



MAYO 2014

WOODROW WILSON CENTER UPDATE ON THE AMERICAS

Mercados locales de drogas ilegales: Impactos, tendencias y nuevas respuestas

RELATORÍA DEL EVENTO-PARALELO DEL 55 PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS DE LA CICAD¹

PRINCIPALES IDEAS Y RECOMENDACIONES²

INTRODUCCIÓN

Con el objetivo de generar propuestas concretas para responder al problema de las drogas que afecta a los países del hemisferio y especialmente el desafío que plantea el “tráfico en pequeñas cantidades,” el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, con colaboración del Woodrow Wilson Center, convocaron a un diálogo entre representantes de gobiernos y miembros de la sociedad civil.

Este espacio, el segundo de su naturaleza, fue coordinado y contó con el importante apoyo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). En esta reunión participaron representantes de doce países del hemisferio, miembros de diez organizaciones gubernamentales y expertos. Las discusiones se centraron en dos temas centrales: a) Los impactos, las tendencias y los desafíos actuales del “tráfico en pequeñas cantidades,” b) Nuevas respuestas a los mercados locales de drogas ilegales. Este evento culminó con la conformación de mesas de trabajo que, a través de una lluvia de ideas, propusieron un conjunto de recomendaciones que se plasman en la parte final de este documento.

Como punto de partida es relevante señalar que la discusión estuvo marcada por el reconocimiento de la falta de información y de evidencia, lo cual hace difícil responder a este desafío de manera adecuada. Adicionalmente, quedó claro que la existencia de mercados locales ilegales de drogas es una preocupación común, que se expresa con mayor intensidad en las zonas urbanas.

¹ Relatoría elaborada por Juan Carlos Garzón, Global Fellow del Wilson Center, con el apoyo de Eric Olson, Cristine Zaino y Verónica Cólón.

² Los contenidos de este documento no representan necesariamente las posiciones y políticas de las instituciones y organizaciones que auspiciaron y participaron en la organización de este evento. Este documento sigue las reglas de *Chatam House*, por esta razón no se hacen referencias específicas a las intervenciones de los participantes, ni comprometen posiciones oficiales.



TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS EN PEQUEÑAS CANTIDADES: IMPACTOS, TENDENCIAS Y DESAFÍOS ACTUALES

El tráfico ilícito de drogas en pequeñas cantidades es uno de los principales desafíos para los países de la región, con impactos importantes en el campo de la seguridad ciudadana, el desarrollo social y la salud pública. Una de las tendencias recientes del problema de las drogas es el crecimiento de los mercados locales, el cual ha dinamizado la violencia en las ciudades, aumentado la oferta de toda clase de drogas, y expuesto a poblaciones vulnerables al consumo y las consecuencias negativas del tráfico— especialmente a los jóvenes y sectores marginados de la población.

Teniendo en cuenta este contexto, las exposiciones y discusiones del primer panel, giraron en torno a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los impactos del tráfico en pequeñas cantidades a nivel local? ¿Cuáles son las principales tendencias de los mercados locales de drogas?, ¿Qué desafíos plantean desde la perspectiva de la seguridad, los derechos humanos y la salud pública?

The Latin American Program and its Institutes on Brazil and Mexico work to address the most critical current and emerging challenges facing the Hemisphere. The Program sponsors relevant and timely research and uses its unparalleled convening power to provide a nonpartisan space for experts, decision makers, and opinion leaders to interact. Through its public events, briefings, and publications, the Program provides context, depth, and background to contribute to more informed policy choices in the United States and throughout the region. Broad outreach via print and on-line publications and traditional and social media extends this open dialogue to citizens of the United States, Latin America, and beyond. The Program is overseen by a distinguished international Advisory Board of preeminent scholars, public intellectuals, and business leaders and is chaired by former President of Uruguay Tabaré Vázquez.

Citizen insecurity poses a rising challenge to democratic governance and the exercise of citizenship throughout Latin America and the Caribbean. Homicide rates are among the highest in the world and citizens throughout the region cite crime, followed by unemployment, as the dominant concern of daily life. Transnational organized crime, including but not limited to narco-trafficking, exacerbates levels of violence, compromises state institutions, and undermines democratic quality and the rule of law. The Latin American Program fosters comparative research and dialogue among scholars and policymakers from throughout the Americas regarding local, national, and international public policies to address citizen insecurity and related efforts to strengthen institutions, the observance of human rights, and the rule of law. The Program also focuses special attention on the changing sub-regional dynamics of organized crime and explores ways to diminish its pernicious effects on governance and insecurity. The Latin American Program sponsors a blog on citizen security, <http://scela.wordpress.com>, which has become a key resource for citizens and public officials throughout the region.

We are grateful to the Open Society Foundations for their generous support of this event.

Woodrow Wilson International Center for Scholars
One Woodrow Wilson Plaza, 1300 Pennsylvania Avenue, NW, Washington, DC 20004-3027
tel. (202) 691-4000, fax (202) 691-4001
www.wilsoncenter.org/lap

Los múltiples impactos de los mercados locales de drogas

Los mercados locales de drogas ilegales influyen negativamente en la situación de seguridad, siendo este un factor a considerar en los altos niveles de violencia que enfrentan algunas ciudades de América Latina. Las disputas por el control de territorios por parte de bandas, pandillas y organizaciones criminales han tenido como uno de sus detonantes los recursos generados por la distribución local de drogas ilegales. Lo anterior ha tenido como correlato el aumento en los niveles de consumo, siendo una preocupación principal la mayor disponibilidad de distintos tipos de sustancias – destacando los derivados de la base de coca-, así como la proliferación de las drogas sintéticas en algunos de los países de la región.

Además de estos impactos, dentro de las consecuencias negativas que se identificaron se encuentran:

- ***El control social y la presión que ejerce la delincuencia organizada en los ámbitos locales.*** En aquellas comunidades en las cuales las organizaciones criminales tienen una fuerte influencia, se impone un orden social basado en la protección de las economías ilegales. Estas agrupaciones imponen normas a través del uso de la violencia y la intimidación, en contextos de falta de oportunidades para los habitantes – especialmente los jóvenes – y de débil presencia institucional.
- ***La pérdida de espacios públicos y la formación de focos de criminalidad.*** Los mercados ilegales de drogas ocupan los lugares públicos. Calles, escuelas, parques y áreas de esparcimiento son usados como lugares de expendio y distribución de drogas ilegales. Alrededor del tráfico de drogas a nivel local, se desarrollan focos de criminalidad e impunidad, en los cuales ocurren distintos delitos que afectan la ciudadanía. Lo anterior, tiene repercusiones negativas en la percepción de seguridad.
- ***La presión de la que son víctimas los jóvenes por parte de las organizaciones criminales.*** Los mercados locales de drogas ilegales involucran la participación de jóvenes que ven en estos una oportunidad de subsistencia o que muchas veces son forzados por las organizaciones criminales a ocuparse como vigilantes y vendedores de diferentes sustancias psicoactivas.
- ***Las respuestas de las autoridades en el ámbito local suelen dirigirse a los eslabones más débiles.*** La intervención de las autoridades suele cargarse a los eslabones más débiles de la cadena – especialmente los delitos que suceden en flagrancia: usuarios de drogas con consumos problemáticos, personas que portan pequeñas cantidades de sustancias psicoactivas, así como distribuidores de barrio. Mientras tanto, los componentes de la organización criminal que perciben las mayores ganancias y beneficios no llegan a hacer objeto del accionar de las autoridades.
- ***La aplicación del enfoque punitivo para contener estos mercados ha generado una presión sobre los sistemas carcelarios.*** La acción de la policía y el sistema judicial, que ha recaído sobre los eslabones más débiles, ha implicado una sobrecarga para los sistemas carcelarios de varios países de la región, lo cual ha agravado la crisis que éste enfrenta. Se destaca, en particular, la afectación de la población femenina involucrada en el tráfico de pequeñas cantidades, así como la participación de niños y niñas, y adultos mayores.

- **La acción policial suele recaer sobre determinados sectores, especialmente jóvenes en situación de vulnerabilidad y marginalidad.** La reacción del Estado frente a los mercados locales de drogas ilegales ha influido en la criminalización de la pobreza y la estigmatización de los jóvenes que viven en situación de marginalidad. Esta situación ha impactado negativamente en la relación de la Policía con las comunidades, teniendo como consecuencia bajos niveles de confianza.

Tendencias recientes y factores que influyen en los mercados locales de drogas ilegales

La presencia y expansión de los mercados locales de drogas ilegales ha estado acompañado por aumentos en los niveles de consumo de sustancias psicoactivas, que se expresan con distintos niveles de intensidad según el país o la ciudad. Si bien se reconoce que la existencia de estos mercados no es una novedad, recientemente han adquirido una connotación especial por su impacto en la seguridad ciudadana. Los cambios recientes, se explican tanto por la pretensión de los grupos criminales de controlar territorios y obtener ganancia, así como por los esfuerzos del Estado para contener esta dinámica. Dentro de las tendencias actuales se identifica:

- **La fragmentación de las organizaciones criminales mayores como resultado de las disputas y la acción del Estado.** Las ofensivas del Estado contra las organizaciones de mayor tamaño e importancia han tenido como una de las consecuencias su fragmentación. Este proceso ha sido acompañado por disputas entre las agrupaciones criminales y un mayor énfasis en las economías ilegales a nivel local – como es el caso de los mercados ilegales de drogas y la extorsión.
- **Los esfuerzos por parte del Estado por incrementar la interdicción y contener el tráfico transnacional han generado presiones en los mercados locales de drogas.** El mayor control de la oferta en los países de la región ha dificultado el tráfico transfronterizo de las drogas ilegales, lo cual ha repercutido en una mayor disponibilidad de sustancias psicoactivas en los ámbitos nacionales. El pago a las agrupaciones criminales locales con drogas ha generado una mayor oferta al interior de los países.
- **Aumento del consumo y la proliferación de productos derivados de la base de coca y nuevas sustancias – drogas de diseño.** En varios países hay una preocupación especial por el consumo de derivados de la base de coca y la disponibilidad de cocaína con bajos niveles de pureza – con consecuencias graves para los usuarios de drogas. Además, se destaca la proliferación de nuevas sustancias, de difícil reconocimiento por parte de las autoridades y con potenciales de expansión debido a la falta de información así como a los vacíos legales existentes.
- **La mayor interacción de las organizaciones criminales transnacionales y los grupos criminales locales con consecuencias para la seguridad.** El uso de organizaciones criminales locales por parte de organizaciones criminales transnacionales para el tráfico y la distribución de las drogas ilegales ha influido en el crecimiento de los mercados al interior de los países. Las disputas entre estas facciones por el control de determinados territorios genera violencia y tiene múltiples consecuencias para la seguridad de los ciudadanos. Esta dinámica constituye uno de los principales desafíos para los gobiernos locales.
- **Los cambios en las rutas internacionales, con una mayor participación del tráfico hacia**

Europa y Asia, han influido en la proliferación de los mercados locales. La apertura de nuevas rutas para el tráfico de drogas por parte del crimen organizado, como respuesta a las acciones de los Estados y también a la mayor demanda de determinadas sustancias – especialmente cocaína – en Europa y Asia, ha intensificado el tránsito de drogas en países que anteriormente tenían un papel marginal. Lo anterior ha tenido como una consecuencia negativa el crecimiento de los mercados locales de drogas ilegales.

NUEVAS RESPUESTAS A LOS MERCADOS LOCALES ILEGALES DE DROGAS

Ante el desafío que plantea el aumento del consumo en la región y el crecimiento de los mercados de drogas – con consecuencias evidentes para la seguridad, la salud pública y el desarrollo humano-, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil han implementado iniciativas novedosas desde la perspectiva de la reducción de daños, la salud pública y el desarrollo social. Estas prácticas, que le dan un papel activo a la comunidad, ofrecen un camino promisorio para responder a los mercados minoristas de drogas.

Atendiendo a este marco, el segundo panel tuvo como objetivo responder a las siguientes preguntas: ¿Desde el punto de vista de la salud pública, la aplicación de la ley y la seguridad ciudadana, así como el desarrollo social, cuáles son los componentes principales de una intervención exitosa?, ¿Cuáles son los principales retos que enfrentan aquellas estrategias que buscan ir más allá de las acciones punitivas?, ¿Qué propuestas concretas podrían proponerse para hacer frente a estos desafíos?.

Una de las discusiones relevantes giró sobre cuál es el objetivo realista y alcanzable de las respuestas del Estado a los mercados locales de drogas ilegales: si proponerse su desaparición o si reducir los daños que las economías ilegales producen en la sociedad – disminuyendo los niveles de violencia y corrupción. Aunque no se llegó a un consenso sobre ese tema, se destacó que la disminución de los impactos y las consecuencias negativas debe ser uno de los ejes de las intervenciones del Estado.

A partir del análisis de los programas “*De Braços Abertos*” en Sao Paulo (Brasil) y del “*Law Enforcement Assisted Diversion*”, en Seattle (EUA), así como la experiencia en Chicago (EUA), es posible identificar algunos de los componentes claves – y promisorios-, para responder a los desafíos que plantean los mercados de drogas ilegales a nivel local:

- Alternativas al tratamiento penal y penitenciario para los eslabones débiles de la cadena y el acceso a servicios sociales y de salud.
- El incremento de la oferta social del Estado, generando alternativas socioeconómicas para las personas involucradas en los mercados locales de drogas ilegales.
- El abordaje desde el enfoque de salud pública del uso de drogas y la atención especializada al consumo problemático.
- El tratamiento de las adicciones basado en evidencia y con un enfoque de reducción de daños.
- La recuperación de los espacios que ocupados por los mercados de drogas ilegales para la comunidad y los ciudadanos.
- La mayor coordinación de las instituciones, con un respuesta integral y la participación activa

de las comunidades.

- Intervenciones dirigidas a disminuir el porte y uso de armas en contextos de influencia de los mercados locales de drogas ilegales.
- Mejor supervisión de los usuarios de drogas con consumo problemáticos – especialmente de aquellos que han incurrido en delitos.
- Intervenciones focalizadas en la reducción de la violencia como uno de los objetivos prioritarios en contextos de altos niveles de homicidio y lesiones.

Programa “De Brazos Abiertos” (Sao Paulo, Brasil)

El Programa fue desarrollado para dar respuesta a la crítica situación que enfrentaba el sector conocido como *Cracolândia*, un área del centro de la ciudad de Sao Paulo, reconocido hasta ahora por el alto número de traficantes y consumidores de “crack”. El programa brinda habitaciones en hoteles cercanos, capacitación profesional y empleos pagados como barrenderos, así como alimentación a los habitantes de esta zona. Adicionalmente, cuenta con un local que proporciona atención médica. El programa es un esfuerzo conjunto de 13 ministerios municipales, incluyendo a los Ministerios de Cultura, Trabajo, y Derechos Humanos, así como el Ministerio de Salud.³

El programa no obliga a sus participantes a dejar de fumar “crack”. Sin embargo, informaciones iniciales indican que el consumo de esta sustancia estaría disminuyendo. Durante el primer mes, el programa se acercó a 3.284 individuos, trató 444 casos médicos y logró que 213 personas comenzaran el proceso de desintoxicación.

Programa “Law Enforcement Assisted Diversion” (Seattle, Estados Unidos de América)

LEAD es un programa piloto creado de manera conjunta por las autoridades y la comunidad para hacer frente a los delitos de drogas y a la prostitución de bajo nivel en el barrio *Belltown* en Seattle y la zona de *Skyway*. LEAD ofrece a las personas involucradas en delitos de drogas y prostitución servicios de tratamiento y apoyo comunitario, en lugar de tratar estos casos a través del sistema de justicia penal tradicional.⁴ El programa está siendo implementado por una coalición que integran las agencias de procuración de justicia, funcionarios públicos locales, así como líderes y grupos de la comunidad. Los cuatro pilares de este tipo de intervención son:

- La reducción de daños.
- Las respuestas comunitarias – es necesario integrar a los usuarios del programa a la comunidad, evitando su desplazamiento hacia otras zonas.
- La transparencia y la rendición de cuentas.
- La mayoría de los recursos se dirigen a los usuarios del programa.

³ Insight Crime (2014), The Changing Face of São Paulo’s ‘Crackland’. Consultar en <http://www.insightcrime.org/news-analysis/the-changing-face-sao-paulos-crackland>

⁴ Law Enforcement Assisted Diversion, <http://leadkingcounty.org>.

RECOMENDACIONES DE LAS MESAS DE TRABAJO

Después de la discusión en los dos paneles, los asistentes conformaron mesas de trabajo para debatir sus posiciones frente a los impactos, tendencias y desafíos de los mercados locales de drogas ilegales, así como las respuestas para hacerles frente. A continuación se presentan las propuestas de las distintas mesas de trabajo. Estos puntos no pretenden reflejar un consenso, sino dar cuenta de las distintas visiones y perspectivas.

El punto de partida es que no existe una respuesta única al desafío que plantean los mercados locales de drogas ilegales; sin embargo, las estrategias para hacerle frente deben ser integrales. Las intervenciones del Estado deben tener objetivos bien definidos, basarse en la evidencia y ser objeto de evaluaciones a su desempeño. Dentro de los componentes claves de una intervención se identifican:

1. La reducción de los daños y los impactos que producen los mercados locales de drogas ilegales, con un especial énfasis en la contención y disminución de la violencia – enfocándose en los actores más violentos y perjudiciales.
2. La separación del consumo del tráfico local de drogas ilegales, dando respuestas diferenciadas a cada uno de los componentes de la cadena y distinguiendo entre distintos tipos de sustancias.
3. Las respuestas a las condiciones subyacentes – los múltiples factores - que se encuentran detrás de este fenómeno, trascendiendo las respuestas policiales, con una mayor oferta de servicios sociales y de salud.
4. El desarrollo económico, especialmente a nivel urbano, con la integración de sectores que hasta ahora han permanecido en la marginalidad.
5. Mayor énfasis en la prevención, con respuestas que le den un papel activo a las comunidades, fortaleciendo el tejido social.
6. El acceso al tratamiento para el uso problemático de las drogas, con intervenciones basadas en la evidencia.
7. Las alternativas al tratamiento penal y penitenciario de los eslabones más débiles de la cadena y los sectores con mayores niveles de vulnerabilidad – con especial énfasis en los jóvenes y las mujeres.
8. Un control más efectivo de las fronteras, con intervenciones que se propongan disminuir el tráfico y la disponibilidad de armas.
9. La redistribución de los recursos, con un mayor énfasis en la demanda de drogas y el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones responsables de hacer frente a este problema.
10. La prevención del reclutamiento de jóvenes por parte de las organizaciones criminales involucradas en los mercados locales de drogas ilegales, a través de la generación de oportunidades educativas, de empleo y de esparcimiento.

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Jane Harman, President, Director, and CEO

BOARD OF TRUSTEES

Thomas R. Nides, Chairman

Sander R. Gerber, Vice Chairman

Public Members: James H. Billington, Librarian of Congress; John F. Kerry, Secretary, U.S. Department of State; G. Wayne Clough, Secretary, Smithsonian Institution; Arne Duncan, Secretary, U.S. Department of Education; David Ferriero, Archivist of the United States; Fred P. Hochberg, Chairman and President, Export-Import Bank; Carole Watson, Acting Chairman, National Endowment for the Humanities; Kathleen Sebelius, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services

Private Citizen Members: Timothy Broas, John T. Casteen III, Charles Cobb, Jr., Thelma Duggin, Carlos M. Gutierrez, Susan Hutchison, Jane Watson Stetson, Barry S. Jackson

Wilson National Cabinet: Eddie & Sylvia Brown, Melva Bucksbaum & Raymond Learsy, Ambassadors Sue & Chuck Cobb, Lester Crown, Thelma Duggin, Judi Flom, Sander R. Gerber, Ambassador Joseph B. Gildenhorn & Alma Gildenhorn, Harman Family Foundation, Susan Hutchison, Frank F. Islam, Willem Kooyker, Linda B. & Tobia G. Mercurio, Dr. Alexander V. Mirtchev, Wayne Rogers, Leo Zickler

THE WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

, established by Congress in 1968 and headquartered in Washington, D.C., is a living national memorial to President Wilson. The Center's mission is to commemorate the ideals and concerns of Woodrow Wilson by providing a link between the worlds of ideas and policy, while fostering research, study, discussion, and collaboration among a broad spectrum of individuals concerned with policy and scholarship in national and international affairs. Supported by public and private funds, the Center is a nonpartisan institution engaged in the study of national and world affairs. It establishes and maintains a neutral forum for free, open, and informed dialogue. Conclusions or opinions expressed in Center publications and programs are those of the authors and speakers and do not necessarily reflect the views of the Center staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

ONE WOODROW WILSON PLAZA, 1300 PENNSYLVANIA AVENUE, NW, WASHINGTON, DC 20004-3027



**Wilson
Center**

SMITHSONIAN INSTITUTION
OFFICIAL BUSINESS
PENALTY FOR PRIVATE USE, \$300

Presorted First Class Mail
Postage and Fees Paid
Smithsonian Institution

G-94