

EL PROBLEMA DE DROGAS EN LAS AMERICAS: ESTUDIOS

LA ECONOMÍA DEL
NARCOTRÁFICO



Organización de los
Estados Americanos



Organización de los
Estados Americanos

Secretario General
José Miguel Insulza

OAS Cataloging-in-Publication Data
Insulza, José Miguel.

El problema de las drogas en las Américas : Capítulo 4 : La economía del narcotráfico.
p. 47; cm. (OEA documentos oficiales)
ISBN 978-0-8270-6003-6

1. Drug abuse--America. 2. Drug control--America. 3. Drug traffic--America. 4. Drug addiction--America.
I. Organization of American States. Secretary General. II. Title. III. Title: La economía del narcotráfico.

OEA/Ser.D/XXV.4 Add.4

EL PROBLEMA DE LAS DROGAS EN LAS AMÉRICAS: ESTUDIOS

LA ECONOMÍA DEL NARCOTRÁFICO

Organización de los Estados Americanos

TABLA DE CONTENIDO

Resumen y hallazgos	5
La cadena de la oferta:	5
Tendencias de la transferencia de las ganancias ilícitas:	6
PARTE 1: DEMANDA DE DROGAS ILÍCITAS	7
Tamaño de los mercados de drogas ilícitas	7
Medición del tamaño de los mercados de drogas ilícitas	9
Cocaína	10
Heroína.....	11
Cannabis.....	11
Estimulantes tipo anfetamina	12
La elasticidad de la demanda	14
PARTE 2: LA CADENA DE LA OFERTA DE DROGAS ILÍCITAS.....	17
PARTE 3: LA DISTRIBUCIÓN DE LAS GANANCIAS DE LAS DROGAS ILÍCITAS	21
La distribución a través de la cadena de la oferta	21
Cocaína	21
Heroína.....	24
Cannabis.....	24
La distribución de ganancias de las drogas ilícitas entre los participantes.....	26
PARTE 4: EL LAVADO DE ACTIVOS Y LA TRANSFERENCIA DE GANANCIAS A LO LARGO DE LA CADENA DE LA OFERTA	29
Tendencias de las transferencias de ganancias ilícitas	29
Modalidades más frecuentes de lavado de activos en la región.....	32
SECCIÓN 5: IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS	43
El impacto de la legalización de la marihuana en los estados de Washington y Colorado sobre las organizaciones de narcotraficantes mexicanos	43
Legalización de las drogas en un país productor o de tránsito.....	45

LA ECONOMÍA DEL NARCOTRÁFICO

Resumen y hallazgos

Si bien calcular el volumen del mercado de las drogas a nivel mundial y hemisférico presenta enormes desafíos, la evidencia sugiere que alrededor de dos tercios de los ingresos totales se realizan al final de la cadena, por medio de ventas al por menor en los países de consumo.

Por su parte, los mayoristas y los narcotraficantes que llevan las drogas por los países de tránsito representan entre el 20% y el 25% de los ingresos, mientras que poco menos del 1% del total de ventas al por menor llega a los cultivadores en la región andina.

En cuanto al tamaño total de los mercados de las drogas ilícitas, las últimas estimaciones de la ONU indican que las ventas minoristas pueden llegar a unos \$320.000 millones, o 0,9% del PIB. Otras estimaciones son más bajas.

La ONU calcula que en los países de las Américas, los ingresos anuales provenientes de las drogas ascienden a alrededor de \$150.000 millones –poco menos de la mitad del volumen mundial– aunque otras estimaciones son más bajas. Norteamérica actualmente representa una proporción predominante del total hemisférico, lo cual se debe tanto a precios más elevados como a una prevalencia mayor, aunque esto podría cambiar en el futuro.

Hay mayor consenso sobre el mercado de la cocaína. Se calcula que las ventas al por menor en los Estados Unidos representan unos \$34.000 millones, de un mercado mundial de alrededor de \$85.000 millones. El mercado de la cocaína en el resto del hemisferio representa una fracción mínima de esta cifra, aunque esta situación podría cambiar cuando estén disponibles los datos revisados de Brasil.

Cuando se trata de los ingresos provenientes de la marihuana y la metanfetamina, existen niveles de incertidumbre bastante altos.

La cadena de la oferta:

El narcotráfico tiende a no estar verticalmente integrado, aunque las organizaciones de narcotraficantes mexicanos controlan la mayor parte del contrabando internacional y la venta de drogas al por mayor en Estados Unidos, y cada vez adquieren más cocaína procedente de Sudamérica.

El encarecimiento en el mercado de drogas ilícitas es de una magnitud muy superior que para bienes legales. En el caso de muchas sustancias, especialmente aquellas que son de origen vegetal, es totalmente posible que estos encarecimientos se reduzcan sustancialmente si las sustancias fueron producidas, transportadas y distribuidas como otros bienes comerciales.

Los grandes decomisos de sustancias generalmente tienen lugar en algún punto de la cadena de la oferta en el que el valor de las drogas es más bajo –en el punto de origen o cerca del mismo. Dadas las mismas circunstancias, sería preferible decomisar la misma cantidad de drogas al final de la cadena, cuando el valor de las drogas se encuentra al más alto nivel.

Tendencias de la transferencia de las ganancias ilícitas:

El lavado de activos lleva a involucrar a actores económicos “legales” en actividades ilegales, generando áreas “grises” en las que actores aparentemente legales participan en acciones claramente ilegales.

Tradicionalmente, el dinero en efectivo primero era contrabandado de los Estados Unidos a México y luego una porción era enviada a Colombia a través de diversos métodos, incluido la transferencia de efectivo en grandes cantidades. Recientemente, los recursos financieros por lo general son transferidos directamente de Estados Unidos a los países fuente.

Al imponer muchos países mayores controles en sus sistemas financieros para vigilar las transacciones en efectivo, el contrabando de dinero se ha convertido en uno de los mecanismos más importantes para la distribución de los ingresos a lo largo de la cadena de producción de drogas. Esto se puede comprobar por el aumento de los decomisos de dinero en efectivo en los puertos y aeropuertos, en cuanto al número y monto total de las confiscaciones.

Se estima que las ganancias relacionadas con las drogas disponibles para el lavado de activos a través del sistema financiero ascienden del 0,4 al 0,6% del PIB mundial. Se estima que cerca de la mitad de estas ganancias son blanqueadas dentro de la jurisdicción donde se han generado, ingresando al sector bancario o de bienes inmuebles o a través de otros tipos de inversiones.

La industria de la minería es actualmente una de las principales fuentes del crecimiento económico en la región andina –y una fuente importante de dinero lavado. En algunos casos, las organizaciones criminales convierten el oro en joyería, la cual puede ser transportada con mayor facilidad que el dinero en efectivo.

PARTE 1

DEMANDA DE DROGAS ILÍCITAS

Tamaño de los mercados de drogas ilícitas

Según las más recientes estimaciones generales realizadas, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito calculó que el valor total de ventas al por menor de drogas ilícitas a nivel mundial fue de US\$320.000 millones en 2003, equivalente al 0,9% del PIB mundial¹. Los mercados de venta minorista de drogas en las Américas fueron estimados en \$151.000 millones, es decir, aproximadamente el 47% del total mundial. Los mercados más grandes de venta minorista en dólares fueron Norteamérica (aproximadamente el 44% del total mundial) y Europa (33%); en cambio el mercado de Sudamérica, Centroamérica y el Caribe fue de aproximadamente el 3% del total mundial. Si bien no se dispone de datos recientes sobre los mercados de drogas, hay datos parciales que sugieren que el porcentaje atribuido a Norteamérica ha disminuido en cierta manera desde el año 2005². Es posible que se necesite hacer más ajustes cuando estén disponibles los datos revisados de Brasil. Como se mencionará a continuación, todas las estimaciones de los ingresos de las drogas –y en particular del total de los ingresos por concepto de drogas ilícitas a nivel mundial– deben ser interpretadas como amplias aproximaciones y no como un conocimiento preciso de la cuestión.

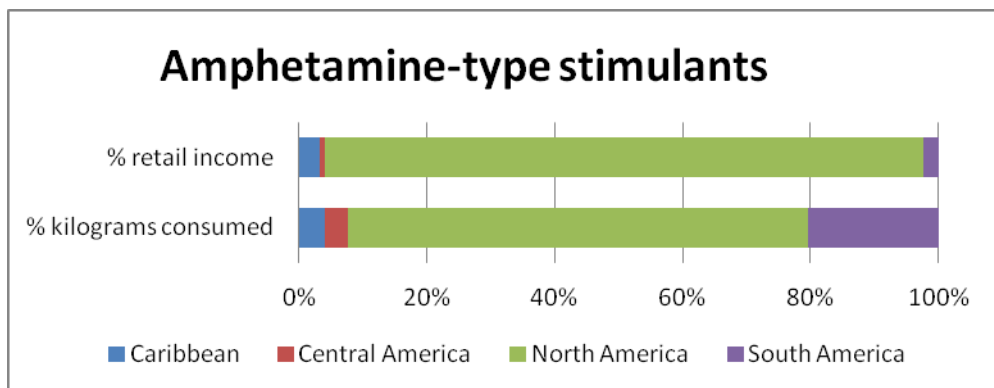
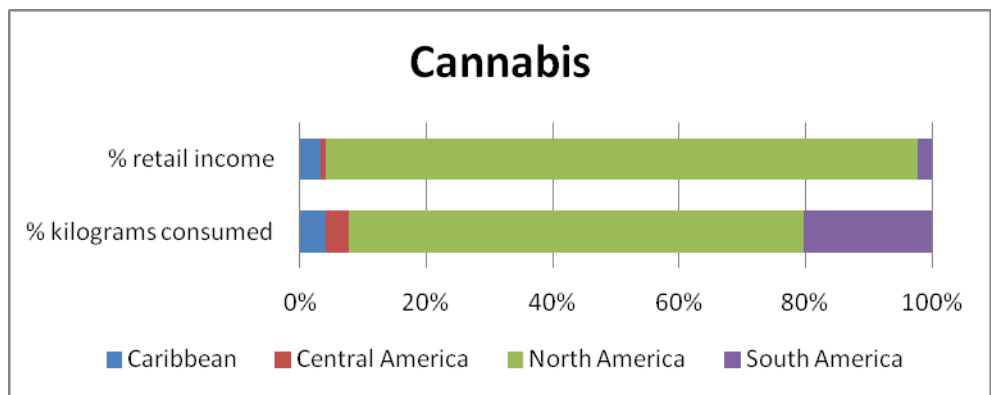
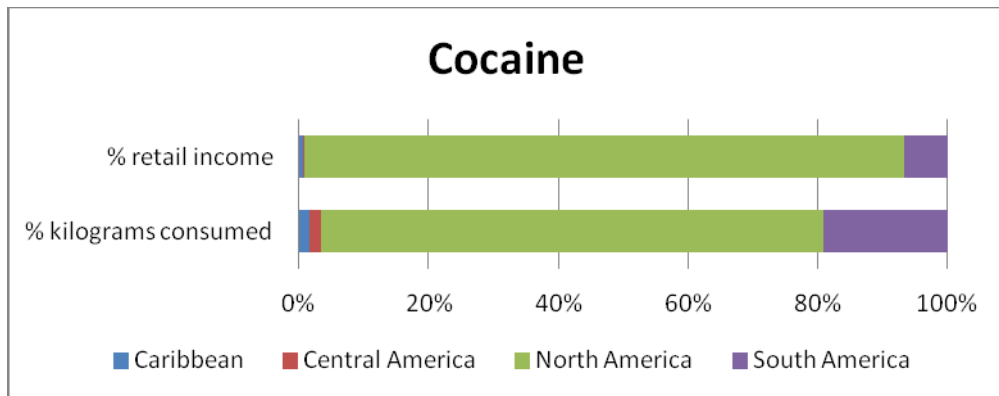
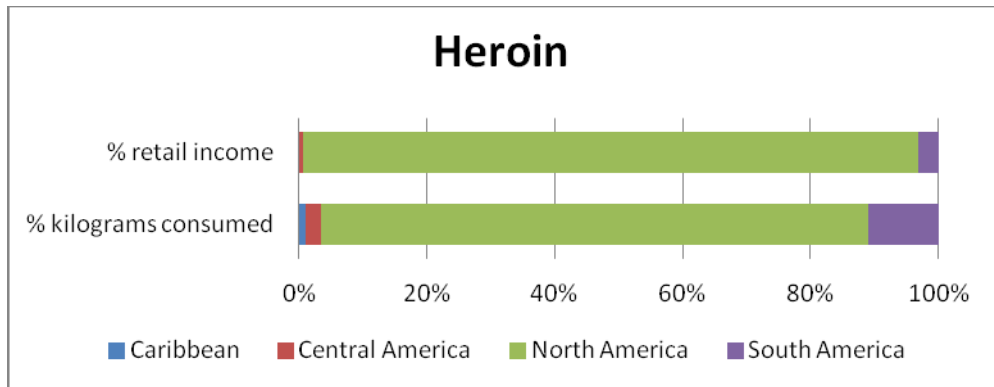
A fin de comprender mejor estas estimaciones, en esta sección se examinará el mercado minorista de las principales drogas, a nivel mundial y en diferentes regiones de las Américas. También se analizarán las diferentes metodologías que son comúnmente empleadas para estimar el valor de los mercados de la droga.

Antes de considerar estos detalles, es importante destacar que el valor en dólares de las ventas minoristas de drogas es solo una de las varias medidas del mercado de drogas. Debido a que los precios de las drogas ilícitas al por menor son más elevados en Norteamérica que en el resto del hemisferio, el valor de las ventas minoristas exagera su porcentaje de consumo. Esto se ilustra en la figura 1, donde se indica el porcentaje del ingreso de ventas y los kilos consumidos en el Caribe, Centroamérica, Norteamérica y Sudamérica. Cada una de las principales drogas se considera por separado y los datos son de 2003, el año sobre el cual se dispone de la información más reciente por región y por droga. En todos los casos, la parte correspondiente a Norteamérica es menor en kilos que en valor de mercado, mientras que los porcentajes de otras regiones son más elevados. El éxtasis es la única droga para la cual esta tendencia no es pronunciada.

¹ UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2005*.

² UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2012*.

Figura 1



Fuente: 2005 Informe Mundial de Drogas.

Medición del tamaño de los mercados de drogas ilícitas

Hay dos métodos comúnmente utilizados para calcular el volumen del mercado de drogas ilícitas, conforme a dos enfoques: el de la **oferta** y el de la **demanda**. Ambos utilizan al máximo la limitada información disponible –sobre la producción o uso de drogas– y ambos requieren la adopción de diversas suposiciones para completar la información.

Mediante el enfoque de la **oferta** para calcular el volumen de los mercados de cocaína y heroína se utilizan datos satelitales que estiman la producción de hoja de coca y amapola. La formulación de estas estimaciones requiere que se hagan suposiciones sobre la manera de extraer de las imágenes satelitales información sobre producción, la frecuencia de las cosechas de la hoja de coca y la amapola, el promedio del estimulante en la hoja de coca y el opio, y la eficacia de los trabajos de erradicación. Asimismo, es necesario hacer suposiciones sobre la calidad de los productos químicos, la capacidad de los procesadores que convierten la hoja de coca y la amapola en cocaína y heroína, la cantidad de drogas decomisadas, y (para las estimaciones regionales) sobre la forma en que estas drogas son distribuidas en los diferentes mercados. La formulación de estimaciones en base a la oferta es aún más difícil en el caso del cannabis y las drogas sintéticas. Es posible que las estimaciones anteriores basadas en la oferta de estas drogas fueran sistemáticamente sesgadas, por lo cual deben ser tratadas con cautela.

Las estimaciones con base en la **demanda** provienen de información sobre el uso de drogas obtenida mediante encuestas de hogares y de estudiantes. También se pueden utilizar datos obtenidos de las oficinas de admisión hospitalaria, de la población carcelaria y de otras fuentes de datos. A fin de hacer estimaciones de la población de usuarios de drogas con base en los datos de estas encuestas, los investigadores deben hacer suposiciones sobre los casos que no se registran, cuyo número probablemente es sustancial³. También deben tomar en cuenta que los grandes consumidores de drogas generalmente no están bien representados en las encuestas de hogares ni tampoco en otros tipos de fuentes de datos. Si se pierde una pequeña fracción de estos grandes consumidores puede resultar en una gran inexactitud de los cálculos obtenidos con el método basado en la demanda. Por ejemplo, según una estimación reciente, dos tercios del consumo de marihuana en Estados Unidos durante el año pasado fue atribuido al solo 4% de los usuarios, y este grupo de usuarios supera en más de 100 veces el consumo de un usuario medio durante el año pasado⁴. Si los grandes consumidores fueran la mitad o doble de esa cantidad, el estimado global de consumo de marihuana en Estados Unidos podría cambiar

³ Ellen Harrison, John Haaga, y Toni Richards, "Self-Reported Drug Use Data: What Do They Reveal?" *The American Journal of Drug and Alcohol Abuse* (1993), 19 (4), 423-441; Stephen Magura and Sung-Yeon Kang, "Validity of Self-Reported Drug Use in High Risk Populations: A Meta-Analytical Review," *Substance Abuse and Misuse* (1996), 31 (9), 1131-1153.

⁴ Beau Kilmer, Jonathan Caulkins, Brittany Bond, y Peter Reuter, "Reducing Drug Trafficking Revenues and Violence in Mexico: Would Legalizing Marijuana in California Help?" (RAND Corporation: 2010).

significativamente.

Además, en general las encuestas preguntan solamente sobre el número de días de uso, no precisamente la cantidad de drogas consumidas en cada episodio; por lo tanto, esto último también tiene que ser calculado. También se tiene que calcular la posible potencia y pureza de la droga. Las estimaciones de la demanda mundial son aún más complicadas porque la información procedente de diferentes países con frecuencia se refiere a poblaciones demográficas diferentes y a distintos años, y muchos países no cuentan con ningún tipo de datos.

Para adecuarse parcialmente a estos desafíos, los investigadores han evaluado la sensibilidad de sus estimaciones con respecto a diferentes suposiciones. Esto lleva a una diversidad de estimaciones razonables que aunque es amplia resulta útil para comprender la magnitud general del narcotráfico.

Cocaína

El negocio de la cocaína es el que se ha investigado en mayor detalle y hay un relativo consenso sobre el valor de venta aproximado. La UNODC estima que el valor total de venta de cocaína a nivel mundial fue de aproximadamente \$85.000 millones en 2009 (con un rango entre \$75.000 y \$100.000 millones)⁵. Tanto la metodología basada en la demanda –que utiliza los datos de encuestas de hogares– como la metodología que se basa en la oferta –que utiliza información sobre producción y decomisos de cocaína– producen estimaciones bastante similares. La UNODC estima que los principales mercados minoristas son Norteamérica (\$40.000 millones o el 47% del mercado mundial), seguido de Europa Occidental y Central (\$34.000 millones o el 39% del mercado mundial). América Latina consume cerca del 4% del total. Los datos más recientes de América Latina no se desglosan de acuerdo a los diferentes mercados regionales, aunque los datos recopilados en 2003 que se presentan en la figura 1 sugieren que los países de Sudamérica contribuyen a la mayor parte del mercado latinoamericano. El mercado de Estados Unidos se estima en aproximadamente \$38.000 millones, lo cual es similar a otro estimado ampliamente citado de \$30.000 millones (rango: \$25 a 35.000 millones)⁶. Ha habido diferencias significativas entre las estimaciones de las Naciones Unidas y el gobierno de los Estados Unidos, probablemente debido a las diferencias de las imágenes satelitales, las suposiciones sobre las cosechas y las suposiciones sobre la eficacia de la erradicación de los cultivos. Si bien estas diferencias pueden ser bastante grandes para un año determinado, la diferencia del promedio estimado de producción de cocaína durante un periodo prolongado es menos marcada. Se debe tener cautela al interpretar las

⁵ UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2012*.

⁶ *What America's Users Spend on Illegal Drugs* (Washington, D.C.: Office of National Drug Control Policy, 2012); Kilmer et al., "Reducing Drug Trafficking Revenues and Violence in Mexico: Would Legalizing Marijuana in California Help?"

diferencias entre un año y otro con respecto a las estimaciones del valor del mercado de la cocaína porque estas generalmente suelen caer dentro del margen de error.

Heroína

La UNODC también ha producido recientemente estimaciones sobre el valor del mercado minorista de la heroína. Se estima que el valor mundial de ese mercado en 2009 fue de aproximadamente \$55.000 millones⁷. Estados Unidos y Canadá representan solo el 13% (Estados Unidos \$8.000 millones) de este mercado y cerca de la mitad de la heroína del mundo es consumida en la Unión Europea y la Federación Rusa. No se ha calculado un número específico para América Latina, la cual se incluye en la categoría “otros”, y el informe se refiere a la falta de datos en más de la mitad de los países de esta región. Al menos que desde 2003 haya cambiado dramáticamente el mercado de la heroína en América Latina (véase la figura 1), lo cual es muy poco probable, su valor de mercado minorista sigue siendo pequeño.

Cannabis

Las estimaciones más recientes de la UNODC sobre el valor del mercado minorista de cannabis están contenidas en el Informe Mundial sobre las Drogas de 2005. Este informe alerta de que el error entre el valor estimado del mercado de cannabis y el valor real podría ser mucho mayor que el error de los mercados de la cocaína y la heroína, debido a las inconsistencias de los datos que imposibilitaron reconciliar los cálculos de la oferta y la demanda. La UNODC optó por una valoración entre las producidas por el enfoque basado en la oferta y el enfoque basado en la demanda, estimando el valor del mercado mundial minorista del cannabis en \$141.000 millones, siendo el mercado de los Estados Unidos un poco menos de la mitad de este monto (\$64.000 millones). Se estimó que el mercado sudamericano es pequeño en cuanto a su valor, \$4.200 millones. Sin embargo, desde entonces otros estudios han indicado que el valor verdadero del mercado mundial de cannabis es probablemente la mitad de lo que calcula la UNODC y han señalado que las estimaciones de la ONU sobre la producción de cannabis denotan niveles improbablemente elevados de consumo de cannabis en los Estados Unidos⁸. En general, las estimaciones en base a la oferta son probablemente menos útiles cuando se trata de un producto como la marihuana –que se puede producir casi en cualquier lugar, incluso bajo techo– que en el caso de la coca y la amapola, que se producen al aire libre, en áreas limitadas y en condiciones geográficas específicas.

Mediante el uso del enfoque basado en la demanda, un informe de la Oficina Nacional de Políticas para el Control de las Drogas, de Estados Unidos,

⁷ UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2012*.

⁸ Kilmer et al (2010); Peter Reuter y Franz Trautmann (eds.), *A Report on Global Illicit Drug Markets 1998-2007* (European Communities: 2009).

calculó que el valor del mercado de marihuana minorista en los Estados Unidos, en el año 2000, ascendió a aproximadamente \$11.000 millones (casi \$14.000 millones en dólares actuales)⁹. Otros estudios que utilizan el enfoque basado en la demanda han estimado que el valor del mercado minorista del cannabis en Estados Unidos en 2005 fue de aproximadamente \$20.000 millones; para 2012, otros estudios calcularon que este mercado tiene un valor de entre \$15.000 y \$30.000 millones¹⁰. El nivel más alto de este rango es cercano al valor estimado del mercado minorista de la cocaína en los Estados Unidos. Si bien hay considerables incertidumbres que conducen a un gran margen de error, es evidente que el valor del mercado minorista del cannabis en los Estados Unidos con relación a la cocaína ha aumentado sustancialmente a través del tiempo, a medida que el uso y los precios de la cocaína han disminuido; en cambio el uso de la marihuana parece haber aumentado desde el año 2005.

Estimulantes tipo anfetamina

Las estimaciones del valor del mercado minorista de los estimulantes tipo anfetamina son por lo menos tan inciertas como las estimaciones de la marihuana. La UNODC estimó que el mercado minorista mundial de anfetaminas ascendía a \$28.000 millones en 2003, con \$17.000 millones (60%) de este mercado concentrado en Norteamérica y menos del 1% en Sudamérica¹¹. El valor total del mercado minorista del éxtasis se estimó en \$16.000 millones, contribuyendo Norteamérica con \$8.500 millones (52%) y Sudamérica con \$1.200 millones (7%). Más recientemente, el Informe Mundial sobre las Drogas de 2010 indica que hay una gama muy amplia de estimaciones de producción mundial de anfetaminas (de 149 a 577 toneladas métricas). Las estimaciones basadas en la oferta de anfetaminas se calculan fiscalizando las cantidades de precursores químicos, pero este método puede ser problemático porque estos precursores también se utilizan para fines industriales legítimos.

Un estudio más reciente que utiliza el enfoque de la demanda estima que el valor anual del mercado minorista de anfetaminas en Estados Unidos es de entre \$3.000 y \$8.000 millones, con un cálculo de conjetura que lo ubica en \$5.000 millones¹². El margen de error es grande porque el rastro del uso de las metanfetaminas no corresponde con el sistema de recopilación de datos. El uso de metanfetaminas en los Estados Unidos está concentrado en ciertas regiones y esta no es fundamentalmente una droga de uso urbano; sin embargo, los sistemas de recopilación de datos se encuentran concentrados en las zonas urbanas. Además, como durante la última década se registraron cambios profundos en el consumo y producción de las metanfetaminas, las estimaciones

⁹ *What America's Users Spend on Illegal Drugs* (Washington, D.C.: ONDCP, December 2001).

¹⁰ Beau Kilmer y Rosalie Liccardo Pacula, "Estimating the size of the global drug market: A demand-side approach" (RAND Corporation: 2009); Jonathan Caulkins, Angela Hawken, Beau Kilmer, and Mark A.R. Kleiman, *Marijuana Legalization: What Everyone Needs to Know* (Oxford University Press: 2012).

¹¹ UNODC, Informe Mundial sobre las Drogas 2005.

¹² Kilmer et al (2010).

dependen en gran forma de acuerdo al año que sea analizado. Si bien hay considerables incertidumbres, en Norteamérica el mercado de las metanfetaminas es claramente menor que el de la cocaína y el cannabis, menor que el de la cocaína en Sudamérica y potencialmente menor que los mercados de otras drogas en otros lugares del hemisferio. Sin embargo, no hay datos disponibles para ofrecer un análisis detallado correspondiente a todas las regiones.

En resumen, si bien el margen de error es bastante grande, hay un consenso general sobre el total del valor aproximado del mercado minorista de la cocaína y la heroína en las Américas. En forma inversa, hay una controversia considerable respecto al tamaño de los mercados del cannabis y las anfetaminas. Los márgenes de error de estos mercados tienden a ser más grandes con relación a las mejores estimaciones de su valor minorista que con respecto a los márgenes de error del mercado de la cocaína. Como resultado de ello, algunos analistas han argumentado que el valor verdadero del mercado minorista mundial de drogas ilícitas quizás es solo la mitad de los \$320.000 millones estimados por el Informe Mundial sobre las Drogas de 2005, en gran parte porque esta estimación probablemente exagera el valor del mercado mundial del cannabis¹³. No es posible resolver completamente estos debates porque aún las estimaciones que varían ampliamente tienden a encontrarse dentro de los márgenes de error de unos y otros. Sin embargo, aun si el estimado de \$320.000 millones es significativamente exagerado, el valor del narcotráfico es extremadamente grande, con relación a las numerosas industrias legítimas así como con relación a las ganancias totales de la delincuencia¹⁴.

¹³ Reuter y Trautmann (2009); Francisco E. Thoumi, "The Numbers Game: Let's All Guess the Size of the Illegal Drug Industry," *Journal of Drug Issues* 35.1 (2005): 185-200.

¹⁴ UNODC, *Estimating Illicit Financial Flows Resulting From Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes* (Vienna: UNODC, 2011).

La elasticidad de la demanda

Antes de entrar en una discusión más detallada sobre la organización del narcotráfico, es importante considerar brevemente la forma en que responde la demanda de drogas ilícitas ante los cambios de precio. Cuando cambia el precio de una droga ilícita, la cantidad consumida por los usuarios y el número total de usuarios también pueden cambiar. El porcentaje de cambio del consumo total que resulta de un cambio del 1% del precio es referido como la elasticidad de la demanda. Con respecto a la cocaína y el cannabis, se ha estimado que la elasticidad de la demanda es de alrededor del -0,5, lo cual indica que la demanda cae un medio por ciento cuando el precio aumenta el 1%¹⁵. Esta elasticidad es similar a la que se observa con el tabaco e implica que un aumento de precio más que compensa por la reducción de la demanda y resulta en un aumento general de los ingresos por concepto de drogas. Se han llevado a cabo pocos estudios sobre la heroína, aunque una estimación razonable de la elasticidad parece ser de alrededor del -0,3¹⁶. Con respecto a la metanfetamina, un exitoso empeño del gobierno de los Estados Unidos para reducir la oferta de precursores químicos triplicó el precio de la droga temporalmente y la pureza disminuyó del 90% al 20%¹⁷. En forma simultánea, las admisiones hospitalarias debido a problemas causados por las anfetaminas disminuyeron en 50% y el uso entre las personas arrestadas bajó en 55%. Sin embargo, estos indicadores volvieron a sus niveles anteriores dentro de los cuatro meses cuando los precios cayeron y aumentó la pureza.

Mientras algunos investigadores han intentado utilizar estas elasticidades para calcular cuánto aumentaría la demanda en respuesta a un mercado legalizado de drogas, es difícil interpretar este ejercicio. Suponiendo que la producción y venta de la sustancia son legales y comercializadas, algunas estimaciones sugieren que el precio antes de los impuestos de la cocaína y la heroína suministradas comercialmente y producidas industrialmente podría disminuir tanto como en un 96% y 98%, respectivamente, debido a reducciones drásticas en los costos primarios de producción y transporte. Estas disminuciones de precio son de magnitudes mayores que las variantes de precios a corto plazo utilizadas para estimar las elasticidades bajo el régimen de prohibición y por lo tanto están significativamente por fuera del ámbito de la experiencia histórica. Consecuentemente, los intentos de evaluar la manera en que el consumo de drogas cambiaría como respuesta a la legalización requieren de mucha especulación, particularmente en cuanto a las reducciones en los costos de producción y los ajustes correspondientes en los impuestos. Esto destaca el hecho de que la legalización, especialmente si va acompañada de la disponibilidad comercial de sustancias, conlleva incertidumbre en cuanto a la respuesta de la demanda, que se amplía ante la posibilidad de grandes reducciones de los precios. En este entorno, no resulta claro cuánto el uso de

¹⁵ Reuter y Trautmann (2009).

¹⁶ Anne Line Bretteville-Jensen, "Drug Demand—Initiation, Continuation and Quitting," *De Economist* 154.4 (2006): 491-516.

¹⁷ Carlos Dobkin y Nancy Nicosia, "The War on Drugs: Methamphetamine, Public Health, and Crime," *American Economic Review* (2009), 99 (1), 324-349.

drogas aumentaría o las tendencias de uso cambiarían con respecto a cuánto tiempo y por quiénes.

PARTE 2:

LA CADENA DE LA OFERTA DE DROGAS ILÍCITAS

La cadena de la oferta comienza con los productores: los productores de hojas de coca están concentrados en la región andina, en tanto que los productores de opio se encuentran en México, Guatemala y Colombia. La elaboración generalmente tiene lugar cerca de los lugares de cultivo. La elaboración de la cocaína en base a las hojas de coca requiere de un capital fijo significativo y por lo tanto generalmente está controlada por grupos armados, tales como las FARC en Colombia, quienes son dueños del equipo u ofrecen seguridad a sus propietarios¹⁸. La marihuana y la metanfetamina pueden ser producidas en prácticamente cualquier sitio y una gran parte de su producción en el hemisferio está concentrada relativamente cerca de los principales mercados consumidores. Estrictas regulaciones sobre los precursores químicos en los Estados Unidos han conducido a que la producción de metanfetaminas se haya trasladado a México, y hay pruebas de que funcionarios mexicanos han restringido el acceso a los precursores químicos también en ese país; en consecuencia, en forma creciente, los precursores y las metanfetaminas están siendo contrabandeados a México a través de Centroamérica¹⁹.

Los narcotraficantes internacionales ocupan la próxima etapa de la cadena de la oferta, en los casos en que la producción no tiene lugar en el país de consumo final. Tradicionalmente, los narcotraficantes colombianos compraban la cocaína en las instalaciones de elaboración y la contrabandearan a México o a otro lugar de tránsito²⁰. Más recientemente, los productores se han involucrado en acuerdos en los que comparten los riesgos con los narcotraficantes colombianos, vendiéndoles la cocaína a precios más elevados a cambio de compartir parte de las pérdidas en caso que hubiere una confiscación²¹. Además, en años recientes las organizaciones de narcotraficantes mexicanos, que tradicionalmente obtenían la cocaína de los narcotraficantes colombianos en México, han aumentado sus ganancias comprando el clorhidrato de cocaína (HCL, por sus siglas en inglés) directamente de las FARC y de otros productores de HCL, en particular de aquellos ubicados en la frontera ecuatoriana²².

Entre el 80 y el 90% de la cocaína que se consume en los Estados Unidos actualmente ingresa a través de México. Como se han intensificado las tareas de confiscación por parte de la marina mexicana, la cocaína se transporta cada

¹⁸ Daniel Mejía y Daniel Rico Valencia, "La microeconomía de la producción y tráfico de cocaína en Colombia," Documentos CEDE 007293 (Universidad de los Andes: CEDE, 2010).

¹⁹ UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2012*.

²⁰ Mejía y Rico (2010).

²¹ Idem.

²² Douglas Farah, "Money Laundering and Bulk Cash Smuggling: Challenges for the Mérida Initiative," in *Shared Responsibility* (Woodrow Wilson Center for International Affairs and the University of San Diego Trans-Border Institute, 2010).

vez más a través de Centroamérica. Guatemala y Honduras se han visto particularmente afectados²³. Los narcotraficantes colombianos transportan la cocaína a México y Centroamérica utilizando embarcaciones, inclusive semisumergibles, así como aeronaves pequeñas. Cerca del 70% de la cocaína sale de Colombia a través del Pacífico, el 20% a través del Atlántico, y el 10% vía Venezuela²⁴. La frontera terrestre de Guatemala y México, que se extiende a lo largo de unos mil kilómetros, es difícil de controlar y patrullar y ofrece muchas oportunidades para el contrabando. En consecuencia, las organizaciones de narcotraficantes mexicanos –en particular los Zetas y la organización de Sinaloa– han establecido grandes operaciones en Honduras y Guatemala, adquieren la cocaína de los colombianos (o la transportan directamente de Sudamérica) y la contrabandean por tierra a México. Dentro de México, estas organizaciones están integradas horizontalmente con una gran diversidad de grupos delictivos más pequeños. Les ofrecen protección a las operaciones criminales de estos grupos o les permiten operar dentro de su territorio a cambio de parte de sus ganancias²⁵.

De acuerdo al Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, las organizaciones de narcotraficantes mexicanos son las que dominan el mercado de drogas al por mayor en los Estados Unidos y son las únicas organizaciones de narcotraficantes que tienen una presencia a lo largo del país. Además de contrabandear las drogas a los Estados Unidos, controlan la distribución al por mayor de una gran parte de la cocaína, heroína, marihuana de grado comercial y metanfetamina en el mercado estadounidense, y tienen una mayor presencia en más ciudades que cualquier organización de narcotraficantes no mexicanos²⁶. En años recientes, muchas pandillas callejeras en los Estados Unidos han podido tener acceso directo a las organizaciones de narcotraficantes mexicanos y ahorrar costos al comprar drogas, eliminando a los vendedores intermediarios que tradicionalmente separaban a los contrabandistas internacionales de los vendedores minoristas²⁷.

Las organizaciones de narcotraficantes mexicanos generalmente no participan en la distribución al por menor de las drogas ilícitas; tampoco hay pruebas sistemáticas que demuestren que los vendedores de drogas al por menor que no son mexicanos estén empleados directamente por organizaciones de narcotraficantes mexicanos.

En 2004, los mexicanos y mexicano-americanos ascendían al 4% y 8%, respectivamente, de las personas encarceladas en los Estados Unidos debido a la distribución de drogas. Además, el 90% de los mexicano-americanos y el 94% de los ciudadanos mexicanos en los Estados Unidos encarcelados por distribución de drogas indicaron que no tenían ninguna afiliación con organizaciones de narcotraficantes.

²³ Idem.; UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2010*.

²⁴ UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2010*.

²⁵ Alejandro Hope y Eduardo Clark, "Si los vecinos legalizan," Technical Report (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2012).

²⁶ *National Drug Threat Assessment 2010* (National Drug Intelligence Center, Department of Justice, Document ID: 2010-Q0317-001, February 2010); Caulkins et al. (2012).

²⁷ *National Drug Threat Assessment 2010*.

El encarecimiento de las drogas es más elevado a nivel de la venta al por menor, lo cual compensa por el mayor riesgo en este punto de la cadena, debido a que los vendedores están más expuestos a la represión de las fuerzas del orden y a interactuar con una clientela relativamente imprevisible y cambiante. Las ventas al por menor son suficientemente riesgosas que quizás no presentan oportunidades de negocio viables a las organizaciones de narcotraficantes mexicanos cuando ya están obteniendo grandes ganancias con las ventas al por mayor²⁸. Además, muchos de los lugares donde se realizan las transacciones al por menor ya habían sido controlados por otras organizaciones criminales antes que las organizaciones mexicanas se involucraran de manera importante en el comercio de las drogas en los Estados Unidos. Desplazar a estas organizaciones probablemente sería muy costoso.

Además de las actividades de narcotráfico y de ventas al por mayor, algunos informes indican que las organizaciones de narcotraficantes mexicanos están produciendo metanfetamina y marihuana en los Estados Unidos (la última presuntamente en los bosques nacionales). No obstante, hay pocas pruebas concretas que se puedan utilizar para evaluar estas alegaciones. Cuando se les cuestiona a los trabajadores que se encuentran en uno de estos sitios y se les pregunta quién es el dueño de la plantación, éstos manifiestan que “no tienen idea para quién están trabajando y dan muy poca información cuando son arrestados”²⁹.

La heroína es una excepción parcial a la falta de integración vertical, en particular en los mercados de heroína que se ha desarrollado recientemente en la región este de los Estados Unidos³⁰. Por ejemplo, los empresarios que producen heroína en los municipios de Nayarit, en México, han desarrollado mercados de rápida expansión de heroína negra en Ohio y Carolina del Norte, ofreciendo a las personas que ya son adictas a fármacos opiáceos con una fuente de opiáceos más barata y más potente³¹. Hay individuos que contrabandean heroína a través de la frontera México-Estados Unidos, y les pagan a las organizaciones de narcotraficantes por el permiso para contrabandear a través de sus plazas, o franquicias. Luego transportan la heroína a células locales en los Estados Unidos controladas por individuos de los mismos pueblos de Nayarit. Estas personas a su vez venden la heroína directamente a los consumidores o a pequeños vendedores, y remiten parte de las ganancias a México. En vez de controlar las esquinas y rincones de las ciudades, estos vendedores han organizado sus operaciones con una clientela

²⁸ Patrick Keefe, “Cocaine Incorporated.” *New York Times Magazine*, June 15, 2012: <http://www.nytimes.com/2012/06/17/magazine/how-a-mexican-drug-cartel-makes-its-billions.html?pagewanted=all&r=0>.

²⁹ Steve Fainaru and William Booth, “Cartels Face an Economic Battle,” *Washington Post*, October 7, 2009: http://articles.washingtonpost.com/2009-10-07/world/36925085_1_mexican-drug-drug-cartels-marijuana-sales.

³⁰ José Díaz-Briseño, “Crossing The Mississippi: How Black Tar Heroin Moved Into The Eastern United States,” in *Shared Responsibility*; Sam Quinones, “A Lethal Business Model Targets Middle America,” *Los Angeles Times*, February 14, 2010a. <http://articles.latimes.com/2010/feb/14/local/la-me-blacktar14-2010feb14>;

Sam Quinones, “Black Tar Moves In, and Death Follows,” *Los Angeles Times*, February 15, 2010: <http://articles.latimes.com/2010/feb/15/local/la-me-blacktar15-2010feb15>; Sam Quinones, “The Good Life in Xalisco Can Mean Death in the United States,” *Los Angeles Times*, February 16, 2010: <http://articles.latimes.com/2010/feb/16/local/la-me-blacktar16-2010feb16>.

³¹ Díaz-Briseño (2010).

de clase media alta, algunas veces entregando la heroína directamente a sus clientes en sus domicilios. Este modelo minimiza los costos evitando al intermediario y permitiendo que la heroína mexicana sea vendida suficientemente barata para poder ampliar sus operaciones en nuevos mercados. La integración vertical parece predominar principalmente en estos nuevos mercados de heroína, los cuales son una parte pequeña del mercado de heroína de los Estados Unidos. Debido a que la heroína representa una parte relativamente pequeña del total del mercado de drogas en Estados Unidos, las operaciones integradas en forma totalmente vertical, como estas, tienen actualmente una importancia cuantitativa limitada.

En resumen, el narcotráfico hemisférico tiende a no estar verticalmente integrado, aunque las organizaciones de narcotraficantes mexicanos controlan la mayor parte del contrabando internacional y del mercado de drogas al por mayor en los Estados Unidos y están comprando cocaína de Sudamérica en forma creciente.

PARTE 3

LA DISTRIBUCIÓN DE LAS GANANCIAS DE LAS DROGAS ILÍCITAS

La distribución a través de la cadena de la oferta

La distribución de los ingresos de las drogas a través de la cadena de la oferta ha sido razonablemente estudiada, en particular en lo que respecta a la cocaína. En este análisis, los ingresos no se ajustan por decomisos o costos incurridos a lo largo de la cadena de la oferta, tema que se analizará más adelante.

Cocaína

En las figuras 2 y 3 se resumen los ingresos correspondientes a los mercados de cocaína de los Estados Unidos y del mundo, cuyos valores al por menor ascienden a un total de cerca de \$34.000 millones y \$85.000 millones, respectivamente³². En ambos mercados, el mundial y el de Estados Unidos, se estima que un poco más del 1% le corresponde a los productores de los países andinos, mientras que los vendedores minoristas de los países consumidores reciben cerca del 65% de los ingresos. Cerca del 9% de los ingresos se adquieren cuando la cocaína es transportada de los países productores a los países de tránsito. Las ganancias de las ventas al por mayor son divididas entre los vendedores internacionales, quienes contrabandean el producto de los países de tránsito a los países consumidores (por ejemplo, de México a los Estados Unidos), y los vendedores nacionales que dividen las compras de kilos de cocaína en pequeñas unidades de una onza, lo cual a su vez se vende a los minoristas y se divide aún más antes de ser vendida a los consumidores finales. Los ingresos de los vendedores internacionales son un poco más elevados en el mercado de la cocaína a nivel mundial que en el mercado de la cocaína en los Estados Unidos, aunque en ambos casos los vendedores reciben entre el 20% y el 25% del total de los ingresos.

³² UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2010; Informe Mundial sobre las Drogas 2011*.

Gross Profits in the U.S. Cocaine Trade

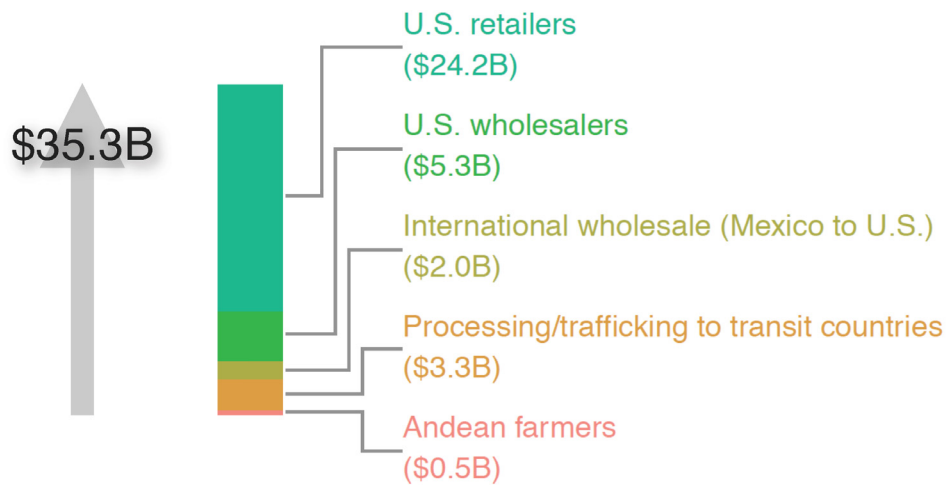


Figure 2: Source: UNODC (2010, 2011) and author's calculations.

Gross Profits in the Global Cocaine Trade



Figura 3: Fuente: UNODC (2010, 2011) y el calculo del autor.

Si se desglosan los ingresos entre los diferentes participantes colombianos en el mercado de la cocaína, otro estudio destaca nuevamente que los narcotraficantes son los que obtienen los mayores beneficios económicos: en el

mercado de cocaína, los productores de las hojas de coca reciben el 9% de los ingresos correspondientes a los participantes colombianos (lo que equivale al 1% de los ingresos mundiales). El 20% de las ganancias brutas en Colombia se asignan a quienes procesan la cocaína en base de las hojas de coca, en tanto que los traficantes que la transportan la cocaína a Centroamérica y a otros puntos de tránsito reciben el 71% de los ingresos de la cocaína que reciben los colombianos³³.

Esta distribución sesgada de los ingresos complica el control y represión de las drogas³⁴. Los grandes decomisos generalmente tienen lugar en algún punto de la cadena de oferta en el que el valor de las drogas es más bajo. Dadas las mismas circunstancias, sería preferible desde un punto de vista económico decomisar la misma cantidad de drogas al final de la cadena de suministro, donde el valor de las drogas se encuentra al más alto nivel. Sin embargo, a esta altura las drogas ya fueron divididas en pequeñas cantidades y están en manos de numerosos vendedores y resulta mucho más costoso confiscar una cantidad determinada. Un enfoque de esta naturaleza igualmente pondría en duda los esfuerzos significativos de interdicción en que los países fuente y de tránsito han invertido.

Se pueden mejorar las estimaciones anteriormente mencionadas si se toma en cuenta el impacto económico de los decomisos de drogas. Los decomisos son cuantitativamente importantes: la UNODC estimó que en 2009, los decomisos de cocaína ascendieron a 505 toneladas, una cantidad mayor que la estimación del consumo para ese mismo año, de 440 toneladas³⁵. La confiscación de la cocaína reducirá las ganancias de los vendedores minoristas, asumiendo, como lo indica la evidencia cuantitativa, que no todos los aumentos de costo se pueden pasar al consumidor. Los minoristas ahora tienen que comprar cantidades adicionales de cocaína para satisfacer un determinado nivel de la demanda de los consumidores. Los decomisos también benefician a quienes están en la escala superior de la cadena de suministro porque los productores, traficantes y vendedores mayoristas tienen que comprar más cocaína a fin de reemplazar lo que se confiscó.

En la práctica, asignar los decomisos a un nivel determinado de la cadena de oferta no es una tarea fácil. Suponiendo por ejemplo que un envío de cocaína procedente de Colombia hacia Europa es interceptado por la marina española, en algunos casos los exportadores colombianos pueden absorber los costos del envío perdido, en otros casos los importadores españoles pueden absorber los costos, y algunas veces ambos, exportadores e importadores, tienen acuerdos para compartir los riesgos³⁶. No obstante, se pueden plantear suposiciones razonables para evaluar la redistribución aproximada de los ingresos que resulten después de un decomiso. Hay cálculos que sugieren que se distribuyen alrededor de \$7.000 millones –el 8% de las ganancias de la cocaína a nivel mundial– fuera de las organizaciones delictivas de Norteamérica

³³ Mejía and Rico (2010).

³⁴ Beau Kilmer y Peter Reuter, "Prime Numbers: Doped," *Foreign Policy* (2009).

³⁵ UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2011*.

³⁶ Mejía y Rico (2010).

y Europa, como resultado de los decomisos³⁷. Estos recursos son distribuidos hacia los traficantes internacionales de cocaína, especialmente a quienes la transportan desde los países productores a los países en tránsito. Los decomisos por lo tanto reducen la parte de las ganancias que corresponde a los minoristas y a los mayoristas nacionales a aproximadamente dos tercios del total de los ingresos de la cocaína.

Heroína

Si bien hay menos información disponible sobre el comercio de la heroína, hay datos que sugieren que hay una distribución de ingresos más o menos similar entre los minoristas, mayoristas, traficantes y cultivadores. Un estudio reciente sobre el comercio de la heroína en el Reino Unido sugiere que el 73% de los ingresos la reciben los minoristas de ese país, el 16% los traficantes que ingresan la heroína desde Turquía, el 10% los traficantes que la transportan de Afganistán a Turquía, en tanto que los agricultores afganos reciben apenas un medio por ciento de los ingresos³⁸. Si se ajusta el precio de la heroína de acuerdo a su pureza se obtienen estimaciones similares³⁹.

Cannabis

El cannabis crece en una variedad de condiciones mucho más grande que las amapolas y la coca, lo cual dificulta mucho más calcular los ingresos. La marihuana de nivel comercial se vende en México a aproximadamente US\$40 la libra (\$80 el kilo)⁴⁰. El precio de la marihuana importada en los Estados Unidos es de aproximadamente \$400 la libra (1 libra = 454 gramos), y los precios al por mayor aumentan a razón de alrededor de \$400 por libra por cada 1.000 millas de distancia de la frontera Estados Unidos-México⁴¹. El precio de una onza es aproximadamente el doble del precio de una libra y los gramos cuestan alrededor del doble de lo que cuesta una onza. Como generalmente la marihuana se distribuye a través de las redes sociales, la compra final algunas veces se realiza por onza⁴². Los productores de la marihuana “sinsemilla” (cannabis de alta potencia) en los Estados Unidos reciben aproximadamente \$2.000 por libra entregada en el lugar de la cosecha, los precios al por mayor generalmente son de entre \$2.500 a \$4.000 la libra, y el precio de la onza a

³⁷ UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2011*.

³⁸ Laura Wilson y Alex Stevens, “Understanding Drug Markets and How To Influence Them” (The Beckley Foundation Drug Policy Programme, 2010).

³⁹ Kilmer and Reuter (2009) informan que los minoristas reciben ingresos moderadamente bajas (64 por ciento), mientras que los traficantes turcos reciben ingresos algo superiores (23 por ciento).

⁴⁰ Kilmer et al. (2010); Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia de México (CENAPI) and Procuraduría General de la República (2010); UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2008*.

⁴¹ Kilmer et al. (2010).

⁴² Caulkins et al. (2012).

nivel minorista es de 1,6 veces por encima del precio de la venta al por mayor⁴³.

El aumento de precios entre el mayorista y el minorista es probablemente menor en el caso de la marihuana que para la cocaína y heroína; para estos últimos se estima que los precios se multiplican de tres a cinco veces entre el mayorista y el minorista. El encarecimiento de la marihuana depende en las porciones que se venden a los usuarios en onzas o en gramos.

Si bien el aumento del costo por cruzar la frontera con Estados Unidos es de un porcentaje más elevado para el caso de la marihuana que para la cocaína, en dólares absolutos el aumento de precio transfronterizo por transportar un kilo de cocaína es varias veces más que el precio correspondiente a un kilo de marihuana⁴⁴.

Calcular los ingresos exactos del tráfico requeriría determinar qué cantidades de diferentes tipos de marihuana se cultivan en los Estados Unidos comparado con las cantidades importadas, puntos sobre los cuales todavía hay discrepancias importantes. Sin embargo los investigadores han estimado, utilizando una gama de suposiciones razonables, que las organizaciones de narcotraficantes mexicanos ganan entre \$1.000 y \$2.000 millones anuales en la venta de cannabis en el mercado mayorista estadounidense⁴⁵.

Hay poca información disponible sobre la metanfetamina y este mercado ha cambiado sustancialmente durante los últimos años. Por lo tanto, este informe no intentará calcular los ingresos de este mercado.

El encarecimiento en el negocio ilícito de las drogas es muchísimo más alto que en el caso de bienes lícitos. Por ejemplo, el costo del grano de café es cinco veces más alto a nivel del comercio minorista que en la puerta de la hacienda del cafetal, en tanto que el costo de la heroína es 170 veces más⁴⁶. Los aumentos de precio son más elevados debido a varias razones: los participantes tienen que ser compensados por el riesgo de encarcelamiento y violencia, la prohibición reduce la eficiencia de la producción y distribución, la cadena de suministro es larga y cuenta con un gran número de intermediarios, y algunos participantes tienen un gran poder a nivel de mercado. A nivel de producción, el carácter ilícito del negocio de las drogas reduce la eficiencia porque el cultivo debe ser oculto, el transporte no necesariamente se hace en forma directa y se requiere pagar sobornos importantes, y el traficante generalmente realiza menos transacciones por día en comparación con un el dueño de una farmacia o una tienda de abarrotes. Finalmente, en ciertos segmentos de la cadena de la oferta, los participantes pueden ejercer un poder significativo de mercado a través del control de las rutas de tráfico o de los mercados de consumidores. El hecho de que se enfrentan a una competición muy limitada, si es que existe, les permite fijar precios más elevados.

⁴³ Idem.

⁴⁴ UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2010*.

⁴⁵ Klmer et al (2010).

⁴⁶ Wilson y Stevens (2010).

Con respecto a muchas drogas, especialmente con aquellas que son de origen vegetal, es posible que los precios se reduzcan sustancialmente si las mismas fueron producidas, transportadas y distribuidas como otros bienes comerciales. En base a suposiciones razonables sobre el costo del transporte y la venta bajo un régimen comercial, un estudio realizado en 2012 calcula que el precio de la cocaína (previo a cualquier impuesto o cuota) caería en un 96%, de alrededor de \$66 a \$2,78 el gramo con una pureza del 63%, y el precio minorista de la heroína podría reducirse en un 98%, de alrededor de \$140 a \$3 el gramo, con una pureza del 55%⁴⁷. En un mercado nacional de marihuana legal, un estudio reciente calcula que si la marihuana de alta potencia podría ser cultivada legalmente en grandes invernaderos (a entre \$200 y \$400 la libra), el precio al por menor podría reducirse en más del 80%⁴⁸. Si se cultivara en extensiones grandes en el exterior, el mismo estudio calcula que el precio se reduciría aún más, por supuesto que sería una sustancia menos potente. Estos mismos estudios no toman en cuenta el impacto de los impuestos u otros cargos administrativos que se fijen con el fin de aumentar los precios al por menor para que se acerquen a los niveles anteriores.

La distribución de ganancias de las drogas ilícitas entre los participantes

Si bien se ha estudiado mucho sobre la distribución de los ingresos del narcotráfico a lo largo de las cadenas de la oferta, la estructura microeconómica sobre la forma en que se distribuyen las ganancias entre los participantes no se conoce muy bien, en particular en lo que respecta a los participantes de las etapas de tránsito. La distribución de las ganancias de las drogas ilícitas entre los participantes es importante por varias razones. Es difícil evaluar y calcular quiénes serán los más afectados por las políticas que apunten a reducir las ganancias de las drogas si no se sabe quiénes son los reclamantes residuales. Calcular el porcentaje de las ganancias del mercado de las drogas que se blanquean también requiere que se evalúe la forma en que se distribuyen las ganancias a todos los participantes.

Las empresas legítimas que tienen un tamaño similar al de las organizaciones de narcotraficantes generalmente tienen gerentes, accionistas y empleados asalariados, con la mayoría de las ganancias beneficiando a los accionistas. Para las organizaciones que operan en el negocio ilícito de las drogas, aún se cuenta con poca información detallada sobre la compensación de los empleados y sobre quién es el reclamante residual de las ganancias una vez que se procede con el pago de los gastos fijos (sueldos, sobornos, compras de productos y equipo, etc.). Como hay registros contables solo para algunas plazas o franquicias de drogas y no sobre las operaciones centrales de las organizaciones de narcotraficantes, las ganancias para los gerentes y

⁴⁷ Caulkins, Jonathan, y Michael Lee. "Legalizing Drugs in the US: A Solution to Mexico's Problems for Which Mexico Should Not Wait." In *Rethinking the "War on Drugs" Through the US-Mexico Prism*, edited by Ernesto Zedillo and Haynie Wheeler, 108-124. New Haven: Yale Center for the Study of Globalization, 2012.

⁴⁸ Kilmer et al (2010).

financistas que operan por encima del nivel de la plaza aún permanecen en un nivel desconocido e incierto.

Los libros contables de las organizaciones de narcotraficantes confiscados por el gobierno de México ofrecen un considerable volumen de información sobre la forma en que se distribuyen los ingresos a nivel de la plaza de drogas en México^{49,50}. En primer lugar, las organizaciones de narcotraficantes mexicanos son grandes con relación a otras empresas de México, aun si se examina solo una plaza como la unidad operativa fundamental. Las plazas generalmente abarcan las operaciones de una organización de narcotraficantes en una ciudad o región determinadas y en su nómina de personal tienen dos tipos de empleados: los empleados internos regulares y los empleados de *ley*; estos últimos son fundamentalmente funcionarios gubernamentales a cargo del orden que prestan servicios a la organización de narcos mediante el pago de sobornos. El número de empleados internos por cada plaza varía desde 61 hasta cerca de 600, y el número de individuos que reciben sobornos varía desde 109 hasta cerca de 1.000. El 99% de las empresas de México tienen menos de 50 empleados, de manera que si se considera solo los empleados internos regulares, cada plaza tiene más empleados que la mayoría de las empresas mexicanas.

En segundo lugar, los empleados de estas organizaciones están razonablemente compensados. El salario medio de los empleados regulares, que equivale a aproximadamente US\$1.650 por mes, es 1,3 veces más que el salario medio del sector formal de México y 6 veces más que el salario mínimo. Si se asume que la información sobre los salarios que indica la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo tiene una falla de 50%, el salario interno medio de las organizaciones de narcotraficantes aún así se encuentra en el percentil 75 de la escala. Los salarios de los empleados internos son bastante similares entre una plaza y otra. Estos salarios son relativamente más elevados con relación a los que han documentado los investigadores entre los vendedores minoristas de drogas en las ciudades de Chicago y Washington⁵¹. Estos datos estadísticos ayudan a comprender la escala sistémica y persistente del tráfico de drogas en México, a pesar de los serios riesgos y sanciones penales.

Dentro de una organización, los operadores ganan alrededor del doble del salario medio que obtiene un empleado en el sector formal mexicano, mientras que los centinelas –que componen el mayor número de empleados– ganan un poco más que un empleado en el sector formal. Los administradores, como los operadores, ganan el doble del salario medio de un empleado del sector formal. Los operadores y los centinelas probablemente no tienen un capital humano particularmente alto y por lo tanto los salarios que reciben del sector ilícito son

⁴⁹ Para obtener información sobre cómo se distribuyen los ingresos en el sector minorista de drogas ilícitas, que cae fuera del ámbito de este capítulo, los lectores pueden consultar Reuter et al. (1990) and Levitt and Venkatesh (2000). Sources: Steven Levitt and Sudhir Venkatesh, "An Economic Analysis of a Drug-Selling Gang's Finances," *Quarterly Journal of Economics* (2000), 115 (3), 755-789; Peter H. Reuter et al., *Money from crime* (RAND Corporation, 1990).

⁵⁰ Todas las estadísticas presentadas en el análisis a continuación se han extraído de los libros contables, los cuales no son accesibles al público.

⁵¹ Idem.

considerablemente más elevados que los sueldos que podrían recibir en un empleo legítimo.

Además del pago de los salarios a los empleados que realizan las operaciones cotidianas, los sobornos se pagan en forma mensual, principalmente a los agentes del orden. Si bien el promedio de los sobornos es inferior al promedio de los sueldos, en todas las plazas, excepto una, el total gastado por concepto de sobornos excede el monto total que se paga en salarios a los empleados internos.

Más del 70% de los fondos de operación de las plazas que se utilizan para el pago de salarios, sobornos y otros gastos (equipo para elaborar las drogas, armas, etc.) proviene de fuentes extranjeras y nacionales no identificadas. El componente extranjero constituye el 65% de los fondos de operación, y presumiblemente consiste en las ganancias obtenidas por las organizaciones de narcotraficantes a través de la venta de drogas en el exterior. La mayor parte de los fondos restantes de operación surgen de fuentes locales, inclusive de las actividades delictivas locales. En promedio, casi la mitad de los fondos de operaciones son utilizados para pagar sueldos y sobornos. La maquinaria, que se utiliza probablemente para elaborar drogas tales como la metanfetamina, también constituye un gasto importante, aunque esto corresponde solo a algunas plazas. Las plazas no retienen las ganancias y al finalizar el período de operaciones devuelven un promedio del 18% de sus fondos de operaciones a la organización central.

Debido a que la mayoría de los gastos de operación son financiados por fondos externos, reducir el envío de las ganancias de las drogas ilícitas a México podría seriamente comprometer la capacidad futura de las plazas mexicanas para el pago de sueldos y sobornos.

PARTE 4

EL LAVADO DE ACTIVOS Y LA TRANSFERENCIA DE GANANCIAS A LO LARGO DE LA CADENA DE LA OFERTA

Antes que las drogas ilícitas lleguen a los mercados consumidores, generalmente hay una diversidad de transacciones monetarias que ocurren en diferentes jurisdicciones a lo largo de la cadena de la oferta. Dichas transacciones varían desde suministrarles los insumos agrícolas a los campesinos y comprar el equipo para la elaboración de las drogas hasta pagarles sobornos a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y el sueldo a los empleados de la operación de drogas. Esta sección examina dos asuntos clave: 1) ¿cómo se transfieren las ganancias a lo largo de la cadena de la oferta? y 2) aproximadamente ¿qué porcentaje de las ganancias de las drogas es lavado o blanqueado?

El pago final de las drogas al minorista usualmente se recibe en efectivo. La mayor parte de este dinero que reciben los minoristas se gasta en efectivo o se blanquea dentro del sistema financiero. Los ingresos percibidos por los mayoristas pueden terminar siendo gastados directamente en el país consumidor, contrabandeados a otra jurisdicción en forma de efectivo enviado a granel o blanqueado a través del sistema financiero. Si se contrabandea como efectivo, cuando llega a la próxima jurisdicción puede ser gastado, blanqueado o contrabandeados aún más allá a lo largo de la cadena de oferta.

Tendencias de las transferencias de ganancias ilícitas

El envío de dinero en efectivo en grandes cantidades es una forma directa y de baja tecnología para transferir recursos. Se cambian los billetes pequeños por billetes grandes, se empaquetan y transportan por las mismas rutas a través de las cuales llegó la droga a los países consumidores pero en forma inversa. Con más de 150 millones de vehículos que cruzan la frontera entre Estados Unidos y México cada año, es relativamente sencillo contrabandear dinero en efectivo a México sin que sea detectado⁵², ya que las autoridades estadounidenses tienen una capacidad limitada para inspeccionar los vehículos que se dirigen al sur y aprehender a los infractores. Además, el número de inspecciones tendría que ser muy alto para que esta operación fuera más costosa que la transferencia de fondos por medio del lavado y blanqueo en el sistema financiero; se estima que el lavado de activos puede costar un promedio de alrededor de 15% de su valor. La agencia de Aduanas y Patrulla Fronteriza estima que la mayor parte de las ganancias de las organizaciones

⁵² Farah (2010).

criminales mexicanas en los Estados Unidos son transportadas a México en forma de dinero en efectivo⁵³. Otros métodos importantes para estos envíos a México son los giros bancarios y las tarjetas prepagadas. Según la organización y la transacción específica, el transporte de efectivo a granel a México es manejado por la propia organización de narcotraficantes o por un agente de bolsa independiente.

Tradicionalmente, el dinero en efectivo proveniente de ventas de cocaína era contrabandeadado primero a México y luego una porción era enviada a Colombia a través de diversos métodos, incluido la transferencia de efectivo en grandes cantidades. Recientemente, los recursos financieros por lo general son transferidos directamente de Estados Unidos a los países fuente de la cocaína.

Las organizaciones delictivas internacionales necesitan convertir el dinero en efectivo a moneda nacional para facilitar su introducción al sistema financiero y luego tomar las medidas correspondientes para el blanqueo de ese dinero. En los países en los cuales se utiliza el dólar estadounidense esta medida no es necesaria. Otros países que son atractivos para la conversión del efectivo son aquellos que tienen mercados cambiarios paralelos en los que es alta la demanda por dólares en efectivo, lo cual resulta conveniente y rentable para la conversión.

Al imponer muchos países mayores controles en sus sistemas financieros para vigilar las transacciones en efectivo, el contrabando de dinero se ha convertido en uno de los mecanismos más importantes para la distribución de los ingresos a lo largo de la cadena de producción. Esto se puede comprobar por el aumento, tanto en el número como en el monto total en dólares, de los decomisos de dinero en efectivo en los puertos y aeropuertos⁵⁴.

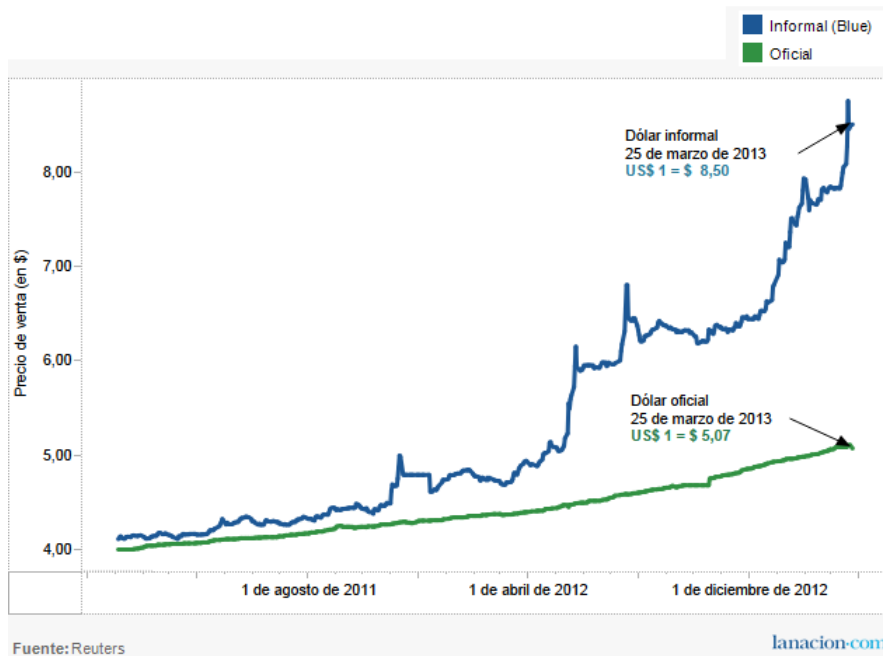
En algunos países de la región (en particular Venezuela⁵⁵ y Argentina⁵⁶) la existencia de mercados paralelos de divisas hace que las transacciones en dólares en efectivo sean atractivas y beneficiosas para las organizaciones criminales. Estas organizaciones pueden convertir las ganancias en dólares a la moneda local directamente o a través de terceros con rapidez y relativa facilidad.

⁵³ United States of America-Mexico Bi-National Criminal Proceeds Study.

⁵⁴ Associated Press, "\$41 million in suspected drug money seized from Colombian, Mexican ports," September 29, 2009: <http://www.nydailynews.com/news/world/41-million-suspected-drug-money-seized-colombian-mexican-ports-article-1.382061>.

⁵⁵ Reuters, "Dólar paralelo en Venezuela toca máximo histórico de 8 bolívares," May 6, 2010, <http://www.reuters.com/article/2010/05/06/mercados-venezuela-dolar-idARN0610798220100506>.

⁵⁶ La Nación, "El dólar 'blue' quedó a \$8,27 mientras que el oficial a \$5,07," March 25, 2013: <http://www.lanacion.com.ar/1566812-el-dolar-blue-bajo-a-827-pesos-mientras-que-el-oficial-queda-en-507>.



Tipo de cambio oficial v. dólar paralelo (o dólar “azul”) en Argentina.
Fuente: La Nación y Reuters, 2013.

La economía de las drogas ilícitas necesita ocultar el origen ilícito de sus bienes y los flujos, a fin de integrarlos al sistema económico legal. Los fondos generados en la economía de las drogas ilegales ingresan a la economía legal a través del lavado de activos, que comprende un conjunto de actividades dentro y fuera del sistema financiero con el objeto de legitimar sus ganancias obtenidas a través de acciones delictivas.

Para lavar los activos procedentes de las drogas e ingresarlos al sistema financiera formal se pueden utilizar varios métodos. Entre ellos se incluyen, la sobrefacturación de las importaciones, la compra de tarjetas prepagas de sistema abierto, el cambio de divisas digitales, el envío de dinero a través de más de 200 sistemas de pago electrónico, y a través del lavado de dinero en negocios que basan sus operaciones en transacciones en efectivo –tales como hoteles, casinos, y empresas de construcción– que son controlados por grupos criminales organizados⁵⁷. Además, las compras de drogas se pueden blanquear a través de la compra y reventa de bienes raíces, vehículos y otros bienes suntuarios. Aun cuando están vigentes diversas regulaciones financieras, los registros de las transacciones inmobiliarias con frecuencia permanecen en manos de diferentes notarios públicos y es difícil rastrearlas, lo cual convierte a los negocios inmobiliarios en un método favorable tanto para el consumo como para el lavado de las ganancias procedentes de las drogas⁵⁸.

Si bien no hay un acuerdo con respecto al volumen de fondos ilícitos que se integran al sistema, sí hay un amplio consenso en que estos fondos tienen un gran poder corruptor y distorsionante. Tomando en cuenta la multiplicidad

⁵⁷ Wright (2006); Farah (2010).

⁵⁸ Farah (2010).

de actores que participan en esta actividad, la total ausencia de transparencia de sus transacciones y los mecanismos de cambio continuo establecidos, es difícil de calcular la magnitud del problema. Además, es importante mencionar que si bien la economía de las drogas ilícitas es uno de los principales impulsores del lavado de activos, en esta práctica intervienen múltiples y complejas actividades, incluidos el soborno de funcionarios gubernamentales y la evasión impositiva. Desde la perspectiva de la seguridad, el lavado de dinero facilita la penetración de las organizaciones criminales en distintas esferas de la sociedad, además de brindar un enorme poder para corromper a funcionarios públicos y actores del sector privado.

El lavado de activos lleva a involucrar a actores económicos “legales” en actividades ilegales. Propicia y potencia relaciones directas e indirectas entre diversos actores, generando zonas “grises” en las cuales actores aparentemente legales intervienen en acciones claramente ilegales.

Tradicionalmente se ha utilizado al sector financiero, en especial a los bancos, para lavar activos. La naturaleza y diversidad de los servicios que ofrece este sector permite realizar maniobras que pueden canalizar fondos generados por actividades delictivas en forma rápida y segura, ocultando el origen de los mismos. Sin embargo, ante la implementación de sistemas de prevención del sector financiero, las organizaciones involucradas en el lavado de activos han diversificado sus mecanismos, procedimientos y flujos y ahora están utilizando otros sectores de la economía. Actualmente, con base en experiencias de casos detectados a nivel mundial, los sistemas de prevención han sido incorporados en numerosos sectores, tales como las empresas de seguros, corredores de bolsa y de valores, agencias de compra y venta de divisas, empresas de envíos de remesas, casinos, comerciantes y concesionarios de minerales y piedras preciosas, bienes inmuebles y profesionales independientes, tales como notarios, contadores y abogados.

Modalidades más frecuentes de lavado de activos en la región

Las Unidades de Inteligencia Financiera y los cuerpos regionales estilo GAFI –Grupo de Acción Financiera Internacional del Caribe (GAFIC) y de Sudamérica (GAFISUD)– publican tipologías de lavados de activos y señales de alerta basados en la información obtenida de instituciones que deben reportar sobre sus operaciones.

Tanto las tipologías como las señales de alerta identifican tendencias y patrones de comportamiento que podrían replicarse en otros países de la región, lo cual aporta información importante en el diseño de modelos de riesgo para las empresas en sectores proclives a ser utilizados por organizaciones delictivas que procuran dar la apariencia de legalidad al dinero de origen ilícito.

De esta forma, se destacan algunos estudios de las Unidades de

Inteligencia Financiera en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela, así como el estudio de GAFISUD sobre las tipologías regionales⁵⁹. Los análisis en todos estos estudios coinciden en que los mecanismos de lavado de activos más prominentes en la región son los siguientes:

El uso de empresas de “fachada” para la compra, transferencia, conversión, ocultamiento, posesión o uso de ganancias adquiridas ilegalmente ubicadas en el país o en el extranjero.

El uso de empresas de alta rotación de dinero en efectivo para mezclar los recursos lícitos con los ilícitos.

El uso de empresas de importación y exportación para reintegrar la moneda extranjera por medios técnicos (facturación falsa) o contrabando abierto.

Operaciones de arbitraje de divisas mediante el uso de dinero en efectivo de origen ilícito para tomar ventaja de la existencia de mercados paralelos, utilizando contrabando (ilegalmente importado) de dinero en efectivo.

El fraccionamiento de ganancias ilícitas y su transferencia a través de agencias (legales o informales) de transferencias de fondos y remesas.

La compra fraudulenta o ilegal de bienes inmuebles, joyas, obras de arte, metales preciosos o activos que son de difícil cuantificación.

El uso de cuentas de terceros (donde los terceros pueden ser cómplices o personas que obran de buena fe) para fraccionar, transferir, ocultar o convertir fondos de origen ilícito

Una señal de alerta es una característica atípica en una transacción que sugiere una posible asociación con operaciones de lavado de activos. Generalmente, la presencia de una señal de alerta requiere un proceso de verificación para explicar el comportamiento atípico. De manera alternativa, se pueden buscar señales adicionales de alerta que permitan clasificar la operación como “sospechosa”. A continuación se presentan algunos ejemplos:

– Clientes que se niegan a entregar información sobre sus actividades comerciales o antecedentes financieros cuando abren una cuenta o realizan una transacción.

– Clientes que usan intermediarios o evitan el contacto personal con la entidad, buscando anonimato en las transacciones.

– Clientes que proporcionan referencias personales o comerciales de difícil verificación o que están relacionadas con actividades ilícitas.

– Clientes que a pesar de manejar grandes volúmenes de dinero

⁵⁹ Disponible en: <http://www.gafisud.info/documentos.php>.

(principalmente en efectivo), no cuentan con historial crediticio o no tienen productos financieros.

– Transferencias bancarias locales y cheques girados a favor de terceros que aparentemente no guardan relación con el negocio principal de la empresa.

– Empresas que realizan transacciones en efectivo que fueron creadas en fechas similares, que presentan números de identificación consecutivos, que tienen los mismos números telefónicos, direcciones, socios, representantes legales o contadores.

– Empresas que reciben depósitos o hacen retiros en efectivo desde lugares inusuales o lugares que no tienen relación con los negocios de la empresa, que incrementan el volumen de sus transacciones en efectivo sin un aumento de sus ventas, o que no presentan gastos por pagos de nómina o proveedores.

– Organizaciones sin fines de lucro recientemente creadas que reciben grandes sumas de dinero desde el exterior, principalmente a través de giros electrónicos, que no tienen la infraestructura necesaria para desarrollar las actividades dicen desarrollar y que realizan solamente operaciones en efectivo para pagar los costos de sus actividades.

El lavado de activos impulsado por la economía del narcotráfico tiene efectos perjudiciales en la economía, desarrollo social y gobernabilidad democrática. Si bien el lavado de activos es un delito que con frecuencia pasa desapercibido, sus consecuencias son profundas y van más allá sus efectos económicos. En zonas de bajo desarrollo y escasa presencia estatal, la inyección de fondos provenientes del mercado de drogas ilícitas produce un poderoso impacto, proveyendo de bienes y servicios a sectores de la población que han estado aislados de los circuitos económicos tradicionales y legales. Bajo estas circunstancias, los grupos organizados criminales establecen vínculos con las comunidades, que ven en sus actividades e inversiones una oportunidad de inserción social y económica. Esta dinámica da lugar a un desarrollo “perverso”, basado en fondos de procedencia ilegal y en la presencia y control de facciones criminales que imponen orden a través de la amenaza y la violencia. En este escenario, las actividades económicas tradicionales son dejadas de lado por ser menos rentables en tanto que surgen las actividades que propician el lavado de activos y la concentración de recursos.

Principales consecuencias del lavado de activos

Conduce a nuevas actividades delictivas. Como las organizaciones delictivas reciben las ganancias por los delitos que cometen, pueden luego reinvertir en su propia estructura y financiar nuevas actividades criminales.

Distorsiona los precios de los bienes y servicios de manera que resulta

perjudicial a la economía. Los esquemas de lavado de activos no están diseñados para obtener una ganancia directa sino más bien para ocultar el origen delictivo de los fondos. Esto puede distorsionar los precios de los bienes y servicios y generar una competencia desleal y una burbuja económica o financiera.

Deprime los ahorros del sistema financiero. Cuando el sistema financiero es inundado con dinero ilegal, las tasas pasivas de interés pueden bajar, causándoles pérdidas a los ahorristas legales, bajando sus rendimientos y desalentándolos de seguir ahorrando.

Fomenta la corrupción. La disposición de riqueza les brinda a las organizaciones criminales un enorme poder para corromper a funcionarios públicos y empresarios del sector privado. De ahí la importancia de contar con normas y mecanismos adecuados para combatir la corrupción como una forma de contribuir a la lucha contra la delincuencia organizada.

Disminuye la competitividad y puede generar apreciaciones de la moneda. El ingreso de grandes volúmenes de divisas extranjeras orientadas a determinadas actividades que presentan un crecimiento súbito y artificial podría generar una apreciación de la moneda con consecuencias del tipo “mal holandés” al disminuir la competitividad de otras actividades legítimas.

El lavado de activos no está ligado únicamente al problema de las drogas ilegales. Aun si se lograra disminuir los fondos derivados de esa economía ilegal, el flujo de dinero proveniente de la corrupción administrativa, la evasión fiscal y otras actividades ilícitas –extorsión, trata de personas, venta ilegal de armas, tráfico de migrantes y minería ilegal, para nombrar solo algunos– mantendrían activos los mecanismos y vías para encubrir el origen ilícito de sus bienes.

La legislación relativa al lavado de activos suele ser débil. Toda la evidencia existente muestra que la dinámica de reproducción del lavado de activos tiende a dejar permanentemente atrasados a los esquemas legales destinados a combatirlo, lo que obliga a su constante revisión y renovación. Avances en esa dirección deberían contemplar la posibilidad de proporcionar mayores recursos estatales en el terreno investigativo así como sanciones más severas, aunque se trate de medidas que probablemente incomoden al sector financiero e incluso a los emigrados remitentes de remesas a sus países de origen. En ese plano cabe la posibilidad de considerar sanciones penales a las instituciones y no exclusivamente a las personas, para evitar la realidad actual en la que son los funcionarios de bajo nivel quienes terminan siendo sancionados por los delitos cometidos por bancos u otras instituciones financieras.

Una de las razones principales por las cuales este fenómeno es de carácter transnacional es porque, en la mayoría de los casos, el dinero “legalizado” termina siendo depositado y utilizado por casas matrices situadas en Estados Unidos y Europa y no por las sucursales financieras de esas instituciones financieras en América Latina o el Caribe. En consecuencia la mayor

preocupación por la aplicación de la ley debería radicar en los países de destino del dinero. Es igualmente importante y urgente –cuando se trata de actualizar continuamente los esquemas legales para combatir el lavado de activos– asegurar la homogeneidad de la legislación de los distintos países, debido a que desequilibrios en este terreno anulan completamente la capacidad investigativa o sancionadora desarrollada en los países de legislación más avanzada. Se debe explorar la posibilidad de desarrollar un espacio jurídico común, por lo menos en relación a este problema.

En años recientes ha habido un cambio en las políticas de justicia penal a nivel regional, con un enfoque que se extiende más allá de la encarcelación de los infractores y que incluye la identificación estratégica, ubicación y recuperación de activos ilícitos a través de medidas de confiscación. En la mayoría de los países del hemisferio, estas políticas se han centrado en la aplicación de dos instrumentos jurídicos fundamentales: la criminalización del lavado de activos y el decomiso de los activos de origen criminal.

Dicha legislación procura desalentar las actividades delictivas a través de la amenaza con confiscaciones significativas de activos que se pueden realizar sin tener en cuenta la responsabilidad penal. Además, la confiscación de activos está dirigida a la estructura financiera de las organizaciones delictivas.

A nivel multilateral, organizaciones como el Banco Mundial⁶⁰, la UNODC⁶¹ y la OEA⁶² han estado promoviendo iniciativas relacionadas con la confiscación y decomiso de activos obtenidos ilegalmente en la región. Algunas de estas iniciativas utilizan mecanismos innovadores para rastrear, localizar, decomisar y devolver activos ubicados en países en el extranjero con base en la asistencia legal mutua.

Algunos países han creado organismos especializados para recibir, identificar, manejar el inventario, mantener, preservar y custodiar los activos⁶³, desde la primera etapa del decomiso hasta el proceso de juicio. Se ha demostrado que los sistemas convencionales de depósitos judiciales han sido inadecuados para el manejo de ciertos activos complejos, tales como condominios, empresas, hoteles, haciendas, ganado, vehículos y viviendas de lujo, entre otros.

⁶⁰ Stolen Asset Recovery Initiative: <http://star.worldbank.org/star/>.

⁶¹ "Money-laundering, financing of terrorism and asset forfeiture": <https://www.unodc.org/southeasterneurope/en/money-laundering-financing-of-terrorism-and-asset-forfeiture.html>.

⁶² Administración de Bienes Incautados y Decomisados en América Latina: http://cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/lavado_activos/bidal_eng.asp.

⁶³ En Perú: <http://conabi.pcm.gob.pe/?q=somos>; México: <http://www.sae.gob.mx/Paginas/PortalInstitucional.aspx>; Ecuador: http://www.consep.gob.ec/index.php?cod_categoria=5; Costa Rica: http://www.icd.go.cr/sitio/index.php?option=com_content&task=view&id=32&Itemid=9.

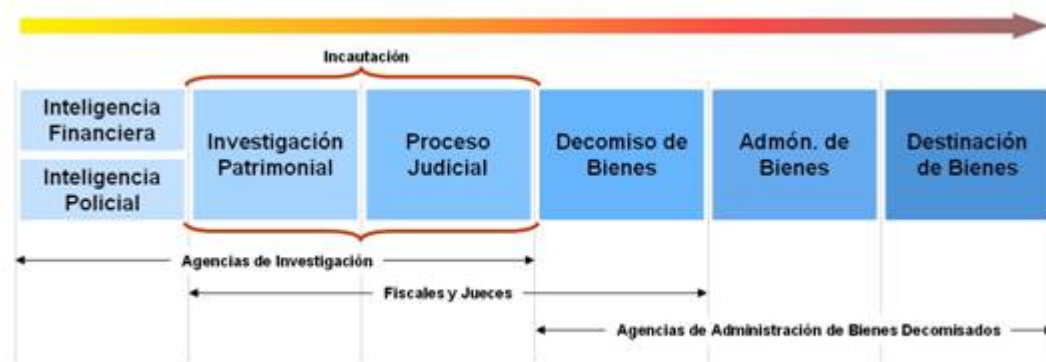


Figura: Proceso de administración de activos.

Frecuentemente, estos organismos especializados conforman elementos de un sistema interinstitucional en el cual interactúan con otros órganos gubernamentales involucrados en este proceso, en coordinación con las autoridades judiciales competentes. La gestión de activos confiscados es un componente crucial del esfuerzo para impedirle a las organizaciones delictivas el disfrute de sus activos y ganancias ilegales.

Una controversia importante tiene que ver con la estimación de la proporción de ganancias de las drogas que se blanquea en el sistema financiero. Esta evaluación depende en gran medida en la forma en que los ingresos son distribuidos entre los participantes. Cuando el delito genera ganancias en cantidades pequeñas, el infractor gastará una cantidad significativa de estos ingresos en sus gastos generales y en pequeños lujos, dejando muy poco o nada para el blanqueo.⁶⁴ A la inversa, cuando la persona realiza ganancias más grandes, una porción más elevada generalmente es blanqueada en el sistema financiero.

La UNODC estima que las ganancias relacionadas con las drogas disponibles para el blanqueo a través del sistema financiero ascienden alrededor del 0,4 al 0,6% del PIB mundial⁶⁵. Se estima que alrededor de la mitad de estas ganancias son blanqueadas dentro de la jurisdicción donde se han generado, ingresando al sector bancario o de bienes inmuebles o a través de otros tipos de inversiones.

Mediante un análisis detallado del lavado de activos procedentes del comercio de la cocaína, la UNODC estimó los ingresos así como el número de vendedores minoristas y mayoristas en países clave. Los primeros han sido relativamente bien estudiados, en cambio de los otros se conoce mucho menos. Luego, se calculó la forma en que se asignan las ganancias entre estos participantes, asumiendo que las ganancias son distribuidas a los minoristas y mayoristas de acuerdo a la misma distribución como el valor de los decomisos

⁶⁴ UNODC, *Estimating Illicit Financial Flows* (2011).

⁶⁵ Idem.

de los minoristas y mayoristas. Después de asignar las ganancias a los participantes, se sustrajo una suma de los ingresos de cada participante para sus gastos básicos y se asumió que el resto estaba disponible para ser blanqueado. Estos cálculos sugieren que el 46% de las ganancias brutas de la cocaína vendida por los minoristas y el 92% de las ganancias brutas de los mayoristas están disponibles para el blanqueo, lo cual resulta en una proporción de dinero disponible para el blanqueo que asciende al 62% de las ganancias brutas de la cocaína.

Este enfoque innovador ofrece una metodología para estimar el lavado de activos ante la ausencia de datos confiables sobre la distribución de las ganancias de los participantes en el comercio de las drogas. Sin embargo, no es obvio que los ingresos seguirán el mismo patrón de distribución que los decomisos. La metodología de la UNODC estima que la mayoría de las ganancias –en particular de los mayoristas– están asignadas a un grupo muy pequeño de participantes. Algunos estudios sociológicos sobre las pandillas de drogas en los Estados Unidos respaldan esta aseveración, aunque otros sugieren que los minoristas en pequeña escala reciben una compensación superior.⁶⁶ Un estudio alternativo sobre el lavado de activos argumenta que no se blanquea más que el 25% de las ganancias de la cocaína y la heroína, porque una buena porción del dinero compensa a los traficantes de bajo nivel que no blanquean la mayoría de sus ganancias⁶⁷. Una distinción clave entre estas evaluaciones es la cantidad de las ganancias de los minoristas que realmente está disponible para ser blanqueado. Ante la falta de más datos sistemáticos sobre el funcionamiento interno de las organizaciones de narcotraficantes minoristas, es probable que no se resuelva esta controversia.

Quizás más importante que la magnitud del dinero que se blanquea es la importancia de esta actividad para el buen funcionamiento de la cadena de suministro de las drogas ilícitas. Como los gastos de operación, en particular los sobornos y los sueldos, pueden ser pagados en efectivo a lo largo de la cadena de suministro, impedir significativamente la capacidad de las organizaciones de narcotraficantes de blanquear el dinero en el sistema financiero puede no afectar mucho su capacidad operativa, aunque sí les puede aumentar los costos. Las autoridades de Aduanas y Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos argumentan que no más de la mitad del efectivo enviado en grandes cantidades procedente de las drogas vendidas en Estados Unidos se blanquea en el sistema financiero al arribar a México⁶⁸. Sostienen que el porcentaje blanqueado es probablemente cerca de la cuarta parte, porque las organizaciones de narcotraficantes pueden pagar en efectivo por la mayoría de sus gastos. Esto es congruente con el resultado de otro estudio realizado en 2011, el cual estima que cerca de un tercio de las ganancias por medio de delitos ingresan al sistema financiero de México⁶⁹.

⁶⁶ Levitt and Venkatesh (2000); Reuter et al (1990).

⁶⁷ Peter Reuter, "Are Estimates of the Volume of Money Laundering either Feasible or Useful? Comments on the Presentation by John Walker," Paper presented at the Tackling Money Laundering Conference, Utrecht University (November 2, 2007).

⁶⁸ United States of America-Mexico Bi-National Criminal Proceeds Study.

⁶⁹ Nicolas Brien et al., "A Bilateral Study on Money Laundering in the United States and Mexico" (Global Financial Integrity and Columbia School of International and Public Affairs: 2011).

Lavado de activos y minería ilegal

La industria de la minería es actualmente una de las principales fuentes del crecimiento económico en la región andina. El precio del cobre aumentó el 395% entre 2000 y 2010, y el precio del oro el 438%⁷⁰. Además de la industria minera, el comercio de la chatarra también se ha convertido en un negocio floreciente. En el caso del cobre, los países que no son productores de metales han experimentado un aumento sustancial de las exportaciones de chatarra (un aumento del 114% en siete años, en el caso de Colombia⁷¹), un hecho que no tiene precedentes en el comercio exterior de Latinoamérica.

Esta riqueza de recursos no les pasa por alto a las organizaciones de la delincuencia internacional, las cuales perciben al oro como un instrumento de alto valor intrínseco que puede ser fácilmente convertido o transformado en otros instrumentos (por ejemplo, joyas), los cuales pueden ser transportados con mayor facilidad que el dinero en efectivo⁷². Otra ventaja comparativa del oro para las organizaciones criminales es que la mayoría de las minas en el hemisferio están ubicadas en lugares remotos fuera del control de las autoridades. Esta situación ha llevado a la consolidación de los carteles que explotan ilegalmente los metales preciosos⁷³.

El flujo de ganancias de la minería legal e ilegal ofrece un entorno adecuado para el lavado de activos. Quizás la modalidad más comúnmente detectada es el pago de los envíos de drogas en oro, el cual luego puede ser transportado en vuelos aéreos comerciales u ocultado en mercancías que son parte de transacciones del comercio exterior. En años recientes ha habido varios de estos casos, principalmente en los aeropuertos de Bogotá, Lima, Quito y Santiago de Chile⁷⁴. En uno de estos casos, las autoridades aduaneras decomisaron 626 gramos de oro oculto en una maleta que pertenecía a un pasajero procedente de España, una cantidad que en ese momento tenía un valor de mercado de \$27.000⁷⁵.

Una segunda tipología es la simulación de producción de oro en las minas, en la cual el dinero ilícito es mezclado con el dinero de origen legal y se presenta como ganancias de las operaciones mineras⁷⁶. Este tipo de operaciones se puede observar en empresas que tienen documentos que respaldan la extracción de grandes cantidades de oro pero que no cuentan con

⁷⁰ U.S. Geological Survey (2013), *Metal prices in the United States through 2010: U.S. Geological Survey Scientific Investigations Report 2012-5188*, available only at <http://pubs.usgs.gov/sir/2012/5188>.

⁷¹ Andrés Rosales, "Cobre robado, con 'sello' de exportación," *El Tiempo*, September 29, 2012: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12266762.html.

⁷² Financial Action Task Force, Report on Money Laundering Typologies 2002-2003, pages 19-24: <http://www.oecd.org/newsroom/2494366.pdf>.

⁷³ Laura Herrera, "Illegal mining finances armed conflict in Colombia," *Infosurhoy*, February 12, 2012: http://infosurhoy.com/cocoon/saii/xhtml/en_GB/features/saii/features/main/2013/02/12/feature-02.

⁷⁴ "Policía, tras red de lavado de activos con oro," *El Tiempo*, February 18, 2013: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12602341.html.

⁷⁵ "Dian descubre un corazón de oro usado para lavar dinero," *Portafolio*, July 4, 2012: <http://www.portafolio.co/economia/dian-descubre-un-corazon-oro-usado-lavar-dinero>.

⁷⁶ Financial Transactions and Report Analysis Centre of Canada (FINTRAC), "Money Laundering and Terrorist Activity Financing Watch, July - September 2011," pages 5-6: <http://www.fintrac-canafe.gc.ca/publications/watch-regard/2012-01-eng.pdf>.

el equipo ni los empleados para extraer las cantidades declaradas.

Otro método consiste en consolidar los envíos de oro comprado como chatarra en pequeñas tiendas o casas de empeño en el país de origen y luego contrabandearlo a zonas mineras donde se lo reporta como producto extraído directamente de las minas.

Esta situación ha llevado a que países como Colombia y Perú promulguen leyes para combatir la minería ilegal e implementen mecanismos para detectar el ingreso de oro y de metales preciosos contrabandeados a su territorio.

Organizaciones sin fines de lucro

De acuerdo al Grupo de Acción Financiera Internacional, una organización sin fines de lucro es una entidad u organización jurídica “involucrada fundamentalmente en la recaudación o desembolso de fondos para cumplir con propósitos benéficos, religiosos, culturales, educacionales, sociales o fraternales, o para llevar a cabo otros tipos de ‘buenas obras’”. Si bien la gran mayoría de las organizaciones sin fines de lucro se dedican a causas nobles, en algunos casos estos grupos pueden funcionar como vehículos para el lavado de activos y el financiamiento de actividades terroristas. Estas organizaciones con frecuencia gozan de la confianza del público y son un sector que crece en todo el mundo, económica y políticamente. Pueden tener acceso a una considerable cantidad de diversos recursos de financiamiento, manejar grandes cantidades de dinero en efectivo y operar tanto a nivel nacional como internacional. Con frecuencia, estas organizaciones no están sujetas a muchas regulaciones y se establecen con suma facilidad.

Las organizaciones sin fines de lucro se encuentran bajo el ámbito del Artículo 5 de la Convención de 1999 sobre el Lavado, Búsqueda, Decomiso y Confiscación de las Ganancias de los Delitos. Si bien se ha desarrollado un sistema preventivo para monitorear los flujos financieros de organizaciones sin fines de lucro, aún hay varios desafíos. Primero, muchos países de la región no han implementado las políticas planteadas en el marco internacional. Además, la plena implementación estas políticas requerirá el fortalecimiento de la cooperación internacional y el mejoramiento, tanto desde la perspectiva cuantitativa como la cualitativa, el intercambio de información entre todos los interesados de los sectores público y privado, así como a nivel nacional e internacional. Esta cooperación es esencial para detectar, investigar y procesar con éxito y en forma rápida a individuos y organizaciones sin fines de lucro que potencialmente podrían estar vinculados a organizaciones terroristas y de lavado de activos.

Otras medidas preventivas se pueden implementar como un primer paso. La falta de legislación para supervisar estas organizaciones en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe podría ser abordada temporalmente por el sector público a través de la adopción de mejores prácticas y normas internacionales pertinentes. Al mismo tiempo, las organizaciones sin fines de lucro podrían implementar mecanismos de autorregulación a fin de incrementar

la transparencia de sus actividades, obteniendo de esta forma mayor confianza del público. Finalmente, las instituciones financieras podrían implementar procedimientos específicos al realizar negocios con las organizaciones sin fines de lucro –conociendo sus clientes a través de procedimientos de debida diligencia, creando perfiles de riesgo; familiarizándose con tipologías y señales de alerta relacionadas con esas organizaciones, y mejorando los mecanismos de información para las autoridades pertinentes.

SECCIÓN 5

IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS

El impacto de la legalización de la marihuana en los estados de Washington y Colorado sobre las organizaciones de narcotraficantes mexicanos

Esta sección examina cómo los marcos legales sobre la marihuana aprobados recientemente en los estados de Washington y Colorado, en Estados Unidos, podrían afectar a las organizaciones de narcotraficantes mexicanos –y cuáles podrían ser las consecuencias en cuanto a la violencia. Si bien existen escenarios en los cuales los efectos en los ingresos de estos cambios jurídicos son importantes, la magnitud exacta de estos efectos en los ingresos es difícil de predecir.

En el caso de Washington, si se permite que proceda el programa de ventas de marihuana con el pago de impuestos y en forma regulada, la producción legal en el estado tenderá a desplazar, quizás no completamente, la producción e importación ilegal de otros estados de Estados Unidos, Canadá y México. Como el estado de Washington constituye menos del 3% del mercado total de cannabis en Estados Unidos, si esto tendrá un impacto o no fuera del estado dependerá totalmente de la cantidad de marihuana que se escurra o desvíe hacia otros estados. Como es factible que los precios se mantengan más o menos al nivel actual, probablemente el desvío de la marihuana no sería de un nivel importante.

En Colorado, los impuestos son más bajos y las regulaciones un poco menos estrictas lo cual podría causar que los precios bajen considerablemente por debajo del precio actual de la marihuana ilícita. De hecho, los precios podrían ser suficientemente bajos para que el cannabis de Colorado sea competitivo con el precio del cannabis ilícito que se vende al por mayor en otros estados. Los riesgos y evasión de costos impuestos por las autoridades del orden constituyen una gran parte de los costos de producción de la marihuana ilegal, de manera que al evitar estos costos hay una gran ventaja competitiva potencial para la marihuana cultivada en Colorado. Si esto ocurriera, eventualmente habría una caída de los precios de la marihuana a nivel nacional, y se reducirían las ganancias y la participación en el mercado de mayoristas de las organizaciones internacionales de narcotraficantes. Sin embargo, aun si la ley de Colorado le ofrece a sus cultivadores una sustancial ventaja de costo, tomará muchas temporadas de cosechas para que aumente su participación en el mercado y para que haya una disminución del precio que llegue a todos los mercados.

Si hubiera un desvío masivo, derivado de la legislación de Colorado y Washington, la marihuana tipo comercial de México podría ser desplazada de gran parte de los Estados Unidos y probablemente podría retener un mercado

significativo solamente en las comunidades fronterizas⁷⁷. En un caso extremo, las organizaciones de narcotraficantes mexicanos podrían perder alrededor del 20 a 25% de sus ingresos de exportación y un porcentaje más pequeño, aunque difícil de estimar, del total de sus ingresos. Esto sería un golpe significativo pero no devastador. La pérdida de las exportaciones de marihuana podría tener también un efecto indirecto en las ganancias de las organizaciones de narcotraficantes, aunque éstas probablemente serían pequeñas con relación a los efectos directos sobre los ingresos. Por ejemplo, si la curva de oferta de trabajo es hacia arriba –lo cual significa que los sueldos que las organizaciones de narcotraficantes tienen que pagar aumentan con el tamaño de su fuerza laboral– entonces el promedio de los sueldos que se paga a los traficantes de cocaína y heroína podría bajar, puesto que aquellos que están dispuestos a trabajar por menos serían reubicados desde el sector de contrabando de marihuana hacia el contrabando de otras drogas. Por otro lado, la pérdida del mercado mayorista de marihuana en Estados Unidos significaría que habría menos operaciones a las cuales hay que cargarles los gastos fijos.

Cualquier escenario de desvío masivo supone que el gobierno federal estadounidense y otros gobiernos estatales no están dispuestos o no pueden evitar que Colorado y Washington produzcan y exporten marihuana en gran escala. Si la marihuana de Colorado comienza a dominar el mercado de cannabis en Estados Unidos, el gobierno federal sería fuertemente presionado a intervenir. Además, esto requiere que las organizaciones de narcotraficantes mexicanos no puedan reducir significativamente sus precios como respuesta a una mayor competencia. Si actualmente cobran un precio al por mayor que es sustancialmente más alto por encima del costo marginal, podrían potencialmente competir con la marihuana producida en Colorado –por lo menos en ciertos mercados– al reducir sus precios. Por lo tanto, la disminución de sus ganancias sería menor de que si fueran desplazados del todo por la competitividad del mercado.

Finalmente, si la marihuana de Colorado cultivada legalmente puede dominar los mercados de Estados Unidos, esto podría producir un cambio de políticas de forma de rebajar los costos de las organizaciones de narcotraficantes mexicanos, permitiéndoles competir en forma más efectiva. Una posición más tolerante por parte de México con respecto al cultivo y transporte de la marihuana les permitiría a los narcotraficantes organizar sus operaciones con mayor eficiencia, recortando los costos y reduciendo los precios. Además, las autoridades de Aduanas y Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos podrían dedicar menos recursos para la interdicción de la marihuana en la frontera del sudoeste si la marihuana producida en Colorado puede satisfacer, de manera económica, la demanda de Estados Unidos y si se cuestiona el compromiso del gobierno federal con relación a la prohibición de la marihuana. En consecuencia, si bien es posible que haya un gran impacto en las ganancias de las organizaciones de narcotraficantes mexicanos, esto está muy lejos de ser algo seguro.

⁷⁷ Hope y Clark (2012).

El impacto que tendría la pérdida de los ingresos de la marihuana –en el caso que fuera grande– con respecto a la violencia relacionada con el narcotráfico en México es aún más incierto. Las pruebas empíricas sobre los cambios de la violencia asociados con las ganancias de las drogas ilícitas son mixtas y ofrecen poca guía⁷⁸. De cualquier manera, una gran pérdida de los ingresos por la venta de la marihuana afectaría a algunas organizaciones de traficantes en mayor medida que a otras. Por ejemplo, los ingresos de la organización de Sinaloa podrían caer en un 50%, en cambio los Zetas serían menos afectados⁷⁹. Esto plantea la posibilidad de que los rivales de Sinaloa se aprovecharían de su posición debilitada e intentarían tomar control de parte de su territorio, generando así una mayor violencia a corto y mediano plazo. Una gran disminución de los ingresos procedentes de la marihuana también podría generar violencia entre las organizaciones de narcotraficantes al incitar a los miembros a competir por un monto menor de ingresos y menos empleos. Por otro lado, una disminución de las ganancias podría reducir la violencia a largo plazo a medida que los potenciales ganancias para ingresar al mercado de las drogas y luchar por el control serían menores. Aun cuando los efectos de la violencia no son menores, puede resultar difícil distinguirlos a la luz de otros cambios. Cualquier cambio en el mercado del cannabis tomará cierto tiempo desarrollarse y puede ocurrir en forma simultánea con otros cambios que también afectan los índices de violencia en México.

Legalización de las drogas en un país productor o de tránsito

El impacto de la potencial legalización de las drogas en países importantes de tránsito es incierto. Por un lado, dadas las mismas circunstancias, la legalización podría reducir el conflicto sobre el mercado minorista de drogas y las rutas de tránsito, debido a que los precios de las drogas disminuirían y éstas podrían ser transportadas sin temor de confiscación. Además, los contratos podrían hacerse cumplir y las controversias se podrían resolver a través del sistema jurídico en vez de mediante la violencia. Si bien el mercado minorista de drogas en México es pequeño con relación al mercado de Estados Unidos, sin embargo hay pruebas que indican que las organizaciones minoristas de ventas de drogas compiten violentamente por dominar ese mercado⁸⁰. Ante la falta de un enfoque creíble para estimar qué proporción de la violencia relacionada con las drogas prohibidas resulta de conflictos con respecto a los mercados minoristas mexicanos y sus rutas de tránsito, es difícil estimar cuán grande sería este efecto, pero sin embargo es probable que esté presente.

⁷⁸ Daniel Mejía y Pascual Restrepo, "Do Illegal Drug Markets Breed Violence? Evidence for Colombia," Universidad de los Andes Working Paper (2011); Llewellyn Hinkes-Jones, "How the Plummeting Price of Cocaine Fueled the Nationwide Drop in Violent Crime," *The Atlantic*, November 11, 2011; Steven Levitt, "Understanding Why Crime Fell in the 1990s: Four Factors that Explain the Decline and Six that Do Not," *Journal of Economic Perspectives* (2004), 18 (1), 163-190; Eric Olson and Christopher Wilson, "Beyond Merida: The Evolving Approach to Security Cooperation" (Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010).

⁷⁹ Hope y Clark (2012).

⁸⁰ Idem.

Por otro lado, la legalización de las drogas podría reducir las barreras de ingreso a la producción y tráfico de drogas y aumentar los ingresos, generando una mayor competitividad. A su vez, la competitividad podría conducir potencialmente a la violencia. Ya no sería necesario contar con grandes recursos para sobornar un gran número de funcionarios de las fuerzas del orden, por lo tanto sería más fácil para los productores y transportistas de pequeña escala ingresar a este negocio. Además, si bien aún sería necesario contrabandear drogas a los Estados Unidos, la producción y transporte de drogas dentro de México podría organizarse más eficientemente en el marco de la legalización, incrementando las ganancias si se supone un conjunto determinado de precios de drogas. Sin embargo, si caen las barreras del ingreso y aumentan las ganancias, un mayor número de grupos podría ser inducido a ingresar al negocio de las drogas. Las ganancias de los grupos titulares caerían a medida que ingresan nuevos grupos para competir con los precios de las drogas mexicanas y potencialmente también con los precios al por mayor en el mercado de Estados Unidos. Los grupos titulares, que ya están altamente especializados en el uso de la violencia para reducir la competencia, podrían emplear la coerción, la intimidación y la corrupción de funcionarios locales de gobierno para mantener a los potenciales nuevos competidores fuera del mercado. Hay diversas pruebas que indican que la mayor parte de la violencia relacionada con las drogas en México bajo el régimen de la prohibición es generada por la competencia entre las diferentes organizaciones⁸¹. Por lo tanto, con una mayor competencia en un entorno de legalización podría aumentar la violencia, por lo menos en el corto plazo.

Además, si una organización de narcotraficantes considera que no es viable controlar las operaciones de producción y transporte de las drogas dentro de México, podrían intensificarse las luchas para dominar las rutas del contrabando hacia los Estados Unidos. Las organizaciones delictivas internacionales más sofisticadas continuarían teniendo una ventaja en las actividades del contrabando internacional y a medida que vean que sus ganancias se reducen dentro de México el control de los puntos de ingreso a los Estados Unidos se volverán cada vez más importante. La competencia para dominar las rutas de contrabando a los Estados Unidos probablemente genere violencia, por lo menos a corto plazo. Tomando en cuenta que la mayor parte de las ganancias del narcotráfico mexicano procede del contrabando de drogas a través de la frontera para los mercados mayoristas en Estados Unidos, y tomando en cuenta que la legalización reduciría los costos de operación de las organizaciones de narcotraficantes dentro de México pero no la monopolización de las rutas de contrabando a Estados Unidos, no es claro que sus ganancias vayan a reducirse en forma masiva, no obstante la distribución entre las organizaciones podría cambiar sustancialmente. En realidad, si un pequeño grupo puede monopolizar el contrabando hacia Estados Unidos, esto podría aumentar las ganancias –fuere quien fuere el que controla la producción y transporte interno de la droga– a medida que caen los precios de exportación

⁸¹ Eduardo Guerrero-Gutiérrez, "Security, Drugs, and Violence in Mexico: A Survey," 7th North American Forum, Washington D.C. (2011); Melissa Dell, "Trafficking Networks and the Mexican Drug War," mimeo, 2012.

de México pero el poder del mercado les permite continuar cobrando precios similares a los mayoristas en el mercado de Estados Unidos.

Como la legalización está más allá de la experiencia real histórica, no se puede establecer en forma definitiva cuáles pueden ser los impactos que probablemente dominen la escena. Esto convierte a la legalización en una opción inherentemente riesgosa. Aun si resulta claro después de transcurrido un período de legalización que ha aumentado la violencia relacionada con las drogas, no es evidente que la violencia disminuiría inmediatamente si se reintrodujera la prohibición, porque la violencia relacionada con las drogas tiende a presentar tendencias epidémicas⁸².

Si se legalizara solo la marihuana, las fuerzas antes mencionadas aún estarían presentes aunque los efectos probablemente serían menores porque las potenciales ganancias serían menores. Limitar la legalización a la marihuana podría ofrecer ciertos conocimientos con menos riesgos. Sin embargo, en la medida que estos efectos fueran muy pequeños sería difícil distinguirlos de las grandes tendencias de la violencia. En la medida en que estos efectos fueran grandes, las advertencias acerca de los riesgos que se aplican a la legalización de todas las drogas continuarían siendo importantes.

⁸² Guerrero-Gutiérrez (2011).

ISBN 978-0-8270-6003-6



Organización de los
Estados Americanos

1889 F. Street, NW, Washington, DC 20006
Tel: + 1.202.370.5000
www.oea.org