



FORO SOBRE “MICROTRÁFICO: RETOS Y RESPUESTAS EFECTIVAS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE”

Comunidad de Oitão Preto, Fortaleza (Brasil). 26 de abril, 2023

Foros sobre políticas de drogas más humanas y eficaces

Apoyo desde el programa COPOLAD III al diálogo entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe en el marco del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas UE – CELAC.

Documento de referencia para el debate

“Evolución e impacto del microtráfico de drogas en América Latina tras la pandemia de COVID19”.

Autora: **Érika Rodríguez Pinzón**, profesora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, consultora del programa COPOLAD.

Introducción

La pandemia COVID-19 y la creciente inestabilidad global ha tenido un impacto significativo en todo el mundo, y América Latina y Caribe no han sido la excepción. Sus problemas estructurales se vieron agudizados, lo cual aumentó la vulnerabilidad de muchos de sus habitantes y las dificultades de los Estados para responder a sus desafíos. Tal como lo señalan los informes de UNODC y, al igual que en el resto del mundo, se percibe un aumento en el consumo de drogas ilícitas en la región, y un consecuente aumento en el microtráfico de drogas ilícitas.

El microtráfico de drogas ilícitas se refiere a la venta y distribución de drogas en pequeñas cantidades, generalmente en lugares públicos o residencias privadas. Sin embargo, el microtráfico como concepto encierra múltiples particularidades y esconde realidades sociales diversas pero caracterizadas en general por su correlación con situaciones de vulnerabilidad.

Durante la pandemia COVID-19, el microtráfico de drogas ilícitas aumentó en América Latina y el Caribe debido a la disminución de la actividad económica y el aumento del desempleo en la región. Según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el microtráfico de drogas ilícitas en América Latina ha aumentado en un 34% durante la pandemia.

El aumento del microtráfico de drogas ilícitas en América Latina y Caribe (ALC) tiene impacto en la seguridad y la salud pública en la región, pero a su vez es el reflejo del cambio y empeoramiento de la situación social y de la capacidad del Estado para ejercer efectivamente su cometido, convirtiéndose en un ciclo vicioso que debe romperse.

Impacto en el consumo

Si bien durante los periodos de confinamiento que tuvieron lugar en muchos países muchas cadenas de tráfico y microtráfico se vieron afectadas, esta parálisis se superó rápidamente y se retroalimentó con los impactos negativos dejados por la pandemia, entre ellas la incidencia creciente de problemas de salud mental, la pérdida de empleos y de fuentes de subsistencia, en especial de las mujeres, y el cierre de los establecimientos educativos en muchos países.

La pandemia COVID-19 también ha tenido un impacto significativo en el consumo de drogas ilícitas en ALC. Según datos del Observatorio Interamericano de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el consumo de drogas ilícitas en ALC ha aumentado un 23% durante la pandemia.

COPOLAD III es un consorcio formado por:

Crimen organizado y microtráfico

El estudio realizado en 2021 por el programa el PACCTO de la Unión Europea (UE) y América Latina, identificó al menos 436 grupos importantes de delincuencia organizada en siete países de América Latina, incluido México, involucrados en más de una actividad criminal. Se trata, principalmente, de cárteles que se dedican al narcotráfico. *“La mayoría de 436 grupos delictivos organizados en Latinoamérica –cárteles, pandillas, bandas y clanes familiares– se dedica, como actividad principal, al tráfico de drogas, responsable de los altos índices de violencia en la región”*¹.

Concretamente de 147 grupos vinculados con el narcotráfico, 142 se dedican al tráfico de cocaína, drogas sintéticas, NSP y precursores, y cinco al tráfico de cannabis. Algunos combinan esas actividades con otros ilícitos: 102 están relacionados con delitos contra la propiedad, robo de vehículos; 108, en robos y hurtos organizados; 98 se dedican a asesinatos, extorsión y trata de personas; cinco a la ciberdelincuencia, y tres a delitos ambientales.

Mediante el método de la experiencia probada de SOCTA (Serious and Organised Crime Threat Assessment) en la evaluación de amenazas de delitos graves y organizados de la UE, constataron que existen siete áreas criminales de mayor impacto en la región, más una octava transversal, consideradas prioritarias para los países miembros. Se trata de: narcotráfico; trata de personas, para explotación sexual, laboral o migratoria; ciberdelincuencia, phishing, ransomware, estafa/engaño; delitos contra la propiedad encabezados por el robo de vehículos; contrabando de alcohol, alimentario y electrónica; delitos ambientales, como tráfico de vida silvestre y minería ilegal. Así como tráfico ilícito de armas de fuego, lavado de activos, como delito transversal y como un servicio especializado que determinados grupos criminales ofrecen a otros².

No se pueden entender las actividades criminales de manera aislada, hay una estrecha relación entre las dinámicas de las redes de tráfico de personas migrantes, narcotráfico, minería ilegal, tala ilegal, comercio de armas etc.

Estas actividades se fusionan de forma muy efectiva con otras de carácter lícito como la ganadería, algunas explotaciones agrícolas, o incluso los microcréditos personales. Además, no todas las actividades criminales se asocian a fenómenos de violencia, y si lo hacen, su estructura y magnitud varían radicalmente. Por tanto, el crimen organizado hay que entenderlo en sus particularidades locales e idiosincráticas, a la vez que entendiendo sus conexiones internacionales y la estructura de poder y de intereses.

En el análisis de las particularidades de la presencia criminal hay variaciones muy importantes en las organizaciones que usan el microtráfico como sustento, y su estructura, estrategia y fines varían radicalmente. A nivel local, el crimen se aprovecha de las particularidades y ventajas que le otorga cada lugar y de las relaciones de cooperación, competición o eliminación que puede establecer con otros actores, incluido el Estado. La presencia puede ser simbiótica o parasitaria, dependiendo de la capacidad de control y del nivel de fragilidad del entorno; en ALC se dan las dos situaciones.

Donde hay vacíos estatales o debilidad, los grupos criminales pueden cooptar el control de las actividades criminales, pero también de la gestión de la vida cotidiana de la población total o parcialmente. Mientras, en otros lugares se da una presencia más parasitaria y solamente se enfoca en la obtención de ganancias y evasión de la justicia. En ambos casos, estas dinámicas pueden generar distintos tipos y niveles de violencia.

Esta información es relevante para entender la estructura, impacto y complejidad del crimen organizado en la región. Sin embargo, el caso del microtráfico es aún más complejo, dado que se produce en estructuras con sistemas de relacionamiento distintas con el crimen organizado. De hecho, el microtráfico no siempre corresponde a una actividad de crimen organizado.

¹ El PACCTO UE (2021) Evaluación de la amenaza del crimen transnacional organizado en Latinoamérica 2021

Los actores del microtráfico pueden estar organizados o tratarse de individuos que lo hacen de forma particular. Su carácter subsidiario al crimen organizado en muchos casos les hace también víctimas y son, en general, un eslabón débil de la cadena, dado que la mayor parte de concentración de recursos y de poder, suele estar en los carteles y grandes grupos criminales.

Dicha vulnerabilidad también les hace más susceptibles a ser capturados por los cuerpos de seguridad, sin que esta acción necesariamente redunde en una disminución de la actividad del crimen organizado o altere su estructura funcional.

Por este motivo es importante que, en el diseño de políticas orientadas al control del microtráfico, se entiendan y se haga énfasis en sus particularidades y en comprender la posición relativa de los pequeños traficantes, no sólo frente a las grandes estructuras criminales, sino dentro de la comunidad en la que operan.

Además, es necesario desarrollar enfoques específicos para entender la particularidad de la situación de mujeres o menores vinculados en las actividades de microtráfico, tanto desde el punto de vista de las razones de su vinculación, como en el impacto que el microtráfico y las dinámicas asociadas tienen sobre ellos.

Mano dura y vulnerabilidad social



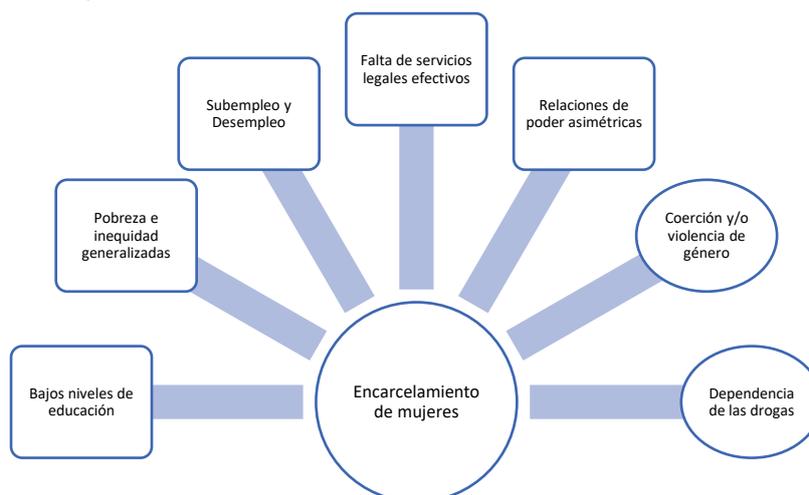
COPOLAD III es un consorcio formado por:

América Latina y el Caribe sigue siendo la región más violenta del mundo. Para gran parte de la región, 2022 marcó un récord de tasas de homicidios. Ello coincide con otros aspectos relacionados, como un nivel récord en la producción de cocaína, la fragmentación continua de los grupos criminales y el incremento del flujo de armas en toda la región. Además, 39 de las 50 ciudades más peligrosas del mundo se encuentran en América Latina. Solo en Bogotá, a 10 de marzo de este año (2023), se habían cometido 45 asesinatos producto de la rivalidad entre bandas de microtráfico³. Esta realidad, y sus impactos sobre la calidad de vida de las personas que habitan la región, no puede desconocerse.

Tampoco se puede desconocer que la violencia y sus consecuencias han impulsado políticas de mano dura, punitivistas y militarismos en toda la región. Estas políticas generalmente incluyen medidas represivas contra delincuentes de rango bajo y delitos menores; adicionalmente, tienen como consecuencia la reducción o suspensión de las garantías del debido proceso y el uso de fuerzas militares para labores de seguridad ciudadana para las que nos están preparadas. Los promotores de estas políticas de “mano dura” las consideran necesarias para controlar la delincuencia, mientras que los detractores afirman que podrían violentar los derechos humanos. A pesar del papel cada vez más prominente de las fuerzas armadas en la aplicación de la ley en los países en vías de desarrollo, la evidencia empírica sobre la eficacia de este tipo de políticas sigue siendo escasa⁴.

Los procesos de aumento de penas o de disminución de la edad de imputabilidad penal, sumados al incremento de la vulnerabilidad social, la creciente demanda internacional de drogas y al poder del crimen organizado se han constituido en un coctel que ha llevado a su límite los sistemas de justicia y carcelarios de ALC. En 2021 en Haití la sobrepoblación alcanzaba llegaba al 454%; en Ecuador, uno de los países de la región con una menor tasa de sobrepoblación carcelaria (114%, Feb.2023) se produjeron graves disturbios dentro de los penales.

El microtráfico de drogas ha sido uno de los fenómenos que han nutrido esta situación y, de hecho, preocupa el involucramiento creciente, reflejado en su encarcelamiento, de las mujeres, jóvenes e inmigrantes, colectivos especialmente vulnerables.



Factores que conllevan al encarcelamiento de mujeres por delitos de drogas, adaptado del original realizado por WOLA (2020)

³ INFOBAE, 10/03/2023 Guerra de mafias por el microtráfico en el sur de Bogotá: van 45 muertos en lo corrido del año.

⁴ Albarracín, J. (2023) Crimen Organizado en América Latina, Análisis Friedrich Ebert Stiftung; Rodrigues, T. y Rodriguez, E. (2020) Militarización y seguridad pública en las Américas, N 51.

Según un estudio fechado en 2018 sobre mujeres encarceladas en ocho países de América Latina, las mujeres rara vez cometen delitos violentos. Usualmente ocupan los niveles más bajos en la cadena del crimen organizado y, para el 62% por ciento de ellas, es la primera vez que se encuentran tras las rejas⁵. Uno de los delitos por el que son más frecuentemente encarceladas es el porte o venta de drogas en pequeñas cantidades. Su papel dentro de los microtráficos es relevante, así como el impacto que tiene el encarcelamiento, agudizando las desigualdades de género estructurales.

Estos datos no pueden disociarse del impacto social del aumento de población carcelaria. En 2019 se estimaba que en 25 países de la región existían entre 1.710.980 y 2.307.048 niños, niñas y adolescentes con al menos uno de sus padres privado de la libertad, de los cuales entre 359.305 y 484.480 tienen, por lo menos, uno de sus padres privado de la libertad por delitos de drogas.

Los procesos de criminalización generan bolsas de exclusión y son un activo del que se alimentan los actores criminales y que alimentan los ciclos de violencia intergeneracional. No se puede olvidar que en América latina y Caribe 12 millones de niños, niñas y adolescentes no participan en el sistema de educación formal. Esta situación es causada por varios factores sociales y económicos como los ingresos de sus familias, las áreas en las que viven, los grupos a los que pertenecen (migrantes, poblaciones indígenas, afrodescendientes) y su exposición a la violencia, entre otros. Además, las personas que migran dentro de la región también se enfrentan a mayores riesgos de exposición a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, debido a su limitado acceso a una migración segura, ordenada y regular, asistencia humanitaria, mecanismos de protección, redes y otros sistemas de apoyo⁶.

En la comprensión del fenómeno de microtráfico y su abordaje desde las políticas públicas no puede faltar una dimensión de inclusión económica. La falta de alternativas económicas estables es un factor que alimenta la vulnerabilidad ante el crimen y el involucramiento en estas dinámicas.

En este sentido, la informalidad laboral alcanza a más de la mitad del total de personas empleadas en ALC⁷. Con cerca de ocho de cada diez trabajadores empleados en el sector informal en 2020, Bolivia tiene el mayor índice de informalidad de la región y Ecuador, Perú y Colombia cuentan con más del 60% de su población ocupada en empleos asalariados informales. Entretanto, en México y Brasil, las mayores economías latinoamericanas, este porcentaje asciende a un 57% y a un 47%, respectivamente. En el sur del continente, Chile y Uruguay muestran, por el contrario, más empleo formal que informal, ambos con una tasa de informalidad por debajo del 30%⁸.

La informalidad implica no solamente inestabilidad o precariedad laboral en muchos casos, sino dificultades para acceder a los sistemas de protección y aseguramientos sociales. Durante la pandemia se hicieron grandes avances a partir de la puesta en marcha de sistemas de “emergencia” para atender la paralización de la actividad económica a través de sistemas de transferencias universales, ingresos mínimos garantizados y otros sistemas que, según la evidencia disponible, mejoran la movilidad social de las personas y disminuyen su vulnerabilidad⁹.

Aunque aún no hay evidencia concreta sobre el impacto de estos sistemas sobre el involucramiento en actividades ilícitas, la disminución de la vulnerabilidad social es un efecto relevante para potenciar este tipo de medidas.

Por otro lado, es indispensable contar con políticas y programas de empleo dirigidas específicamente a las personas en riesgo o implicadas en el microtráfico. La estabilidad en el empleo y su sostenibilidad son

⁵ WOLA (2020) Mujeres encarceladas por delitos relacionados con drogas en América Latina.

⁶ UNICEF

⁷ Organización Internacional del Trabajo (2022).

⁸ Chevalier Naranjo, S. (16/02/2022) ¿A cuánto asciende el empleo informal en América Latina? Statista.

⁹ CEPAL (2023) La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política.

indispensables por lo cual se requiere desarrollar programas que atiendan a la estabilización de ingresos y reducción de la precariedad a largo plazo. El empleo formal en el sistema laboral empresarial debe ser una alternativa viabilizada, junto con alternativas de autogeneración de ingresos.

Estas políticas necesitan considerar la igualdad de género atendiendo a las brechas existentes y procurando no agravarlas. Esto supone trabajar en aspectos asociados, como el apoyo en las labores de cuidado de menores y dependientes.

Afinar las medidas en cada contexto y darles coherencia

La política social es un elemento fundamental en cualquier estrategia de seguridad efectiva. Para que las intervenciones de seguridad tengan éxito, es necesario coordinar a los diferentes actores involucrados, incluyendo las fuerzas de seguridad, los actores políticos, el sector privado y la sociedad civil. Uno de los errores comunes en las intervenciones exclusivamente protagonizadas por los cuerpos de seguridad ha sido la falta de procesos de reconstrucción de la presencia institucional integral, lo que ha dejado a la población desprotegida. Asimismo, es importante cuidar y apoyar la recuperación del tejido social que en muchos casos es víctima de la acción del crimen organizado y de la violencia. Esto implica coordinación en los diferentes niveles políticos y de las administraciones públicas, entre gobiernos centrales y gobiernos locales, para alcanzar objetivos amplios.

Por otra parte, en la formulación de objetivos, es necesaria la selección crítica de los mismos y la planificación a largo plazo. La búsqueda de resultados inmediatos ha conducido en muchos casos a políticas efectistas en el corto plazo, pero contraproducentes en el largo plazo. También ha debilitado los sistemas de garantía de derechos, transparencia y reparación de víctimas convirtiendo a los Estados en agentes de inseguridad humana, una situación grave porque debilita aún más la confianza ciudadana en las instituciones¹⁰.

La coordinación debe ser efectiva y sostenible a largo plazo y, para lograrlo, es necesario mejorar los sistemas de planificación de intervenciones y de mejora de la coordinación entre actores. Además, se deben estrechar los vínculos entre la acción de seguridad ciudadana y la acción civil, y limitar el uso del militarismo para la gestión de problemas sociales y la representación de intereses. Es importante recordar que cada capacidad del Estado debe jugar un papel, y no sólo se trata de recuperar el monopolio de la autoridad y evitar el delito, sino de fortalecer al Estado en su conjunto.

En el ámbito social, es necesario atender las necesidades de alternativas a los déficits sociales sobre los que se construye la acción criminal organizada, es decir, establecer las ya señaladas, medidas efectivas en términos de inclusión económica y social. También es necesario prestar atención a los vínculos entre el crimen organizado y el delito común, y buscar no sólo su conexión delictiva, sino también social. El objetivo es apuntalar las estructuras sociales y resistir el impacto de la criminalidad, por lo que es necesario incluir a la familia, la escuela y las organizaciones de la sociedad civil como aliados en la estrategia social.

La lucha contra la criminalidad no solo requiere de policías y militares, sino también de antropólogos, sociólogos, sanitarios, educadores, trabajadores sociales, economistas y muchos otros profesionales que puedan ayudar a comprender los contextos y factores que llevan a las personas a la delincuencia y la capacidad de coacción de ésta. Además, se deben ofrecer alternativas penales y socioeconómicas para pequeños infractores y atender las necesidades específicas de las mujeres ligadas a los eslabones más débiles de la cadena de producción y distribución de drogas.

¹⁰ Rodríguez, E; y Rodrigues, T «Mano dura» y democracia en América Latina: seguridad pública, violencia y estado de derecho; América latina hoy: Revista de ciencias sociales, ISSN 1130-2887, VOL. 84, 2020 (Ejemplar dedicado a: (Re)construcción democrática tras contextos de violencia política), págs. 89-113.



Financiado por
la Unión Europea



Programa de Cooperación
entre América Latina, el Caribe
y la Unión Europea
en Políticas sobre Drogas

En definitiva, para lograr una estrategia de seguridad efectiva, es necesario que la política social esté en el centro de ésta, coordinar a los diferentes actores involucrados, apuntalar las estructuras sociales y ofrecer alternativas penales y sociales para prevenir la delincuencia. Sólo así podremos romper los ciclos de violencia, reincidencia en el delito y pobreza intergeneracional y construir una sociedad más segura y justa.

Estrategias a nivel regional

En un abordaje regional del desafío social del microtráfico deben atenderse varios aspectos. En primer lugar, es necesario plantear diálogos de alto nivel sobre los límites y efectos negativos de la guerra contra las drogas como estrategia global. Igualmente plantear soluciones novedosas, innovadoras, basadas en la evidencia y, sobre todo, eficaces. Esto solo es posible si se parte de una visión crítica y una voluntad de cambio político.

En el plano regional es necesario continuar trabajando en la comprensión de los vínculos entre las redes transnacionales y las expresiones locales del tráfico de drogas ilícitas. Asimismo, es fundamental reforzar los esfuerzos para atacar las ventanas de oportunidad en el sistema internacional para el lavado de activos. En este sentido, se hace necesario fortalecer los mecanismos de cooperación financiera y fiscal para identificar los capitales de procedencia irregular que sustentan estas redes.

Asimismo, es importante atender, de forma específica, la vulnerabilidad de la población migrante, que muchas veces son víctimas de estas redes criminales. La crisis migratoria regional debe atender y prevenir expresiones violentas basadas en la errónea asociación entre migración y aumento del delito.

COPOLAD III es un consorcio formado por:

