición.
6. Es probable que el anuncio de Molina sea parte de los continuos intentos de Guatemala para persuadir a los Estados Unidos de que reanude la ayuda militar al país, pero la iniciativa podría ganar impulso si otros líderes optan por respaldarla.
7. Los líderes y representantes de América Central se reunieron en Antigua, Guatemala, el 24 de marzo de 2012 para debatir sobre la cuestión, aunque no se llegó a ningún acuerdo. Es probable que el debate continúe en la Cumbre de las Américas que se celebrará en Cartagena, Colombia, el 14 y 15 de abril de 2012.
8. Ese debate podría establecer las bases de una alternativa de "seguridad sustentable" integrada y multifacética respecto de la guerra contra las drogas que incluiría:
 - **Despenalizar** algunas drogas y **legalizar** otras en un proceso escalonado.
 - **Separar los elementos militares y de aplicación de la ley** para enfrentar el crimen organizado relacionado con las drogas.
 - Tratar los **desafíos de seguridad de los ciudadanos**, incluida la falta de seguridad personal.
 - Tratar la **corrupción de la policía** a través de la capacitación, supervisión y evaluación durante toda la carrera.
 - Programas de **desarme, desmovilización y reintegración** para exintegrantes de carteles.
 - **Aumentar radicalmente los fondos para los programas de tratamiento y educación contra las drogas** en América del Norte.

Introducción

La guerra contra las drogas es la guerra olvidada de los Estados Unidos. La Convención Única sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas se adoptó en 1961 y el presidente estadounidense Richard Nixon declaró oficialmente una “guerra contra las drogas” en julio de 1971. Durante más de 40 años, continuó de manera muy desapercibida fuera de la región y, en la última década, ha estado casi totalmente ensombrecida por la guerra contra el terrorismo y los conflictos relacionados en Afganistán e Irak.

Actualmente, la capacidad de corromper de los carteles de la droga (a través del soborno o la violencia) es tan ponderosa que, según un alto funcionario de la Organización de los Estados Americanos, amenazan la democracia de muchos países en los que operan¹. Ahora, el narcotráfico es una empresa global con un valor de U\$320.000 millones al año, según un estimado de las Naciones Unidas en 2003². Cada vez más, los carteles se están diversificando a otras actividades delictivas, a la vez que llenan más sus arcas con el dinero que procede del tráfico de personas, el contrabando de armas, el robo de petróleo, los robos a bancos, los secuestros y la extorsión.

Hasta el momento, la guerra contra los carteles ha costado a los Estados Unidos al menos U\$1 billón³; a nivel global, continúa costando más de U\$100.000 millones por año, junto con una cantidad desconocida de vidas⁴.

El comercio de drogas ilícitas y las respuestas de los gobiernos militarizados constituyen la amenaza más grande para la seguridad de las personas y los estados en toda América. Muchos analistas y legisladores concluyen ahora que la guerra contra las drogas ha fracasado en gran medida⁵. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha identificado varias consecuencias graves, negativas y no planificadas de la guerra contra las drogas; el consorcio internacional Count the Costs las ha desglosado en siete costos clave. El consorcio sostiene que la guerra contra las drogas:

- Debilita el desarrollo y la seguridad a nivel internacional y alimenta los conflictos.
- Amenaza la salud pública, propaga enfermedades y provoca muertes.
- Atenta contra los derechos humanos.
- Promueve el estigma y la discriminación.
- Genera delitos y enriquece a los delincuentes.
- Provoca deforestación y contaminación.
- Malgasta miles de millones en una aplicación ineficaz de la ley.⁶

El comercio de drogas ilícitas y las respuestas de los gobiernos militarizados constituyen la amenaza más grande para la seguridad de las personas y los estados en toda América.

El paradigma de control de México

Las "batallas" más recientes de esta guerra se han librado en México bajo el gobierno del presidente Felipe Calderón. En diciembre de 2006, Calderón, nuevamente electo, envió 4.000 efectivos del ejército y de la policía federal a Michoacán, en un intento para hacer frente al crimen organizado y a la violencia por drogas en el estado. Ahora, más de 50.000 policías y soldados están involucrados en la lucha nacional contra los carteles mexicanos de la droga, en una estrategia agresiva respaldada por los Estados Unidos con fondos, equipo y entrenamiento. México está pagando un alto precio por esta estrategia: desde que Calderón asumió el poder, la tasa mensual de muertes por violencia atribuidas al crimen organizado ha aumentado en forma constante, tanto en número como en alcance geográfico, con casi 50.000 personas asesinadas a principios de 2012, según las cifras del gobierno mexicano⁷.

La guerra contra las drogas es la manifestación fundamental de la ortodoxia de la seguridad dominante que considera que eventualmente la fuerza militar puede controlar la inseguridad. Del mismo modo, que la guerra contra el terrorismo tuvo como objetivo principal mantener el control del terrorismo y la inseguridad sin atacar las causas esenciales de las injusticias percibidas, la guerra contra las drogas tiene como objetivo mantener el control de la creciente ola de violencia de los carteles, sin atacar las causas esenciales del consumo de drogas ilícitas en América del Norte. Con frecuencia, las políticas de seguridad basadas en este "paradigma de control" resultan contraproducentes a la larga, ya que simplemente generan un efecto de "olla a presión"⁸.

En algunos aspectos, la estrategia militarizada de México funciona: traslada el problema a otro lugar, tanto dentro de México como fuera de sus fronteras. Tal como los sólidos programas de aplicación de la ley y las luchas dentro y entre los carteles durante la década de 1990 desplazaron el foco del comercio estadounidense de drogas ilegales de Colombia a México, ahora, la estrategia de Calderón parece estar forzando más los carteles hacia el triángulo norte en Guatemala, El Salvador y Honduras. Esto se ve fundamentado por las cifras de International Narcotics Control Board, que revelan una marcada disminución de incautaciones en México pero un aumento de incautaciones en América Central⁹.

Guatemala solicita un debate

En este contexto, el 14 de febrero de 2012 el recién electo presidente de Guatemala Otto Pérez Molina hizo un anuncio sorprendente: deseaba iniciar un debate regional sobre la legalización de las drogas.

Es una postura interesante por parte de Molina, ya que en general, la legalización de las drogas es un tema reservado para los políticos y los partidos con posturas generalmente liberales. En contraste, Molina es un exgeneral del ejército que fundó

La guerra contra las drogas tiene como objetivo mantener el control de la creciente ola de violencia de los carteles, sin atacar las causas esenciales del consumo de drogas ilícitas en América del Norte.

en 2011 el Partido Patriota, de derecha, y fue reconocido como muy conservador durante las campañas presidenciales de 2007 y 2011.

Sin embargo, el anuncio de Molina debería observarse probablemente en el contexto de los continuos intentos de Guatemala para persuadir a los Estados Unidos de que reanude la ayuda militar, interrumpida a principios de la década de 1990 por inquietudes acerca de violaciones a los derechos humanos durante la guerra civil de Guatemala. Sería lamentable que su iniciativa fuera poco más que una postura política, ya que el desplazamiento de los carteles de la droga desde México significa que Guatemala debería buscar soluciones innovadoras y eficaces para el comercio de drogas ilegales. Según con el Departamento de Estado de los EE. UU.:

La ubicación de Guatemala, entre los países andinos productores de droga y el mercado estadounidense, la convirtieron en el punto de trasbordo ideal y de fácil acceso para las organizaciones de tráfico de drogas. Los Estados Unidos estiman que aproximadamente el 95 por ciento de la cocaína que sale de América del Sur hacia los Estados Unidos se desplaza a través del corredor de México y América Central. De este 95 por ciento, una cantidad en aumento, casi el 80 por ciento, se detiene primero en un país de América Central antes de dirigirse a México. Como resultado de las débiles instituciones públicas del país, la corrupción dominante y una vasta área sin gobierno suficiente a lo largo de sus fronteras, los Estados Unidos estiman que aproximadamente el 15 por ciento de la cantidad principal de cocaína que ingresa al país pasó por Guatemala. Además de marihuana para consumo interno, Guatemala produjo opio para exportar.¹⁰

Es probable que la adopción del paradigma de control como se aplica en otros lados dañe severamente la estructura social y económica del país; aunque logre algún éxito, es probable que solo desplace el problema a otra parte. Sin embargo, hay algunos indicios de que esto podría ser un intento serio por parte de Molina para iniciar el debate sobre la legalización de las drogas, como el recorrido de la vicepresidente Roxana Baldetti en busca del respaldo de otros líderes centroamericanos para un debate.

Los vecinos de Guatemala han respondido de manera diversa al anuncio de Molina. Durante la conferencia de prensa conjunta en la ciudad de Guatemala, Mauricio Funes, presidente del El Salvador, aceptó comenzar el debate sobre el tema; sin embargo, no se comprometió directamente con la idea y desde entonces parece haber tomado distancia. Los presidentes Ricardo Martinelli de Panamá y Manuel Zelaya de Honduras rechazaron la idea; la presidente de Costa Rica, Laura Chinchilla, la respalda firmemente y el presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, no ha tomado una postura clara al respecto. El 24 de marzo, los líderes y representantes de América Central se reunieron con Molina en Guatemala para debatir sobre la cuestión, aunque no se llegó a ningún acuerdo.

El 22 de febrero, la Secretaria de Relaciones Exteriores de México, Patricia Espinosa, anunció que México está dispuesto a debatir sobre la legalización de las drogas, aunque no considere que sea el mejor método. El 14 de marzo, el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, admitió que la guerra contra los carteles de la droga estaba fracasando y que, como anfitrión de la sexta Cumbre de las Américas, alentaría un debate sobre las drogas ilícitas en la cumbre a celebrarse el 14 y 15 de abril.

La respuesta de los demás fue más rotunda. De inmediato, la embajada de los EE. UU. en Guatemala expresó el descontento de los Estados Unidos respecto de esa política. El 23 de febrero, Victor Ivanov, director del Servicio Federal Ruso de Control de las Drogas, presentó la oposición de Rusia a la legalización de las drogas. Luego, el 5 de marzo, durante una visita de dos días a México y Guatemala, el vicepresidente de los EE. UU., Joseph Biden, reiteró la oposición firme a la legalización por parte de los Estados Unidos.

Mantener el status quo

¿A qué le temen tanto las potencias externas? En breve, la posible despenalización o legalización de las drogas en América Central amenaza las bases de las políticas deliberadas promulgadas en América del Norte y otros lugares.

Aspectos centrales en cualquier guerra librada con el paradigma de control son los principios de protección del territorio nacional al mantener la violencia “a distancia” y la atención casi total a controlar las consecuencias externas en lugar de resolver cualquier causa interna. Estos principios conformaron el núcleo de la estrategia de la guerra contra el terrorismo y subyacen en el corazón de la guerra contra las drogas. Legalizar las drogas en América Central significaría que la lucha ya no se podría llevar a cabo en otro lugar y forzaría a los mercados consumidores de América del Norte a observar los impulsores internos del comercio de drogas ilícitas.

Los Estados Unidos ya experimentan el efecto de “olla a presión” del paradigma de control en forma de una población carcelaria federal de rápido crecimiento, la mitad de la cual está conformada por reclusos que cumplen condenas por delitos relacionados con las drogas¹¹. Las cifras del Departamento de Justicia de los EE. UU. también revelan que los hombres negros entre los 18 y 34 años conforman casi una quinta parte de toda la población carcelaria¹². Esta situación insostenible social y económicamente puede convertirse de por sí en un impulsor interno del cambio social y, con el tiempo, forzar a los Estados Unidos a volver a examinar su guerra contra las drogas.

Algunas elites centroamericanas están ligadas, desde luego, al paradigma de control, en la genuina creencia que ofrece la mejor posibilidad de seguridad para sus países. Otras personas perciben que los intereses a largo plazo de su país (y quizás los propios) están mejor asegurados al respaldar a los Estados Unidos cuando toma

La posible despenalización o legalización de las drogas en América Central amenaza las bases de las políticas deliberadas promulgadas en América del Norte.

una postura clara respecto de una cuestión. Y algunas personas consideran que legalizar las drogas generará significativos aumentos en el consumo y la adicción a las drogas en sus propios países. Estos distintos puntos de vista y motivaciones ponen de relieve la necesidad de un debate regional sobre esta cuestión y que los países avancen juntos.

Una estrategia de seguridad sustentable

Un enfoque alternativo al paradigma de control podría ofrecer respaldo a una iniciativa guatemalteca genuina para despenalizar las drogas en América Central. Quienes proponen el marco de la “seguridad sustentable” argumentan que es imposible controlar exitosamente todas las consecuencias de la inseguridad y que por lo tanto, se deben desarrollar estrategias para resolver las causas. En otras palabras, “luchar contra los síntomas” no funcionará; es necesario “curar la enfermedad”. Este marco se formula sobre la comprensión de las tendencias de seguridad integradas y el desarrollo de respuestas de prevención¹³.

Por lo tanto, la legalización de algunas drogas y la despenalización de otras tienen mucho sentido desde una perspectiva de seguridad sustentable, y vale la pena explorarlas como parte de una estrategia de aplicación de la ley y de salud pública integrada y multifacética. A continuación se presenta una reseña de los seis elementos clave de una alternativa de seguridad sustentable para la guerra contra las drogas.

Legalización vs. despenalización

Es importante destacar las diferencias entre la legalización y la despenalización de las drogas porque existe una notable confusión en el público, los medios de comunicación, los organismos de aplicación de la ley y los legisladores.

La legalización eliminaría la prohibición legal contra las drogas. La despenalización solo eliminaría las sanciones penales relacionadas con los cargos por drogas, pero dejaría las leyes relacionadas totalmente o en gran parte intactas. La despenalización significaría que las personas no serían arrestadas, juzgadas y enviadas a prisión si se las halla culpables de posesión de drogas. Sin embargo, aún se podrían dictar sanciones en forma de multas o servicio comunitario, y también se podría aplicar un sistema de permisos regulados para limitar la producción.

La distinción es importante porque cada posibilidad exige cambios importantes y distintos en las leyes, los procedimientos legales y el proceso judicial que impactan en todos los niveles del gobierno. Los tratados internacionales y los acuerdos bilaterales también están en juego.

La **despenalización y la legalización de las drogas** sería un proceso gestionado, escalonado y con matices. El proceso podría comenzar con la posesión despenalizada hasta un peso acordado (justificable para uso personal) de aquellas drogas que los científicos independientes consideran que representan el menor daño para la persona y la sociedad.¹⁴ Sería necesario acordar multas estándar a nivel nacional para que los municipios locales las impongan, junto con servicios comunitarios para las infracciones por debajo de ese peso. Aún así, aquellos que fueran apresados por posesión de drogas despenalizadas con un peso mayor del establecido, deberían enfrentar sanciones penales.

Si tiene éxito, esta estrategia podría extenderse para incluir drogas más perjudiciales, como la cocaína y la marihuana (los objetivos principales de la guerra contra las drogas en los Estados Unidos) e incluir la regulación de la producción y la distribución. (Algunas drogas, por ejemplo la marihuana medicinal, podrían legalizarse y regularse rápidamente).

Un programa de despenalización apartaría de inmediato a los traficantes de drogas y productores ilegales de determinadas áreas del mercado y pondría fin a la penalización de sectores de la población que usan drogas actualmente ilícitas. Sin embargo, esto no es una panacea. Aunque constituiría los cimientos de una estrategia de seguridad sustentable, en sí mismo no sería efectivo; es necesario implementar otros programas integrados.

Lo importante respecto de estos programas sería **la separación de la aplicación de la ley y de los elementos militares para hacer frente al crimen organizado con relación a las drogas**. Un modelo de aplicación de la ley guiada por la inteligencia debería reemplazar el actual enfoque respecto de la guerra contra las drogas, con los militares limitados a aquellas actividades para las cuales son los más indicados (tal como patrullar fronteras en áreas remotas). En muchos países de América Central, las dificultades para la seguridad de los ciudadanos continuarán siendo más importantes que las amenazas tradicionales a la seguridad nacional y, por lo tanto, es necesario que los fondos y otros recursos así lo reflejen.

Se puede otorgar el poder a las comunidades para que lidien ellas mismas con el problema a través de modelos de seguridad ciudadana similares al adoptado en Nicaragua, que respalda estructuras sociales e institucionales (tales como los planes de vigilancia de los vecindarios) para mantener las pandillas de drogas del triángulo en el norte fuera del país. Establecer lazos adecuados entre los ciudadanos y la policía a nivel de la comunidad ayudará a fortalecer estas estructuras. Sin embargo, para que esto sea efectivo, **se debe tratar la falta de seguridad personal**. Es necesario desarrollar los medios para que los ciudadanos puedan informar y responder a la corrupción y las actividades delictivas sin temor a represalias. Sin el nivel de seguridad adecuado para todas las personas involucradas en el proceso legal, desde víctimas hasta investigadores y jueces, gran parte de los delitos relacionados con las drogas no serán denunciados.

Los carteles cuentan con múltiples fuentes de ingresos fuera del comercio de drogas ilícitas, incluidos el tráfico de seres humanos y el contrabando de armas.

Para que esto tenga éxito, será primordial **tratar la corrupción en la policía**, en quien, con frecuencia, se confía menos que en los militares. Una encuesta realizada por Americas Barometer en 2008, reveló que el 44 por ciento de las personas pensaba que la policía local estaba involucrada en el delito, mientras que solo el 38 por ciento consideraba que la policía local protegía a los ciudadanos¹⁵. Una encuesta de Latinobarómetro en 2009 demostró que el 65,3 por ciento de los encuestados confiaba poco o no confiaba en la policía¹⁶. Por lo tanto, aumentar la cantidad de policías y proporcionar más fondos será inútil sin reformas fundamentales en la justicia penal y en los principios de aplicación jurídica. Este será un proceso de cambio a largo plazo que comenzará con el reclutamiento y capacitación de los funcionarios y continuará durante sus carreras con la supervisión, la evaluación y el desarrollo permanente, y terminará con asesoramiento sobre la carrera y apoyo cuando dejen la tarea de aplicación de la ley.

En muchos países de América Central hay tres niveles de conflicto: uno entre el estado y los carteles, otro entre los distintos carteles y otro dentro de cada cartel. Esto resultó en gran cantidad de tropas y armas bajo el control de los carteles. Además, los carteles cuentan con múltiples fuentes de ingresos fuera del comercio de drogas ilícitas, incluidos el tráfico de seres humanos y el contrabando de armas, fuentes en las que podrían concentrarse si las drogas no ya fueran más rentables. Si las propuestas de seguridad sustentable señaladas en este informe tuvieran éxito, en algún momento serían necesarios los programas de **Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR)**.

Los programas de DDR implicarían recolectar armas pequeñas y livianas (un gran porcentaje de las cuales proviene de los Estados Unidos), disolver grupos de delincuentes armados, y reinsertar y reintegrar a exintegrantes de los carteles en sus comunidades. Con respecto al elemento de reintegración de los programas, serán importantes las estrategias que se usen para tratar la pobreza y la desigualdad en América Latina. La policía y las compañías de seguridad privadas también necesitarán llevar a cabo procesos de desmilitarización.

La guerra contra las drogas a nivel regional no es un problema de América Central, sino un problema estadounidense. Por lo tanto, será necesario negociar acuerdos, y aunque esta estrategia de seguridad esté fuera del alcance de este informe, para ser efectiva necesitará estar complementada por un **aumento radical de fondos para la educación contra la droga y programas de tratamiento en América del Norte**.

Conclusión

Al centrarse en estrategias ineficaces de reducción de la oferta, la guerra contra las drogas está destruyendo los países de América Latina para proteger a los de América del Norte.

Se debe permitir que los países de América Central desarrollen sus propias estrategias de políticas en lugar de presionarlos para que continúen con estrategias que solo benefician a otros. Al mismo tiempo, los líderes centroamericanos no deben permitir dejarse engañar con promesas de ayuda militar. Se necesitan líderes firmes y capaces, que estén dispuestos a renunciar al tranquilizador mito del paradigma de control y que reconozcan que es necesaria una nueva estrategia regional.

El objetivo de esa estrategia es debilitar el poder de los carteles de drogas y garantizar la salud y la seguridad de los ciudadanos. América Central lo merece. Cualquier persona que dude la necesidad de repensarlo, solo tiene que mirar a dos grandes anuncios que aparecieron el 21 de marzo de 2012 en la provincia de Peten, al norte de Guatemala. Firmado "Z-200" en nombre de Los Zetas*, el cartel mexicano más poderoso, los anuncios expresan:

A todas las autoridades sables i militares y población [sic] en general párenles... [detengan] de persecución contra la raza o empesaremos a matar vamos a lanzar granadas en discos y centros comerciales de Petén... xq esto es territorio Z no queremos una guerra contra el gobierno esta es la advertencia. AT Z200¹⁷.

Una genuina iniciativa guatemalteca para iniciar un debate regional sobre la despenalización y legalización de las drogas podría ofrecer los cimientos de una muy necesaria alternativa de seguridad sustentable tanto a la guerra contra las drogas como a la violencia que prometen Los Zetas y otros carteles.

La guerra contra las drogas está destruyendo los países de América Latina para proteger a los de América del Norte.

* Z-200 es el nombre que usa una célula de los Zetas que opera en Guatemala y el supuesto alias de un comandante de los Zetas que se encuentra allí.

Referencias

- ¹ "Drug cartels threaten Latin American democracy – OAS," *BBC News*, 2 de marzo de 2012, con acceso el 27 de marzo de 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-17228660>.
- ² *2005 world drug report* (Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2005).
- ³ "Forty years of failure," Drug Policy Alliance, con acceso el 23 de marzo de 2012, <http://www.drugpolicy.org/facts/new-solutions-drug-policy/forty-years-failure>.
- ⁴ *The war on drugs: Are we paying too high a price?* (Bristol: Transform Drug Policy Foundation, 2011).
- ⁵ *Report of the global commission on drugs policy* (Rio de Janeiro: Igarapé Agência de Cooperação Social, 2011).
- ⁶ *The war on drugs: Are we paying too high a price?* op cit.
- ⁷ "Mexico's drug related violence," *BBC News*, 23 de enero de 2012, con acceso el 22 de marzo de 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-10681249>.
- ⁸ Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda, *Beyond terror: The truth about the real threats to our world* (Londres: Rider, 2007).
- ⁹ *Report of the International Narcotics Control Board for 2011* (Viena: Oficina de las Naciones Unidas, 2012).
- ¹⁰ *2012 International Narcotics Control Strategy report. Volume 1: Drug and chemical control* (Washington DC: Departamento de Estado de los EE. UU., 2012), 233.
- ¹¹ Paul Guerino, Paige M. Harrison y William J. Sabol, *Prisoners in 2010* (Washington DC: Departamento de Justicia de los EE. UU., 2011).
- ¹² *Prisoners in 2010*, ibid.
- ¹³ *Beyond terror*, op cit.
- ¹⁴ David J Nutt, Leslie A King y Lawrence D Phillips, "Drug harms in the UK: A multicriteria decision analysis," *The Lancet* 9752 (2010): 1558-1565.
- ¹⁵ Jose Miguel Cruz, "Police misconduct and democracy in Latin America," *Americas Barometer Insights* 33 (2010).
- ¹⁶ *Informe 2009* (Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2009), 33-35.
- ¹⁷ "Aparecen narcomantas," *Prensa Libre*, 21 de marzo de 2012, con acceso el 22 de marzo de 2012, http://www.prensalibre.com/noticias/Aparecen-narcomantas_0_667733243.html.

Publicado por Open Briefing, 4 de abril de 2012. Edición revisada publicado 11 de abril de 2012.

Open Briefing
27 Old Gloucester Street
Bloomsbury
London WC1N 3AX
United Kingdom

Copyright © Open Briefing Ltd, 2012. Algunos derechos reservados.

Este informe está autorizado bajo una licencia de Creative Commons By-NC-ND 3.0 que permite la copia y distribución para su uso sin fines de lucro, siempre que a los autores y a Open Briefing se les atribuya la autoría adecuadamente y el texto no esté modificado de ningún modo.

Chris Abbott es el fundador y Director Ejecutivo de Open Briefing. Es catedrático honorario visitante en investigación (Honorary Visiting Research Fellow) de la Facultad de Estudios Sociales e Internacionales de Bradford University y Consultor Honorario en Seguridad Sustentable de Oxford Research Group. Chris también es consultor y escritor independiente, y autor de dos libros sobre seguridad y política.

chris.abbott@openbriefing.org

Joel Vargas es analista colaborador en Open Briefing y fundador y Director de Ventas y Operaciones de Contingent Security Services. Es especialista en inteligencia sobre América Latina y asesor político con más de 20 años de experiencia en gestión del riesgo, aplicación de la ley e inteligencia. Actualmente, Joel es Coordinador de Prevención de Delitos en un departamento de policía en el área de Chicagoland.

joel@contingentsecurity.com

Open Briefing es la primera agencia de inteligencia de la sociedad civil en el mundo; se trata de una plataforma accesible de conocimiento y análisis de cuestiones claves de defensa, seguridad y política exterior. Proporcionamos evaluaciones de inteligencia e informes independientes sobre seguridad de colaboración abierta para que una sociedad civil mejor informada pueda comprometerse adecuadamente con debates sobre la paz y la seguridad, e influir en el desarrollo de políticas positivas en estas áreas.

www.openbriefing.org

Open Briefing reconoce con gratitud el apoyo de Marmot Charitable Trust, Polden-Puckham Charitable Foundation y Network for Social Change por hacer posible la publicación de este informe. Los autores agradecen a Hamit Dardagan, Sandra Guevara, Martin Quadroy, Jane Shahi y Benjamin Zala por sus comentarios sobre un borrador previo de este informe.



open briefing
the civil society intelligence agency

Open Briefing
27 Old Gloucester Street
Bloomsbury
London WC1N 3AX

t 020 7193 9805
info@openbriefing.org
www.openbriefing.org