

MARCELO BERGMAN

Drogas, narcotráfico  
y poder en América Latina



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

MÉXICO - ARGENTINA - BRASIL - COLOMBIA - CHILE - ESPAÑA  
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA - GUATEMALA - PERÚ - VENEZUELA

Primera edición, 2016

---

Bergman, Marcelo

Drogas, narcotráfico y poder en América Latina / Marcelo

Bergman. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :

Fondo de Cultura Económica, 2016.

307 p. ; 17 x 11 cm. - (Popular)

ISBN 978-987-719-096-0

1. Narcotráfico. 2. América Latina. 3. Política sobre drogas.

I. Título.

CDD 320.6

---

Diseño de tapa: Juan Balaguer

D.R. © 2016, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA DE ARGENTINA, S.A.

El Salvador 5665; C1414BQE Buenos Aires, Argentina

fondo@fce.com.ar / www.fce.com.ar

Carr. Picacho-Ajusco 227; 14738 México D.F.

ISBN: 978-987-719-096-0

Comentarios y sugerencias: [editorial@fce.com.ar](mailto:editorial@fce.com.ar)

Fotocopiar libros está penado por la ley.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o digital, en forma idéntica, extractada o modificada, en español o en cualquier otro idioma, sin autorización expresa de la editorial.

IMPRESO EN ARGENTINA - *PRINTED IN ARGENTINA*

Hecho el depósito que marca la ley 11723

# ÍNDICE

<i>Agradecimientos</i> .....	11
<i>Introducción</i> .....	13

## *Primera parte*

### EL NEGOCIO DE LAS DROGAS Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL NARCOTRÁFICO

I. <i>Los mercados ilegales: las características específicas de la demanda de drogas prohibidas</i> .....	35
II. <i>Las drogas ilegales: tipos, características y niveles de consumo</i> .....	64
III. <i>La estructura del negocio de las drogas: concentración-fragmentación, los carteles y la violencia extrema</i> .....	96

## *Segunda parte*

### LAS AMENAZAS DE LAS DROGAS Y LA JUSTICIA FRENTE AL NARCOTRÁFICO

IV. <i>Diversificación criminal y corrupción en el negocio de la droga</i> .....	135
--	-----

V. <i>Drogas, narcotráfico y justicia penal</i> .....	157
---	-----

*Tercera parte*

ALTERNATIVAS POLÍTICAS FRENTE A LAS DROGAS

VI. <i>¿Qué hacer con las drogas?</i>	
<i>Opciones de política pública</i> .....	185
VII. <i>¿Legalizar, regular o prohibir?</i>	
<i>Dilemas y otras alternativas</i>	
<i>de las políticas públicas</i> .....	210

*Cuarta parte*

EL CASO ARGENTINO

VIII. <i>Algunos apuntes sobre drogas</i>	
<i>y narcotráfico en Argentina</i> .....	241
<i>Referencias bibliográficas</i> .....	293

*A la memoria de mi padre*

## AGRADECIMIENTOS

Todos los libros tienen su genealogía. Este comienza hace diez años en México, donde fui profesor-investigador y me tocó vivir el desarrollo de su “guerra contra las drogas” que ya lleva casi una década. Siguió en las aulas de universidades y centros de Estados Unidos, donde tuve estadias de investigación, invitación a seminarios y conferencias. Terminó de madurar en Argentina, donde dirijo el Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia (CELIV) en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). A lo largo de estos años, un gran número de colegas, especialistas y estudiantes me han ayudado a entender, reflexionar y analizar con una mirada crítica los modos en que la droga y el narcotráfico iban ganando atención pública y académica. A estos alumnos, especialistas y colegas, les debo un gran agradecimiento por haber contribuido, a menudo sin advertirlo, a la maduración de este trabajo.

Algunos colegas, compañeros de ruta, me han ayudado a plasmar varias de estas ideas. Gustavo Fondevila, Carlos Vilalta, Gabriel Kessler y Elena Azaola han colaborado en distintos estadios para refinar conceptos.

Mariano Plotkin me invitó a reflexionar y formular este libro. Aníbal Jozami y Martin Kaufmann, rector y vicedirector de la UNTREF, han sido fundamentales a través del apoyo institucional. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) financió parte de la recolección de datos y me permitió utilizarlos para esta y otras investigaciones. Agradezco el importantísimo apoyo de mi asistente de investigación, Guadalupe Peralta Agüero, a quien le debo más de lo que ella imagina. También mi gratitud con Christian Arias, Diego Masello, Ivanna Travaini, y Antonella Tiravassi por su colaboración. Un reconocimiento especial a la editorial Fondo de Cultura Económica y, especialmente, a Mariana Rey y su equipo, por haber apoyado con dedicación este trabajo.

Finalmente, un agradecimiento especial a mis hijos Eyal, Martín y Adriel, que, aun ya grandes, continúan siendo mi apoyo, mi espejo, y además se han transformado en importantes interlocutores. Y como siempre, a Mónica, mi sostén, mi pausa y mi fuente de inspiración.

## INTRODUCCIÓN

LA CIRCULACIÓN y el uso de drogas ilegales se han convertido en uno de los problemas más graves que enfrenta América Latina. Todos los países de la región sufren el embate del narcotráfico y experimentan un crecimiento en sus mercados domésticos de estupefacientes. Millones de jóvenes consumen marihuana, cocaína y drogas sintéticas, mientras que cientos de miles trabajan en la industria ilegal que las produce. Miles de latinoamericanos mueren todos los años como víctimas de la escalada de violencia fuertemente ligada al narcotráfico. La industria del “sicariato” se encuentra en expansión, mientras que el aumento en número de adictos va dejando secuelas en la salud pública, en el mundo del trabajo, en las escuelas y en las familias.

Las sustancias psicoactivas han dejado de ser un problema aislado que concierne a un puñado de adictos y vendedores para convertirse en una de las mayores preocupaciones sociales. Las encuestas lo registran como el tercer problema que más alarma a los latinoamericanos (los dos primeros son la inseguridad y la falta de trabajo, respectivamente). Las drogas



se han ubicado en el centro de atención de padres, educadores, policías y políticos. En este contexto, muy pocos saben bien qué hacer para resolver el dilema, aunque se esgrimen muchas opiniones y se discuten alternativas.

Las drogas, como todo bien que es demandado por un creciente número de consumidores, tiene el potencial de convertirse en un negocio rentable. Si hay usuarios ávidos de adquirirlas, con seguridad habrá “empresarios” preparados para abastecerlas. Cuanto más difícil sea su comercialización, más caro será el producto, y en consecuencia mayores serán las ganancias para quienes tomen ese riesgo. Si la demanda se origina en un país de la región, habrá un mercado doméstico vibrante con ganancias ilegales para toda la cadena local. Y si la demanda se origina en otras latitudes, el enfoque del negocio estará orientado en el tráfico hacia esos mercados.

Las drogas son sustancias que producen efectos placenteros en los consumidores, pero que son nocivas para la salud. En muchos casos, los usuarios generan dependencia; crean así patrones de adicciones con efectos adversos para la salud individual y, en algunas ocasiones, también para el entorno familiar y social. En el año 2012, por ejemplo, murieron 4.200 latinoamericanos por efecto directo de las drogas, mientras que en todo el mundo fallecieron 183.000 personas. Esta es una de las razones primarias que

justifican su prohibición en todos los países del globo. Sin embargo, dado que la ilegalidad no ha logrado eliminar la demanda, se ha planteado uno de los debates públicos más importantes en los últimos tiempos al respecto: qué deberían hacer los Estados con las drogas.

Este volumen busca iluminar algunos aspectos de la economía y de la política alrededor del mundo de las drogas. Plantea sucintamente los temas más relevantes acerca del narcotráfico y sus secuelas sociales, así como del negocio de las drogas y las distintas opciones políticas y administrativas que implementan los países.

Desde una perspectiva descriptiva y analítica, presenta los tipos más comunes de sustancias psicoactivas y los niveles de consumo local e internacional para permitir dimensionar el negocio. Analiza las tendencias del consumo y del narcotráfico, y explica por qué el negocio de las drogas no ha podido ser eliminado o ni siquiera contenido en la mayoría de los países. Este libro trasciende la descripción tradicional en búsqueda de un análisis estructural del negocio, y explica por qué se forman los carteles, por qué mutan, cuál es la lógica de la concentración o de la fragmentación de la industria según la etapa en la que se encuentre.

Asimismo, un tema central que se aborda es la relación entre violencia, drogas y narcotráfico. Con una

mirada empírica y sobre la base de treinta años de investigación en la materia, en este trabajo se revisan estudios y evidencias de la región que, aunque no permiten establecer aún una clara causalidad entre violencia y drogas, indican que el mayor peligro que engendra el negocio de las drogas no es el de la compra y venta de sustancias, sino la potencial diversificación criminal de las bandas que se inician en el narcotráfico.

Ante una demanda sostenida de drogas, un creciente mercado entre los jóvenes y una región que exporta droga a todo el planeta, los países de América Latina se preguntan qué hacer para contener su circulación. Este ensayo examina las distintas alternativas, desde la prohibición más absoluta hasta la legalización más permisiva. Lo hace desde una perspectiva positivista-académica, es decir, evalúa, desde un conocimiento más profundo y una investigación minuciosa, cuáles son las consecuencias de cada opción de política pública.

A diferencia de muchas publicaciones en la materia, este libro no toma posición normativa ni política acerca de qué hacer con las drogas y el narcotráfico. Su objetivo no es defender una postura, sino examinar cómo funciona el negocio de la droga, quién gana y quién pierde, cómo se forman los carteles, cuándo se produce violencia y por qué la opción punitiva es hasta la fecha la preponderante. Estudia

cómo se propaga la circulación de la droga, quiénes son más proclives a las adicciones, cuál es la real amenaza de las drogas, tanto en términos de la salud individual como de las consecuencias sociales y políticas. La intención es ir más allá de lo que se publica en la prensa, los medios de comunicación masiva, o las conversaciones de café. En dicho contexto, este es un esfuerzo por sintetizar una enorme colección de investigaciones (provenientes de Europa, Estados Unidos y América Latina) acerca del mundo de las drogas.

En este texto se ha optado por no abrumar con citas y referencias, manteniéndolas en un mínimo, para que aquellos interesados en expandir el conocimiento puedan consultar otras fuentes. Este libro pretende brindar los elementos para que cada lector logre arribar a un juicio informado y balanceado sobre los efectos sociales, políticos y económicos del mundo de las drogas.

## 1. BREVE RESUMEN DEL ARGUMENTO

### *Drogas e ilegalidad*

El consumo de sustancias psicoactivas puede provocar daños a la salud y otros efectos sociales indirectos. Como consecuencia, las sociedades, a través de

sus gobiernos, deciden prohibir su circulación. Sin embargo, como la demanda persiste, se genera un mercado ilegal que no puede desaparecer de un modo sencillo. Al igual que el consumo de alcohol, la prostitución o el juego, las drogas son parte de esta familia de “mercados ilegales”, con estructura y características propias. Constituyen hoy el mercado ilegal más importante: hay más de doscientos millones de personas en el mundo dispuestas a consumirlas. Dentro de esta cantidad de personas, tres de cada cuatro usan cannabis (marihuana), y una de cada cuatro, las llamadas drogas duras, como la cocaína y sus derivados, los opiáceos (heroína), las ATS (anfetaminas) y otras. Menos del 5% consume múltiples drogas, y una muy pequeña fracción pasa de la marihuana a otras drogas duras.

Los mercados ilegales pueden ser combatidos o tolerados, es decir, las autoridades pueden decidir aplicar la ley en forma estricta o ser condescendientes. Las actitudes que toman los gobiernos alteran los equilibrios y las conductas de los actores. Por ejemplo, en Estados Unidos el feroz combate contra las drogas frente a una demanda sostenida ha llevado a que los precios de la cocaína sean 10 a 15 veces mayores que en América Latina, donde la aplicación de las leyes es más laxa. No existe ningún otro bien transable que tenga semejante disparidad de precios. Sin embargo, esta fuerte aplicación de la ley ha logrado que no se

generen carteles de la droga en Estados Unidos o en Europa Occidental. En América Latina, por el contrario, proliferan este tipo de organizaciones delictivas.

### *Prevalencia y producción*

El consumo es bastante heterogéneo. La gran mayoría de los usuarios pertenecen a la categoría de “experimentales”, o sea, usan drogas entre una y cinco veces al año. Los adictos o quienes sostienen consumos permanentes son una minoría (entre el 20% y el 25% de los consumidores). Sin embargo, estos usuarios consumen entre el 70% y el 80% de toda la demanda. Es decir, unos cuarenta millones de usuarios empujan gran parte de la demanda mundial de droga. Los países de la región tienen niveles de consumo creciente, en proporciones similares a las del resto del mundo. La droga prohibida de mayor uso es el cannabis, y solo una fracción muy pequeña de latinoamericanos consume cocaína en polvo o cocaína fumable (*crack*, *paco*, *basuco*, etc.). Existe también un creciente mercado de éxtasis u otras drogas de diseño similares. La heroína no es una droga de consumo importante en la región, a pesar de que se produce hace más de un siglo en México y en otros países.

América Latina es una gran productora de sustancias. Toda la cocaína del mundo proviene de tres paí-

ses: Bolivia, Perú y Colombia. Grandes producciones para exportación de marihuana se originan en México, Colombia y Paraguay. A su vez, en los últimos años hay una gran producción de las llamadas drogas sintéticas (cristales, éxtasis, etc.), que se realizan con precursores químicos abundantes en las industrias de la región y que son importados del Oriente. México, Brasil y Argentina, los países con vastas industrias químicas de la región, son receptores naturales de los precursores químicos y poseen capacidad para procesar y producir nuevas drogas.

### *Los efectos del negocio*

El negocio de la droga tiene distintas fases: producción, transporte, tráfico, mayoreo-distribución y venta minorista (por parte de “mulas” o *dealers*). La prohibición y la fuerte aplicación de las leyes producen concentración en las etapas intermedias (tráfico) y fragmentación en los extremos (producción y menudeo). Por eso los carteles concentran en pocas manos el transporte y el contrabando de la droga y, por el contrario, hay muchos campesinos que producen la droga, y muchos vendedores o “kioskos” que la venden. El gran negocio de la droga está en la concentración de la etapa intermedia. Los productores y quienes se encargan de la venta mantienen economías de

subsistencia, son perseguidos por las autoridades y rápidamente remplazados cuando son apresados.

Esta estructura genera poderes asimétricos y pujas entre bandas por el control del tráfico y el derecho a vender a los grandes distribuidores, especialmente en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Estas bandas tienen, por ejemplo, utilidades netas entre 10.000 y 20.000 dólares por cada kilogramo de heroína o cocaína, lo que genera disputas entre distintos grupos, muchas de las cuales se resuelven a través de la violencia, con o sin intervención estatal. Los carteles se concentran en América Latina, porque el grueso del negocio es llevar la droga de la producción a los centros de consumo.

Un nuevo fenómeno en la región es el crecimiento pujante de los mercados domésticos. Hasta la década de 1980 los niveles de consumo en la región eran relativamente bajos. Sin embargo, como se verá, ha crecido el uso de la marihuana, de la cocaína (en particular, de la fumable, de más baja calidad) y de las drogas sintéticas. No hay estudios rigurosos que expliquen la razón de este crecimiento, pero se alinean con una tendencia mundial de ciclos epidémicos donde nuevas generaciones experimentan con drogas y una fracción de estos usuarios persisten por muchos años en estos hábitos de consumo. En las urbes latinoamericanas, ha crecido la prevalencia (es decir,



el porcentaje de usuarios respecto al total de personas) en el uso de sustancias, lo que ha despertado el apetito de bandas locales por adueñarse de las ganancias que ofrece este creciente mercado. De todas maneras, las cantidades comerciadas y las utilidades de los mercados domésticos son muy inferiores a las del tráfico hacia Europa y Estados Unidos. Los grandes “jugadores” están orientados hacia aquellos mercados y utilizan algunos países latinoamericanos como “plataformas de exportación”. Los mercados domésticos son abastecidos por bandas locales, de alguna manera vinculadas a grandes traficantes, de quienes adquieren la materia prima.

### *Narcotráfico, violencia y justicia penal*

En este libro se sostiene que el gran peligro del narcotráfico es la progresiva diversificación criminal que este engendra. Las bandas que crecen para brindar protección a los carteles van adquiriendo poder de fuego, capacidad de corromper a las autoridades, conocimiento de los territorios por donde atraviesa la droga y redes locales. Estas bandas, que en sus inicios eran contratadas por los carteles para brindarles servicios, van adquiriendo autonomía y generando una estructura de negocio criminal diversificada que excede el transporte, el tráfico, la seguridad y el con-

trabando (que sigue siendo controlado por los carteles), para pasar a incursionar en la extorsión, el secuestro, la trata de personas y el tráfico de órganos y otras “explotaciones” criminales como el robo de gasolina y de minerales, robo de automóviles, etc. En un comienzo surgen simples bandas de apoyo para proteger el transporte y el contrabando de droga. A medida que pasa el tiempo, estas evolucionan creando múltiples bandas de delincuencia altamente predatoria, que además pelean entre sí por el control territorial y por “derechos de extracción”.

Este es el modelo de “negocio criminal” más peligroso, y el que con claridad se observa a gran escala en Colombia, en Venezuela y en México. En los otros países de la región, hay distintos grados de diversificación criminal. En su gran mayoría estos no tienen graves problemas de seguridad ciudadana (con excepción de Guatemala, Honduras y El Salvador), aunque existen ciudades y regiones donde la amenaza de la diversificación criminal está muy latente.

Aquellos países que no combaten esta amenaza pueden pagar un precio muy alto. Las lecciones son bastante claras. Los que no reaccionan frente a la diversificación criminal enfrentan en muy poco tiempo serios problemas de seguridad. Tal fue el caso de Colombia en los años ochenta, México a partir de este siglo y Venezuela en los últimos diez años. En Chile, por el contrario, aunque existe una de las tasas más

altas de consumo de cocaína y marihuana de América Latina, la diversificación criminal está relativamente contenida porque las fuerzas de seguridad mantienen un férreo control sobre las bandas. En los otros países del Cono Sur y en Brasil, las organizaciones delictivas tienen distintos grados de avances, y su capacidad de desestabilizar el orden está relacionada con el equilibrio que mantiene con una policía medianamente disuasoria aunque muy susceptible a ser capturada o corrompida. En barrios, villas, favelas y espacios periféricos, las bandas logran tener distintos grados de capacidad extractiva para controlar la oferta de servicios y bienes básicos, en negociación permanente con autoridades y policías, produciendo un equilibrio inestable de violencia controlada.

### *El combate contra el narcotráfico*

La mayoría de los países de la región ha tenido reacciones erráticas frente al narcotráfico. Todos adhirieron a las convenciones internacionales y mantienen el régimen de prohibición, pero algunos han aplicado la ley de modo más férreo que otros. A pesar de que el consumo individual está de facto despenalizado o, al menos, tolerado en gran parte de la región, la mayor persecución penal se efectúa sobre microvendedores o sobre los agricultores a través de fumiga-