

IDEAS PARA AGENDAS EMERGENTES

05

Crimen y narcotráfico:
un análisis exploratorio
del caso Uruguay



Serie «Ideas para agendas emergentes», n.º 5
Crimen y narcotráfico: un análisis exploratorio del caso Uruguay
© PNUD Uruguay, 2022.

Autores

Juan Bogliaccini*, Carlos Díaz*, Rosario Queirolo*, Emiliano Tealde*
*Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay.

Corrección de estilo

Alejandro Coto

Diseño y armado

Manosanta desarrollo editorial

Impresión

Imprimex S.A.

Depósito legal: XXX XXXX

ISBN: 978-92-95114-21-0

Esta publicación es el quinto número de la serie IDEAS para agendas emergentes que edita el PNUD en Uruguay. Según las normas aplicadas por el PNUD en todo el mundo, las autoras y autores de estas investigaciones gozan de completa independencia editorial, y aplican criterios de objetividad e imparcialidad en sus análisis.

Los autores y la autora quieren agradecer la excelente asistencia de investigación de Maximiliano Navarrete y Mateo García durante este proyecto. También agradecen los valiosos comentarios de Gastón Cingia, Gloria Manzotti, Virginia Varela, y un revisor anónimo a versiones previas de este documento. Por último, agradecen el apoyo recibido por la oficina de PNUD en Uruguay, y de Esteban Zunin en particular, para la publicación del documento.

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD. Se agradece la difusión y reproducción en cualquier medio, con indicación de la fuente.

El uso genérico del masculino que se utiliza en esta publicación responde a la intención de simplificar la redacción y disminuir la sobrecarga en la lectura. Por lo tanto, de ninguna manera pretende constituir una discriminación entre mujeres y varones, lo cual es una preocupación para este equipo de trabajo.

Contenido

Prólogo	5
Crimen y narcotráfico: un análisis exploratorio del caso Uruguay	9
1. Incentivos y mercado	15
a. Narcotráfico, incentivos y disuasión.....	15
b. Mercados del narcotráfico: insumos, recursos humanos e instituciones.....	19
c. Entorno y delito	21
2. Combate al delito: estrategias represivas	27
a. Políticas de zona caliente	28
b. Políticas de asociación con la comunidad.....	34
c. Políticas orientadas a problemas.....	34
d. Experiencias icónicas de combate al narcotráfico en Latinoamérica	37
3. Combate al delito: estrategias legales	41
4. Combate al delito: encarcelamiento	47
5. Vulnerabilidades sociales a partir del narcotráfico: género y pobreza	49
a. Mujeres en el mercado ilegal de droga	49
b. Los sectores sociales más pobres como recurso humano del narcotráfico	55
6. Implicancias para la política pública	57
Referencias bibliográficas	65

Prólogo

El análisis de fenómenos de alta complejidad, como las nuevas formas de crimen organizado y el narcotráfico, exigen evidencia y ponderación.

En tal sentido, el documento que estamos presentando en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), elaborado por un equipo de investigación de la Universidad Católica del Uruguay, busca ser un aporte sustantivo para expandir y profundizar la comprensión de esta complejidad.

Por medio de una extensa revisión documental, tomando los principales aportes de diversas disciplinas y fuentes nacionales e internacionales vinculadas al estudio de la criminalidad, se elabora un insumo analítico de carácter exploratorio a fin de acercarnos de manera sólida a este denso entramado de conceptos, dimensiones y actores.

Se exploran las causas, orígenes e incentivos que han hecho de Uruguay un campo fértil para el arribo y expansión del crimen organizado activando la aplicación de estrategias diversas.

El documento propone, basado en la evidencia disponible, que nos adentremos, con la distancia de la investigación, en una temática que impacta en la vida cotidiana. Fomenta el análisis profundo de las fuentes de la(s) violencia(s), la corrupción y la injusticia en un canal paralelo y necesario. Se trata de un abordaje equidistante tanto de la partidización como de la mediatización de un tema altamente sensible para la ciudadanía y el Estado.

La política pública, el rol del Estado, garante de la seguridad ciudadana, en perspectiva humana e integral, son territorios en continua disputa entre el mundo de lo legal y lo ilegal. Las brechas sociales, las rupturas en el tejido social, son las fisuras por las que hoy se cuele el delito en su expresión más o menos organizada. La analogía del árbol invertido que se presenta pone a consideración del lector la diversidad de fracturas que hacen al quehacer delictivo, sus causas y desafíos.

Uruguay es reconocido internacionalmente por sus dispositivos de protección social, humanista y universal, con enfoque de género y

generaciones, con un hondo sentido de promoción de una vida digna en pleno goce de los derechos humanos.

Sin embargo, la fenomenología criminal, en su cara más organizada, visibiliza ineficiencias y zonas ciegas donde hace falta repensar las respuestas de política pública y redoblar el esfuerzo por integrar socialmente, de forma segura y sostenible a todas y todos quienes habitan este país.

El crimen organizado se consolida y se despliega allí donde el Estado no logra garantizar formas de vida seguras e inclusivas, comprender cómo operan las estructuras de incentivos para la inclusión y repensar las arquitecturas institucionales. Asimismo, en este plano las políticas públicas territoriales se vuelven un imperativo a la hora de redirigir la racionalidad de las personas hacia el campo de la legalidad.

Uruguay ha incursionado en diversas iniciativas en la búsqueda de soluciones. En los últimos años se han desplegado acciones, dotando de mayores recursos y capacidades al combate al delito y endureciendo penas, como también se han explorado soluciones alternativas, procurando desincentivar delitos mediante la reglamentación del tráfico de drogas ilícitas. Cada una de estas experiencias, recogidas en este documento, arroja luces y sombras, matices, certezas y evidencias para el mejoramiento de la política pública y el bienestar colectivo.

Quizás uno de los más importantes aportes que la lectura del presente documento nos deja es la convicción de que fenómenos como el crimen organizado y el narcotráfico, por esencia de su naturaleza trasnacional, no pueden abordarse desde la miopía de un solo Estado. Cada vez es mayor la evidencia en procura de soluciones que exigen la coordinación y cooperación regional e internacional. El combate al crimen organizado y el narcotráfico depende de manera excluyente de soluciones interestatales, donde las agencias internacionales tenemos un deber protagónico.

En el marco de la serie *IDEAS para agendas emergentes*, el PNUD pretende contribuir al debate público de calidad. En esta oportunidad, en lo que refiere a un asunto por demás sensible y vigente.

Hoy, más que nunca, redoblamos nuestro compromiso con el desarrollo sostenible de los países y, para ello, se hace necesaria la incorporación de la complejidad y la incertidumbre en las consideraciones de la política pública. He aquí un aporte.

Stefan Liller

Representante residente

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay

**Crimen y narcotráfico:
un análisis exploratorio del caso Uruguay**

Crimen y narcotráfico: un análisis exploratorio del caso Uruguay¹

El aumento de la violencia relacionada con las drogas en Uruguay, como en el Cono Sur de América Latina en general, está asociado con al menos tres factores: el cambio en la geografía de las economías políticas ilícitas transnacionales —o el comúnmente *denominado lado clandestino de la globalización*—, la variedad en la capacidad —y en algunos casos complicidad— de las instituciones estatales a cargo del orden público, y la competencia entre Estado y grupos criminales para controlar el territorio (véase Yashar, 2018; PNUD, 2021b). En gran medida se ha hipotetizado que este incremento en la violencia se ha alimentado del redireccionamiento del contrabando mayorista de drogas de América Latina a Europa (Bagley y Rosen, 2015). El aumento del crimen en América Latina está fuertemente asociado a la criminalidad organizada y a las disputas territoriales de estas. Si bien los niveles de violencia contra las drogas en Uruguay están muy por debajo de los de Colombia, El Salvador o México, el comportamiento criminal de sus bandas de narcotraficantes emula estrategias tempranas bien documentadas en otras partes de América Latina en la búsqueda de un control territorial y de mercado de los grupos de tráfico y microtráfico (véase Snyder y Durán Martínez, 2009; Durán Martínez, 2017; Trejo y Ley, 2018; PNUD, 2021b).

En este sentido, es importante considerar el problema del narcotráfico desde una perspectiva de economía política internacional. Es decir, la situación que actualmente atraviesan Uruguay, Costa Rica o Chile no es independiente de lo que ha sucedido en Bolivia o Colombia. Esto

1 Agradecemos la excelente labor en asistencia de investigación para este reporte de Mateo González y Maximiliano Navarrete. Mateo es estudiante de la Licenciatura en Sociología y Maximiliano de la Maestría en Políticas Públicas, ambos en la Universidad Católica del Uruguay.

es denominado como el *efecto globo* en la literatura (véase International Drug Policy Consortium, 2021). El éxito de las políticas contra el tráfico de drogas en algunos lugares de América Latina, uno de los mayores productores mundiales de droga, tiene efecto sobre el desplazamiento de las rutas de tráfico hacia otros lugares del territorio.

América Latina como productora de drogas tiene su suerte fuertemente conectada a los patrones de consumo de estos bienes ilegales en el mundo desarrollado y en mercados locales emergentes, como es el caso de Brasil en las últimas décadas. La mayor parte de la cocaína que se consume en Europa procede de la región andina, donde se encuentran los tres mayores productores de hoja de coca del mundo: Colombia, Perú y Bolivia (Sampó, 2019). América Latina suministra también cocaína a Estados Unidos.

Europa y América Latina son simultáneamente zonas de producción, consumo y tránsito de sustancias ilícitas (Mejías, 2018). Bolivia y Paraguay son, en tanto, los principales países de distribución interna del continente, rutas a través de las cuales se accede a las principales vías de transporte con acceso a otros continentes (Mejías, 2018; Sampó, 2019).

Uruguay, por su parte, es el mayor consumidor de cocaína, en términos per cápita, de Latinoamérica y uno de los mayores del mundo (véase OCDE/Banco Mundial, 2020). Aunque tradicionalmente ha sido país de destino final en las rutas de tráfico, en las últimas décadas el puerto de Montevideo ha visto incrementada su participación como ruta de salida. Esto pone al puerto de Montevideo en niveles de relevancia similares a los de las rutas tradicionalmente establecidas a través de Brasil y Venezuela con destino al mercado europeo (Cajiao et. al, 2018; Fariñas, 2016).

Los grupos de tráfico de drogas compiten con el Estado por el control territorial, lo que tiene un profundo impacto en los ciudadanos y su relación con el Estado. Esta competencia está basada en la necesidad, por el carácter intrínsecamente ilegal de la actividad de tráfico de drogas, de reemplazar la coerción monopólica que ejerce todo Estado por un gobierno propio del territorio. Esto facilita el tráfico y la distribución, así como la oportuna diversificación de otras actividades ilegales que suelen acompañar a las primeras. Para comprender el problema del tráfico de drogas y de la violencia asociada, es importante partir de cuatro supuestos básicos.

En primer lugar, el narcotráfico es una actividad muy lucrativa y, como tal, genera superávit, mucha demanda de consumo y de trabajo, y vínculos fuertes con el poder. En otras palabras, ofrece una alternativa

que, en muchos casos, compite con el tradicional mercado de trabajo. Sin embargo, su carácter ilegal lo deja por fuera de los marcos de regulación que operan para los otros mercados legales y, por tanto, debe generar sus propios mecanismos de regulación que, en muchos casos, incluyen violencia como motor de la coerción. El propio hecho de que este mercado se haya desarrollado en Uruguay en un contexto de fuerte crecimiento económico en las últimas décadas subraya su capacidad para competir con el mercado formal de trabajo.

Los márgenes mayores del negocio de tráfico de drogas están en sectores no pobres, fuertemente conectados con una red internacional que no solo se mueve en el mundo de las drogas sino también de contrabandos varios y de trata de personas. La alta prevalencia de la informalidad laboral en América Latina es un factor coadyuvante en este sentido (PNUD, 2021b). El carácter crecientemente diversificado está asociado a las ventajas comparativas de haber formado una red de tráfico, así como a la diversificación del riesgo, y es comparable con los tipos de empresas que prosperan en América Latina en el mercado formal, dado que la diversificación de productos atiende tanto a los riesgos inherentes del mercado como a las oportunidades operativas.

En segundo lugar, el financiamiento del narcotráfico penetra el Estado para garantizar la movilidad del producto y la continuidad del mercado. Esta penetración ocurre a partir de incentivos para facilitar el tráfico, que ocurren en general en forma de estímulo económico, coerción por amenaza de uso de fuerza, o el uso mismo de la fuerza con el fin de desestimular controles futuros. Precisamente por su condición de ilegalidad y su alta lucratividad es que presenta una gran capacidad de penetración de las estructuras estatales. Aunque es incorrecto suponer que el narcotráfico penetra únicamente en Estados débiles, estos ofrecen claras ventajas comparativas. En América Latina, la criminalidad crece en un contexto de Estados que son débiles y cuyo control sobre los territorios es muy desperejo. Como cualquier otra actividad económica, la producción y el tráfico de drogas explotan dichas ventajas, una de las cuales es la ausencia del Estado y, por tanto, de los costos de transacción asociados al combate contra estos mercados. En otras palabras, la debilidad del Estado y la falta de control del territorio mejoran las condiciones de mercado para los grupos organizados, quienes, como trabajan en la ilegalidad, también compiten con estos Estados semi-funcionales por el control del territorio y disputan el monopolio estatal en el uso de la fuerza. Esta disputa ocurre incluso en las cárceles. Estos recintos, bastiones de la capacidad coercitiva del Estado, han devenido

en una arena de disputa entre el Estado y grupos por su control en varios lugares. Esto tiene como consecuencia el debilitamiento de la posición del Estado en las políticas de seguridad ciudadana.

En tercer lugar, el mercado de drogas ejerce una fuerte competencia en términos de empleabilidad sobre el mercado legal de trabajo, en particular en contextos de baja educación, desempleo y pobreza. Cuando los mecanismos de socialización habituales, como el empleo y la educación, no permiten alcanzar estándares mínimos de bienestar, cobran relevancia las trayectorias de socialización alternativas, como el delito (Kessler, 2004). El crimen organizado, y en particular el narcotráfico, tiene capacidad de seducir con trayectorias de socialización atractivas en el corto plazo. Nuestras sociedades occidentales están estructuradas sobre un binomio virtuoso de esfuerzo y logro diferido. La inversión en educación es un ejemplo claro de este binomio: el esfuerzo educativo se hace durante años y el logro se consigue únicamente una vez que la educación formal acumulada permite obtener un logro en forma de trabajo y salario (véase Kaztman, 2001). El delito, y en particular el delito asociado a drogas (por su nivel de remuneración relativo), rompe con este binomio virtuoso dado que permite un logro inmediato, sin que medie un esfuerzo en el tiempo (véase Kessler, 2004). De esta manera, se vuelve una opción atractiva para la población más vulnerable como las mujeres y quienes viven en situación de pobreza.

Sin embargo, no es totalmente correcto asociar la criminalidad con la pobreza. El aumento del crimen en América Latina está fuertemente asociado a la criminalidad organizada. La criminalidad organizada, precisamente, es un negocio que funciona en este mercado de producción y tráfico de drogas. Es importante que se comprenda en nuestras sociedades latinoamericanas fuertemente desiguales, diversas y divididas. La violencia sí se da desproporcionadamente en sectores pobres, por dos motivos. Primero, porque el negocio del tráfico y el contrabando tiene forma de árbol invertido y, por tanto, en las capas inferiores de la organización hay más involucrados y mayor necesidad de disciplinar. Al ser un mercado ilegal, como se dijo, la violencia forma parte de los instrumentos de *accountability* y permite mantener los *checks and balances*. Segundo, porque es en los lugares en que el mercado formal de trabajo falla donde el mercado de drogas tiene un mayor poder de reclutamiento. En este sentido, sociedades desiguales y con alta incidencia de pobreza e informalidad van a ser lugares donde el reclutamiento será más exitoso (véase Attanasio y Rajan, 2021).

En cuarto lugar, y central en nuestro trabajo, la violencia no es inherente a las transacciones de la producción y tráfico de drogas, aunque sí su externalidad más negativa, variable y volátil. El nivel de violencia del mercado puede depender incluso de las políticas públicas que se establezcan para ocuparse del problema del mercado ilegal de drogas. Por tanto, la reducción de la violencia asociada al narcotráfico y la reducción del narcotráfico son dos metas diferentes, que deben considerarse en forma independiente (Bonner, 2010; Lessing, 2012). En este sentido, la literatura coincide en que la variación de violencia no es función del tamaño o rentabilidad del mercado, sino que opera, como adelantamos, como brazo de *enforcement* del mercado por falta de carácter legal. Es decir, aunque puede haber violencia generada por los efectos del consumo (Goldstein, 1985), la mayor parte de la violencia asociada a los mercados de drogas no viene del consumo. La violencia surge en el carácter ilegal de las transacciones asociadas a la producción, distribución y venta de drogas. En la misma línea, podemos afirmar que la violencia asociada a las drogas no viene dada por su demanda, sino por la ilegalidad de la oferta. Los distintos puntos de la cadena de este mercado son vulnerables a la expropiación por parte del Estado, dado su carácter ilegal. Es en estos puntos que precisamente ocurren los sobornos a funcionarios, la protección de envíos de carga, la delimitación del territorio del narcomenudeo o la defensa sobre el cumplimiento de las cadenas de distribución y pagos. Por otro lado, en el marco de la estrategia de diversificación que se presentó en el primero de los supuestos, el uso de la fuerza armada ilegal en extorsiones, secuestros y expropiaciones es también una potencial fuente de ingreso.

Lessing (2012, 2017) sostiene, en línea con los tres factores antes planteados por Yashar (2018), que la región enfrenta un trilema entre tres objetivos: combatir la violencia, combatir la ilegalidad y combatir la corrupción. Basado en el estudio sobre América Central, México y Brasil, Lessing (2017) sostiene que los Estados pueden combatir dos al mismo tiempo, pero no los tres. Dada la naturaleza ilícita del tráfico de drogas, los grupos y carteles dedicados a este negocio prefieren actuar en contextos de baja violencia, recurriendo a mecanismos de soborno en las esferas estatales necesarias (particularmente fronteras, policía y justicia) para mover y distribuir la mercancía, así como lograr un control adecuado sobre el territorio. Lessing considera que la respuesta del Estado en el combate a la corrupción o por el dominio territorial puede mover a estos grupos ilícitos a preferir aumentar la violencia. El tipo de intervención estatal, encuentra Lessing, está relacionada

con el tipo de respuesta. Es en este complejo escenario que los Estados combaten este creciente problema, en Uruguay y en la región toda.

Por un lado, es difícil pensar en que la actividad del mercado de drogas pueda ceder mientras los costos y beneficios no comiencen a cambiar, y hagan menos rentable este negocio. Para ello, podemos pensar en dos enfoques complementarios: uno financiero y otro social. El primero requiere atacar la arquitectura financiera del tráfico y el lavado, de forma tal de reducir los márgenes que deja. Este enfoque tiene la potencialidad de generar efectos en el combate a la corrupción. El segundo enfoque es complementario y se concentra en la otra punta del árbol invertido: el bienestar de la población vulnerable cooptada por organizaciones criminales. De ese modo se puede reducir el interés potencial de esta población mediante la construcción de bienestar (vía mercado o Estado) en las capas más vulnerables (PNUD, 2021a). A modo de ejemplo, Tuttle (2019) encuentra para Estados Unidos que la restricción de acceso al Programa de Asistencia de Nutrición Suplementaria (o Programa de Cupones para Alimentos) incrementa la reincidencia de narcotraficantes por causas financieras.

Por otro lado, el combate a la violencia es otra posible respuesta de política: enfocar la fuerza del Estado en puntos estratégicos, dominados por los más violentos, en vez de dispersar los recursos y focos. Esta estrategia, como por ejemplo la *descriminalización operacional* en la pacificación de favelas brasileñas que analizaremos oportunamente (véase Lessing, 2012), tiene mayores oportunidades de evitar una escalada de violencia.

El presente documento se organiza de la siguiente forma. Primero discutimos las dinámicas propias del mercado de drogas como mercado y fuente de recursos. Lo hacemos en términos de los incentivos que surgen de su carácter ilegal y su doble carácter, transnacional y doméstico. A partir de esta discusión el documento ingresa en la temática del combate al delito asociado a drogas. La discusión considera las estrategias legales y las estrategias asociadas a la disuasión y represión del delito por parte de la policía. En este último punto se presenta una tipología que permite analizar diferentes estrategias de combate al crimen, y se analiza cada categoría. Finalmente se centra en dos aspectos asociados a la vulnerabilidad hacia el crimen de drogas: género y pobreza, haciendo foco en los casos de Uruguay y Costa Rica.

1. Incentivos y mercado

a. Narcotráfico, incentivos y disuasión

15

Comprender los móviles detrás del comportamiento criminal es de sumo interés para las ciencias sociales, a la vez que un gran desafío para los hacedores de políticas de seguridad. Entre diferentes esfuerzos en este sentido, economistas y criminólogos han recurrido a la teoría de la elección racional como marco para comprender los incentivos detrás de la participación en actos delictivos, incluyendo el narcotráfico. Si bien esta teoría cuenta con atributos que podrían limitar su aplicación a ciertas situaciones o formas delictivas, resulta de mucho valor contar con un modelo que permita comparar ventajas y desventajas asociadas al proceso de decisión. De esta manera podemos estructurar nuestro pensamiento de una forma simple pero con resultados potentes al momento de explicar tanto los incentivos a los que responden acciones individuales y colectivas como el margen de acción que tienen las políticas públicas en este ámbito.

Como en todo modelo formal, la representación de la realidad se basa en supuestos que limitan el alcance de las conclusiones que pueden sacarse de este dispositivo. No obstante, será en la simpleza de su estructura donde este modelo encuentre sus principales virtudes; en particular, a la luz de los problemas discutidos más arriba y donde se señalan algunos de los desafíos que enfrenta América Latina a la hora de combatir el narcotráfico y los delitos asociados. Por ejemplo, y como veremos, este marco conceptual ilustra por qué el enfoque financiero y el enfoque social —dimensiones de análisis del enfoque de desarrollo sostenible— son útiles al momento de atacar el trilema de objetivos que plantea Lessing (2012).

Narcotráfico como elección racional

La decisión de incurrir o no en un delito puede analizarse desde la perspectiva de la teoría de la elección racional (Becker, 1968; Ehrlich, 1973), enfoque que asume que los individuos toman decisiones luego de realizar una evaluación costo-beneficio. Por un lado, incurrir en un delito supone cierto *beneficio esperado*, neto de los costos que implican potenciales castigos. En otras palabras, se computa este beneficio teniendo en cuenta el valor del botín, pero también la probabilidad de que el individuo sea capturado y castigado por el delito en el que incurrió. Por otro lado, existen *costos esperados* que pueden pensarse en términos de costo de oportunidad: delinquir supone dejar de lado otras actividades de las que también se puede obtener algún beneficio económico (por ejemplo, una actividad laboral en un mercado legal). De esta manera, la participación de los individuos en las actividades delictivas en general, y en particular el caso específico del narcotráfico, dependerá de manera directa e indirecta de diferentes incentivos económicos (Draca y Machin, 2015).

Para fijar ideas, es posible pensar que los individuos optan entre dos actividades: crimen y trabajo. En nuestro caso, el *crimen* será el narcotráfico,² mientras que por *trabajo* se entenderá cualquier empleo legal al que se puede acceder en esta economía y donde los individuos recibirán un ingreso W_L . En el caso de que opten por el narcotráfico, los potenciales criminales podrán aspirar a un ingreso W_N , aunque pueden ser atrapados con probabilidad p y obligados a cumplir una sentencia con costo S . Si los agentes pueden obtener utilidades $U(W_L)$ y $U(W_N)$ de las diferentes actividades, su decisión de delinquir se puede resumir de la siguiente manera:

$$(1-p)*U(W_N) - p*S > U(W_L)$$

donde el lado izquierdo representa los beneficios esperados netos de incurrir en actividades de narcotráfico, mientras del lado derecho está el beneficio que se deriva del ingreso monetario obtenido en un empleo legal. De esta manera, y como bien resumen Draca y Machin (2015), las decisiones de participar en actividades de narcotráfico —o,

2 Por simplicidad, consideramos que los individuos se especializan en una única actividad criminal.

la oferta de narcotráfico— resultan de la interacción entre *incentivos* (W_L , W_N) y *disuasión* (p , S). Para ser más precisos, mayores ingresos vinculados al tráfico de drogas, W_N , tenderán a incrementar la participación de personas en este tipo de delitos; a la vez que mejores oportunidades en el mercado laboral legal, W_L , mayor probabilidad de ser atrapado y castigado, p , y/o un mayor castigo, S , tenderán a producir el efecto contrario.

Antes de pasar a las implicancias directas que el modelo desarrollado por Becker (1968) y Ehrlich (1973) tiene en nuestro objeto de estudio, nos detendremos en algunas de sus principales limitaciones. En particular, Draca y Machin (2015) destacan tres potenciales problemas al momento de emplear este enfoque. En primer lugar, el modelo general supone que los individuos siempre toman una única opción: en este caso, o trafican droga o se dedican a una alternativa legal. Si bien este supuesto luce bastante restrictivo a primera vista, cuando el modelo se extiende para casos en los que los individuos asignan tiempo tanto a actividades lícitas como ilícitas, las predicciones se mantienen (por ejemplo, véase Lochner, 2004). En segundo lugar, la simplicidad del modelo original tampoco permite la especialización delictiva (o sea, en la realidad, se puede especializar en narcotráfico o en hurto) asociada con diferentes retornos (en nuestro caso, el botín es siempre el mismo y, por lo tanto, el retorno del crimen es único). Si se opta por relajar este supuesto, el modelo se complica bastante, pero nuevamente se llega a resultados comparables a la especificación original (por ejemplo, véase Draca et al., 2014). En tercer lugar, Becker (1968) y Ehrlich (1973) no especifican a qué tipo de delito se está haciendo referencia. Si bien el principal problema estaría con su aplicación a crímenes violentos, no sería un inconveniente para estudiar muchas de las dimensiones asociadas a la producción y el tráfico de drogas. Finalmente, parecería que este tipo de modelos está bastante limitado para explicar dimensiones del crimen organizado, como es el caso del narcotráfico. Si bien para estos casos es mucho más apropiado un enfoque de redes, como, por ejemplo, el que sugieren Lindquist y Zenou (2019), estas alternativas también tienen sus cimientos en el marco de análisis que originalmente propusieron Becker (1968) y Ehrlich (1973).

Narcotráfico e incentivos económicos

De acuerdo con el modelo de Becker (1968) y Ehrlich (1973), el ingreso económico es uno de los principales aspectos que las personas

evalúan antes de decidir participar en delitos como el narcotráfico. Esto no necesariamente implica que los ingresos asociados a los últimos eslabones del tráfico de drogas sean bien remunerados. Todo lo contrario: existe evidencia de que quienes trafican drogas en las calles muchas veces acceden a salarios bajos, con casos incluso por debajo del salario mínimo (por ejemplo, véase Levitt y Venkatesh, 2000). Sin embargo, debe mirarse este punto en perspectiva. Por un lado, el ingreso económico relevante no necesariamente se limita a la remuneración presente, sino que los verdaderos incentivos tienen más que ver con las posibilidades de crecimiento en la organización (donde los salarios pueden aumentar exponencialmente a medida que se asciende). Por otro lado, realidades de contexto socio-económico y de género hacen que el costo de oportunidad para estas personas sea realmente bajo. En otras palabras, las personas que optan por el tráfico de drogas tienden a pertenecer a grupos vulnerables y, por lo tanto, enfrentan muy pocas opciones —si es que realmente cuentan con alguna³— de trabajar de manera legal. Por ejemplo, en el caso de las mujeres que ingresan al sistema penal uruguayo por microtráfico se destacan situaciones de altísima vulnerabilidad económica (Mesa, 2013). A la vez, el propio contexto en el que viven hace que consideren el narcotráfico como una alternativa real para mejorar su situación económica y social. A modo ilustrativo, y volviendo al caso de microtráfico para Uruguay, la amplia mayoría de las mujeres recluidas viene de entornos con alta incidencia de antecedentes criminales (Vigna, 2009). Tanto es así, que las mujeres reciben primero el oficio de una suerte de mentor (generalmente de sexo masculino) que la acompaña y facilita el ingreso a la organización delictiva luego de haberse formado (y no al revés; Vigna, 2009).

El otro punto clave del modelo se relaciona con la capacidad para diseñar políticas públicas que desestiman la participación en actividades delictivas. Como se mencionó más arriba, una de las posibilidades que tienen los gobiernos latinoamericanos consiste en reducir el interés potencial de la población vulnerable —de la que se nutren los

3 Tal como se discute más adelante, los recursos humanos de los que se vale el narcotráfico padecen vulnerabilidades que le pueden llegar a impedir participar de una manera razonable en el mercado de trabajo legal. Por ejemplo, las personas que cuentan con antecedentes penales tienden a sufrir discriminación por parte de los potenciales empleadores y, por lo tanto, prácticamente no cuentan con oportunidades de insertarse en el mercado de trabajo formal.

negocios de producción y tráfico de drogas— mediante la construcción de bienestar en estas capas de la sociedad. Si bien a largo plazo el gobierno puede aspirar a incrementar el costo de oportunidad de las personas de contextos vulnerables (por ejemplo, vía mejoras en el sistema educativo), a corto plazo resulta sumamente complejo alcanzar resultados por esta vía. Por lo tanto, resultan claves los cambios que se apliquen en otros aspectos de la relación costo-beneficio que enfrentan quienes delinquen. Concretamente, se puede aspirar a disuadir la actividad criminal aumentando la probabilidad de atrapar y castigar a los delincuentes y aumentando los castigos cuando son atrapados. Teniendo en cuenta que las organizaciones de narcotráfico se nutren de personas vulnerables para ocupar los eslabones más débiles de la cadena, no parecería razonable que la mejor forma de disuadirlas tenga que ver con el tamaño del castigo que se aplica en esos niveles. Afectar p tiende a ser más efectivo que modificar el valor de S , y para ello existen diferentes caminos por los que puede optar el hacedor de políticas públicas. En el caso de Uruguay, existe una reciente pero interesante literatura que muestra como cambios en la estrategia policial y la incorporación de nuevas tecnologías tienen impacto en el delito vía disuasión por certeza de castigo (Cid et al., 2018; Mitchell et al., 2018; Ariel et al., 2020; Bogliaccini et al., 2021; Chainey et al., 2020; Munyo y Rossi, 2020).

19

b. Mercados del narcotráfico: insumos, recursos humanos e instituciones

Si hay un rasgo distintivo del narcotráfico es su organización. Dentro de los grupos criminales que ejercen violencia, es sin duda uno de los que tiene el mayor nivel de organización. Alcanzar, y mantener, una estructura organizada como lo es la del narcotráfico implica bastante más que el simple ejercicio de la violencia. Mantener la producción del narcotráfico requiere el dominio del mercado de sus insumos, en los que la coacción por medio de la violencia juega un rol relevante, pero no es el único factor.

El narcotráfico necesita, en primer lugar, consumidores.⁴ En lo que a demanda se refiere, el mercado de drogas es bastante tradicional.

4 Podríamos decir que, en realidad, lo primero que necesita el narcotráfico para subsistir es la prohibición de algunas drogas. Sin embargo, el origen de la política

Por ejemplo, a mayor poder adquisitivo, mayor consumo. Estados Unidos es el país de mayor ingreso per cápita en el mundo, y también el de mayor consumo per cápita de cocaína: el 2,7 % de su población consumió esta droga en el año 2017 (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019). En América Latina, la asociación entre ingreso per cápita y consumo se mantiene. Uruguay, Argentina y Chile son, en ese orden, los países con mayor consumo per cápita de cocaína de la región, a la vez que los de mayor ingreso per cápita (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019).

El narcotráfico necesita de recursos humanos para producir y distribuir drogas. Para Quienes se suman al crimen organizado, en el fondo, toman una decisión laboral. Tal como fue discutido, es la decisión de dónde trabajar. En este sentido, quien se suma al narcotráfico lo hace si el beneficio neto de participar en el crimen organizado supera los ingresos que podría obtener en el mercado laboral legal.

Es de destacar que el mercado laboral legal ofrece distintos beneficios para distintos sectores de la sociedad. Por ejemplo, existe una vasta literatura que documenta que los mercados laborales discriminan por raza (Lang y Lehmann, 2012, ofrecen una exhaustiva revisión de la temática), género (Blau y Kahn, 2017), condición de migrante (Brest, Dullman y Preston, 2020) o refugiado (Dostie et al., 2020). Al tener menores retornos en el mercado laboral legal —y, como vimos a la luz del modelo de Becker (1968) y Ehrlich (1973), un menor costo de oportunidad— estos grupos son los más vulnerables para ser captados por narcos. Para convencerlos de participar del crimen organizado, es suficiente ofrecerles beneficios menores de los que serían necesarios si no existiera discriminación en el mercado laboral legal. Una población en especial vulnerable para ser capturada por los narcos es la que posee antecedentes penales. Sin que se considere la naturaleza del crimen por la que se origina el antecedente penal, el mercado laboral legal discrimina fuertemente a quienes han sido juzgados por un delito (Doleac y Hansen, 2020). Esto hace que incluso aquellos que solo incurrieron en delitos menores en algún momento de su vida casi tengan como única opción laboral el participar del crimen organizado.

Pero el narcotráfico necesita más que insumos de recursos humanos. Cuando el crimen organizado se hace presente, es porque el Estado no está cumpliendo algunas de las funciones que tradicionalmente se le

atribuyen. Los Estados modernos deben garantizar a sus ciudadanos, entre otras cosas, dos bienes públicos básicos: seguridad y justicia. El narcotráfico se aprovecha de deficiencias en la provisión de estos bienes para fortalecerse.

Los actores políticos compiten por ser elegidos como representantes y ocupar cargos públicos. En este sentido, podemos ver a los políticos como competidores por hacerse de la representación popular. Sin embargo, el mercado electoral es lo que se denomina un mercado poco competitivo, lo que se origina en los altos costos de entrada que tiene. La actividad política es costosa de financiar, por lo que la opción de formar parte de ella no está al alcance de todos, lo que restringe la competencia real dentro del mercado. Cuando esto sucede, surge la posibilidad de prácticas corruptas por las que los dineros del tráfico de drogas financian la actividad política.

21

Es así como en América Latina el narcotráfico ha podido capturar políticos, jueces y fuerzas de seguridad, lo que constituye un requisito básico para dominar de manera ostensible zonas de territorio. En estas, el crimen organizado toma el lugar del Estado para proveer seguridad, justicia y otros bienes públicos. El poseer el monopolio de la violencia otorga al crimen organizado la posibilidad de expandirse fácilmente a actividades criminales que van bastante más allá del narcotráfico.

Se dice que en la producción de dos bienes existen economías de alcance si producirlos en conjunto tiene un costo más bajo que si se produjeran por separado. Las economías de alcance suelen estar asociadas a un insumo clave en la producción de ambos bienes. En el caso de los narcotraficantes, teniendo como insumo el monopolio de la violencia, les es rentable dedicarse también a otras actividades. Tanto en Brasil como en Colombia y México en paralelo al narco se ha desarrollado una verdadera industria del secuestro. Además, muchas veces el crimen organizado extorsiona a ciudadanos y comerciantes, solicitando sumas de dinero como si fuera el Estado recaudando impuestos (Magaloni, Franco Vivanco y Melo, 2020).

c. Entorno y delito

Teniendo en cuenta los incentivos que gobiernan las decisiones delictivas de los individuos y como el narcotráfico articula los diferentes mercados y las instituciones, estamos en condiciones de identificar cuáles serían algunos determinantes claves para que las personas participen en delitos vinculados con drogas. En términos generales, y al

margen de algunas características individuales que ya mencionamos (por ejemplo, educación formal y acceso a empleo legal), destacamos tres dimensiones del entorno de la persona que influyen en el comportamiento criminal: barrio, familia y pares.

Ante todo, es importante señalar que el delito es un fenómeno particularmente urbano (Glaeser y Sacerdote, 1999). En las ciudades se encuentran los mayores beneficios pecuniarios: para datos de Estados Unidos, los autores muestran que estos mayores beneficios explicarían el 25 % del vínculo positivo que encuentran entre las ciudades grandes y las tasas de delitos. Sin embargo, las ciudades también favorecen el delito reduciendo las probabilidades de arresto y reconocimiento, aunque esto explicaría solamente 20 % del efecto que tienen las ciudades sobre el delito. Otro aspecto que destacan Glaeser y Sacerdote (1999) es la composición de los hogares de las ciudades: la mayor incidencia de hogares que tiene a una mujer al frente podría explicar hasta la mitad del efecto de las ciudades en la cantidad de delitos. Para explicar la variación de delitos dentro de las ciudades, se destacan aspectos claves, como el precio de la tierra, la distribución espacial de las fuerzas policiales y el acceso a empleo formal (por ejemplo, véase Decreuse et al., 2015; Freeman et al., 1996; Galiani et al., 2018; O'Flaherty y Sethi, 2015; Verdier y Zenou, 2004; Zenou, 2003).

Dentro de las ciudades, el efecto del barrio en la participación individual juega un rol muy importante (véase Case y Katz, 1991; Damm y Dustman, 2014; Ludwig y Kling, 2007). En concreto, las características sociales y económicas de los barrios han demostrado ser claves a la hora de explicar la distribución de los delitos en las ciudades y, en particular, dónde se asienta el grueso de la actividad vinculada al tráfico de drogas. Tanto es así que los procesos que relacionan el barrio y el delito son considerablemente más fuertes que los procesos que vinculan el barrio con otros *outcomes* importantes, como la salud (Sampson et al., 2002).

Sampson et al. (1997) encuentran en el control social e informal del barrio, combinando con los niveles de cohesión social y confianza, uno de los principales predictores de los niveles de violencia. Sciandra et al. (2013) muestran que las características actuales del barrio son más relevantes que las condiciones pasadas, por lo que un adolescente que ha estado expuesto a contextos que favorecen el delito puede cambiar su comportamiento si se aplican cambios al contexto en el que convive su comunidad (véase Sampson, 2012; Clarke, 1995; Cornish y Clarke, 2003; Heller et al., 2013; Homel y Clarke, 1997 y Zimring, 2011). En un estudio para Dinamarca, Damm y Dustman (2014) mostraron que

las interacciones con otros criminales del mismo barrio favorecen el comportamiento delictivo, en particular para delitos vinculados a drogas, mientras que no encuentran efectos sistemáticos para otros aspectos potencialmente relevantes, como la pobreza, la cantidad de inmigrantes o el patrullaje policial.

La familia también juega un rol muy importante al momento de explicar la incursión de las personas en el delito. La *teoría general del crimen* (o *teoría de la autorregulación*), de Hirschi y Gottfredson (1990), establece que la baja capacidad de autocontrol es el factor principal al momento de explicar el comportamiento criminal. De acuerdo a este enfoque, los padres que son capaces de desarrollar en sus hijos una mayor capacidad de resistir tentaciones y postergar beneficios logran que tengan una menor probabilidad de involucrarse en actividades delictivas.

Más allá del enfoque de Hirschi y Gottfredson (1990), la familia juega un rol muy importante en el proceso de socialización del individuo y, entre otras cosas, influye en cómo los pares y los modelos de rol condicionan su comportamiento (Bisin y Verdier, 2000, 2001). Existe una fuerte evidencia de la importancia que tienen los pares al momento de explicar el comportamiento individual. En particular, está muy bien documentada la relevancia del efecto de pares en el comportamiento delictivo (por ejemplo, véase Ballester et al., 2010; Bayer et al., 2009; Calvó-Armengol y Zenou, 2004; Glaeser et al., 1996; Kling et al., 2005; Ludwig et al., 2001; Lee et al., 2021). Díaz y Patacchini (2020) muestran que padres que se involucran en la vida de sus hijos adolescentes reducen su vulnerabilidad ante efectos de pares negativos vinculados al delito, con resultados particularmente relevantes para el caso del tráfico de drogas.

Otro aspecto clave es el impacto de los antecedentes criminales de los padres en las probabilidades de que los hijos incurran en actividades delictivas. La evidencia empírica indica que los hijos de padres criminales tienen, en promedio, una mayor probabilidad de incurrir en actividades delictivas (véase Dobbie et al., 2018; Hjalmarsson y Lindquist, 2012; Wildeman y Andersen, 2017). En este sentido, Benzin et al. (2021) muestran que cuando el padre va a prisión se destruye un hogar biparental, favoreciendo que los hijos de criminales también incurran en delitos. Esto está directamente vinculado con la distribución espacial del delito y la formación de guetos que emergen y persisten con la particular característica de contar con una alta incidencia de familias rotas, alta violencia y procesos de socialización a cargo de pares. En estos ámbitos es donde el narcotráfico encuentra sus recursos humanos.

Es relevante mencionar los procesos sociales que se asocian con el involucramiento de adolescentes respecto al consumo de drogas, así también como el contacto con las redes delictivas de narcotráfico. En particular, con aquellas abocadas a la distribución y comercialización de drogas duras, como la cocaína.

Jorge et. al (2018) estudiaron cómo el consumo de droga variaba en los adolescentes de Brasil. Encontraron que según de dónde fuera su grupo de amigos más cercano la probabilidad de consumo variaba, y aquellos con amistades basadas en religión y deportes/cultura registraban un menor consumo de drogas con respecto a aquellos que sus amistades provenían de la escuela/liceo. Además, la pertenencia a grupos mixtos también aumentaba el consumo de drogas ilícitas y entre otras cosas se destaca que los adolescentes que viven en áreas más vulnerables presentan una menor tendencia al consumo que los que viven en áreas menos vulnerables.

Por otra parte, el trabajo de Aston (2015) muestra que el consumo de droga en la juventud depende de diferentes factores según el momento de la adolescencia. En la adolescencia temprana el consumo de drogas se explica bien por la ausencia de fuertes lazos familiares, mal relacionamiento con maestros y profesores, además de pertenecer a pandillas donde se consume y se delinque. El consumo de drogas también explica la participación en actos de delincuencia a temprana edad.

Sin embargo, se presentan variaciones en cuanto al vínculo entre delincuencia y el consumo de drogas en la adolescencia tardía. En este contexto, el consumo se observa como un fenómeno asociado al nivel socioeconómico alto y a reconocer la importancia del desempeño académico como predictor sustantivo. A la vez, la delincuencia puede ser explicada por la pertenencia a pandillas y el involucramiento con pares activos en la actividad delictiva. Pero en lo que respecta específicamente al consumo de drogas, este se asocia con el consumo de las amistades cercanas. En este sentido no se registra relación entre el consumo de drogas y la delincuencia (Aston, 2015).

En lo que refiere al involucramiento de adolescentes con las redes de tráfico de drogas duras (sin considerar la marihuana), la literatura sugiere diferentes predictores que operan como factores de riesgo. En forma general, el tráfico de drogas juvenil se observa asociado con la violencia criminal, fracaso académico, comportamientos sexuales de riesgo y abuso de sustancias. Es importante puntualizar que el abuso de sustancias y el tráfico de drogas no son fenómenos independientes, sino que existe entre ellos una interacción que incrementa las

probabilidades individuales de cometer otros delitos violentos contra la propiedad (Vilalta y Martínez, 2011).

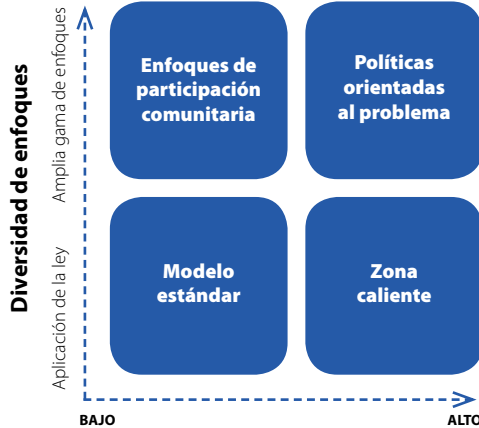
Tal como sugiere la investigación desarrollada por Vilalta y Martínez (2011) con estudiantes de secundaria en México, la actividad ilícita de tráfico de drogas se caracteriza en forma sustantiva por el sexo del adolescente, la caracterización de sus padres como bebedores frecuentes de alcohol, su involucramiento con el sistema académico-educativo, la pertenencia a pandillas y la migración de algún miembro de su familia. Los factores de riesgo antes mencionados son evidencia suficiente de que el narcotráfico representa una amenaza a la seguridad y la salud pública en un contexto donde las redes familiares y escolares tienen un rol superlativo como determinante en la propensión al tráfico de drogas.

2. Combate al delito: estrategias represivas

Existen diferentes instrumentos de política para combatir los crímenes asociados al narcotráfico. Para describirlos los organizaremos, según la tipología de Mazerolle et al. (2007) y Weisburd y Eck (2004), en dos dimensiones: *diversidad de enfoques* y *foco geográfico del enfoque*. La dimensión de *diversidad de enfoques* divide a las políticas en aquellas que principalmente tratan de aplicar la ley y otras que son consideradas de amplia gama. En cuanto al *foco geográfico del enfoque*, las políticas se dividen en baja focalización y alta focalización.

El primer grupo, llamado *asociaciones con la comunidad*, comprende políticas de baja focalización y amplia gama. Se incluyen las políticas que son comunes para una ciudad o pueblo, incluso podrían ser generales para todo un país, e implican coordinación con otros actores o instituciones, como autoridades locales, grupos y asociaciones comunitarias, reguladores, inspectores, agencias de control del crimen. El segundo grupo, de *vigilancia policial orientada a problemas*, incluye políticas de amplia gama pero con un alto grado de focalización en el territorio y orientadas a resolver un problema que tiene un diagnóstico. En muchas de estas políticas se trabaja con asociaciones de la sociedad civil. El tercer grupo es el de políticas de *puntos calientes*; también son focalizadas pero se concentran en la aplicación de la ley: represiones, redadas, operaciones encubiertas, arrestos y patrullaje intensivo en puntos calientes vinculados con las drogas. Por último, están las políticas que corresponden al *modelo estándar*, que combinan baja focalización con aplicación de la ley por parte de la policía. Los resultados de la revisión sistemática realizada por Mazerolle et al. (2007) indican que son las políticas de «vigilancia policial orientada a problemas», focalizadas en el territorio, y donde generalmente hay cooperación con actores locales y la sociedad civil, las más efectivas para disminuir los delitos relacionados con las drogas.

FIGURA 1.
Tipología de clasificación de estrategias de policiamiento



Fuente: Tomado de Mazzerolle et al. (2007)

El modelo estándar incluye únicamente fuerzas policiales, y no maximiza esfuerzos en un solo lugar; no focaliza. Una medida típica de este enfoque son los patrullajes en toda la ciudad, en los que no hay interacción con los individuos ni se detienen en lugares específicos. Este modelo busca el cumplimiento de la ley y la disminución del delito bajo el supuesto de que la mera presencia de policías genera un efecto sobre el crimen. No se busca generar un vínculo entre la ciudadanía y la institución policial, ni que otros técnicos aporten en la planificación y diseño de la intervención. Como señalan Mazerolle et al. (2007), no hay demasiada evidencia empírica a favor de este enfoque genérico (Weisburd y Eck, 2004). A continuación, nos concentramos en los otros tres instrumentos.

a. Políticas de zona caliente

La literatura especializada sobre el efecto de las políticas de *zona caliente* contra las drogas se divide en dos grandes grupos: la literatura que modela la relación teórica entre los operativos de saturación (redadas) y el crimen, y la literatura basada en estudios de casos, cualquiera sea la estrategia de identificación utilizada. Para comprender el efecto de los operativos en el crimen es necesario conocer sus consecuencias en el tráfico de drogas, ya que la literatura indica repetidamente que el tráfico

de drogas ilícitas desempeña un papel importante en la generación de delitos, especialmente en los delitos violentos con armas de fuego (Goldstein et al. 1989; Levitt y Venkatesh 2000; Ousey y Lee 2004).

Caulkins (1993) desarrolla un modelo para comprender el efecto del tamaño del mercado en el tráfico de drogas y, por lo tanto, en la cantidad de esfuerzo necesario para colapsar un mercado (véase Kleiman, 1988; Baveja et al, 1993). Baveja et al. (1997) modelan esto en términos de tiempo y número de distribuidores. Baveja et al. (2000) encuentran, al modelar estrategias de operativos de saturación con recursos limitados, que estos operativos conducen a resultados significativos en cuestión de una semana. Señalan que si los operativos no tienen éxito en ese período, las probabilidades de éxito caen sustancialmente. Sherman (1990), sin embargo, argumenta sobre el beneficio potencial de una estrategia de retroceso basada en operativos intermitentes, al analizar su efecto sobre el crimen. Esto es particularmente importante porque parece ser el *modus operandi* para intervenir en uno de los barrios de Montevideo, Casavalle, donde hay rivalidades entre bandas.

La segunda pregunta se refiere al tipo de mercado al que se enfrenta la policía (Baveja et al., 1997; Caulkins, 1992). Los mercados reales de drogas suelen situarse en dos extremos: un mercado de vendedores donde la demanda de drogas ilícitas es abundante, y un mercado de compradores donde la demanda es reducida y los distribuidores luchan por la participación en el mercado. Esta última es principalmente la situación en el norte de Montevideo, y particularmente en Casavalle.

La tercera pregunta es si un operativo produce resultados duraderos. Es decir, ¿volverá a surgir un mercado una vez que termine el operativo? El modelo de Caulkins (1993, véase ecuación 9) sugiere que la habilidad de los *dealers* para impulsar un mercado depende de su capacidad de coordinación para reducir la probabilidad de que cada distribuidor individual sea arrestado. Las bandas narcos pueden proporcionar este nivel de coordinación, incluso cuando no se aseguren grandes cuotas de tráfico en el mercado. En este aspecto, la literatura concuerda en que mantener buenas relaciones entre la policía y la comunidad es un factor clave para que los residentes sean más propensos a informar rápidamente sobre el resurgimiento de una banda (Caulkins 1993; Maher y Dixon 2018). En general, los efectos de los operativos a largo plazo dependen, en un nivel teórico, de las disposiciones tomadas para evitar que el mercado resurja (Baveja et al., 1993).

Del conjunto de estudios que poseen un mecanismo claro de identificación causal, la evidencia proviene principalmente de diferentes

ciudades y pueblos de los Estados Unidos. De los múltiples y variados estudios sobre políticas de *zona caliente*, y en particular sobre los operativos de saturación, la evidencia es variada sobre efectos a largo plazo, a corto plazo o a la no existencia de efecto de los operativos de saturación sobre el crimen (véase Braga y Bond, 2008; Caulkins, Larson, y Rich, 1993; Cohen, Gorr y Singh, 2003; Kim, Phillips y Wheeler, 2019; Lawton, Taylor y Luongo, 2005; Mazerolle, Soole y Rombouts, 2006; Moeller y Hesse, 2013; Novak, Hartman, Holsinger y Turner, 1999; Nunn, Quinet, Rowe y Christ, 2006; Phillips, Wheeler y Kim, 2016; Shepard y Blackley, 2005; Sherman y Weisburd, 1995; Smith, 2001; Werb et al., 2011, entre otros).

Entre los estudios que identifican al menos los efectos a corto plazo, o incluso efectos a largo plazo de los operativos, la evidencia es variada sobre los efectos de los operativos en el desplazamiento del crimen, aumento de la violencia a corto plazo, o incluso (en el lado positivo) difusión o al menos efectos de disuasión. Entre los principales problemas identificados por estos estudios como posibles factores intervinientes que moderan o incluso eliminan el efecto deseado de un operativo se encuentran los otros factores de riesgo presentes en el área, como las bandas criminales organizadas, la incapacidad de la policía para mantener el operativo en un nivel de aplicación crítico o incluso la incapacidad de modificar las condiciones del mercado para disminuir la probabilidad de que resurja después del operativo. El éxito de un operativo puede incluso estar relacionado con la forma en que los detenidos navegan por el sistema judicial. En particular, los narcotraficantes que logren permanecer fuera de prisión después de que la policía los entregue al sistema judicial, seguramente afectarán los efectos del operativo a largo plazo. En otras palabras, es poco probable que los operativos por sí mismos, como la mayoría de las estrategias policiales, reduzcan la delincuencia si están aislados de otras intervenciones coordinadas, particularmente en entornos complejos (véase Mazerolle et al., 2006).

Asimismo, hay un flujo creciente de literatura sobre América Latina, particularmente sobre México y América Central, que analiza el problema de los crímenes relacionados con las drogas y sus estrategias de acción policial (véase Cruz, 2010). Son varios los académicos que están trabajando sobre la temática de la militarización policial y la confrontación abierta en contextos de débil capacidad estatal y control sobre el territorio (véase Calderón et al., 2015; Duran-Martínez, 2018; Flores- Macías, 2018). La evidencia inicial de estas investigaciones sugiere que la militarización policial aumenta los niveles de violencia,

particularmente secuestros y homicidios. Cabe señalar que el tamaño y la estructura de las bandas de narcotraficantes en Uruguay no son comparables con sus correlatos centroamericanos. Además, los operativos de saturación aquí analizados no están diseñados como un instrumento de guerra abierta contra las drogas, como se ha visto en otros países. Sin embargo, la evidencia de México y América Central indica que pueden esperarse efectos de una intervención directa en el corto plazo.

Dimensión geográfica del combate al delito y políticas de zona caliente

31

Uno de los primeros factores críticos que las investigaciones anteriores han demostrado es que la distribución del delito es geográficamente dependiente y propensa a los efectos de derrame. Como una buena ilustración de esto, Caulkins, Larson y Rich (1993) compararon dos medidas represivas casi idénticas en Hartford, Connecticut, en el verano de 1990. La diferencia principal fue que el operativo que se realizó en un barrio con barreras geográficas respecto a otros barrios, fue efectivo. El operativo que tuvo lugar en un barrio mejor conectado no lo fue. Otro caso interesante surge en el estudio de Liggett, Loukaitou-Sideris e Iseki (2001) sobre crímenes en las paradas de autobús de Los Ángeles, que muestra que uno de los predictores más fuertes del delito en paradas de autobús es el nivel de delincuencia en el área circundante, medido con un rezago espacial. Ratcliffe (2010) analiza las secciones policiales en Filadelfia y muestra que los puntos críticos de delincuencia (que incluyen efectos de derrame en las jurisdicciones) pueden ayudar a la policía a identificar aquellos lugares en los que los problemas emergentes necesitan de atención. Finalmente, en un análisis de Vancouver, Canadá, Andresen (2011) argumenta que uno siempre debe considerar a los vecinos de un área al modelar el crimen. Estos ejemplos implican que los efectos geográficos del derrame son un factor real al modelar tasas de criminalidad y cómo estas podrían responder a una intervención.

Además del efecto del espacio, la dinámica temporal también es clave. Fajnzylber, Lederman y Loayza (2002b) argumentan que la historia de los criminales hace que sean reincidentes y, por lo tanto, es probable que exista cierta inercia en las tasas de criminalidad, de manera que la tasa de criminalidad de un área pueda predecirse por su tasa de criminalidad pasada. Los autores dan cuenta de esto a partir de

una variable dependiente rezagada, que es estadísticamente significativa. Moody (2001) argumenta de manera similar que —debido a que el crimen causa crimen— incluir una variable dependiente rezagada es importante. Por lo tanto, permitir dinámicas temporales es esencial.

También es importante tener en cuenta los factores demográficos y socioeconómicos al modelar el delito. Diversos análisis demuestran que a medida que aumenta el porcentaje de la población compuesta por hombres jóvenes el crimen se expande, ya que este es el grupo poblacional más propenso a la violencia (Fox, 2005, 289). Por ejemplo, los hombres de entre 14 y 24 años han sido los más propensos a cometer homicidios en los Estados Unidos (Fox, 2005). Grogger (2005) muestra que los aumentos en los delitos relacionados con drogas pueden explicarse por salarios más bajos y un mayor desempleo entre los hombres jóvenes. La falta de oportunidades económicas —debido a la falta de educación— puede ser un factor importante para determinar cuándo las personas incurrirán en delitos relacionados con drogas, tales como delitos violentos asociados al tráfico de crack. Esto sugiere que una posible solución política sería abordar los problemas causados por la falta de oportunidades económicas.

La cuestión de qué tan efectivos son los operativos de saturación contra los delitos relacionados con drogas se ha estudiado de diversas maneras. Varios modelos han demostrado que, en teoría, los operativos solo son efectivos con un esfuerzo máximo y prolongado. Para empezar, Bouchard (2007) muestra que los mercados de drogas son particularmente resistentes, y la respuesta a un operativo puede ser poner más traficantes en las calles. Sin embargo, Baveja y sus colegas han construido varios modelos teóricos del impacto de los operativos, y demuestran que los operativos de saturación pueden ser efectivos, pero solo tendrán efectos a largo plazo si la policía mantiene un máximo esfuerzo hasta que el mercado de drogas sea completamente eliminado (Baveja et al., 1993; 1997; 2000; 2004). En la misma línea, Caulkins (1993) aporta evidencia formal de que un operativo debe persistir hasta que el mercado de drogas se haya derrumbado por completo.

Los estudios empíricos también muestran que los operativos pueden ser, en muchos casos, ineficaces. Coomber, Moyle y Knox Mahoney (2019) estudian tres ciudades inglesas y muestran que los *operativos simbólicos* contra las drogas hacen que las personas se sientan seguras, pero sirven para sacar a los vendedores-usuarios de las calles, que son reemplazados por miembros más capaces de las bandas (selección natural). Cohen, Gorr y Singh (2003) realizan un estudio focalizado

en bares problemáticos de Pittsburgh y muestran que los operativos son efectivos solo mientras la policía está en el territorio, y estas intervenciones son menos efectivas en zonas que se encuentran rodeadas de un mayor nivel de criminalidad. Aitken et al. (2002) mostraron que un operativo podría frenar la venta callejera de drogas en Melbourne, Australia, pero el mercado de drogas simplemente se mudó a otro lugar y cambió su naturaleza (efecto de desplazamiento espacial).

Aunque hay muchos ejemplos de operativos que parecían ineficaces, la evidencia sugiere que en algunas circunstancias los operativos pueden generar un impacto. En una revisión de varios estudios sobre los operativos de saturación, Eck y Maguire (2005, 239) muestran que muchos resultados implican un efecto limitado de los operativos, aunque es posible que el *enforcement* policial sirva para desgastar a los traficantes de drogas y evitar que estos tengan acceso a lugares particulares donde habían estado operando. La evidencia más contundente de que las redadas son efectivas proviene del trabajo de Braga (2006), quien realizó un metaanálisis de nueve zonas en las que se aplicaron acciones policiales para combatir el crimen en diferentes ciudades de los Estados Unidos. Encontró que siete de los nueve tuvieron efectos notables en la reducción de la delincuencia en las áreas seleccionadas. Sin embargo, la clave es que todas menos una de las acciones que estudia persistieron durante un largo período: desde seis meses hasta dos años. La evidencia empírica se ajusta a la teoría: cuando la policía dedica recursos para dismantelar una banda de arriba hacia abajo, y cuando permanecen en el área el tiempo suficiente como para evitar su retorno, entonces el crimen de bandas puede eliminarse de manera efectiva de un territorio. Sin embargo, con esfuerzos más pequeños o cortos, puede haber una recurrencia del crimen.

El caso del PADO en Uruguay

El Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) empezó a aplicarse en Uruguay el 11 de abril de 2016. Se proyectó aplicarlo en zonas aledañas a esquinas o cuerdas donde en el año 2015 se hubieran denunciado al menos 14 rapiñas. La asignación de una zona al PADO implica la distribución de policías a pie en la franja horaria que va de 17:00 a 1:00 del día siguiente. Los oficiales asignados al PADO reciben una compensación monetaria por participar.

El programa apunta a combatir el crimen contra la propiedad por medio de la disuasión que provoca la presencia policial en la zona, algo

que la evidencia indica que logró parcialmente en sus inicios (Chainey et al., 2020), aunque aún no contamos con evaluaciones sobre el efecto que el programa ha tenido en años más recientes.

En sus inicios, el PADO no contó con los efectivos policiales necesarios para cubrir las zonas a según el criterio que se había fijado la propia policía. En parte debido a este motivo y en parte a que los criminales ajustan su conducta por las acciones policiales, desde sus inicios el PADO ha sufrido diversos cambios. Ha ido modificando y aumentando las áreas cubiertas, de la misma manera que ha ido modificando el horario en el que se desarrolla en un área y los días libres a la semana que tienen los oficiales.

El éxito inicial del PADO en reducir las rapiñas, delito que pretendía combatir cuando se diseñó, ha hecho que se amplíe a otros departamentos del país. En un comienzo se extendió desde Montevideo hacia la zona metropolitana, con los departamentos de Canelones y San José. Actualmente, el programa se despliega sobre todo el territorio nacional.

b. Políticas de asociación con la comunidad

La particularidad de las políticas de participación comunitaria es que incluyen la presencia de actores externos a la fuerza policial, como residentes, técnicos u organizaciones civiles y políticas, que establecen una comunicación directa con la policía. La riqueza de la participación de estos actores radica en que aportan conocimiento y enfoques diversos, así como cercanía con los efectivos policiales.

Al igual que en el modelo estándar, el territorio de estas estrategias es extenso, tal como una ciudad, un departamento o incluso un país, no se enfoca en zonas específicas. En este sentido, la principal debilidad que presentan estos modelos de intervención es la planificación de estrategias, ya que una estrategia para un territorio extenso deja de lado consideraciones y aspectos específicos de los lugares más problemáticos. Asimismo, cabe destacar como otra debilidad el costo económico de contar con más efectivos policiales.

c. Políticas orientadas a problemas

Como explican Mazerolle et al. (2007), las tácticas de policiamiento orientado a problemas (POP) requieren un conocimiento de los factores criminológicos que se encuentran detrás de cada problema y, como respuesta, una intervención policial ajustada al diagnóstico concreto.

Este tipo de vigilancia puede orientar los recursos a personas (víctimas, delincuentes o denunciantes) o territorios (o sea, identificando zonas puntuales donde se genera una cantidad desproporcionada de los problemas que enfrenta la comunidad). A diferencia de las estrategias que se orientan a la comunidad y que suelen ser efectivas para reducir el miedo (pero no necesariamente el delito), existe evidencia del impacto de estas estrategias orientadas a problemas en la reducción del delito, el desorden y el miedo en la comunidad (Weisburd y Eck, 2004).

El caso de la pacificación de las favelas en Río

35

En Río de Janeiro, Brasil, la estrategia de represión al narcotráfico se desencadenó luego de que se anunciara que la ciudad sería sede de los Juegos Olímpicos del año 2016 y de la Copa del Mundo de Fútbol del año 2014. Las favelas en Río de Janeiro han estado bajo el dominio de los narcos desde principios de los años ochenta, y han sido utilizadas como verdaderos cuarteles desde donde controlan y organizan el tráfico de drogas. Los ingresos económicos de estas organizaciones están relacionados con la cantidad de territorio que controlan, por lo que han sido y son frecuentes las batallas entre ellas para disputarse el dominio de zonas de la ciudad. Tradicionalmente, cuando el enfrentamiento entre bandas de narcos se volvía demasiado violento, la estrategia de seguridad de la policía era frenar el derramamiento de sangre haciendo uso de incursiones temporales y violentas.

Tras el anuncio de Río de Janeiro como sede de los eventos deportivos mencionados, el gobierno del estado de Río de Janeiro lanzó lo que denominó el *Programa de Pacificación de Favelas*, que consistió en expulsar a los criminales de las zonas que dominaban de manera ostensible. El primer territorio fue *pacificado* en junio de 2008 y el trigésimo octavo, el último, en marzo de 2014, pocos meses antes de que la Copa del Mundo de Fútbol de 2014 comenzara. Aunque el número de homicidios entre civiles no sufrió modificaciones, sí descendieron los denominados *casos de resistencia*, que es como se etiquetan los casos en los que un civil, presuntamente cometiendo un delito, muere a manos de las fuerzas de seguridad (Magaloni, Franco-Vivanco y Melo, 2020). Este descenso se explica por la propia lógica del programa, que apuntaba a permanecer en las favelas, evitando así las incursiones temporales y violentas anteriores, que era cuando aumentaban los casos de resistencia. Este efecto positivo se vio compensado al menos parcialmente por el desplazamiento de las disputas armadas entre

bandas hacia favelas no pacificadas, donde el número de homicidios aumentó a causa del programa (Tealde, 2019).

El caso de policiamiento orientado a problemas en Montevideo

El enfoque de vigilancia orientada a problemas (o POP, por sus siglas en inglés: Problem Oriented Policing) fue desarrollado por Herman Goldstein (1979, 1990) y consiste, a grandes rasgos, en identificar las causas de un problema (o sea, situaciones criminales o de inseguridad) y generar una solución que evite que el problema ocurra (o vuelva a ocurrir). Es por lo tanto un modelo proactivo, en la medida en que la policía diseña estrategias para identificar problemas concretos y formular respuestas que anticipen y eviten los problemas (a diferencia de estrategias que responden a problemas mientras estos se desarrollan).

En el año 2002, Uruguay sufrió una fuerte crisis económica que afectó fuertemente los ingresos y el empleo de la población. La crisis, que se inició en agosto de 2002, provocó una retracción de la economía tanto en ese año como en el 2003. A partir del año 2004 la economía comenzó a repuntar, pero los niveles de vida previos a la crisis no se alcanzaron, en general, hasta el año 2007.

A partir de esa profunda crisis, el crimen contra la propiedad en Montevideo empezó a ascender año a año. La tendencia al alza no se revirtió con las mejoras de las condiciones económicas que el país experimentó desde el año 2004. Ante esta realidad, en el año 2013, la Policía de Montevideo decidió cambiar la estrategia para combatir el crimen contra la propiedad. Al modelo estándar, que ya aplicaba, decidió complementarlo con una estrategia de acercamiento a la comunidad.

Para ello, en primer lugar, capacitó a los efectivos policiales en esta estrategia de policiamiento. La Escuela Policial de Estudios Superiores ha sido la encargada de ofrecer los cursos, para los que la Policía Nacional ha hecho convenios con la University College of London. Estos cursos se vienen ofreciendo desde el año 2013 y tienen una duración de dos semanas.

Dentro de esta estrategia general de la policía se ha desarrollado el programa de Policiamiento Orientado a Problemas, aplicado en las seccionales 15, 19 y 25 de Montevideo. Se dividió la jurisdicción de las seccionales en áreas de entre ocho y diez manzanas, a las que se les asignó una patrulla de dos policías. Estos se encargan de entablar relaciones con los vecinos y los comerciantes, de manera de generar confianza para obtener datos subjetivos sobre los que diseñar acciones

que mejoren la seguridad de la zona. Para la estrategia del POP es fundamental que los policías se mantengan asignados a la misma zona por un período razonable.

d. Experiencias icónicas de combate al narcotráfico en Latinoamérica

Estrategias para combatir el narcotráfico en Latinoamérica

Como vimos en la sección anterior, las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico en América Latina tienen distintos orígenes. También difieren en elementos esenciales de su actividad: algunas son distribuidoras, otras productoras, y otras combinan ambas actividades. Hay algo que todas comparten y es que surgen en áreas donde el Estado está ausente en alguna dimensión relevante para la vida de los ciudadanos. Este elemento lo comparten con una de las organizaciones criminales más antiguas del mundo, como la mafia siciliana (Acemoglu, De Feo, De Lucca, 2017).

A pesar de las diferencias entre las organizaciones criminales de distintos países, cuando la disputa entre estas se desborda y empieza a ser sufrida también por el resto de la sociedad, la estrategia para combatirla suele ser, principal y únicamente, la represión. La evidencia empírica muestra que la estrategia de represión contra el crimen organizado en Latinoamérica no ha logrado frenar estas organizaciones.

En países productores, los precios de las drogas en los mercados internacionales están estrechamente relacionados con el desarrollo de las organizaciones criminales cuya principal actividad es el narcotráfico. Durante los años noventa, el mayor productor mundial de cocaína fue Colombia. Como consecuencia, Estados Unidos, el principal mercado consumidor, en el año 1999 impulsó junto con el gobierno colombiano la aplicación del Plan Colombia. Este plan consistía en una serie de acciones represivas que pretendían disuadir y penalizar el negocio de la producción y tráfico de cocaína en Colombia.

Uno de los objetivos centrales del Plan Colombia era la erradicación de las plantaciones de coca. Se aplicó la fumigación aérea a las plantaciones de coca, lo que efectivamente redujo los cultivos en ese país, además de producir un significativo aumento en el precio internacional de la cocaína. Entre el año 1999 y 2013, cuando la producción de coca alcanzó su mínimo de los últimos 25 años en Colombia, la producción de esta droga cayó 72 % en el país (*National Drug Control*

Strategy, 2013). El combate a la plantación de coca en Colombia tuvo como consecuencia inmediata el aumento de las plantaciones de coca en Perú, que para el año 2012 era el mayor productor mundial de cocaína. Como consecuencia, en las zonas de Perú donde, dadas las condiciones de altitud e inclinación del suelo, existían mayores posibilidades para aumentar la producción de cocaína, se observó que aumentaba el ausentismo escolar mientras los niños incrementaban su participación como mano de obra en la producción de cocaína (Sviatschi, 2018). En esas zonas del Perú, las cohortes que sufrieron el desplazamiento de la producción de cocaína en su niñez, presentan en la adultez un mayor grado de involucramiento en actividades ilícitas, lo que demuestra el efecto duradero de haber invertido en capital humano para mercados ilegales a temprana edad.

A pesar de las consecuencias claramente negativas del Plan Colombia en Perú, la producción de coca en Colombia en 2017 fue superior a la reinante antes de que se lanzara el plan. Lo ganado durante casi dos décadas de esfuerzo, con un plan que tuvo un costo de más de diez mil millones de dólares desde el año 2000 (Performance and Accountability Report, 2018), desapareció debido a la comunicación anticipada de una política que pretendía combatir el narcotráfico (Prem, Vargas y Mejía, 2021). En octubre de 2012, el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) iniciaron negociaciones formales en La Habana, Cuba. En mayo de 2014, ambas partes anunciaron en una conferencia de prensa conjunta que el gobierno iba a ofrecer incentivos económicos para sustituir plantaciones de coca por otras plantaciones. El efecto del anuncio fue un brusco crecimiento de las plantaciones de coca en las zonas con mejores condiciones geográficas para cultivarla (Prem, Vargas y Mejía, 2021).

Si en la cadena global de la producción y distribución de drogas Brasil es un país principalmente distribuidor y Colombia productor, México es un poco de cada cosa. Las organizaciones criminales asociadas al narcotráfico en México han tenido como fuente de ingresos tanto la producción y distribución de marihuana como la distribución de cocaína desde Sudamérica a Estados Unidos. Desde hace más de una década, México presenta un nivel de violencia asociada a la disputa por el control del tráfico de drogas que es una amenaza a su democracia. En el año 2007, el presidente Felipe Calderón declaró la guerra al narcotráfico en todo el territorio mexicano. Con ese fin, movilizó tropas militares destinadas a combatir los distintos carteles del país. Al inicio de las operaciones, los carteles mexicanos vieron como sus líderes iban siendo apresados o

muertos. Esto desencadenó una cruenta guerra por el control del negocio del narcotráfico entre carteles existentes y otros que fueron surgiendo.

La guerra total en México

En el caso de México, la estrategia de represión ha sido un absoluto fracaso. El mismo año que se lanzó la agresiva campaña de represión contra los carteles de drogas mexicanos, los homicidios en México habían alcanzado la cifra de 8.867, lo que representó un descenso con respecto al año 2006, cuando hubo 10.451 homicidios. En el año 2020, en cambio, se cometieron 35.484 homicidios en México.

La literatura ha demostrado que la política de combate al narcotráfico del presidente Calderón desencadenó el delito asociado a las disputas narcos en dos sentidos (Dell, 2015). En primer lugar, en la medida en que los líderes narcos eran apresados o muertos en combates con las fuerzas de seguridad, otros comenzaban a disputarse inmediatamente el liderazgo vacante. En segundo lugar, dado que el ejército mexicano ocupó zonas que eran utilizadas como tránsito de drogas hacia Estados Unidos, el narco empezó a usar caminos alternativos hacia la frontera y allí creció la violencia que lleva asociada.

La política de represión al narco en México no solo ha fallado en cuanto al que era su objetivo principal, que era disminuir la presencia de los narcotraficantes, sino que también ha generado problemas adicionales como consecuencia del aumento de la violencia. La literatura ha encontrado que el incremento de los homicidios ha causado un deterioro de las condiciones del mercado laboral de las zonas afectadas (Velásquez, 2020). Los trabajadores independientes son los más afectados, y los hombres son los que sufren las mayores reducciones de ingreso y productividad. Las mujeres, en cambio, reducen las horas que dedican a participar de la fuerza laboral o la abandonan completamente. Además, la evidencia indica que la inversión en capital humano también se ve afectada negativamente, lo que compromete las posibilidades de desarrollo. Se ha demostrado que la guerra a las drogas en México ha impactado negativamente en el rendimiento académico de estudiantes de primaria y secundaria (Jarillo et al., 2016). Los mecanismos de transmisión por los que la mayor violencia genera peores resultados académicos son el ausentismo y la rotación docente, y el ausentismo estudiantil. Para los estudiantes de secundaria, el impacto es aún mayor cuando residen en zonas con presencia de carteles, lo que sugiere que pueden estar siendo captados por estos.

El Plan Colombia

En Colombia, el Plan Colombia implementado desde el año 1999 constituye un mojón fundamental en la lucha contra el narcotráfico. Un componente esencial de ese plan era el rociado aéreo de plantaciones ilegales de coca. El plan logró uno de los objetivos que se propuso, que era reducir el área destinada al cultivo de coca. Sin embargo, esto no disminuyó la intensidad del conflicto armado. De hecho, la literatura indica que el rociado aéreo de plantaciones ilegales de coca produjo un aumento, en el corto y en el largo plazo, del conflicto armado entre facciones de las guerrillas que operan en el narcotráfico en Colombia (Abadie et al., 2015). El Plan Colombia no atacaba las causas de la guerrilla armada que se disputa el control del tráfico de drogas, pero sí apuntaba a destruir un recurso esencial para que pudieran operar, que es la tierra fértil. Al ver ese recurso, esencial para su supervivencia, afectado, las facciones respondieron recrudeciendo la lucha por los territorios donde era posible plantar coca.

La experiencia latinoamericana permite sacar algunas conclusiones de lo que ha sido la guerra contra el narcotráfico. La primera es que la estrategia de represión, por sí sola al menos, no ha sido efectiva. El crimen organizado sigue activo y ostensiblemente presente en la región. La segunda es que al diseñar políticas públicas es necesario tener claros los incentivos que se modifican en los actores involucrados. Una política puede traer consigo consecuencias opuestas a las buscadas, como fue el caso del anuncio por parte del gobierno de Colombia de que iba a dar soporte económico para sustituir cultivos en tierras con plantaciones de coca. La tercera, y tal vez la más importante, es que deben considerarse los motivos que originan las estructuras criminales organizadas. La política de represión ha intentado atacar una de las consecuencias del negocio narco, que es la violencia que empieza a derramarse hacia toda la sociedad. Llegados a este punto, una política represiva que desconoce las razones profundas del crimen organizado no logra más que un desplazamiento, temporal o geográfico, de la actividad criminal. Las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico se han mostrado extremadamente resilientes al enfrentamiento con fuerzas de seguridad, y tarde o temprano logran redirigir su negocio para continuar operando.

3. Combate al delito: estrategias legales

Una alternativa al combate de los delitos relacionados con las drogas es que tanto el consumo como la producción, distribución y comercialización de drogas pasen a ser actividades legales y, por lo tanto, su realización bajo la regulación que se defina, no implique ningún delito. Existe una gran diversidad en las políticas relacionadas con drogas que distintos países aplican, que van desde el prohibicionismo con sanciones fuertes hasta la legalización de todo el mercado bajo un modelo comercial, como es el caso del alcohol en la mayoría de los países, pasando por opciones intermedias (Caulkins et al., 2015). Esa variedad existe no solo entre países sino para distintas sustancias en un mismo país. Las recientes legalizaciones del mercado de cannabis han sido planteadas por algunos de los gobiernos que las implementaron como una estrategia para disminuir los delitos asociados con las drogas y el narcotráfico, así fue en Uruguay (Queirolo et al., 2019b) y está siendo discutido en México. La pregunta es si la legalización de una droga como el cannabis, con bajo poder psicoactivo y poco valor de mercado, puede tener un impacto relevante en la disminución de los delitos relacionados con las drogas.

La literatura que aborda el impacto de la legalización de la marihuana en el crimen se centra en el crimen en general y no en el crimen organizado, ni en particular en el narcotráfico, que es uno de los tipos de crimen organizado. La medición del concepto de crimen organizado es compleja por su carácter multidimensional y su identidad grupal. A modo de ejemplo, el narcotráfico podría ser evaluado en términos de cantidad de personas involucradas, cantidad de ganancias obtenidas, nivel de conflictividad, cantidad de sustancias incautadas o cantidad de delitos ocasionados. Por este motivo, es más fácil medir el nivel de criminalidad general y es esperable que haya un vínculo entre la evolución del crimen organizado y la tasa de delitos.

Pese a que los posibles efectos sobre el crimen organizado de la legalización no necesariamente se observen en las estadísticas de crimen en general, hay investigaciones sobre el tema con aportes relevantes.

Los académicos han examinado en primer lugar el impacto de la legalización del cannabis medicinal en el crimen a nivel nacional (Chu y Townsend, 2019), estatal (Morris et al., 2014; Shepard y Blackley, 2016) y a nivel barrial (Contreras, 2017; Freisthler et al., 2016; Freisthler et al., 2017; Kepple y Freisthler, 2012). La investigación empezó por estudiar el impacto de la legalización del cannabis de uso medicinal porque es la que ocurrió primero y se puede medir el impacto en un lapso mayor. Algunos estudios encontraron que la legalización del cannabis medicinal no tuvo ningún efecto en las tasas de criminalidad o redujo las tasas de ciertos tipos de delitos (Chu y Townsend, 2019; Gavrilova, Kamada y Zoutman, 2017; Morris et al., 2014; Shepard y Blackley, 2016), mientras que otros estudios, especialmente los realizados a nivel barrial, han demostrado un efecto agravante sobre el crimen (Contreras, 2017; Freisthler et al., 2017; Freisthler et al., 2016; Holmes, 2014).

En segundo lugar, y debido a que la legalización de la marihuana recreativa es más reciente en Estados Unidos, los estudios que examinan el impacto en el crimen de su legalización son pocos, a pesar del creciente interés académico en este tema. En este sentido, varios estudios muestran evidencia que apunta a que las leyes tuvieron un efecto en la reducción de delitos (Brinkman y Mok-Lamme, 2019; Dragone et al., 2019; Hao y Cowan, 2020; Lu et al., 2019; Makin et al., 2019, Wu et al., 2020). Sin embargo, algunos académicos observaron que la legalización de la marihuana con fines recreativos aumentó las tasas de delincuencia, especialmente cuando se realiza el análisis a nivel barrial (Freisthler et al., 2017; Hughes et al., 2019), pero también a nivel estatal (Wu, et al., 2021).

El impacto de la legalización sobre la tasa de criminalidad aún está en debate y los estudios empíricos que utilizan metodologías rigurosas arrojan resultados mixtos. Si bien existe alguna evidencia que sugiere que la legalización está asociada con aumentos en las tasas de criminalidad (Wu et al., 2021) y el desorden a nivel de barrios en donde se encuentran los dispensarios (Hughes et al., 2019), otros estudios han demostrado un efecto a la baja en el crimen (Brinkman y Mok-Lamme, 2019; Dragone et al., 2019; Wu et al., 2020) o poco impacto en el crimen (Lu et al., 2019).

Los estudios que encuentran un incremento en el crimen como resultado de la legalización presentan varios argumentos. En primer lugar, la posibilidad de que la marihuana funcione como *puerta de entrada* a otras drogas (Secades-Villa, et al., 2015; Williams, 2020).

Esto significa que habría más usuarios de drogas ilícitas que podrían cometer delitos para financiar su consumo de sustancias (Morris et al., 2014). En segundo lugar, el consumo de marihuana y su efecto cognitivo puede aumentar el comportamiento violento (Howard y Menkes, 2007; Goode, 2008). En tercer lugar, también existe preocupación sobre los efectos sociales de los puntos de venta de marihuana que podrían inducir un incremento en la delincuencia (Freisthler et al., 2017; Hughes et al., 2019).

En contraposición, quienes encuentran que la legalización disminuiría el crimen disponen también de varios argumentos. En primer lugar, la legalización de la marihuana en sí misma despenalizaría las actividades asociadas con la posesión, producción y venta de marihuana, lo que, como resultado, reduciría la delincuencia (Mccall, 2019). En segundo lugar, algunos consideran que el consumo de marihuana tiende a inhibir el comportamiento violento a corto plazo, descalificando el argumento del efecto psicofarmacológico (White y Gorman, 2000). Más aún, algunos autores sostienen que la legalización provoca que los consumidores de alcohol y otras drogas sustituyan su consumo por marihuana, que es una droga menos violenta (Anderson, Rees et al., 2014; Kelly y Rasul, 2014). Asimismo, en otros estudios se observó que el consumo de marihuana rara vez produce la necesidad compulsiva de generar ingresos para financiar el consumo, ya que es relativamente barata (Caulkins et al. 2016). En tercer lugar, la legalización de la marihuana influiría en la asignación de recursos y esfuerzos por parte de la policía y aumentaría la efectividad para hacer frente a delitos más graves (Makin et al., 2019). Por último, uno de los principales mecanismos explicativos sobre el efecto reductor en el crimen es que la regulación disminuiría el mercado ilegal de marihuana, que está asociado con el crimen (Cohen y McGowan, 2012; Gettman y Kennedy, 2014).

Respecto al último punto, vinculado específicamente con el narcotráfico, hay varias aclaraciones para hacer. En primer lugar, varios estudios señalan que, dada la baja rentabilidad de los mercados de marihuana en comparación con otras drogas, como la cocaína y la heroína, la marihuana no juega un papel significativo en la cantidad de delitos causados por la violencia sistémica del narcotráfico (Pacula y Kilmer, 2003; Caulkins et al., 2015). Producir marihuana a gran escala requiere de grandes extensiones de tierra, tiempo para que crezca y altos costos para almacenar un producto de gran volumen en términos relativos con otras drogas. Por tanto, el mercado de marihuana usualmente no se encuentra entre los principales negocios del crimen organizado.

Pese a lo anterior, algunos académicos señalan que la legalización puede ocasionar el debilitamiento de los traficantes (Becker y Murphy, 2013). Este efecto sobre el narcotráfico podría verse reflejado no solo en sus ganancias, sino también en el portafolio de drogas ofrecidas y en la distribución geográfica de sus puntos de venta (Queirolo et al., 2019b). Sin embargo, dependiendo del caso y del período de análisis, el impacto podría ser a la baja o la suba del crimen y la conflictividad. A modo de ejemplo, la disminución de la venta de marihuana podría ocasionar un aumento en la competencia y la violencia en mercados de otras drogas al menos en el corto plazo.

Por otra parte, investigaciones recientes sugieren que el mercado ilegal persiste pese a la legalización, mantienen su tamaño e incluso aumentan (Fertig, 2019; Song, 2019; Stohr et al., 2020). La prevalencia de las actividades ilegales de marihuana plantea la pregunta de por qué las personas eligen permanecer en el mercado negro cuando pueden producir y comercializar legalmente cannabis recreativo. Respeto a esto, Song (2019) realiza un análisis de series de tiempo cuasi experimental sobre las tasas de delitos relacionados con la marihuana antes y después de implementada la regulación en Washington y Colorado y concluye que la decisión de permanecer o no en el mercado ilícito depende en parte de la intensidad de la regulación. Este hallazgo está alineado con la literatura anterior que sugiere que los altos impuestos, las regulaciones estrictas y el mercado hostil son las principales causas que sostienen la existencia de los mercados negros (Johnson, et al., 1998; Schneider y Enste, 2000; Schneider, 2005; Cetin, 2017; Getteman y Kennedy, 2014; Gabler y Katz, 2010).

En resumen, la revisión de la literatura existente sugiere que los efectos de la legalización del cannabis tanto medicinal como recreativo en el crimen son mixtos y no concluyentes. Dado que los estudios previos se basaron en diseños de investigación rigurosos, los resultados inconsistentes parecen sugerir que el impacto sobre el crimen depende de si el uso es medicinal o recreativo, del período de análisis (corto o largo plazo), de la unidad geográfica (barrial, estatal, nacional), de las características de la regulación (nivel de intensidad regulatoria) y de los contextos de aplicación de las leyes.

El caso de la legalización de la marihuana Uruguay

Cuando Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en regular de forma completa el mercado de cannabis, uno de sus objetivos era

disputarle el negocio de esa droga al narcotráfico, reducir su poder económico y de esta forma reforzar la seguridad pública (Repetto, 2014; Queirolo et al., 2019a). Por lo tanto, la regulación esperaba tener un impacto en la disminución de los delitos en general. Es importante mencionar que los estudios que encuentran un vínculo entre la legalización y la reducción del crimen en Estados Unidos se dieron en el contexto de una tendencia sostenida a la baja en las tasas nacionales de delincuencia (Gramlich, 2018). Por el contrario, en Uruguay, las tendencias delictivas nacionales muestran un aumento significativo en los últimos años (Paternain et al., 2008).

Al momento existen pocos estudios que analicen el impacto de la regulación uruguaya en el narcotráfico o en el crimen. Por un lado, Queirolo et al. (2019b) no encuentran un impacto de la venta de marihuana en farmacias en la victimización por delitos experimentada por los vecinos de las farmacias dispensadoras. Por otro lado, Jorge (2019) utilizando la metodología de control sintético (con estados brasileños como grupo de control) concluyó que no hubo un cambio significativo en las tendencias delictivas observadas en Uruguay, pero sí podría haber evitado un aumento más exacerbado en las tasas de homicidio y robo. Por último, un estudio comparativo entre las políticas de cannabis en Colorado, Washington y Uruguay expresa la preocupación de que las estrictas políticas adoptadas por Uruguay, como la regulación de la cantidad de cannabis a la que una persona puede acceder por año y el mantenimiento de información personal en un registro gubernamental, puedan alentar a las personas a continuar accediendo al cannabis a través del mercado criminal (Pardo, 2014). En particular, este estudio sostiene que, si bien las políticas restrictivas adoptadas por Uruguay pueden suprimir las consecuencias negativas para la salud de la legalización del cannabis, también limitan la capacidad de eliminar el mercado ilícito.

Por su parte, el Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA) ha elaborado estimaciones con la intención de conocer el volumen de recursos que dejaron de ser canalizados por el mercado ilegal. En un informe de 2018 se estima que, tomando en cuenta la información histórica desde la instrumentación de la política pública, este volumen supera los 22 millones de dólares (IRCCA, 2018). Por otro lado, el documento de monitoreo y evaluación de la ley 19172 afirma que las incautaciones de marihuana en Uruguay han mostrado estabilidad, mientras las estimaciones de consumo de cannabis han crecido (JND y OUD, 2019), lo que podría indicar que la regulación

ha limitado las posibilidades de crecimiento del narcotráfico tradicional. Los datos de la actividad policial confirman el descenso de los delitos de estupeficientes, sin embargo, tanto los datos de homicidios (Observatorio de Violencia y Criminalidad) como la percepción de las Jefaturas Operacionales muestran un aumento en los indicadores de violencia en los mercados de drogas ilegales (JND y OUD, 2019). Un estudio sobre estrategias del narcotráfico frente al avance del mercado regulado de cannabis de uso adulto encontró que los precios han sido afectados a la baja y ante la menor demanda de su producto tradicional los narcotraficantes buscan incorporar cogollo a su operativa (JND, 2019). En este sentido, aunque las incautaciones tradicionales de marihuana (prensado paraguayo) se han mantenido estables, los datos muestran un aumento de incautaciones de plantas y cogollos (JND y OUD, 2019).

En resumen, tampoco para Uruguay la evidencia es concluyente sobre el impacto que ha tenido la regulación del mercado de cannabis en los delitos relacionados con las drogas y el narcotráfico en particular. Para ver los efectos es necesario que pase más tiempo desde que se implementó la regulación, así como más investigación en el tema.

4. Combate al delito: encarcelamiento

La privación de libertad es una forma de disuasión a partir del costo esperado asociado a la pena, además de la incapacitación que genera. El encarcelamiento como forma principal de combate al crimen es una estrategia popular en América Latina. En el año 2020, en Brasil la tasa de encarcelamiento alcanzó los 381 por cada 100 mil habitantes. Su situación en términos de sobrepoblación del sistema carcelario es crítica, ya que utiliza el 146,8 % de su capacidad (World Prison Brief). Colombia posee una tasa de encarcelamiento de 193 cada 100 mil habitantes, pero eso es suficiente para utilizar el 118,6 % de capacidad de su sistema de reclusión. En México, la tasa de encarcelamiento alcanza las 169 personas por cada 100 mil habitantes y cuenta con el 101,6 % de su capacidad de reclusión ocupada.

Uruguay tiene una tasa de encarcelamiento de 372 por cada 100 mil habitantes. De 223 países, Uruguay es el decimocuarto en el ranking de países con una mayor tasa de encarcelamiento. El sistema de reclusión se encuentra al límite de sus posibilidades; el 99,3 % de la capacidad del sistema fue utilizada en el año 2020. En el año 2010, la tasa de encarcelamiento fue de 257 por cada 100 mil personas y en el 2016, 306. De continuar esta tendencia, Uruguay, en los próximos años, tendrá una sustantiva sobrepoblación de su sistema de reclusión.

El encarcelamiento sistemático y la sobrepoblación carcelaria traen consigo una serie de costos. Parte de estos caen sobre los familiares de las y los presos, principalmente de sus hijos, que pasan a tener un padre encarcelado con las diversas cargas que trae aparejadas. Además, aquellos que son reclusos pueden sufrir distintas formas de discriminación al salir de la cárcel, lo que dificulta su reinserción laboral y social. Por último, vale destacar que la sobrepoblación carcelaria se ha mostrado como un excelente caldo de cultivo para el crimen organizado. En cárceles sobrepobladas, la seguridad interna queda en manos de los reclusos. Esto favorece la organización de los criminales, dentro y fuera de las cárceles.

5. Vulnerabilidades sociales a partir del narcotráfico: género y pobreza

En esta sección nos enfocamos en la relación entre narcotráfico y distintas formas de vulnerabilidad social. En concreto, abordamos la relación existente entre narcotráfico y la participación de mujeres en esta forma de crimen, así como la que se da con los sectores sociales en situación de pobreza y exclusión.

a. Mujeres en el mercado ilegal de droga

La literatura que aborda la participación de mujeres en cadenas delictivas de tráfico de drogas ha apuntado a responder varias preguntas. En su mayoría, los estudios se han focalizado en conocer quiénes son las mujeres que se involucran en el narcotráfico, cuáles son sus motivos, cómo se involucran y qué tipo de delitos llevan a cabo, prestando especial atención a la intersección de factores de vulnerabilidad social.

De forma adicional, basados en la literatura descriptiva sobre el tema, algunos autores y organizaciones han comenzado a indagar sobre el impacto de las tendencias regulatorias y medidas punitivas sobre las mujeres que cometen este tipo de crímenes.

Caracterización de las mujeres involucradas en delitos de drogas

Las mujeres en prisión por delitos relacionados con drogas comparan un perfil sociodemográfico: jóvenes, pobres, madres solteras y jefas de hogar, con nivel educativo bajo y responsables del cuidado de personas dependientes. Esta descripción se ajusta a lo que sucede tanto en América Latina (Ortiz y Barriga., 2015; Fernández y Nougier 2021) como en Asia (Harry, 2021; Chuenurah y Sornproh, 2021). Con frecuencia, pertenecen a minorías étnicas (negras, indígenas y latinas) (Boiteux, 2015). Según WOLA (2016), en muchos casos han sido

víctimas de violencia, abuso, explotación sexual comercial y tienen antecedentes en el uso problemático de droga.

En América Latina, la gran mayoría de las mujeres presas tienen hijos. Un informe del BID del 2018 señaló una diferencia estadísticamente significativa entre hombres y mujeres: 87 % de las mujeres privadas de libertad tienen hijos, porcentaje que se reduce a 78 % en el caso de los hombres (Safranoff y Tiravassi, 2018). Las mujeres encarceladas por delitos de tráfico de droga no son la excepción. A modo de ejemplo, 90 % del total de mujeres encarceladas en Colombia por un delito de drogas entre los años 2010 y 2014 eran madres (CELS et al., 2018).

50

Motivos de las mujeres para entrar en contacto con el narcotráfico

Las características de las mujeres que se involucran en este tipo de actividad delictiva dan pistas para el análisis de los motivos. A modo de ejemplo, es esperable que las madres solteras se involucren en este tipo de mercados como forma de mantener a sus hijos. En este sentido, los estudios muestran que existen factores específicos para las mujeres a la hora de explicar su participación en el narcotráfico, estos son: violencia de género, coerción o influencia de un cónyuge o familiar, y participación con el fin de poder cumplir con sus responsabilidades de crianza (Fernández y Nougier, 2021; WOLA et al., 2016; Giacomello, 2013).

Según Giacomello (2013), si bien algunas mujeres reportan haberse involucrado por su propia voluntad y siendo conscientes de los riesgos asociados, aparece con frecuencia la coacción de la pareja o de un familiar. Asimismo, la autora señala que hay mujeres encarceladas que manifiestan haber sido engañadas y no tener conocimiento de lo que estaban haciendo, en tanto que otras señalan no haber sido conscientes de todos los riesgos que estaban tomando.

Delitos cometidos por mujeres

Según estudios disponibles, la mayoría de las mujeres son detenidas por realizar tareas que forman parte del último eslabón de la cadena de narcotráfico, con un alto riesgo, pero escasa remuneración: delitos no violentos de distribución de drogas a pequeña escala, *correos humanos* o transporte de drogas dentro del territorio nacional o hacia el extranjero (WOLA et al., 2016; Giacomello, 2013). Esto implica que son

fácilmente reemplazables y por tanto su detención tiene un impacto bajo sobre la disminución del tráfico de drogas y la inseguridad pública.

Que se recurra a las mujeres para transportar drogas fuera del país es un fenómeno global. Por ejemplo, un estudio realizado en 2011 en Argentina mostraba que el 90 % de mujeres extranjeras encarceladas por un delito de drogas había tratado de cruzar fronteras internacionales camuflando estas sustancias en sus equipajes, ropa o cuerpos (CELS, 2011). Otro punto para tener en cuenta es la gran cantidad de mujeres que ingresan droga a establecimientos carcelarios. En muchos casos el varón que se encuentra recluido exige a la mujer que ingrese determinados bienes para su uso o trueque dentro de la cárcel (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2020).

51

Aunque en la mayoría de los casos el involucramiento de las mujeres en el narcotráfico las lleva a ser víctimas de las propias redes con las que se vinculan, también depende del tipo de organización a la que se vinculen y el sector social del que provengan. Las mujeres de sectores sociales más bajos difícilmente logran empoderarse e independizarse de los hombres, pero las que provienen de sectores más altos muchas veces obtienen un beneficio económico y se vuelven independientes de los hombres (Campbell, 2008).

Encarcelamiento de las mujeres y tendencias regulatorias

En 2020 se cumplieron 10 años del establecimiento de las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok). Estas reglas constituyen los primeros estándares internacionales que se enfocan en las necesidades específicas de mujeres privadas de libertad. En sentido contrario a las reglas de Bangkok, durante las últimas décadas, las leyes referidas a drogas fueron cambiadas para establecer sanciones penales desproporcionadas para delitos relacionados con drogas, lo que hizo que creciera súbitamente el número de mujeres encarceladas en todo el mundo (Fernandez y Nougier, 2021).

Si bien el número de mujeres encarceladas en el mundo es aún muy inferior a la población masculina (en 2017 las mujeres representaban solo el 7 % del total de la población en prisión), su tasa de crecimiento es más alta (Walmsley, 2017). Las estimaciones de Walmsley (2017) indican que el número de mujeres encarceladas en todo el mundo ha aumentado en 53 % entre 2000 y 2016. Este aumento no se explica por el crecimiento de la población mundial ni por el del número

total de reclusos en el mundo (el número de hombres en prisión creció alrededor del 20 % desde 2000).

Según WOLA et al. (2016), las fuerzas que están detrás del crecimiento en el encarcelamiento de las mujeres son la expedición de leyes de drogas extremadamente punitivas y la imposición de penas desproporcionadas. Respecto a esto, uno de los principales aspectos que destaca la literatura es que el endurecimiento de las penas como respuesta al tráfico de drogas afecta en mayor medida a las mujeres que a los hombres. En concreto, en 2018, la ONU estimaba que 35 % del total de mujeres en prisión en el mundo lo estaba por delitos relacionados con drogas. Sin embargo, en el caso de los hombres, esta cifra alcanzaba solo el 19 % (UNODC, 2018).

Al considerar la situación en América Latina, las cifras son aún más alarmantes. En países como Argentina, Brasil y Costa Rica, más del 60 % de la población carcelaria femenina ha sido condenada por delitos relacionados con drogas (Boiteux, 2015). Además, los estudios en la región muestran que el crecimiento en la cantidad de mujeres detenidas por delitos relacionados con drogas se ha dado de forma concomitante con el endurecimiento de las leyes de drogas (CEDD, 2012; Giacomello, 2013).

El caso de Uruguay

En Uruguay, como señalan Queirolo y Repetto (2020), las tendencias regulatorias han seguido la trayectoria mundial. Desde la ley de seguridad ciudadana de 1995, pasando por la ley de procedimiento policial de 2008, el aumento de penas para los delitos de estupefacientes vinculados con la pasta base y la cocaína fumables durante el gobierno de José Mujica, hasta llegar a la ley de urgente consideración (LUC) en 2020, se verifica la tendencia de recrudescimiento de las penas. En particular, la LUC establece penas de entre 4 y 15 años de prisión para algunos delitos de estupefacientes, por ejemplo, cuando el suministro ocurre dentro o en las inmediaciones de un establecimiento penitenciario, e incluye como agravante que la comercialización de drogas se realice en el hogar. El resultado de esta tendencia es un aumento de las personas en establecimientos penitenciarios.

El último informe anual del comisionado parlamentario penitenciario (2020) señala que el país presenta un crecimiento de su población carcelaria persistente desde la década del noventa. En la actualidad, Uruguay ocupa el puesto 14° en el ranking de países con mayor

proporción de su población en la cárcel,⁵ con más de 13 mil personas recluidas, que comprenden algo más de 800 mujeres (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2020). Tal como expresan Giacomello y Garcia Castro, (2020), durante los últimos 20 años la población carcelaria general ha crecido 40,8 % en las Américas, mientras que el número específico de mujeres privadas de libertad ascendió 57,1 % en el mismo período, lo que no se explica por el aumento general de la población, que asciende a un 19,1 %. Si bien las mujeres tienen una participación notoriamente menor en el delito que los hombres, la población carcelaria femenina en Uruguay ha aumentado de forma más acelerada con respecto a la población masculina (Vigna, 2012). En mayo de 2006 había 6.185 hombres y 370 mujeres privados de libertad, mientras que en 2020 aumentaron a 12.234 hombres y 805 mujeres privadas de libertad (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2020); lo que significa un incremento de 97,8 % para hombres y de 117,6 % para las mujeres. Dentro de este aumento general, 36 % de las mujeres encarceladas en el país lo están por razones vinculadas a delitos de drogas, mientras que entre los hombres esta cifra alcanza solo el 10,5 % (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2020).

Respecto a las características de las mujeres encarceladas, más de la mitad de las mujeres en prisión son *primarias* (es su primera vez en el sistema penal), madres solteras, jóvenes y jefas de hogar, de acuerdo con datos del Observatorio Uruguayo de Drogas. Son mujeres que no suelen tener redes de contención: las cifras muestran que reciben la mitad de las visitas que los varones (*La Diaria*, 2020). Las mujeres terminan vinculadas a delitos de drogas por buscar una forma de subsistencia para su familia o ayudar a algún referente masculino cercano, principalmente de su familia (Mesa, 2016).

Con la mirada puesta en esta población, la Junta Nacional de Drogas (JND) presentó en 2019 *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento en Uruguay*, una guía que visibiliza las brechas de género en personas encarceladas por delitos de drogas en nuestro país. El documento es la adaptación a la realidad uruguaya de la guía regional publicada por WOLA et al. (2016). A inicios de 2021, el Comisionado Parlamentario Penitenciario emitió un informe que recomienda prisión domiciliaria asistida para madres con hijos menores a su cargo. El informe advierte que actualmente no existen más cupos en las

5 Basado en datos de prisonstudies.org de abril de 2022.

unidades donde habitualmente son recibidos estos casos: Unidad 9 de Montevideo, Pense en Soriano y en Salto. Este informe aclara que, salvo excepciones, estas mujeres suelen ser madres muy jóvenes, autoras de delitos que forman parte de estrategias de supervivencia, vinculadas a situaciones de dominación o sujeción que derivan en su trasgresión penal, con varios hijos a cargo, con largas cadenas de adversidades y mayoritariamente vinculadas al microtráfico de sustancias ilegales.

El caso de Costa Rica

54

La descripción anterior realizada para las mujeres que se vinculan a delitos relacionados con las drogas en América Latina y en Uruguay, también caracteriza a Costa Rica. Presenta menores tasas delictivas que sus vecinos de la región, pero a partir de 1990, cuando comienza a aplicarse la ley 7198 *Convención sobre Estupefacientes, Drogas y Sustancias Psicotrópicas*, aumenta la cantidad de mujeres privadas de libertad por delitos relacionados con drogas ilegales y, en el total de mujeres en prisión, pasan a ser el 61 % (Chinchilla y Vorndran, 2020).

Teniendo en cuenta esta situación, se decide diseñar una política pública que atienda la situación de las mujeres privadas de libertad por razones relacionadas con la venta y distribución de drogas ilícitas. La política se lleva a cabo en tres etapas. La primera (2008-2010) se ocupa del diagnóstico del problema y empiezan a aplicarse medidas administrativas en la forma de indulto, previsto en el Código Penal de Costa Rica, a mujeres que incurrían en delitos relacionados con drogas ilícitas. La segunda etapa (2011-2013) consiste en la elaboración y promulgación de la ley 9161 *Reforma de la ley de estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo y su reglamento*, que disminuye la pena mínima por estos delitos de ocho a tres años, y hace posible que los jueces apliquen penas alternativas. En cuanto se aprueba la ley, son muchas las mujeres que piden sea revisada su sentencia y, de esta manera, se baja de forma significativa la población carcelaria femenina. La última etapa (2014-2020) consistió en la creación de la Red para la Atención Integral a Mujeres Vinculadas a un Proceso Penal y a sus Familiares Dependientes en Situaciones de Vulnerabilidad (RED) para evitar la reincidencia de las mujeres que se vieron beneficiadas por la ley, pero su situación de vulnerabilidad continúa existiendo (Chinchilla y Vorndran, 2020).

Los resultados de esta experiencia de política pública en Costa Rica han sido positivos para desinstitucionalizar a mujeres encarceladas y disminuir la población carcelaria femenina, así como remediar la desproporcionalidad de las penas y fomentar la aplicación de penas alternativas a la prisión, generar mayor sensibilidad sobre el tema en el conjunto de la sociedad y acompañar a las mujeres en su reinserción social. Aún no se conocen evaluaciones sobre la reincidencia de estas mujeres y el éxito o fracaso en su reinserción social.

b. Los sectores sociales más pobres como recurso humano del narcotráfico

55

La presencia del narcotráfico impacta directamente en las actividades económicas de una región. La presencia del crimen organizado y el nivel de actividad económica son variables que están relacionadas, e incluso puede producirse un círculo vicioso entre ambas. Una economía débil puede hacer crecer el delito, en particular el vínculo con bandas criminales. A la vez, la presencia de bandas criminales puede ser perjudicial para la economía. En este documento, nos interesa revisar la literatura que se enfoca en la segunda relación causal: cómo la violencia asociada al crimen organizado perjudica la economía y cuáles son los sectores sociales más afectados.

Existe una extensa literatura que documenta cómo el crimen organizado deprime la economía. Pinotti (2015) demuestra esta relación causal para las regiones del sur de Italia, donde despliegan su poderío organizaciones como la *Cosa Nostra*, en Sicilia, y la *Camorra*, en Nápoles. Pinotti (2015) encuentra que el producto interno bruto (PIB) per cápita en el sur de Italia es 16 % menor a lo que sería si no estuviera presente el crimen organizado. Esta disminución del poder de consumo en la región se da debido a que se da una caída de inversión en capital físico, lo que genera pérdidas de productividad. Robles et al. (2013) demuestran que el aumento de la violencia provocada por disputas entre bandas rivales que viene ocurriendo desde el año 2006 en México ha hecho aumentar el desempleo en 14,8 %, además de hacer caer los ingresos en 1,2 %.

Los efectos del aumento de la violencia en la economía caen de manera desproporcionada sobre ciertos sectores de la población. La literatura indica que los trabajadores informales son los que más sufren con el aumento del crimen organizado. Dell (2015) encuentra

que la presencia del crimen organizado hace caer los ingresos de los trabajadores del sector informal 2,3 %, mientras que los del sector formal no se ven afectados. Velásquez (2020) señala resultados similares. Utilizando también datos de México, este trabajo documenta que los trabajadores hombres del sector informal reducen significativamente sus ingresos cuando aumenta la violencia asociada al narcotráfico. Las mujeres del sector informal, no solo reducen sus ingresos, sino que también reducen sus horas trabajadas fuera del hogar y aumentan las horas trabajadas dentro del hogar. El mecanismo de transmisión que encuentra el trabajo para justificar estos resultados es el miedo de victimización.

56

Otro grupo que sufre de manera especial las consecuencias del crecimiento de la actividad relacionada con el narcotráfico es el de las niñas y niños. El uso de mano de obra infantil tiene consecuencias negativas duraderas, ya que suele estar asociado al abandono escolar. Esto hace prever que el narcotráfico tendrá un recurso humano cautivo, ya que no contará con las habilidades necesarias para que se sume a otras actividades productivas.

Durante los primeros años del siglo XXI, Colombia fue exitosa en su plan de erradicación de plantaciones de coca, lo que hizo florecer el negocio de la plantación de coca en Perú. Sviatschi (2018) demuestra cómo la actividad económica asociada a la plantación de coca en Perú tuvo como consecuencia el uso de mano de obra infantil y el abandono escolar. Sin embargo, el plan de erradicación de plantaciones de coca en Colombia ha sufrido un revés, que se inicia con el anuncio en 2014 de un incentivo económico a los agricultores que abandonen la plantación de coca. Esto hizo que muchos agricultores se volcaran a la producción de coca, para luego recibir el incentivo económico por abandonarla. Durante este período, el trabajo infantil y el abandono escolar en Colombia aumentaron fuertemente.

6. Implicancias para la política pública

Este documento describe y explica el funcionamiento y dinámicas de los mercados ilegales, y sus ramificaciones políticas y sociales. A partir de ahí, aborda las principales estrategias de combate al crimen asociado al tráfico de drogas en una lógica comparada. El análisis da cuenta de los principales problemas y complejidades del combate al delito, los que han sido abundantemente señalados por la literatura especializada. Entre ellos, el desplazamiento del crimen y la reorganización de los mercados de drogas cuando las condiciones de mercado no han sido afectadas por las intervenciones públicas.

Un hallazgo común es el desplazamiento del crimen, es decir, cuando no ocurren crímenes en la zona que fue intervenida, pero sí en zonas cercanas. Este efecto es conocido como *efecto globo*, donde el tamaño del globo representa el tamaño del mercado ilegal de drogas, el volumen de aire es el volumen de producción ilegal de drogas y la presión sobre el globo son las políticas de intervención contra el crimen. Cuando una parte del globo es presionada, se expande de igual manera para otro lugar.

En el análisis también vemos que los efectos en los niveles de crimen varían si se tiene en cuenta la dimensión temporal. Algunos de los documentos analizados muestran efectos en un período determinado después de la intervención. Esto quiere decir que hubo una caída significativa en el crimen por un lapso corto, no permanente. Los operativos fueron exitosos en disminuir el crimen, pero no lograron que esos niveles de criminalidad fueran estables. Por otro lado, algunos de los casos estudiados —aunque pocos— logran una reducción que se mantiene a lo largo del tiempo.

El problema de la reorganización del mercado de drogas es también relevante. Una vez que la policía finaliza su intervención y el mercado ilegal de drogas es golpeado, como todo mercado que entra en crisis, reestructura su comportamiento. Ese nuevo comportamiento se puede ver no solamente en el mercado mismo, sino en el *modus operandi* de las bandas organizadas, ya sea con un aumento de rapiñas

o asesinatos, o con un desplazamiento. La propia intervención puede llevar a que las bandas criminales se reorganicen. En general, las que tienen mayor capacidad organizativa son las que prosperan después de que pasa la intervención, y ganan poder y sofisticación, con lo que alcanzan un nuevo nivel de violencia.

El documento se concentra en los móviles detrás del comportamiento criminal, aspecto clave para el diseño e implementación de políticas de seguridad. Una de las aproximaciones teóricas al problema, que es compartida por economistas y criminólogos, es la teoría de la elección racional. Este enfoque asume que los individuos toman decisiones luego de realizar una evaluación costo-beneficio (Becker, 1968; Ehrlich, 1973). De esta manera, la participación de los individuos en las actividades delictivas en general, y en particular el caso específico del narcotráfico, dependerá de manera directa e indirecta de diferentes incentivos económicos (Draca y Machin, 2015).

Con respecto a la disuasión de delitos vinculados específicamente al narcotráfico y mercados ilegales, una de las políticas que se plantea es la legalización de drogas. Al mirarla desde la perspectiva de la elección racional, es esperable que la legalización de las drogas reduzca significativamente sus precios y, por lo tanto, el beneficio esperado de incurrir en este tipo de actividad delictiva. Las recientes legalizaciones de cannabis en muchos estados de Estados Unidos, en Canadá y en Uruguay han incluido como uno de sus objetivos disminuir el mercado ilegal de cannabis y los crímenes relacionados con las drogas (esto último fue particularmente importante en la discusión de la regulación del mercado de cannabis en Uruguay). En otros países donde la legalización está en discusión, como México, el posible impacto al narcotráfico también es uno de los motivos centrales para el cambio de política.

La evidencia que se tiene hasta el momento sobre el impacto que han tenido las legalizaciones de cannabis en el combate al narcotráfico no es concluyente, en parte debido a que no ha pasado suficiente tiempo. También es posible que sea demasiado ambicioso pensar que con la legalización de una sustancia como el cannabis, que tiene bajo valor de mercado, bajo nivel de adicción y cuyos efectos psicoactivos en general no llevan a la violencia en comparación con otras drogas, se pueda disminuir el narcotráfico. En conclusión, la legalización podría tener un impacto mayor en la disminución del narcotráfico si incluyera más drogas y aquellas que tienen más valor de mercado.

Los mercados ilegales de drogas, y en particular el narcotráfico, tienen como efecto secundario profundizar las vulnerabilidades

sociales ya existentes en América Latina. Esto es lo que sucede con las mujeres, quienes en su mayoría desempeñan tareas de bajo rango y baja remuneración en la cadena del narcotráfico pero con alta probabilidad de ser descubiertas. El aumento de la cantidad de mujeres en prisión en América Latina durante los últimos años es resultado del recrudescimiento de leyes de drogas extremadamente punitivas e imposición de penas desproporcionadas por delitos de microtráfico. Esta desproporción en las penas y el encarcelamiento incrementa la vulnerabilidad ya existente de las mujeres vinculadas a las redes de narcotráfico y sus hijos. Por esta razón, medidas punitivas alternativas, con menor incidencia de la prisión, como las que se impusieron en Costa Rica, deberían aplicarse en el resto de la región.

El panorama en Uruguay y América Latina con relación al crimen, el crimen organizado y las políticas públicas para afrontar estos problemas no es alentador, como surge del documento. No es alentador en cuanto el país enfrenta un problema estructural asociado al fortalecimiento del mercado de drogas, tanto en tránsito como en consumo interno, y, por tanto, del crimen asociado a dichos procesos, como explicamos en la primera parte del documento. En este sentido, y pensando hacia adelante, existen, sin embargo, un conjunto de implicancias para la política pública que es sensato atender, las que surgen de las reflexiones teóricas y evidencias presentadas en el documento.

En primer lugar, en el contexto de la pospandemia, es imprescindible no perder la perspectiva del componente estructural del problema de la delincuencia. Como surge de diversos trabajos académicos, la pandemia del covid-19 provocó una caída del crimen a nivel global (Nivette et al., 2021) y local (Díaz et al., 2022). Si bien es cierto que pudo haber cambios en las políticas de seguridad que hayan coincidido con este episodio, también existe el riesgo de que los gobiernos nacionales asuman estos resultados como permanentes. Sin embargo, no solamente la evidencia sugiere que en general se retorna a los niveles prepandemia, sino que —como se comenta en la primera parte del documento— la permanencia de los factores estructurales asociados al delito y tráfico llevarían a pensar en que la caída es temporal. De hecho, los datos más recientes parecen estar confirmando esta perspectiva. Una vez más, es necesario que el sistema político colabore en evitar el sometimiento de estos ámbitos de política de costos altos e inmediatos y efectos de política de largo plazo a la lucha político partidaria de corto plazo. Esto es particularmente importante porque la seguridad ha demostrado, en Uruguay y el mundo, tener un marcado potencial en su efecto electoral.

Una segunda implicancia de política, también atada al potencial dañino juego de política menor al que este tema de la seguridad pueda estar sujeto, es la importancia de profundizar los canales de diálogo entre política y academia para el mejoramiento de la política pública. En particular, en este caso, la apertura de datos para la investigación con carácter evaluativo de política, y los ámbitos de diálogo con expertos. Es constante la tentación a cerrar los datos precisamente porque estos hacen vulnerable al gobernante, máxime en ámbitos de política, como decimos, de costos concentrados y de corto plazo, con posibles resultados de política de largo plazo. Sin embargo, retroceder en el camino de usar la evidencia para la toma de decisiones genera un mayor perjuicio en el mediano plazo.

Una tercera implicancia de política es subrayar la importancia de no centrar el relato policiaco en la inevitabilidad del crimen asociado al narcotráfico, en especial respecto de los homicidios. Esta estrategia, estrechamente vinculada con la imposibilidad de afectar la realidad en el corto plazo en un ámbito de política en que el largo plazo es crucial, culpabiliza a la víctima y legitima el *modus operandi* de la actividad. En este sentido, es importante no construir un relato en el que el crimen asociado al narcotráfico es una problemática segmentada y alejada de la sociedad. La construcción y aceptación de este relato por parte tanto de autoridades como de la sociedad, tiene una serie de consecuencias negativas. En primer lugar, actúa como una barrera para que las autoridades públicas indaguen sobre los elementos que dan soporte a la actividad del narcotráfico. Como consecuencia inmediata, esto impide que se busquen soluciones estructurales al problema. En segundo lugar, genera en la población una falsa sensación de seguridad. Si en el imaginario social el narcotráfico es un problema del que participan solo aquellos que así lo desean, quienes no se involucran no tienen por qué temer. Sin embargo, las actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico se van expandiendo y afectando a la sociedad en su conjunto. Los primeros afectados son los sectores más pobres, ya que la consecuencia más inmediata de una actividad narco que toma fuerza es la disputa territorial por zonas que sirvan de base de operaciones a los narcos. Estas disputas territoriales se dan en los lugares más peligrosos y de menor presencia estatal, por lo que quienes deben cargar con el costo de esta parte de la acción narco son los menos favorecidos. Sin embargo, también los sectores más acomodados van a sentir los impactos negativos de organizaciones criminales fortalecidas. Organizaciones narco con un importante nivel de desarrollo suelen

crear redes tanto con oficiales del poder judicial como de las fuerzas policiales. Luego de crear estas redes, el costo de sumar otras actividades ilícitas a la organización es relativamente bajo. Por ejemplo, pueden ser utilizadas para cometer distintas formas de extorsión, un tipo de delito del que ya cualquier ciudadano es víctima potencial. Finalmente, el relato de que el problema del narcotráfico es ajeno a la sociedad deja de lado y a la deriva a los recursos humanos que el narco explota. Las grandes organizaciones de narcotraficantes suelen tener alguna figura con cierto grado de reconocimiento público. Pero por cada figura que lidera estas organizaciones, hay una cantidad de personas que actúan como *soldados* del narco. Entender las motivaciones estructurales que hacen que una parte de la sociedad se vuelque a participar en estas organizaciones es fundamental para diseñar políticas que apunten a, al menos, aliviar el problema. El relato de que el narcotráfico es una actividad apartada de la sociedad conspira contra la búsqueda de estas soluciones.

Una cuarta implicancia de política es el camino que el país ha seguido con el aumento de penas para delitos de microtráfico aprobado a partir de la ley de urgente consideración (LUC), que genera un incremento de la población carcelaria y, en particular, de las mujeres. A partir de la entrada en vigor de la LUC, las penas por delitos de microtráfico aumentaron a un mínimo de cuatro años y un máximo de quince años, y son inexcusables. Antes de la LUC, los delitos de este tipo eran frecuentemente penados con libertad bajo vigilancia. Ahora las penas no pueden reducirse por estudio o trabajo durante el tiempo que se cumple en prisión. Estas penas son desproporcionadas en comparación con las que se aplican para otros delitos. Por ejemplo, en el mismo período se han aplicado penas de dos años por homicidio. El recrudecimiento de las penas para los delitos de microtráfico afecta de forma mayor a mujeres que hombres; en parte porque las mujeres son el eslabón más débil en las cadenas de tráfico, son quienes más intentan ingresar drogas a las cárceles cuando visitan a sus familiares presos, o permanecen en sus hogares al cuidado de hijos y menores a cargo mientras realizan actividades de este mercado ilegal. Este problema lo analizamos en la sección correspondiente y lo ilustramos con los casos de Uruguay y Costa Rica. Cada vez hay más mujeres en las cárceles por delitos de microtráfico y, por lo tanto, hay más niñas y niños que viven con sus madres en la cárcel (lo cual es posible hasta los 4 años) y más niñas y niños que crecen lejos de sus madres (cuando tienen más de 4 años). Es decir, la feminización de la población carcelaria tiene un

claro impacto negativo en la niñez. Por esta razón es crucial la revisión del artículo 74 de la LUC y la búsqueda de medidas alternativas a la prisión para las penas de microtráfico.

Quinta, y asociada a la implicancia anterior, Uruguay debe asumir como parte de la política de prevención del delito el potencial efecto de la reincidencia en el rol que la cárcel cumple en esta cadena causal. Esta discusión está fuera de la agenda política por el momento, y la sola discusión del aumento o reducción de penas sin considerar el problema de la reincidencia parece miope por ser una política de tipo de sábana corta. En Uruguay, asistimos a una saturación del sistema carcelario. En simultáneo, asistimos también a un aumento de las muertes violentas en las cárceles. En 2021, fueron cometidos 21 homicidios dentro de los centros penitenciarios. La saturación de las cárceles y su peligrosidad se han mostrado como condiciones propicias para el desarrollo y fortalecimiento del crimen organizado. El caso de Brasil es paradigmático en este sentido. Además del problema de derechos humanos que genera la saturación del sistema carcelario, no permite ofrecer condiciones de seguridad a los reclusos. En ese contexto, es natural que el crimen organizado surja como proveedor de seguridad en un entorno en el que el Estado no puede hacerlo. Esto no solo modifica la conducta de los reclusos dentro de la cárcel, si no fuera de ella. Para quienes están vinculados al delito la cárcel es una posibilidad latente. Si una vez reclusos, la seguridad depende del grupo al que pertenecen, van a estar más dispuestos a pertenecer al crimen organizado también fuera de la prisión.

Sexta, en materia de legalización de drogas como política potencial que colabora en la prevención del delito, otra discusión ausente mayormente de la agenda pública es la que está asociada a la potencial legalización de otras drogas de uso interno en el país. Esto es especialmente importante por la característica de país de tránsito que tiene Uruguay y el problema de este fenómeno para el crimen doméstico asociado a las drogas. En otras palabras, Uruguay sufre el problema de la violencia producto del narcotráfico por ser un país de tránsito de drogas que vienen de los países productores de América Latina y se dirigen a los países de alto consumo en América del Norte y Europa. Por lo tanto, legalizar el consumo interno de drogas podría desalentar la existencia del narcotráfico. La legalización del cannabis tuvo como uno de sus principales objetivos reducir el mercado negro de cannabis y los delitos relacionados con el narcotráfico (Queirolo et al., 2019a). Que hasta el momento la evidencia con que se cuenta no muestre que

haya habido un impacto claro en esa reducción (Queirolo et al., 2019b; Jorge, 2019) puede deberse a que es un objetivo muy ambicioso para la legalización de una sustancia de relativo bajo costo como el cannabis. Por lo tanto, para impactar en el narcotráfico, debería pensarse en la legalización de drogas con un valor de mercado más alto. Claro que esta discusión debe de estar acompañada de los impactos que esas otras legalizaciones podrían generar en otras áreas, como la salud pública.

Finalmente, una última recomendación de política, no menos importante, es la del sistema político y burocracia pública de vincularse más decididamente con la academia en el diseño de políticas, como PADO u otros operativos, para luego tener mejores oportunidades de evaluarlas, a partir de mejores diseños de monitoreo y evaluación. Para esto, en América Latina el caso de Medellín es ejemplar (véase Blattman et al. 2021 y Gómez et al. 2021).

Referencias bibliográficas

- Abadie, A., Acevedo, M., Kugler, M., y Vargas, J. (2015). Inside the War on Drugs: Effectiveness and Unintended Consequences of a Large Illicit Crops Eradication Program in Colombia.
- Acemoglu, D., De Feo, G., y De Luca, G. (2020). Weak States: Causes and Consequences of the Sicilian Mafia. *Economic Journal* 87: 537-581.
- Aitken, Campbell et al. (2002). The Impact of a Police Crackdown on a Street Drug Scene: Evidence from the Street. *International Journal of Drug Policy*.
- Andresen, Martin A. (2011). Estimating the Probability of Local Crime Clusters: The Impact of Immediate Spatial Neighbors. *Journal of Criminal Justice* 39: 394-404.
- Anderson, D. M., y Rees, D. I. (2014). The legalization of recreational marijuana: how likely is the worst-case scenario? *J. Policy Anal. Manag.*
- Ariel, B., Mitchell, R., Tankebe, J., Firpo, M., Fraiman, R., y Hyatt, J. (2020). Using Wearable Technology to Increase Police Legitimacy in Uruguay: The Case of Body-Worn Cameras. *Law y Social Inquiry* 45: 52-80.
- Aston, E. V. (2015). Are risk factors for drug use and offending similar during the teenage years? *International Journal of Drug Policy*, 26(4), 396-403.
- Attanasio, O., y Rajan, R. (2021). El cementerio invisible del covid-19: pérdidas intergeneracionales para la niñez y adolescencia más pobre y medidas para abordar una pandemia de desarrollo humano (vol. 26). PNUD LAC C19 PDS. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/the-invisible-covid-19-graveyard--intergenerational-losses-for-t.html
- Bagley, B. M., y Rosen, J. D. (2015). *Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today*. University Press of Florida.
- Baveja, A. et al. (2000). A Resource-Constrained Optimal Control Model for Crackdown on Illicit Drug Markets. *Journal of Mathematical Analysis and Applications*.
- Baveja, A. et al. (1997). When Haste Makes Sense: Cracking down on Street Markets for Illicit Drugs. *Socio-Economic Planning Sciences*.
- Baveja, A., Batta R., Caulkins, J. P., y Karwan, M. H. (1993). Modeling the Response of Illicit Drug Markets to Local Enforcement. *Socio-Economic Planning Sciences*.

- Baveja, A., Jamil, M., y Kushary, D. (2004). A Sequential Model for Cracking down on Street Markets for Illicit Drugs. *Socio-Economic Planning Sciences*.
- Becker G. (1968). Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*. 76:169—217
- Becker, G., y Murphy, K. (2013). Have we lost the war on drugs? *Wall Street J.*
- Blattman, C., Green, D., Ortega, D., Tobón, S. (2021). Place-Based Interventions at Scale: The Direct and Spillover Effects of Policing and City Services on Crime. *Journal of the European Economic Association*, 19 (4), August 2021, 2022-2051.
- Blau, F. D., y Kahn, L. M. (2017). The Gender Wage Gap: Extent, Trends, and Explanations. *Journal of Economic Literature* 55 (3): 789-865.
- Bogliaccini, J. A., Pereira, D., Pereira, J. I., Giambruno, C., y Borba, I. (2021). Tackling Drug-Lords in a Nascent Market: Raids and Drug Crime in Uruguay. *Criminal Justice Policy Review*, 088740342111046985.
- Boiteux, L. (2015). Mujeres y encarcelamiento por delitos de drogas. Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, CEDD.
- Bonner, R. C., (2010). The New Cocaine Cowboys - How to Defeat Mexico's Drug Cartels. *Foreign Aff.*, 89, p. 35.
- Bouchard, M. (2007). On the Resilience of Illegal Drug Markets. *Global crime* 8: 325-344.
- Braga, A. A. (2001). The Effects of Hot Spots Policing on Crime. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*.
- Braga, A. A.. (2005). Hot Spots Policing and Crime Prevention: A Systematic Review of Randomized Controlled Trials. *Journal of Experimental Criminology*.
- Braga, A. A.. (2006). The Crime Prevention Value of Hot Spots Policing. *Psicothema*.
- Braga, A. A., y Bond, B. J. (2008). Policing Crime and Disorder Hot Spots: A Randomized Controlled Trial. *Criminology*.
- Braga, A. A., y Weisburd D. L. (2012). The Effects of Focused Deterrence Strategies on Crime: A Systematic Review and Meta-Analysis of the Empirical Evidence. *Journal of Research in Crime and Delinquency*.
- Brell, C., Dustmann, C., y Preston, I. (2020). The Labor Market Integration of Refugee Migrants in High-Income Countries. *The Journal of Economic Perspectives* 34 (1), 94-121.
- Brinkman, J., y Mok-Lamme, D. (2019). Not in my backyard? Not so fast. The effect of marijuana legalization on neighborhood crime. *Regional Science and Urban Economics*.

- Cajiao, A., González, P., Pardo, D., y Zapata, O. (2018). Una aproximación al crimen transnacional organizado: redes de narcotráfico Colombia-España. Documento de trabajo, 5(15), 9.
- Calderón, G., Robles, G., Díaz-Cayeros, A., y Magaloni, B. (2015). The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico. *Journal of Conflict Resolution*.
- Campbell, H. (2008). Female drug smugglers on the U.S.-Mexico border: Gender, crime, and empowerment. *Anthropological Quarterly*.
- Caulkins, J. P. (1992). Thinking about Displacement in Drug Markets: Why Observing Change of Venue Isn't Enough. *Journal of Drug Issues*.
- Caulkins, J. P. (1993). Local Drug Markets' Response to Focused Police Enforcement. *Operations Research*.
- Caulkins, J. P., Larson, R. C., y Rich, T. F. (1993). Geography's Impact on the Success of Focused Local Drug Enforcement Operations. *Socio-Economic Planning Sciences*.
- Caulkins, J. P., Kilmer, B., y Kleiman, M. A. R. (2016). *Marijuana Legalization: What Everyone Needs to Know*®. Oxford University Press.
- Caulkins J. P., Kilmer, B., Kleiman, M. A. R., MacCoun, R. J., Midgette, G., Oglesby, P., ... y Reuter, P. H. (2015). *Considering marijuana legalization: Insights for Vermont and other jurisdictions*. Rand Corporation, Santa Monica, California.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (cels) (2011), *Mujeres en prisión: los alcances del castigo, 2011*, Ministerio Público de la Defensa, Procuración Penitenciaria Nacional.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Dejusticia, EQUIS Justicia para las Mujeres, Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (2018), Women deprived of liberty: Submission to the Working Group on the issue of discrimination against women in law and practice. Recuperado de http://filesserver.idpc.net/library/OHCHR-WG-discriminations-against-women_Contribution_Sept-2018.pdf
- Cetin, T. (2017). The effect of taxation and regulation on cigarette smoking: Fresh evidence from Turkey. *Health Policy*.
- Chainey, S., Serrano-Berthet, R., y Veneri, F. (2020). The Impact of a Hot Spot Policing Program in Montevideo, Uruguay: An Evaluation Using a Quasi-Experimental Difference-in-Difference Negative Binomial Approach. *Police Practice and Research* 00: 1-16
- Chinchilla, L., y Vorndran, D. (2020). *Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe*.

Una perspectiva desde las políticas públicas y la gestión institucional.
PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Chu, Y. W. L., y Townsend, W. (2019). Joint culpability: The effects of medical marijuana laws on crime. *Journal of Economic Behavior y Organization*.
- Chuenurah, C., y Sornprohm, U. (2020). Drug policy and women prisoners in Southeast Asia. En *The impact of global drug policy on women: shifting the needle*. Emerald Publishing Limited.
- Cid, A., Dubra, J., Marie, O., Cabrera, J., Veneri, F. (2018). *Nuevas prácticas policiales para disminución de las rapiñas. Lecciones para la estrategia de seguridad ciudadana. Reporte final*. Fondo Sectorial de Seguridad Ciudadana, ANII.
- Cid, A. (2019). Saturation policing and robberies: Quasi-experimental evidence about the effect of sudden and quick operations. *Justice Evaluation Journal*, 2: 164-180.
- Cohen, E., y McGowan, R. (2012). Grass is always greener when it's legal: Policies for state regulated marijuana. *The Economists' Voice*.
- Cohen, J., Gorr W., y Singh, P. (2003). Estimating Intervention Effects in Varying Risk Settings: Do Police Raids Reduce Illegal Drug Dealing at Nuisance Bars? *Criminology*.
- Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (cedd) (2012). *En busca de los derechos: usuarios de drogas y respuestas estatales en América Latina*. México: CIDE.
- Comisionado Parlamentario Penitenciario. (2020). *Informe anual*. Uruguay.
- Contreras, C. (2017). A block-level analysis of medical marijuana dispensaries and crime in the city of Los Angeles. *Justice Quarterly*.
- Coomber, R., Moyle, L., y Mahoney M. K. (2019). Symbolic Policing: Situating Targeted Police Operations/'Crackdowns' on Street-Level Drug Markets. *Policing and Society*: 1-17.
- Cruz, J. M. (2010). Estado y violencia criminal en América Latina. *Nueva Sociedad*, 226, 67-84.
- Dell, M. (2015). Trafficking Networks and the Mexican Drug War. *American Economic Review* 105(6), 1738-1779.
- Doleac, J., y Hansen, B. (2020). The Unintended Consequences of Ban the Box: Statistical Discrimination and Employment Outcomes When Criminal Histories Are Hidden. *Journal of Labor Economics* 38 (2), 321-374.
- Dostie, B., Li, J., Card, D., y Parent, D.. (2020). Employer Policies and the Immigrant-Native Earnings Gap. NBER Working Paper 27096.

- Draca, M., Koutmeridis, T., y Machin, S. (2014). *The changing returns to crime: Do criminals respond to prices?* Unpublished manuscript, Center for Economic Performance, London School of Economics.
- Draca, M., y Machin, S. (2015). Crime and Economic Incentives. *Annual Review of Economics*. 7:389-408.
- Dragone, D., Prarolo, G., Vanin, P., y Zanella, G. (2019). Crime and the legalization of recreational marijuana. *Journal of Economic Behavior y Organization*.
- Durán-Martínez, A., (2017). *The politics of drug violence: Criminals, cops and politicians in Colombia and Mexico*. Oxford University Press.
- Eck, J. E., y Maguire, E. R. (2005). Have Changes in Policing Reduced Violent Crime?: An Assessment of the Evidence. En *The Crime Drop in America*, edición revisada.
- Ehrlich, I. (1973). Participation in illegitimate activities: a theoretical and empirical investigation. *Journal of Political Economy*. 81:521-563.
- Fajnzylber, P., Lederman, D., y Loayza, N. (2002a). Inequality and Violent Crime. *The Journal of Law and Economics* 45: 1-39.
- Fajnzylber, P., Lederman, D., y Loayza, N. (2002b). What Causes Violent Crime? *European Economic Review* 46 (1323-1357).
- Fariñas, J. Á. (2016). Uruguay, nueva base logística del tráfico de cocaína hacia Europa, *La Voz de Galicia*, 26/XI/2016. http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/internacional/2016/11/26/uruguay-nuevabase-logistica-trafico-cocaina-europa/0003_201611201611261480164587636.htm
- Fernández, A., y Nougier, M. (2021). Leyes punitivas de drogas: 10 años socavando las Reglas de Bangkok. *International Drug Policy Consortium* (IDPC).
- Fertig, N. (2019). How legal marijuana is helping the black market. *Politico*. Recuperado de: <https://www.politico.com/magazine/story/2019/07/21/legal-marijuana-black-market-227414>
- Flores-Macías, G. A. (2018). The Consequences of Militarizing Anti-Drug Efforts for State Capacity in Latin America: Evidence from Mexico. *Comparative Politics*.
- Fox, J. A. (2005). Demographics and US Homicide. En Blumstein, A., y Wallman, J. (eds.) *The Crime Drop in America*. New York: Cambridge University Press, 288-317.
- Freisthler, B., Gaidus, A., Tam, C., Ponicki, W. R., y Gruenewald, P. J. (2017). From medical to recreational marijuana sales: Marijuana outlets and crime in an era of changing marijuana legislation. *The Journal of Primary Prevention*, 38(3), 249-263.

- Freisthler, B., Ponicki, W. R., Gaidus, A., y Gruenewald, P. J. (2016). A micro-temporal geospatial analysis of medical marijuana dispensaries and crime in Long Beach, California. *Addiction*, 111(6), 1027-1035
- Gabler, N., y Katz, D. (2010). *Contraband tobacco in Canada: Tax policies and black market incentives*. Fraser Institute.
- Gavrilova, E., Kamada, T., y Zoutman, F. (2017). Is legal pot crippling Mexican drug trafficking organisations? The effect of medical marijuana laws on US crime. *The Economic Journal*.
- Gettman, J., y Kennedy, M. (2014). Let it grow - The open market solution to marijuana control. *Harm Reduction Journal*.
- Giacomello, C. (2013). Women, drug offenses and penitentiary systems in Latin America. International DrugPolicyConsortium (IDPC).
- Giacomello, C., y García Castro, T. (julio de 2020). *Informe: Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Presas en casa: mujeres en arresto domiciliario en América Latina*. <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/07/Presas-en-Casa.pdf>.
- Gómez, S., Mejía, D., Tobón, S. (2021). “The Deterrent Effects of Surveillance Cameras on Crime”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 40 (2), 553-571.
- Glaeser, E. L., y Sacerdote, B. (1999). Why is there more crime in cities? *Journal of Political Economy*, 107(S6), S225-S258.
- Goldstein, P. J., Brownstein, H. H., Ryna, P. J., y Bellucci, P. A. (1989). Crack and homicide in New York City, 1988 a Conceptually Based Event Analysis. *Contemporary Drug Problems*.
- Goode, E. (2008). *Drugs in american society* (7ª ed.). Boston, MA: McGraw-Hill
- Gramlich, J. (2018). *Facts about crime in the US* Pew Research Center.
- Grogger, J. (2005). An economic model of recent trends in violence. En Blumstein, A., y Wallman, J. (eds.) *The Crime Drop in America*. New York: Cambridge University Press, 266-287.
- Hao, Z., y Cowan, B. W. (2020). The cross-border spillover effects of recreational marijuana legalization. *Economic Inquiry*.
- Harry, L. (2021). Rethinking the relationship between women, crime and economic factors: the case-study of women sentenced to death for drug trafficking in Malaysia. *Laws*, 10(1), 9.
- Holmes, C. (2014). The effect of marijuana policy on crime. *Comparative Advantage*.
- Howard, R. C., y Menkes, D. B. (2007). Changes in brain function during acute cannabis intoxication: Preliminary findings suggest a

- mechanism for cannabis-induced violence. *Criminal Behaviour and Mental Health*.
- Hughes, L. A., Schaible, L. M., y Jimmerson, K. (2019). Marijuana dispensaries and neighborhood crime and disorder in Denver, Colorado. *Justice Quarterly*.
- Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA) (2018). Mercado Regulado del Cannabis
- International Drug Policy Consortium. (2021). Recuperado de: <https://idpc.net/publications/balloon-effect>
- Jarillo, B., Magaloni, B., Franco-Vivanco, E., y Robles G. (2016). How the Mexican drug war affects kids and schools? Evidence on effects and mechanisms. *International Journal of Educational Development* 51: 135-146.
- Johnson, S., Kaufmann, D., y Zoido-Lobaton, P. (1998). Regulatory discretion and the unofficial economy. *The American Economic Review*.
- Jorge, K. O., Ferreira, R. C., Kawachi, I., Zarzar, P. M., y Pordeus, I. A. (2018). Peer group influence and illicit drug use among adolescent students in Brazil: a cross-sectional study. *Cadernos de Saude Publica*, 34(3).
- Jorge, M. A. (2019). *Short term effects of cannabis legalization in Uruguay on Crime: an analysis using synthetic control*. Federal University of Sergipe.
- Junta Nacional de Drogas - Observatorio Uruguayo de Drogas (jnd-oud) (2019). *Monitoreo y evaluación de la Ley 19172*.
- Junta Nacional de Drogas (jnd). (2019). *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento*. Uruguay.
- Kaztman, R., (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la cepal*.
- Kelly, E., y Rasul, I. (2014). Policing cannabis and drug related hospital admissions: evidence from administrative records. *J. Public Econ*.
- Kepple, N. J., y Freisthler, B. (2012). Exploring the ecological association between crime and medical marijuana dispensaries. *Journal of Studies on Alcohol and Drugs*.
- Kessler, G. (2004). *Sociología del delito amateur*. Planeta.
- Kim, D. Y., Phillips, S. W., y Wheeler, A. P. (2019). Using 'Symbolic' SWAT Raids as a Crime Reduction Strategy: Are Their Effects 'Instrumental' in Nature? *Criminal Justice Policy Review*.
- Kleiman, M. A. R. (1988). Crackdowns: The effects of intensive enforcement on retail heroin dealing. En *Sfreer-Level Drug Enforcement: Examining the Issue*, Washington DC: National Institute of Justice, 3-26.

- La Diaria* (2020) Mujeres privadas de libertad por delitos de drogas: un mapa de brechas y desigualdades. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/feminismos/articulo/2020/2/mujeres-privadas-de-libertad-por-delitos-de-drogas-un-mapa-de-brechas-y-desigualdades/>
- Lang, K., y Lehmann, J. Y. K. (2012). Racial discrimination in the labor market: theory and empirics. *Journal of Economic Literature* 50 (4): 959-1006.
- Lawton, B. A., Taylor, R. B., y Luongo, A. J. (2005). Police officers on drug corners in philadelphia, drug crime, and violent crime: intended, diffusion, and displacement impacts. *Justice Quarterly*.
- Lessing, B., (2012). *The logic of violence in criminal war: Cartel-state conflict in Mexico, Colombia, and Brazil*. University of California, Berkeley.
- Lessing, B., (2017). *Making peace in drug wars: crackdowns and cartels in Latin America*. Cambridge University Press.
- Levitt, S., y Venkatesh, S. (2000). An economic analysis of a drug-selling gang's finances. *Quarterly Journal of Economics*. 115:755-789.
- Liggett, R., Loukaitou-Sideris, A., y Hiroyuki Iseki, h. (2001). Bus stop-environment connection: do characteristics of the built environment correlate with bus stop Crime? *Transportation Research Record* 1760: 20-27.
- Lindquist M, Zenou Y. (2019). Crime and Networks: 10 Policy Lessons. *Oxford Review of Economic Policy*. 35: 746-771.
- Lochner L. (2004). Education, work and crime: a human capital approach. *International Economic Review*. 45:811-843.
- Lu, R., Willits, D., Stohr, M. K., Makin, D., Snyder, J., Lovrich, N., ... Hemmens, C. (2019). The cannabis effect on crime: Time-series analysis of crime in Colorado and Washington State. *Justice Quarterly*.
- Magaloni, B., Franco-Vivanco, E., y Vanessa Melo (2020). *American Political Science Review* 114: 552 - 72.
- Maher, L., y Dixon, D. (2018). The Cost of Crackdowns: Policing Cabramatta's Heroin Market. *Current Issues in Criminal Justice*.
- Makin, D. A., Willits, D. W., Wu, G., DuBois, K. O., Lu, R., Stohr, M. K., ... Lovrich, N. P. (2019). Marijuana legalization and crime clearance rates: Testing proponent assertions in Colorado and Washington State. *Police Quarterly*.
- Mazerolle, L., Soole, D. W., y Rombouts, S. (2006). Street-Level Drug Law Enforcement: A Meta-Analytical Review. *Journal of Experimental Criminology*.
- Mazerolle, L., Soole, D. W., y Rombouts, S. (2007). Disrupting Street-Level Drug Markets. *Crime Prevention Research Reviews* 1.

- Mccall, R. (2019). Does legalizing pot increase crime rates? It hasn't in Colorado and Washington, a study has found. Recuperado de <https://www.newsweek.com/legalizing-pot-increase-crime-rates-colorado-washington-1463622>.
- Mejías, S. A. (2018). Observatorio de redes criminales y tráfico ilícitos del Real Instituto Elcano (vol. Documento de trabajo 4/2018).
- Mesa Varela, S. (2016). Mujeres privadas de libertad por tráfico y transporte de drogas en Uruguay: un análisis antropológico y de género. En: Montealegre Alegría, N. (coord.) *El tiempo quieto*.
- Mesa Varela, S. (2013). Género y redes de microtráfico de drogas. Estudio sobre mujeres privadas de libertad por delitos vinculados al narcotráfico en Uruguay, JND/SND, PPT, Género y microtráfico, en: www.infodrogas.gub.uy
- Mitchell, R., Ariel, B., Firpo, M., Fraiman, R., Del Castillo, R., Hyatt, J., Weinborn, C., Sabo, H. (2018). Measuring the effect of body-worn cameras on complaints in Latin America: the case of traffic police in Uruguay. *Policing*, 41: 510-524.
- Moeller, K., y Hesse, M. (2013). Drug market disruption and systemic violence: cannabis markets in Copenhagen. *European Journal of Criminology*.
- Moody, C. E. (2001). Testing for the Effects of Concealed Weapons Laws: Specification Errors and Robustness. *The Journal of Law and Economics* 44: 799-813.
- Morris, R. G., TenEyck, M., Barnes, J. C., y Kovandzic, T. V. (2014). The effect of medical marijuana laws on crime: Evidence from state panel data, 1990-2006. *PLoS One*.
- Munyo, I., y Rossi, M. (2020). Police-monitored Cameras and Crime. *The Scandinavian Journal of Economics* 122: 1027-1044.
- National Drug Control Strategy (2013). Disponible en https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/ndcs_2013.pdf
- Novak, K. J., Hartman, J. L., Holsinger, A. M., y Turner, M. G. (1999). The effects of aggressive policing of disorder on serious crime. *Policing*.
- Nunn, S., Quinet K., Rowe, K., y Christ, D. (2006). Interdiction Day: covert surveillance operations, drugs, and serious crime in an inner-city neighborhood. *Police Quarterly*.
- OCDE/Banco Mundial (2020). *Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/740f9640-es>

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). Reporte Mundial de Drogas. Disponible en <https://wdr.unodc.org/wdr2020/index.html>.
- Ousey, G. C., y Lee, M. R. (2002). Examining the conditional nature of the illicit drug market-homicide relationship: a partial test of the theory of contingent causation. *Criminology*.
- Pacula, R. L., y Kilmer, B. (2003). Marijuana and crime: Is there a connection beyond prohibition? NBER 10046, DOI 10.3386/w10046
- Pardo, B. (2014). Cannabis policy reforms in the Americas: a comparative analysis of Colorado, Washington, and Uruguay. *International Journal of Drug Policy*.
- Paternain, R., et al. (2008). *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos, tendencias y perspectivas*. Montevideo, Uruguay: Ministerio del Interior y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Performance and Accountability Report (2018). Disponible en <https://www.gao.gov/assets/gao-19-1sp.pdf>.
- Petit, J. M. (2021). *Informe especial y recomendación de dispositivos de prisión domiciliaria asistida para madres con hijos menores a su cargo* (primer documento). Comisionado Parlamentario Penitenciario. Uruguay.
- Phillips, S. W., Wheeler, A., y Kim, D. Y. (2016). The effect of police paramilitary unit raids on crime at micro-places in Buffalo, New York. *International Journal of Police Science & Management*.
- Pinotti, P. (2015). The economic costs of organised crime: evidence from southern Italy. *Econ J*, 125: F203-F232. <https://doi.org/10.1111/ecej.12235>
- PNUD. (2021a). *América Latina y el Caribe: Gobernanza efectiva, más allá de la recuperación*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/america-latina-y-el-caribe--gobernanza-efectiva--mas-alla-de-la-.html
- PNUD. (2021b). *Informe Regional de Desarrollo Humano. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/regional-human-development-report-2021.html>
- Prem, M., Vargas J., y Mejía D. (2021). The rise and persistence of illegal crops: evidence from a naive policy announcement. *Review of Economics and Statistics*. Accepted.

- Queirolo, R., y Repetto, L. (2020). El recrudecimiento de las penas a delitos de estupefacientes y su peso sobre las mujeres. Razones y personas. Recuperado de <http://www.razonesypersonas.com/2020/09/container-position-relative-height-cali>.
- Queirolo, R., Rossel, C., Álvarez, E., y Repetto, L. (2019a). Why Uruguay legalized marijuana? The open window of public insecurity. *Addiction*, 114(7), 1313-1321.
- Queirolo, R., Bowers, J., Álvarez, E, y Repetto, L. (2019b) The impact of marijuana sale at pharmacies on crime. Paper presented at 115th APSA Meeting, August 29-September 1, Washington, DC.
- Ratcliffe, J. H. (2010). The Spatial Dependency of Crime Increase Dispersion. *Security Journal* 23: 18-36.
- Repetto, L. (2014). Regulación del cannabis: ¿ un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23(1), 119-141.
- Ortiz, G. R., y Barriga, O. (2015). Madres narcotraficantes: Las motivaciones de ingreso al narcomundo en mujeres internas en el Centro Penitenciario Femenino de Chillán, Chile. *Revista Punto Género*, (5), pág-42.
- Robles, G., Calderón, G., y Magaloni, B. (2013). Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México . Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Departamento de Investigación y Economista Jefe. IV. Title. V. Series.
- Safranoff, A., y Tiravassi, A. (2018). Mujeres en contextos de encierro en América Latina. Características y factores de riesgo asociados a determinados comportamientos delictivos. (Olson, E. L., Pantzer, R., Bastien-Olvera, G. M., y Dolezal, J., eds.).
- Sampó, C. (2019). El tráfico de cocaína entre América Latina y África Occidental. URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad No. 24, junio-noviembre 2019, pp.187-203 - © RELASEDOR y FLACSO Sede Ecuador ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 ed.
- Schneider, F. (2005). Shadow economies around the world: what do we really know? *European Journal of Political Economy*.
- Schneider, F., y Enste, D. H. (2000). Shadow economies: size, causes, and consequences. *Journal of Economic Literature*.
- Secades-Villa, R., García-Rodríguez, O., Jin, C. J., Wang, S., y Blanco, C. (2015). Probability and predictors of the cannabis gateway effect: A national study. *International Journal of Drug Policy*.

- Shepard, E. M., y Blackley P. R. (2005). Drug enforcement and crime: recent evidence from New York State. *Social Science Quarterly*.
- Shepard, E. M., y Blackley, P. R. (2016). Medical marijuana and crime: Further evidence from the western states. *Journal of Drug Issues*.
- Sherman, L. W. (1990). Police crackdowns: initial and residual deterrence. *Crime and Justice*.
- Sherman, L. W., y Weisburd, D. (1995). General deterrent effects of police patrol in crime 'hot spots': a randomized, controlled trial. *Justice Quarterly*.
- Snyder, R., y Durán-Martínez, A. (2009). Does illegality breed violence? Drug trafficking and state-sponsored protection rackets. *Crime, law and social change*, 52(3), 253-273.
- Song, S. (2019). *Effects of regulation intensity on marijuana black market after legalization* (Master's thesis, Portland State University). PDXScholar.
- Stohr, M., Makin, D., Stanton, D., Hemmens, C., Willits, D., Lovrich, N.,... Wu, G. (2020). An evolution rather than a revolution: Cannabis legalization implementation from the perspective of the police in Washington State. *Justice Evaluation Journal*.
- Sviatschi, M. (2018). Making a narco: childhood exposure to illegal labor markets and criminal life paths, Working Papers 2018-03, Princeton University, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Research Program in Development Studies.
- Tealde, E. (2019). The impact of police presence on drug-trade-related violence. *Economía*, 20: 61-81.
- Trejo, G., y Ley, S., (2018). Why did drug cartels go to war in Mexico? Subnational party alternation, the breakdown of criminal protection, and the onset of large-scale violence. *Comparative Political Studies*, 51(7), 900-937.
- Tuttle, C., (2019). Snapping back: Food stamp bans and criminal recidivism. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(2), 301-327.
- United Nations. (2021). World Drug Report 2021. United Nations publication, Sales No. E.21.XI.8. <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/wdr2021.html>
- Velásquez, A. (2020). The Economic Burden of Crime: Evidence from Mexico. *Journal of Human Resources*, 55(4), 1287-1318.
- Vigna A. (2009). Criminalidad femenina: familia y grupos de pares como ámbitos de socialización. En: Morás, L. E. (comp.) *Nosotros*

- y los otros. Estudios sobre la seguridad en tiempos de exclusión y reclusión*, CIEJ, Montevideo, 119-136.
- Vigna, A. (2012). ¿Cuán universal es la curva de edad del delito? Reflexiones a partir de las diferencias de género y del tipo de ofensa. *Revista de Ciencias Sociales*, 25(31)
- Vilalta, C. J., y Martínez, J. M. (2011). The making of narco bosses: hard drug dealing crimes among mexican students. *Springer Science+Business Media*. 10.1007/s12117-011-9144-y
- Walmsley, R (2017). *World Female Imprisonment List*. 4ª edición. Institute for Criminal Policy Research at Birbeck, University of London.
- Weisburd, D., y Eck, J. E. (2004). What can police do to reduce crime, disorder, and fear? *Annals of the American Academy of Political and Social Science*.
- Werb, D., Rowell, G., Guyatt, G., Kerr, T., Montaner, J., y Wood, E. (2011). Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review. *International Journal of Drug Policy*, 22(2), 87-94.
- White, H. R, y Gorman, D. M. (2000). Dynamics of the drug-crime relationship. *Criminal Justice*
- Williams, A. R. (2020). Cannabis as a gateway drug for opioid use disorder. *The Journal of Law, Medicine and Ethics*.
- WOLA, IDPC, DeJusticia y CIM/OEA (2016), Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cim/docs/WomenDrugsIncarceration-ES.pdf>
- World Prison Brief. Accesible en www.prisonstudies.org.
- Wu, G., Wen, M., y Wilson, F. (2021). Impact of recreational marijuana legalization on crime: Evidence from Oregon. *Journal of Criminal Justice*.
- Wu, G., Boateng, F. D., y Lang, X. (2020). The spillover effect of recreational marijuana legalization on crime: Evidence from neighboring states of Colorado and Washington State. *Journal of Drug Issues*.
- Yashar, D. J. (2018). *Homicidal ecologies: illicit economies and complicit states in Latin America*. Cambridge University Press.

PNUD Uruguay
Paraguay 1470 - Piso 5 - CP: 11100
Montevideo, Uruguay
Tel: (598) 2909 38 06
www.uy.undp.org