

EL CRECIMIENTO DE LA VIOLENCIA EN LOS MERCADOS DE DROGAS

EL CASO DE URUGUAY (2012-2019)

Marcos Baudean y Fanny Rudnitzky

Resumen

El año 2018 fue especialmente violento en Uruguay; se llegó a la cifra inédita de 11,8 homicidios cada 100.000 habitantes. Cerca de la mitad de estos homicidios estuvieron vinculados al conflicto criminal y se presume que entre ellos una parte considerable se vinculó al mercado de drogas. Este estudio se propuso identificar factores endógenos y exógenos al mercado que incidieron sobre los niveles de violencia entre grupos vinculados a la distribución de drogas. El estudio aporta una mirada de los mercados de drogas como sistemas de integración complejos, en los que las acciones de un actor tienen repercusiones en todas las interacciones del sistema.

Palabras clave: mercados de drogas, violencia, presión policial, microtráfico.

Abstract

The growth of violence in the drug markets. The case of Uruguay (2012-2019)

The year 2018 was a particularly violent year in Uruguay, reaching an unprecedented figure of 11.8 homicides per 100,000 inhabitants. Nearly half of these homicides (47%) were linked to the criminal conflict and it is presumed that a considerable part of these is linked to the drug market. This study aimed to identify endogenous and exogenous factors to the market that affect the levels of violence between groups linked to the distribution of drugs. The study provides a look at drug markets as a complex integration system, in which the actions of one actor have repercussions on all interactions in the system.

Keywords: drug markets, violence, police pressure, micro-trafficking.

Resumo

O crescimento da violência nos mercados de drogas. O caso do Uruguai (2012-2019)

O ano de 2018 foi particularmente violento no Uruguai, atingindo uma cifra inédita de 11,8 homicídios por 100.000 habitantes. Quase a metade desses homicídios (47%) esteve ligada ao conflito criminoso e presume-se que parte considerável destes esteja ligada ao mercado de drogas. Este estudo teve como objetivo identificar fatores endógenos e exógenos ao mercado que afetam os níveis de violência entre grupos ligados à distribuição de drogas. O estudo traz um olhar para o mercado de drogas como um sistema complexo de integração, no qual as ações de um ator repercutem em todas as interações do sistema.

Palavras-chave: mercado de drogas, violência, pressão policial, microtráfico.

Marcos Baudean: Máster en Políticas Públicas, Universidad ORT Uruguay, y licenciado en Sociología, Universidad de la República. Catedrático en la Universidad ORT Uruguay.
ORCID iD: 0000-0001-5653-1714

Email: marcos.baudean@gmail.com

Fanny Rudnitzky: Licenciada en Sociología, Universidad de la República. Docente en la Universidad ORT Uruguay.

ORCID iD: 0009-0002-2736-9281

Email: fannyrudnitzky@gmail.com

Recibido: 03/03/2023.

Aprobado: 29/05/2023.

Introducción

El año 2018 fue un año especialmente violento en Uruguay; se llegó a la cifra inédita de 414 homicidios (11,8 homicidios cada 100.000 habitantes). Los homicidios vinculados al conflicto criminal llegaron prácticamente al 50% del total de homicidios en el país, según datos del Ministerio del Interior.

Esta escalada de violencia se enmarca en un contexto de cambios en los mercados de drogas locales. El evento que marcó el período es la regulación del consumo de cannabis (recreativo, medicinal e industrial) en 2013. Una hipótesis que se manejó tanto desde los hacedores de política como desde la comunidad académica nacional e internacional es que la regulación del cannabis, al afectar la sustancia ilegal más consumida en el país, podía generar estrangulamientos¹ en el mercado de drogas y promover así una mayor disputa por territorios entre los grupos de crimen organizado encargados de la distribución de drogas (Baudean *et al.*, 2014). La hipótesis establecía que si el mercado legal de cannabis desplaza al ilegal este último disminuirá en número de consumidores y volumen de ventas. Esta reducción en el mercado de cannabis ilegal provocaría, en el corto plazo, un aumento de los homicidios sistémicos.² En el largo plazo, la presencia y actividad del narcotráfico debería disminuir y el número de homicidios sistémicos vinculados a disputas entre pandillas debería reducirse.

Entre 2017 y 2019 se hicieron varios estudios que intentaron dar soporte empírico a la hipótesis del estrangulamiento como factor relevante en el crecimiento del conflicto dentro de los mercados de drogas entre organizaciones criminales. Al menos entre 2014 y 2019 no hubo indicios de un efecto de estrangulamiento, porque el narcotráfico logró mantener una posición dentro del mercado de cannabis (Junta Nacional de Drogas, 2019a; Baudean, 2021; Álvarez, Repetto y Queirolo, 2022). En el curso de estos trabajos de investigación descubrimos evidencia que apunta hacia explicaciones alternativas al crecimiento del conflicto criminal: dinámicas de mercado que incentivan el conflicto y la violencia en los mercados de drogas; la política seguida por la policía al centrar su combate a la distribución de drogas en el microtráfico (Baudean, 2021; Junta Nacional de Drogas, 2019a).

Pretendemos contribuir con este artículo, entonces, a generar interés en el papel que factores de mercado (como la alta difusión del crédito para ingresar a él) y factores relacionados con la política pública tienen en la evolución del conflicto criminal.

1 Esta hipótesis fue desarrollada en el contexto de tres seminarios organizados por Monitor Cannabis Uruguay y la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR) a lo largo de 2014, en los que participaron investigadores nacionales y destacados investigadores internacionales, como Peter Reuter y Mark A. R. Kleiman.

2 Homicidios sistémicos son aquellos cometidos entre miembros de grupos de crimen organizado (Goldstein, 1985).

Estructura, organización y barreras al ingreso de los mercados de drogas

Son frecuentes los estudios que caracterizan el flujo de la droga desde que ingresa al país consumidor hasta que llega a manos del cliente final como un árbol invertido (Caulkins *et al.*, 2016; Pearson y Hobbs, 2001; Densley *et al.*, 2018; Levitt y Venkatesh, 2000). A lo largo de este proceso se van ampliando exponencialmente los actores que intervienen en la cadena de tráfico, que van desde los importadores hasta los revendedores que entran en contacto con el cliente final, pasando por revendedores multikilo y mayoristas (Caulkins *et al.*, 2016).

Las variaciones en la cantidad de participantes involucrados en cada etapa se relacionan con las dificultades y barreras a la entrada asociadas a esa etapa de la comercialización. El cruce de fronteras requiere de mayores habilidades y mayor grado de organización y financiación que la reventa al consumidor final. Aunque esta situación se vuelve menos pronunciada cuando el tráfico es regional, dado que los controles fronterizos son menores y, consecuentemente, también lo son la logística y la especialización requeridas para atravesarlos (Bergman, 2018a).

Al momento de caracterizar los tipos de lazos que unen a las personas involucradas en el negocio de las drogas la literatura especializada ofrece dos imágenes predominantes.

Algunos estudios, centrados mayormente en Europa y Estados Unidos, presentan una descripción más próxima a la imagen de un mercado atomizado llevado a cabo por emprendedores independientes que se asocian con fines específicos y cuyo principal activo es la información. Estos mercados presentan bajas barreras a la entrada, con una lógica de crédito que permite la compra de mercancías incluso sin haber acumulado un gran capital inicial (Reuter, 1986; Reuter y Haaga, 1989). También es característica de estos mercados abiertos la multiplicidad de proveedores que suele tener un revendedor: no es habitual que existan relaciones de exclusividad (Reuter y Haaga, 1989; Densley *et al.*, 2018; Matrix Knowledge Group, 2007; Tzvetkova *et al.*, 2016).

Otros estudios, principalmente centrados en Latinoamérica y el Caribe, describen mercados que se asemejan más a la imagen de un negocio gestionado por organizaciones delictivas multirrubro, cuyo principal activo es el uso de la fuerza. Esto es característico de países exportadores como México y Colombia, pero también ha sido registrado en países consumidores. Ejemplo de ello son las organizaciones criminales que controlan los mercados de drogas en Río de Janeiro y en Rosario (Bergman, 2018a).

Este tipo de organizaciones adquiere un carácter territorial, disputando al Estado el monopolio de la violencia en los territorios que controlan. De Oliveira Muiz y Nunes Dias (2022) apuntan la pertinencia de sustituir la expresión “crimen organizado” por “dominio armado”, para enfatizar su

asociación con la noción de gobierno criminal y su disputa por la soberanía territorial frente a un Estado ausente con el que entabla vínculos. Garzón (2016), por su parte, pone foco en la debilidad del Estado como un punto clave para explicar la organización criminal y la mayor prevalencia de violencia criminal en América Latina.

Estos grupos criminales con enclave territorial suelen concentrarse en aquellos puntos donde el Estado presenta mayor debilidad y la economía es menos próspera, volviendo la demanda de trabajo vinculada al comercio ilícito de drogas más atractiva (Leggett, Jaitman y Mejía Guerra, 2017; Bergman, 2018b). El enclave territorial de estos grupos resulta clave en un contexto regional (Bergman, 2018b) y local (Borrás, 2019) caracterizado por una segmentación territorial persistente.

Otra característica de los grupos organizados es su creciente complejidad técnica y organizativa y la tendencia a la diversificación tanto de los tipos de drogas como de los tipos de delitos en los que incurrir (EMCDDA, 2016; Kilmer *et al.*, 2010; Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia y Fundación Ideas para la Paz, 2016; Bergman, 2018a).

La violencia en los mercados de drogas

Diversas investigaciones dan cuenta de un componente sistemático de violencia en los mercados ilegales de drogas, asociado a la inaccesibilidad a mecanismos no violentos de resolución de conflictos (Goldstein, 1985; Reuter y Haaga, 1989; Jacques y Allen, 2015).

En ocasiones la violencia puede presentarse como el único mecanismo posible para resolver disputas tanto intraorganizacionales como interorganizacionales. A modo de ejemplo, Reuter (1986) identifica como posibles desencadenantes de la violencia: las disputas entre grupos de traficantes por el mercado (violencia competitiva), las discrepancias en la interpretación de los términos de un acuerdo (violencia no competitiva), las disputas por la movilidad vertical dentro de una misma organización (faccionalismo y disciplina del empleador) y el control de los consumidores. Jacques y Allen (2015), por su parte, distinguen entre la violencia depredadora (orientada a hacer crecer el negocio propio) y la violencia vengativa (orientada a restituir los bienes o el prestigio “robados” por los competidores).

Algunos estudios también dan cuenta del uso de violencia o amenaza de violencia como mecanismo para cooptar nuevos integrantes para el tráfico y distribución de drogas (Caulkins, Burnet y Leslie, 2009; Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia y Fundación Ideas para la Paz, 2016; Garzón, Wilches y Bernal, 2017) o para prevenir actos de resistencia de la comunidad frente a la instalación de una práctica ilegal en su zona de residencia (Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia y Fundación Ideas para la Paz, 2016; Garzón, Wilches y Bernal, 2017).

En el contexto latinoamericano, la presencia del crimen organizado vinculado al comercio de drogas, ya sea a nivel del control de las rutas de comercio o del control de pequeños territorios de distribución, es uno de los determinantes más citados para explicar los altos niveles de violencia en la región. Este factor se potencia como detonante de la violencia en la interacción con factores estructurales de desigualdad y pobreza, factores institucionales asociados a sistemas de justicia ineficientes y factores de riesgo, como la alta prevalencia de armas de fuego (Cano y Rojido, 2017; Bergman, 2018b; Leggett, Jaitman y Mejía Guerra, 2017; Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia y Fundación Ideas para la Paz, 2016; Garzón, Wilches y Bernal, 2017).

Bergman (2018b) distingue diferentes escenarios para el caso latinoamericano, diferenciando entre aquellos países donde predomina un equilibrio con bajos niveles de criminalidad y aquellos donde predomina un equilibrio con altos niveles de criminalidad. En el primer caso los tipos de violencia asociados al conflicto criminal son de baja escala, habitualmente asociados a la venta callejera o eventualmente a disputas territoriales por transporte, distribución y tráfico. En el segundo caso la violencia escala y se asocia a la diversificación del negocio delictivo en manos de una misma organización y a los conflictos entre organizaciones criminales y autoridades locales (Bergman, 2018a, 2018b).

Los países del Cono Sur han logrado mantener ciertos niveles de control sobre la violencia asociada al tráfico de drogas debido a: 1) el menor tamaño del negocio; 2) la menor presencia de antecedentes de conflictos violentos, particularmente en áreas rurales; y 3) la mayor capacidad de las fuerzas policiales. Bergman entiende que para estos países evitar o controlar la diversificación de las organizaciones criminales es uno de los principales desafíos, en tanto que una vez instalado un equilibrio con altos niveles de criminalidad el retorno a bajos niveles de criminalidad se vuelve altamente complejo (Bergman, 2018a).

Precipitadores de violencia en los mercados de drogas

Sin desconocer el componente de violencia sistémica, diversos estudios presentan casos donde la violencia no se manifiesta como una práctica necesaria para la subsistencia de los mercados de drogas, aunque sí encuentran que la violencia es una respuesta frecuente frente a disrupciones en el funcionamiento habitual del mercado (Pearson y Hobbs, 2001; Reuter, 1986; Moroselli, 2001; Reuter y Haaga, 1989; Dorn, Levi y King, 2005).

Los cambios en los ciclos económicos, el *enforcement*, la despenalización y la regulación son algunos de los factores que pueden alterar el normal funcionamiento de estos mercados.

La mayoría de los estudios sobre el impacto de los cambios económicos sobre el consumo de drogas reportan un comportamiento anticíclico (Nagelhouta *et al.*, 2017; Dom *et al.*, 2016; Arkes, 2011, Bretteville-Jensen, 2011).

Este se explica por un aumento en los factores de riesgo: un aumento en los niveles de estrés provocados por la crisis económica y el desempleo se asocia a un mayor consumo de drogas (Nagelhouta *et al.*, 2017).

No obstante, no es claro en qué medida estos cambios en el consumo pueden impactar sobre el mercado. Por un lado, el grueso de la demanda es producida por los consumidores de alta frecuencia que difícilmente alteren su consumo en el corto plazo (Caulkins, 2011): se estima que entre el 20% y el 25% de los consumidores de drogas ilegales son responsables por entre el 70% y el 80% de la demanda de estas sustancias (Bergman, 2018a). Por otro lado, más allá de un aumento en la prevalencia del consumo, no es claro el impacto de los ciclos económicos sobre los cambios en las pautas de consumo ni cómo estos podrían generar disrupciones en el mercado de drogas.

En su estudio sobre criminalidad en América Latina, Bergman (2018b) refiere a la paradoja latinoamericana para dar cuenta del contraintuitivo aumento de la inseguridad pública en un contexto de prosperidad económica, disminución de la pobreza y consolidación democrática. En su estudio identifica el crecimiento económico de la región como uno de los factores asociados al aumento en la criminalidad: la prosperidad económica contribuyó al crecimiento de los mercados ilegales, que, sumado a la debilidad de los gobiernos para combatir el crimen, produjo un aumento de la inseguridad.

Otro factor muy estudiado con relación a la violencia en los mercados de drogas es la aplicación de leyes criminalizantes sobre estos mercados (*enforcement*).

Werb *et al.* (2011) analizan los resultados de 15 evaluaciones de impacto de la persecución policial sobre el aumento de la violencia y encuentran que 14 revelan una asociación positiva. El mecanismo propuesto para explicar esta regularidad constatada es que con el reforzamiento de la acción policial y la consecuente eliminación de varios actores del mercado se abre un vacío para el ingreso de nuevos actores, que disputarán de forma violenta la apropiación de los espacios de mercado que quedaron vacantes (Werb *et al.*, 2011).

En esta línea Jacques y Allen (2015) señalan que la persecución policial:

1. Aumenta la proporción de “falsos” vendedores (los vendedores más confiables, que son los que realizan mayor cantidad de transacciones, son más fácilmente excarcelables, abriendo espacio para la aparición de falsos vendedores, que al engañar a sus clientes desencadenan mayor cantidad de actos vengativos).
2. Acelera el tiempo de las transacciones (generando que los vendedores tengan menos tiempo de contar y verificar el dinero recibido y los consumidores menos tiempo de evaluar la calidad del producto recibido, y que emerjan en el negocio personas dispuestas a aprovecharse de esta situación para generar engaños, pudiendo desencadenar esto actos de violencia vengativa).

3. Genera cierta paranoia entre quienes están involucrados en el negocio, que van a tender a buscar y encontrar delatores (soplones o informantes) entre sus pares y a tomar acciones en consecuencia.

Un análisis de Boyum, Caulkins y Kleiman (2011) señala también los efectos indirectos del reforzamiento policial sobre los niveles de violencia y criminalidad, argumentando que el uso de represión indiscriminada genera condiciones propicias para fortalecer el control de las organizaciones criminales y la desconfianza en las instituciones por parte de la población, con la consecuente baja en los niveles de denuncia. También el encarcelamiento de criminales por delitos asociados a drogas contribuye al aumento en los crímenes no vinculados a drogas, considerando el impacto de la prisión sobre las posibles trayectorias futuras de estas personas (Boyum, Caulkins y Kleiman, 2011; Ciapessoni, 2019).

Por su parte, (Garzón, 2016) también evidencia los efectos nocivos de la aplicación de leyes antidrogas sobre el propio accionar policial, que concentra las detenciones en delitos menores, tiende a focalizar en poblaciones vulnerables y se expone a mayores niveles de corrupción y a un uso desmedido de la fuerza.

Finalmente, las recientes experiencias de regulación del cannabis en Uruguay, Canadá y los estados de Colorado y Washington, en Estados Unidos, permiten el desarrollo de investigaciones, aún incipientes, de evaluación de su impacto sobre los mercados ilegales de drogas y específicamente sobre los niveles de violencia asociados a estos. La literatura centrada en los casos de Colorado y Washington evidencia que la regulación del cannabis recreativo no erradica los mercados ilegales en un corto plazo (Colorado Department of Public Safety, 2016; Caulkins *et al.*, 2016), pero sí parecería tener un impacto negativo sobre los niveles de violencia en las ciudades en las que se aplica o específicamente en los barrios en los que se distribuye el cannabis legal (Brinkman y Mok-Lamme, 2017; Zanella, 2017).

Tampoco existen evidencias contundentes acerca del efecto que la regulación pueda tener en los grupos de crimen organizado cuya actividad delictiva excede el comercio de cannabis. La pérdida de ganancia de estas organizaciones por la venta del cannabis puede conducir a un debilitamiento de la organización o a una diversificación de las actividades criminales para compensar las pérdidas de ingresos por cannabis (Kilmer *et al.*, 2010; Gavrilov, Kamadaz y Zoutmanx, 2017).

Método

La producción de conocimiento en torno a los mercados de drogas está limitada por las dificultades para acceder a evidencias empíricas sobre prácticas desarrolladas en contextos de ilegalidad. A efectos de sortear estas limitacio-

nes, este estudio, de carácter exploratorio, articula fuentes primarias y secundarias, y combina datos cuantitativos y cualitativos.

Entre 2015 y 2019 los responsables de este artículo participaron en investigaciones en el marco del trabajo de Monitor Cannabis Uruguay y de estudios específicos de la Junta Nacional de Drogas (JND). Durante esos años se hicieron múltiples entrevistas en profundidad semiestructuradas a policías, operadores del Poder Judicial y personas privadas de libertad por violación de leyes de drogas.

Para este artículo se sistematizaron 27 de dichas entrevistas a privados de libertad, policías, personal técnico del Ministerio del Interior y operadores judiciales. Las entrevistas fueron seleccionadas en función de su riqueza informativa y también en función del criterio de diversificación, que buscó triangular los discursos de actores ubicados en diferentes puntos del conflicto criminal. Este tipo de triangulación de la información es una estrategia metodológica valorada en el campo de estudios de crimen organizado y política de drogas (Reuter, 1986; Reuter y Haaga, 1989; Reuter, 2014).

A continuación, en la tabla 1 se presenta una descripción de las entrevistas empleadas en la investigación.

Tabla 1. Muestra de entrevistas con todos los actores

Segmento	Subsegmento	Cantidad	Año(s)
Personas privadas de libertad	Personas vinculadas a pequeños grupos de crimen organizado	2	2018
	Distribuidor minorista	1	2018
	Transportista (4 montevideanos, 2 residentes en el Chuy, un ciudadano paraguayo)	6	2018
	Depósito	1	2018
	Víctima de extorsión	1	2018
Policía Nacional	Director de Policía Nacional	1	2017
	Director de Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas (DGRTID)	3	2017, 2018, 2019
	Analista Unidad de Análisis Criminal	2	2017, 2019
	Investigadores con tres años o más de servicio en la DGRTID (Brigada o Información).	5	2018, 2019
Guardia Republicana	Jefe de Zona Operativa n.º 3	1	2019
Observatorio de Violencia y Criminalidad	Director	1	2018
	Analista	1	2019

Segmento	Subsegmento	Cantidad	Año(s)
Fiscalía	Fiscales en casos de crimen organizado y drogas	2	2018, 2019

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas.

En las entrevistas seleccionadas se trataron tres grandes temas: la comprensión de la dinámica del mercado de drogas (marihuana, cocaína y pasta base) posregulación del cannabis; las facilidades y los obstáculos al ingreso al mercado ilegal de venta de drogas; y el conflicto criminal y sus fuentes. Las entrevistas duraron entre 40 y 60 minutos y se realizaron en el lugar de trabajo de la persona o en la prisión (en el caso de privados de libertad).

Las entrevistas fueron transcritas e ingresadas al programa Atlas.ti y fueron analizadas con el objetivo de profundizar en las fuentes del conflicto criminal. Para ello se elaboraron 55 códigos, fundamentados en 119 citas. Los códigos se agruparon en 5 familias (acción policial, conflicto criminal, delitos relacionados con mercados de drogas, distribución de drogas y mercados drogas: características y funcionamiento), que fueron analizadas temáticamente con el objetivo de encontrar formas de estructuración de los actores del mercado ilegal de drogas, dinámicas de los mercados que producen conflicto entre los actores, el accionar policial y sus eventuales consecuencias en el relacionamiento entre actores.

La información proveniente de entrevistas fue contextualizada y enriquecida con datos estadísticos provenientes del Ministerio del Interior, del Poder Judicial y de la JND (Encuestas de Consumo de Drogas en Hogares, desde 2001 a 2018).³ Para orientar la indagación, así como para controlar la

3 En todos los casos se trata de encuestas nacionales realizadas por el Observatorio Uruguayo de Drogas (OUD), de la JND. Agradecemos a las autoridades del OUD habernos facilitado las bases de datos. A continuación, caracterizamos cada encuesta: La Tercera Encuesta Nacional de Prevalencia del Consumo de Drogas se relevó en las viviendas que seleccionó la Encuesta Continua de Hogares (ECH) para el bimestre noviembre-diciembre de 2001. El universo de estudio estuvo conformado por todas las personas de 12 a 64 años, residentes en ciudades uruguayas de más de 5.000 habitantes. Se relevaron 2382 casos. La Cuarta Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas fue ejecutada por la empresa Equipos Mori en 2006. El universo de estudio fueron personas de entre 12 y 65 años al momento de la realización de la encuesta, residentes en localidades urbanas de más de 10.000 habitantes de todo el país. El marco muestral se construyó con base en la información del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2004. Se relevaron 7000 casos. La Quinta Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas fue ejecutada por la empresa Radar en 2011. El universo de estudio fueron personas de entre 15 y 65 años al momento de la realización de la encuesta, residentes en localidades urbanas de más de 10.000 habitantes de todo el país. El marco muestral se construyó con base en la información del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2004. Se relevaron 5000 casos. La Sexta Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas fue ejecutada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2014. El universo de estudio fueron personas de entre 15 y 65 años al momento de la realización de la encuesta, residentes en localidades urbanas de más de 10.000 habitantes de todo el país. El marco muestral se construyó con base en la información del Censo Nacional de Población,

interpretación de datos, se recurrió a la revisión de la literatura sobre mercados de drogas y violencia. La revisión de literatura apuntó a dos tópicos: caracterización de la estructura de los mercados de drogas y violencia en los mercados de drogas (tipos de violencia, condiciones de estabilidad y cambio en la violencia). Se realizaron búsquedas en portales de revistas científicas: Journal Citation Reports, Scopus, Jstor, Science direct. Entre 2017 y 2019 se consultó a especialistas por temas específicos: Beau Kilmer (casos de legalización), Peter Reuter (consumo de drogas y ciclo económico) y Jonathan Caulkins (estructura del mercado de drogas). Estas consultas se realizaron por motivos variados: obtener referencias sobre temas muy específicos que en la revisión no aparecían tratados con profundidad (ciclo económico y consumo, por ejemplo), chequear que fenómenos emergentes en las entrevistas estuvieran presentes o no en otros casos de legalización del cannabis y preguntas específicas que surgían en el análisis de los datos.

Por último, se utilizó información proveniente de la prensa debido a que en algunos datos relevantes (cierres de bocas de expendio de drogas, por ejemplo) aparece información en la prensa que no es publicada de manera sistemática por las oficinas estatales a cargo. Tres medios fueron revisados: *El Observador*, *El País* y *La Diaria*. Las siguientes claves de búsqueda fueron las más empleadas: “bocas droga”, “conflicto criminal”, “homicidios drogas”, “ajuste de cuentas”, “venganza drogas”, “mercados de drogas”, “marihuana”, “cocaína”, “pasta base”. Las búsquedas abarcaron los años 2016 a 2022. Sin embargo, no se hizo una revisión sistemática de prensa. Se buscó ampliar temas detectados en las entrevistas, así como chequear que descripciones obtenidas en entrevistas fueran consistentes con lo que los periodistas describen en notas sobre bocas de drogas, accionar policial y conflicto criminal.

Alcance y limitaciones del estudio

El estudio es de naturaleza exploratoria, por lo que, antes que llegar a afirmaciones concluyentes sobre el problema de investigación, busca generar hipótesis que puedan explorarse en futuros estudios. Debido a la naturaleza exploratoria de este trabajo, la lectura del material empírico recolectado se hizo a la luz de los conocimientos y teorías establecidas. En este sentido, si hay afirmaciones sobre el conflicto criminal y los fenómenos que podrían estar promoviendo su intensificación en los últimos diez años en Uruguay, son afirmaciones basadas en la idea de buscar la “causa más probable” (Wes-

Hogares y Vivienda de 2011. Se relevaron 4355 casos. La Séptima Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas fue ejecutada por el INE en 2018. El universo de estudio fueron personas de entre 15 y 65 años al momento de la realización de la encuesta, residentes en localidades urbanas de más de 10.000 habitantes de todo el país. El marco muestral se construyó con base en la información del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2011. Se relevaron 4177 casos.

ton, 2005), es decir, aquella que aparece como más probable en función del conocimiento disponible (y obtenido a través de la revisión bibliográfica).

La evidencia que se presenta no es concluyente, solo muestra la existencia de indicios que podrían ser interpretados como una señal de que tanto algunas dinámicas particulares de mercado como el énfasis en el control del microtráfico generan problemas (como endeudamiento, necesidad de comunicar que se está trabajando para recuperar el dinero, fragmentación en la distribución) que constituyen incentivos para el conflicto entre personas y grupos, desembocando en rivalidades que terminan en homicidio, venganza y más homicidios.

Los hechos: crecimiento de los homicidios en los mercados de drogas

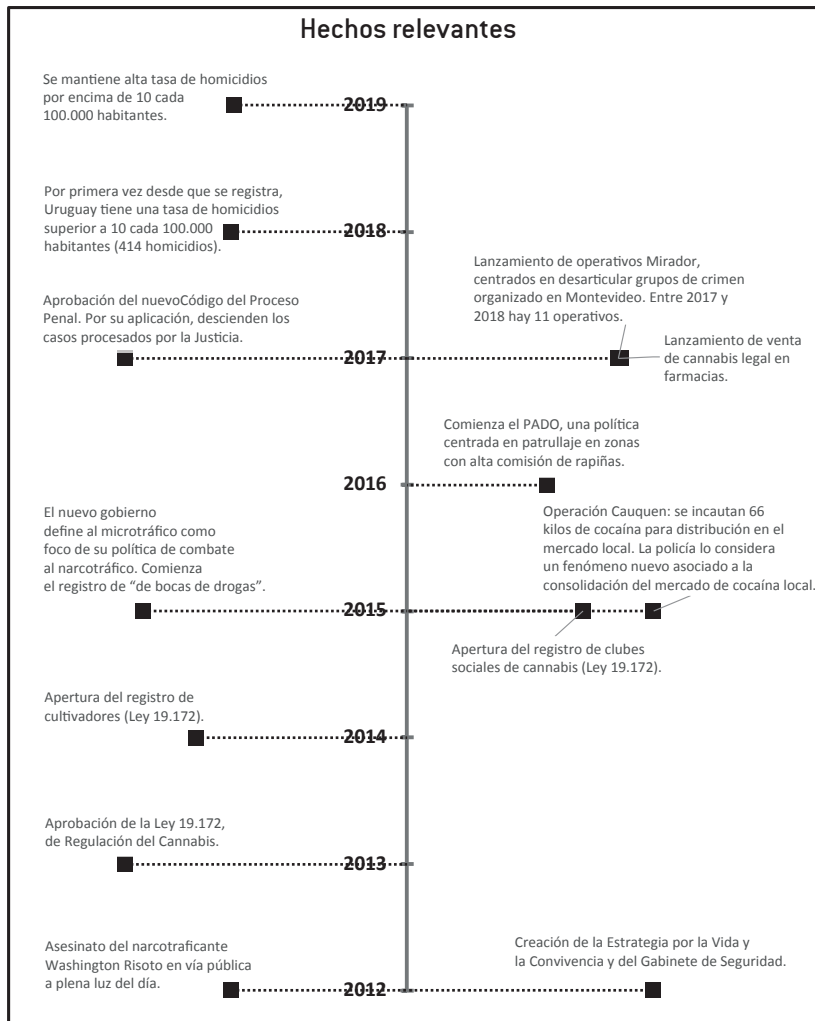
En Uruguay y Argentina, la primera década del siglo XXI fue un momento de cambio en los mercados de drogas. Dichos cambios estuvieron signados por la crisis económico-financiera de 2001-2002, que habilitó la difusión de sustancias altamente tóxicas, de consumo intenso para quienes desarrollan un consumo problemático y de bajo precio por dosis. El paco o pasta base creció en los barrios populares de las grandes ciudades en ambos márgenes del Río de la Plata. El negocio del paco o pasta base se sumó a los de la marihuana y la cocaína, que ya estaban establecidos.

Con el crecimiento de la economía y la mejora de los ingresos de la población a partir de 2004 (aproximadamente), el consumo de drogas, así como de otros productos ilegales o provenientes de hurtos y rapiñas, creció en la población. Se consolidó en estos años una economía ilegal que hundió sus raíces en territorios específicos (generalmente los barrios más pobres y vulnerables de las grandes ciudades), que se nutrían de una fuerza de trabajo joven que tempranamente quedaba desafiada de la educación y el mercado formal de trabajo y era reforzada por el crecimiento de la población privada de libertad en los principales centros carcelarios. Al mismo tiempo, muchas personas encontraban en los diferentes niveles de la cadena de distribución y venta de pasta base, cocaína y marihuana una forma de sustento o de mejoría económica (Suárez *et al.*, 2014; Burzaco y Berensztein, 2014; Bergman, 2018b).

En la figura 1 se presenta una línea histórica que resume los principales hechos que, desde la perspectiva de este estudio, se entiende que están relacionados con el problema de investigación.

En Uruguay, la primera década del siglo XXI experimentó la consolidación de una política de combate al narcotráfico focalizada en impedir que cárteles internacionales asentaran su operativa en el país (Ladra, 2021).

Figura 1. Línea de tiempo con los principales hechos vinculados al mercado de drogas y al negocio del narcotráfico



Fuente: Elaboración propia.

El año 2012 marca un evento especial: el narcotraficante Washington “Bocha” Risoto fue asesinado a plena luz del día en la calle por sicarios. Este crimen y otros relacionados con la competencia en los mercados de drogas, así como la alta fragmentación de la distribución en zonas acotadas de la ciudad, alertaron a la Policía y las autoridades.⁴ Fruto de la política seguida

4 Entrevistas a director de Policía Nacional (2017), director de DGRITID (2017-2019) y analista de Unidad de Análisis Criminal (2017-2019).

en años anteriores, en las cárceles uruguayas había traficantes extranjeros que entraron en contacto con delincuentes locales, quienes empezaron a vislumbrar el potencial que tenía dedicarse al tráfico de drogas. Este hecho, sumado a homicidios extremadamente violentos, generó movilizaciones por seguridad en 2012 y el presidente Mujica decidió reunir a un comité interministerial al que llamó Gabinete de Seguridad (integrado por los ministerios de Interior, Defensa, Desarrollo Social, Relaciones Exteriores, Salud y Educación y Cultura). Este gabinete elaboró el borrador de una estrategia, considerada integral, dirigida a disminuir los crímenes violentos en el país (Garat, 2014; Musto, 2017; Müller, Sienna y Draper, 2017). La regulación del cannabis surgió de este documento, entre otras medidas.

A partir de 2012 los homicidios comenzaron a aumentar en forma sistemática. Según un reconocido criminólogo del Ministerio del Interior, el crecimiento de los homicidios

es la novedad criminológica más importante que ha visto el país en los últimos tiempos. Los homicidios en Uruguay se caracterizaron históricamente por ser muy estables, por mantenerse durante mucho tiempo en un nivel muy bajo para el contexto regional. Durante muchos años la tasa de homicidios se situó entre 7 y 8 cada 100.000 habitantes. Pero en 2012 por primera vez se produjo una inflexión en esa curva, que hasta ese momento era plana, y los homicidios registraron una suba. Y no se detuvo allí. En 2015 tuvimos otro escalón. Y en 2018 nuevamente. (Haberhorn, 2022)

En la tabla 2 puede verse la evolución. Los homicidios catalogados como “conflicto entre criminales” y que mayormente, de acuerdo con las autoridades, están relacionados a los mercados de drogas, pasaron de 29% en 2012 a 50% en 2019. La clasificación de homicidios es realizada por el Observatorio de Criminalidad y Violencia del Ministerio del Interior con base en información policial del caso. Según narró un funcionario de dicho Observatorio, se toma un conjunto de indicadores para definir si el homicidio es debido a un conflicto criminal:

En general, la literatura plantea que la presencia de armas de fuego es un indicador de este tipo de homicidios, así como del grado de planificación o premeditación. El historial de las víctimas de haber participado anteriormente como víctimas o como autores de otros hechos violentos, eso también se considera como indicador de este tipo de homicidio. Tomando ese conjunto de indicadores es que se puede identificar el incremento en la cantidad de homicidios de esta clase que, hasta el año 2010-2011, eran prácticamente inexistentes. Ahora se ven en Montevideo, pero se están extendiendo al interior de forma bastante clara. (Entrevista a analista del Observatorio de Violencia y Criminalidad, 2019)

Tabla 2. Homicidios por motivo/circunstancia precipitante. Total país (2012-2019)

Año	2012	2013	2014	2015	2017	2018	2019
Cantidad homicidios	267	260	268	293	284	421	394
Tasa de homicidios cada 100.000 habitantes	7,8	7,6	7,8	8,5	8,1	12,0	11,2
Conflictos entre criminales y ajustes de cuentas	29%	31%	35%	37%	45%	47%	50%
Rapiña/copamiento/hurto	14%	23%	17%	19%	13%	11%	12%
Violencia intrafamiliar	17%	17%	18%	18%	13%	12%	14%
Altercados espontáneos	18%	12%	17%	11%	16%	12%	10%
Otros motivos	8%	6%	5%	6%	5%	3%	4%
Motivo desconocido	14%	11%	8%	10%	8%	15%	9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* Para el año 2016 el Observatorio no presentó clasificación de homicidios en su informe. Ese año hubo 268 homicidios y una tasa de 7,7 cada 1000.000 habitantes. Los datos recogen todas las denuncias de homicidios que fueron registradas por la policía. No son datos muestrales, por tanto, no se presenta test de significación.⁵ Fuente: Observatorio de Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior. Reportes anuales.

Otros indicadores muestran características de la evolución de los homicidios que, según la literatura y la opinión de quienes trabajan en diferentes ámbitos de la Policía Nacional, pueden estar relacionadas con el conflicto criminal.⁶ Sin embargo, la relación precisa que estos datos tienen con el conflicto criminal deberá ser confirmada por futuras investigaciones.

A partir de 2012 los homicidios con arma de fuego pasaron a ser mayoritarios, ubicándose desde entonces en entre 60% y 70% de los homicidios.

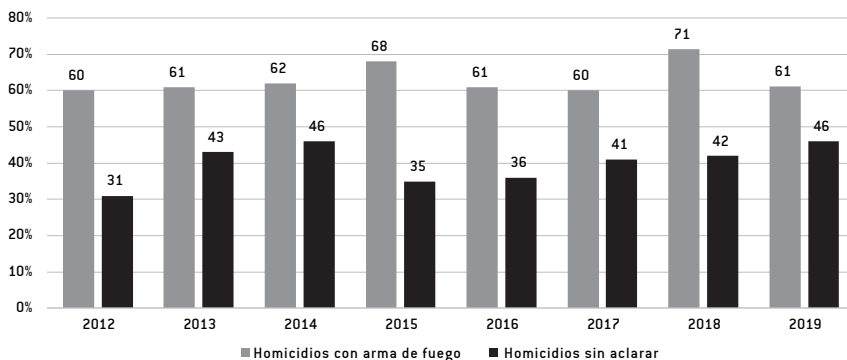
5 En el informe sobre homicidios del Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad, los homicidios se definen como “la muerte infligida a una persona en forma intencional e ilegal, por otra u otras. Se excluyen, pues, las muertes causadas por negligencia, suicidio o accidente, así como los decesos que son fruto de actos de funcionarios policiales en cumplimiento de la ley o de acciones realizadas por civiles en legítima defensa” (2019, p. 2). La definición anterior es consistente con la que emplean la mayoría de los organismos internacionales, por ejemplo la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019), y de los cuerpos de Policía del mundo. Por tal motivo, su empleo facilita la realización de comparaciones internacionales que revisten considerable importancia tanto para fines prácticos como de investigación científica.

6 Las características que señalaremos como asociadas al conflicto criminal necesitan de un análisis más profundo de los datos, análisis difícil de establecer ya que no fue posible acceder a los microdatos (datos de cada homicidio). En ese sentido, los redactores de este artículo hemos accedido a los informes del Ministerio del Interior y hemos aclarado datos y tendencias con responsables de análisis de datos del Ministerio (entrevista con analista de la Unidad de Análisis Criminal, entrevista con integrantes del Observatorio de Violencia y Criminalidad) y personal que tiene participación directa en el relevamiento de los datos de homicidio (director de la Guardia Republicana). Por todo esto, se entiende que los datos que siguen tienen una relación con el conflicto criminal en virtud de la literatura y la opinión de quienes trabajan en diferentes ámbitos de la Policía Nacional.

Creció la cantidad de homicidios no aclarados, pasando de 31% a 46% entre 2012 y 2019. La mayor proporción de homicidios con armas de fuego y las altas tasas de impunidad son un rasgo distintivo de la violencia letal en América Latina. Estos factores parecerían incidir en la relación entre crimen organizado y violencia (Cano y Rojido, 2017; Garzón, 2016). La prevalencia de homicidios con armas de fuego se asocia a que los grupos de crimen organizado tienen fácil acceso a armas a través de mercados ilegales y también por medio del acceso a armamento policial y militar. Por su parte, las altas tasas de impunidad indican las limitaciones de la justicia para impedir los crímenes violentos (Garzón, 2016).

Por último, hay una evolución en lo que respecta al lugar del homicidio. Los principales lugares donde se cometen los homicidios son la vía pública y residencias particulares. La vía pública pasó de representar un 47% de los homicidios en 2015 al 60% en 2019. Actualmente los homicidios en vía pública duplican a los homicidios en residencia (Junta Nacional de Drogas, 2019a).

Gráfico 1. Uso de armas de fuego y nivel de aclaración de homicidios. Total país (2012-2019)



Fuente: Observatorio de Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior.

La concentración territorial es otro elemento relevante según los reportes del Observatorio de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior. A nivel país, se observa que entre 2013 y 2022 Montevideo y la zona metropolitana concentraban entre el 68% y el 76% de los homicidios. En 2018 el resto del interior del país tuvo un pico de homicidios (29%) y en los últimos años ha retornado a los valores iniciales de la serie (en torno a un 25% del total de homicidios). El pico de homicidios en el interior coincide con un crecimiento en los delitos de estupefacientes (Junta Nacional de Drogas, 2019a). En el caso de Montevideo hubo una clara segmentación territorial entre el norte de la ciudad y la zona centro y sur. En el norte de la ciudad

hubo zonas que tenían tasas entre 20 y más de 30 homicidios cada 100.000 habitantes. Mientras tanto, en el sur el rango fue entre 0 y 6,9. Al inicio de la serie, 5 seccionales de 25 (17, 18, 19, 24, 16) concentraban el 56% de los homicidios. Al final de la serie estas seccionales concentraban el 59% de los homicidios. Pero a lo largo del período 2013-2022 el conflicto criminal se fue extendiendo hacia otros barrios del norte de la ciudad: en 2022, 10 de 25 seccionales (17, 18, 19, 24, 16, 8, 13, 15, 12 y 21), todas en el norte de la ciudad, concentraron el 86% de los homicidios. Como explicaba en 2017 una analista de la Unidad de Análisis Criminal del Ministerio del Interior, el uso de tecnología para georreferenciar delitos permitió detectar la concentración de todos los delitos violentos hacia el norte de Montevideo:

La concentración de los delitos violentos, y podemos incluir el delito de microtráfico dentro de estos delitos, están en..., es todo un medio anillo, medio círculo, abarca la 24, la 19, la 12, la 8, la 17, la 25 y la 18. Para el lado sur de Montevideo, lo que es Carrasco, Pocitos, Buceo, Malvín, Parque Rodó, no hay casi delito. Tenemos algunos circuitos ahí sí, en el Parque Rodó, teníamos, este año lo levantamos. Pero no hay una concentración en ese territorio. Y si observamos el mapa del crimen de Montevideo del año 2012, era totalmente diferente. (Entrevista a analista de la Unidad de Análisis Criminal, 2017)

Mientras tanto, entre 2012 y 2018 los procesamientos por violación a leyes de drogas, es decir, a la Ley 14.294 (Uruguay, Poder Ejecutivo, 1974) y leyes modificativas, disminuyeron. Por tanto, estos delitos tienen que ver con tráfico, transporte, suministro, cultivo o producción, apoyo al narcotráfico, etc. Los homicidios que se producen en el marco de enfrentamientos entre grupos de crimen organizado quedan excluidos, porque no son violaciones a esta normativa (pese a que puedan tener su origen en mercados de drogas). Entonces, de acuerdo con cifras del Poder Judicial, los procesamientos por violación a leyes de drogas estuvieron en el entorno de un 3% de los procesamientos entre 1989 y 2000 (Brito, 2017). A partir de 2001 comenzó un leve crecimiento, que se ubicó en el entorno de un 4% de los delitos. Desde 2005 comenzó un crecimiento sostenido de los delitos por violación a leyes de drogas, que llegó a su máximo en 2012 (12% del total). Los delitos de estupefacientes procesados por la justicia tendieron a un comportamiento descendente a partir de 2013 hasta 2018, mientras que creció la violencia en estos mercados. Una interpretación posible es que no tendríamos más delitos relacionados con la dinámica de los mercados de drogas, sino mercados de drogas más violentos.

Tabla 3. Delitos procesados por la Justicia. Total país (2012-2019)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total delitos	13.400	13.056	13.526	14.237	14.869	12.802	15.687	20.882
Delitos estupefacientes	1629	1247	1181	1343	1293	1028	963	1625
% delitos estupefacientes en el total de delitos	12,2%	9,6%	8,7%	9,4%	8,7%	8,0%	6,1%	7,8%

Fuente: Instituto Técnico Forense para Anuarios Estadísticos del INE.

Una de las principales características de los mercados de drogas violentos es que hay una alta fragmentación en la distribución (Bergman, 2018a; Bergman, 2018b). Recientemente el Ministerio del Interior ha difundido que en Montevideo y la zona metropolitana existen 6 grandes distribuidores de drogas y 45 pequeños grupos que son los encargados de la venta minorista a través de bocas de expendio (Silva, 2022).

Los conflictos violentos se establecen a lo largo de toda la cadena de distribución: distribuidores minoristas, grupos que controlan bocas, propietarios de bocas, soldados de a pie de los distintos niveles de distribución y hasta consumidores se ven involucrados. En las entrevistas realizadas entre 2017 y 2019 tanto la policía como la fiscalía reconocían que los mercados de drogas evolucionaban hacia un equilibrio con altos niveles de violencia. Los altos mandos de la policía reconocían que la alta fragmentación en la distribución y los factores que promueven la violencia eran, en parte, consecuencia de una mayor eficacia de la policía en el control del delito, de un foco en el control del microtráfico y en la detención de líderes de organizaciones en la distribución mayorista y minorista (director de Policía Nacional, 2017; director de DGRTID, 2017 y 2018).

Factores de mercado relacionados con el conflicto criminal

Para entender la relación entre los mercados de drogas y el conflicto criminal es necesario tener una idea de cómo se estructuran estos mercados en Uruguay.⁷ Tienen tres grandes componentes: producción, tráfico y consumo. Uruguay no es un país productor. ¿Cómo se organiza el tráfico? La descripción que haremos se ajusta al tráfico de cocaína, que es el que tiene un componente de importación y exportación, así como de distribución local. El tráfico se organiza en múltiples niveles, siendo el nivel que tiene menos

7 Para esta descripción se usaron las entrevistas a personal de la DGRTID (investigadores con tres años o más de servicio en la DGRTID, 2018y 2019), director de DGRTID (2017-2019) y también la entrevista a un distribuidor minorista, de 2018.

actores aquel relacionado con el ingreso de la sustancia al país. Este nivel, al que llamaremos “importadores”, está dominado por personas que ofician como capitalistas que operan con un equipo de inteligencia y enlace, que es el encargado de toda la operativa: asegurar el tránsito de la sustancia hacia otros destinos (Europa, fundamentalmente), así como la interacción con distribuidores mayoristas locales. Los distribuidores mayoristas organizan el acopio y la distribución de grandes cantidades a muchos pequeños grupos que se encargan de la distribución y venta en territorios acotados. Estos distribuidores minoristas, como veremos, interactúan con dueños de boca o pequeños revendedores, quienes a su vez pueden interactuar con otros revendedores. En este nivel, hay múltiples actores que llegan hasta los usuarios en todo el territorio nacional donde hay demanda de drogas. Como veremos, los principales problemas de violencia se encuentran desde el nivel de los distribuidores minoristas hacia abajo en la cadena de distribución.

La demanda de drogas

En los primeros quince años del siglo XXI se produjeron cambios en la demanda de drogas. El mercado de drogas se amplió entre 2001 y 2018, como puede observarse en la tabla 4. El consumo de alcohol, marihuana, cocaína y MDMA (3,4-metilendioximetanfetamina, también conocida como éxtasis) tuvo un comportamiento ascendente. El consumo de pasta base de cocaína habría tenido un estancamiento, el cual fue confirmado por un estudio más específico realizado por la JND en 2018. Según este estudio, en Montevideo y la zona metropolitana se habría experimentado un descenso en la cantidad de personas con uso problemático de pasta base, de 14.000 en 2012 a 8.800 en 2018 (Keuroglan, Ramírez y Suárez, 2019, p. 37). Por su parte, en 2013 se aprobó la regulación del cannabis mediante la Ley 19.172 (Uruguay, Poder Legislativo, 2013). La regulación se implementó con lentitud y recién en julio de 2017 se inauguraron farmacias, el canal que tiene más inscriptos (Baudean, 2021). Pese a ello, el acceso a través de los canales regulados, así como la difusión del cultivo de cannabis (registrado o no), quitó una parte del mercado al narcotráfico. Si bien no hay estimaciones precisas sobre volumen de producto legal y no legal consumido en Uruguay, las encuestas de la JND muestran que en 2018 63% de los usuarios conseguían marihuana por fuera de redes de tráfico (Junta Nacional de Drogas, 2019b, p. 126).

Tabla 4. Sustancias principales monitoreadas, prevalencia de consumo en el último año

	2001	2006	2011	2014	2018
Alcohol	71,4%	66,5%****	74,0%****	71,1%***	77,1%****
Tabaco	36,8%	36,9%	33,9%****	33,0%	32,7%
Cannabis	1,4%	5,5%****	8,3%****	9,3%	14,6%****
Cocaína	0,2%	1,6%****	1,9%	1,6%	2,0%
Pasta base de cocaína		0,3%	0,4%	0,2%	
MDMA (éxtasis)		0,1%	0,2%	0,4%	0,9%***

Comparaciones: *p<0,05; **p<0,01; ***p<0,005; ****p<0,001 (test chi-square).

Fuente: Elaboración propia a partir de III, IV, V, VI y VII Encuesta Nacional de Hogares sobre Uso de Drogas, JND (2001-2016) [encuesta de adultos].

El crecimiento de la economía entre 2010 y 2015 y la mejora en los ingresos de la población⁸ generaron cambios en la demanda de drogas en sí misma. No solo hubo un crecimiento en el consumo de drogas de alto precio (cocaína entre 2001 y 2006 y MDMA entre 2014 y 2018), sino que hubo además un cambio en el consumo de marihuana. Los usuarios de cannabis pasaron de consumir mayormente prensado paraguayo en 2014 a consumir mayormente flores o cogollos en 2018, producto este último que es de mayor precio que el prensado. La estrategia de los traficantes para mantenerse en el mercado con el producto paraguayo fue sostener un precio competitivo, lo cual también ha sido un impacto de la legalización sobre el negocio ilícito (Baudean, 2021).

En definitiva, desde la demanda hubo un crecimiento del uso de algunas sustancias y una reconfiguración de preferencias hacia drogas de mayor precio (cocaína mayormente y de manera incipiente el MDMA) o de mayor calidad (cogollo frente al prensado paraguayo). Esto implica cambios positivos y negativos para el negocio ilegal de drogas.⁹ La cocaína y el MDMA

8 Según datos publicados en el Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES, s. f.), entre 2010 y 2015 el producto bruto interno de Uruguay pasó de 167.144,9 a 193.324,9 en 2015 (valores en miles de pesos constantes a 2005) y el índice de salario real pasó de 112 a 132 (estimado con base julio 2008).

9 En 2017, el director de la Policía Nacional resumía los principales cambios que veía en el mercado de drogas de la siguiente manera: “Porque en realidad en el tráfico clandestino ha crecido la prevalencia de cocaína y de éxtasis, que creo que se acompaña con el poder adquisitivo de la población. Desde el 2002 al 2004 hubo una fractura en el mercado de marihuana, no había oferta importante, se cortaron líneas, hubo problemas de producción, hubo muchos controles. Y se ve cuando aparece la pasta base, que se metió a través de las mismas personas que estaban en el tráfico de marihuana. Pero ahora tocó techo hace cuatro años la pasta base, y comienza a disminuir. Los nuevos consumidores se van hacia marihuana que

son drogas que dejan un mayor margen para los actores de mayor poder en la cadena de distribución. El estancamiento y la caída de usuarios en el consumo de pasta base es un elemento que tiene diferentes consecuencias. El público cautivo de la sustancia se vuelve más importante para quien vende, con lo cual comienzan a aparecer castigos a consumidores que no pagan o que compran en bocas de la competencia. El cambio de preferencias en marihuana fuerza a mantener precios del producto tradicional (prensado) o a buscar la forma de producir o robar marihuana de otros productores. Clave en este proceso de cambio en los mercados de drogas es la consolidación de un mercado local de cocaína. La operación Cauquen en 2015 incautó 66 kilogramos de cocaína que tenían como fin ser distribuidos exclusivamente en el mercado local. Hasta ese momento la incautación de cargamentos voluminosos de cocaína tenía como destino Europa. La red desmantelada en ese momento abastecía bocas en el Cerro, en Maldonado y en Costa de Oro (Pérez, 2016).¹⁰

La incorporación de cocaína como oferta habitual en bocas de expendio, así como los demás cambios referidos, tiene repercusiones profundas en el mercado de drogas ilegales. Cambia el patrón del conflicto criminal. El botín que representa el *stock* de un distribuidor tiene un alto valor si se considera su precio en la calle (en la venta minorista). Esto es un incentivo para intentar apropiarse de dicho *stock* y, de hecho, los robos entre distribuidores son comunes, según los entrevistados de la policía, y un factor importante en la evolución del conflicto criminal. Tanto en entrevistas a integrantes de la fiscalía como de la policía se señaló que en los allanamientos a bocas se encontraban cámaras de filmación (entrevista a fiscal, 2018; entrevista a analista de Unidad de Análisis Criminal, 2019). La entrevista a un distribuidor minorista confirmó la situación. Más aún, este señaló que estar vigilando permanentemente las cámaras día y noche es una fuente de estrés importante en su trabajo cotidiano.¹¹ Los robos no se denuncian y son fuente de venganzas y violencia. Por último, como destacara personal técnico del Observatorio de Violencia y Criminalidad, los secuestros y extorsiones a líderes de gru-

siempre fue la más prevalente en nuestro país, o hacia cocaína. Entonces se reduce la demanda de pasta y se reduce el mercado. No en cantidades supergrandes, pero es lo que vemos que está pasando. También por lo que se ve en las incautaciones en bocas pequeñas. Estamos volviendo a un estado anterior a lo que fue el 2000, de mayor presencia de marihuana y cocaína cortada. Estamos volviendo a eso, la pasta base se está retirando del mercado” (entrevista a director de Policía Nacional, 2017).

- 10 El director de la DGRTID de ese año relató a *Caras y Caretas*: “Nos asombró que ese cargamento fuera para consumo en Uruguay, y nos preocupó. Se habían incautado grandes cantidades de cocaína, pero mayormente para el exterior. En este caso se probó que era para consumo en todo el Uruguay” (Pérez, 2016).
- 11 “Cámaras tengo para todos lados, siempre mirando a las cámaras. No es vida, tiene sus gustos, pero no es vida” (entrevista a distribuidor minorista, 2018).

pos de narcotráfico también son comunes.¹² Nuevamente, son situaciones que no se denuncian y que promueven venganzas o represalias. Debido a la conformación familiar de la mayoría de los pequeños grupos ubicados en la distribución minorista, las venganzas profundizan el conflicto y lo prolongan (El País, 2016). Esto ha influido en los adolescentes víctimas de homicidio. Un estudio reciente muestra que entre 2015 y 2019 el principal motivo de homicidios adolescentes (entre los casos en que se conoce el motivo) fue “venganzas y represalias” (Tenenbaum *et al.*, 2021, p. 87).¹³

Atractivo del negocio de drogas

Uno de los elementos relevantes que surgió de las entrevistas a personas privadas de libertad por violación a leyes de drogas es el interés que genera involucrarse en el negocio porque permite tener ingresos atractivos, con una inversión de trabajo baja en términos relativos. El problema está en los riesgos que se enfrentan, pero las personas entrevistadas al momento de decidir involucrarse privilegiaron los ingresos frente a los riesgos. Entrevistas a personas que trabajaron en tareas como depósito o transporte (a nivel nacional o fronterizo) revelaron algunos elementos claves para entender cómo funciona la captación de personas para diversos trabajos relacionados con acopio, distribución y transporte.

En todos los casos las personas fueron contactadas por alguien en momentos en que atravesaban problemas económicos (entrevistas a personas vinculadas a pequeños grupos de crimen organizado, distribuidor minorista, transportista, depósito). Esto muestra la vigilancia permanente por parte de individuos ubicados en niveles altos de la distribución de drogas para conseguir personal. En todos los casos, excepto en los de transporte transfronterizo, las personas fueron contactadas por alguien conocido. El conocido puede ser vecino (común en personas residentes en barrios como Cerro Norte, Marconi, Casavalle) o personas conocidas por trabajo u otros vínculos no familiares. En los casos de transporte fronterizo el acuerdo se hizo entre desconocidos y las formas de contacto fueron variadas. En el caso de uruguayos que ingresaban sustancias desde la frontera con Brasil el contacto podía ser en la frontera mismo, en lugares de las ciudades fronterizas donde

12 “En este momento hay varios presos por actividades de secuestro de narcos pidiendo rescate. Por lo menos hay tres bandas que se dedicaban a eso y que tienen a todos sus integrantes presos” (Entrevista a analista del Observatorio de Violencia y Criminalidad, 2019).

13 Los autores de esta publicación muestran que los ajustes de cuentas son uno de los factores relacionados con estos crímenes por venganza: “En el marco de los ajustes de cuentas, el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) toma forma de refugio y amenaza. Por un lado, se presenta como lugar de protección ante la peligrosidad del territorio: conflictos entre grupos delictivos y deudas no saldadas. Hemos constatado adolescentes asesinados en el tiempo que permanecieron fugados de los centros de internación, durante una licencia o salidas transitorias e inmediatamente después de finalizar la medida judicial” (Tenenbaum *et al.*, 2021, p. 130).

buscaban trabajos jornaleros. En el caso de extranjeros que transportaban desde Paraguay o Brasil el contacto en la ciudad de origen podía ser muy variado. Se identificaron tres problemas que facilitaron el involucramiento: una necesidad puntual de dinero (regalos para las fiestas, inicio del año escolar, entre otros); la necesidad de tener un ingreso extra para complementar los ingresos legales de la familia; y la necesidad de conseguir un pequeño capital para invertir en un negocio particular (muy pequeños empresarios sin acceso a crédito, afectados por el ciclo de la economía).

Otro rasgo relevante del reclutamiento en las labores referidas fue el involucramiento de personas que se dedicaban a otros delitos. Este fue el caso de dos entrevistados que se dedicaban a hurto de vivienda en forma ocasional y a través de sus contactos con delincuentes accedieron a propuestas de transporte o depósito (entrevistas a transportistas y depósito).

Tabla 5. El involucramiento en tráfico desde la perspectiva de privados de libertad en niveles bajos de la cadena de distribución

Privado de libertad por depósito (Montevideo, 2018)	"Incluso yo en ese momento estaba a punto de irme para el campo porque la madre de mi señora tiene un tambo chico familiar, nada del otro mundo, pero como yo estaba tan mal en ese momento ya había pensado en arrancar para ese lado. Me dijo que me iba a pagar para que yo le guardara. La verdad, la cuenta que yo saqué es la de todo bobo, pensaba que trabajando cuatro o cinco meses con una ayuda económica salía de eso y ya está. Tenía pensado comprarme un camioncito para empezar de nuevo".
Privado de libertad por transporte (Chuy, 2018)	"Como te digo, a veces uno anda en el centro y te preguntan para comprar esto o lo otro. A mí o a cualquiera, uno se pone a conversar y, bueno, me dijeron qué era lo que precisaban. Yo acepté porque necesitaba la plata, me llevaron hasta la camioneta y me dijeron que lo único que tenía que hacer era subirme y manejar. Yo salí en octubre del COMCAR [2017], salí con una mano atrás y otra adelante. Trabajé un poco en mi oficina porque en verano hay muchos turistas. Estábamos tranquilos con ella [la novia] y quería progresar porque es muy buena compañera y andaba conmigo para todos lados. Me ofrecieron eso y fue la forma de tratar de pasar un poco mejor".
Privado de libertad por transporte (Montevideo, 2018)	"Trabajo en la construcción. En 2017 saqué préstamo para herramientas para trabajar por cuenta propia con mi padre y mi primo. Mermé el trabajo y me apreté. Conocí una persona en el barrio que yo sabía que estaba en tráfico. Se dio conversando, me ofreció si quería manejar para traer un cargamento desde Brasil. Acepté, estaba sin plata y apretado para pagar cuentas".
Privado de libertad por transporte (Montevideo, 2018)	"Pasa un traficante del barrio que conocí en la cárcel, yo estaba ahí, al sol vendiendo panchos y aprovechó. '¿Querés hacerte unos mangos?', me dijo. Yo tenía ganas de darle un regalo lindo a mi hijo, pelota, una piscina".

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas.

La entrevista a un distribuidor que organizó una red de bocas de expendio en la Ciudad de la Costa permitió observar algunos atractivos que tiene el negocio de venta de drogas (entrevista a distribuidor minorista, 2018). El entrevistado tenía contacto con un distribuidor mayorista al que compraba cocaína y marihuana. La mayor renta la obtenía por la cocaína. Compraba la cocaína a USD 7.000 el kilo. Sin incluir el corte (lo cual agrega un margen mayor al que presentaremos), la persona fraccionaba de a 100 gramos para revender a sus contactos (vendedores por debajo en la cadena de distribución) y vendía los 100 gramos a USD 1.000. Esto representa un 43% por encima del precio pagado por el producto originalmente. Es relevante tener en cuenta que este cálculo no tiene en cuenta el corte que se agrega a la cocaína. Por tanto, la ganancia puede ser mayor aún.

Para el caso de dueños de bocas contamos con una entrevista a una encargada de una boca en Juan Lacaze (personas vinculadas a pequeños grupos de crimen organizado, 2018). Como minorista pagaba unos USD 1.150 por 100 gramos. El minorista vende por gramo y por cada gramo cobraba USD 14,3. De esta manera obtenía, nuevamente sin incluir el corte, USD 1.430 por cada 100 gramos vendidos (en dosis de a un gramo). Esto representa un 24% por encima del precio de compra original, sin incluir el corte.

Para muchas personas, en variadas condiciones sociales, estos márgenes representaron valores atractivos independientemente de los riesgos que se corrían de tener problemas con la policía y, eventualmente, la justicia. En una ciudad como Montevideo y su área metropolitana, que ha experimentado en los últimos cuarenta años un proceso de segregación residencial y polarización social, es un mercado atractivo para amplios segmentos de la población en contextos deprimidos social y económicamente (Veiga, 2008; Intendencia de Montevideo-División Planificación, 2016a; Intendencia de Montevideo-División Planificación, 2016b, Borrás, 2019).

Bajas barreras a la entrada al mercado

Las barreras de ingreso al mercado eran bajas, porque el crédito funcionaba en toda la cadena de distribución e incluso el consumo se financiaba con crédito. Entrevistas a policías y privados de libertad lo confirmaron. La presión sobre la venta minorista generaba una respuesta a nivel de la oferta, que era segmentar la distribución y la venta. De esta manera, era posible minimizar los efectos de perder un cargamento dentro de la ciudad o perder una boca. El crédito era la manera de sumar personas a las diferentes instancias relacionadas con la venta minorista (depósito, abastecimiento, vigilancia, venta).

Tabla 6. Crédito y violencia

Diálogo con oficial de DGRTID (2018)	<p><i>“Oficial:</i> Hay un gran porcentaje que no manejan plata en mano. Estamos hablando de que es a contrarrembolso, te dejo tantos kilos y tenés un plazo de 60 días, por ejemplo. Se manejan 30 o 60 días. Depende de la cantidad, hablando de distribuidor. Ahí empieza la cadena. Cuando el de la boca incumple, tiene que rendirle cuentas al escalón de arriba. Por ende, la forma de demostrar que está cobrando es cobrándose la vida de la persona.</p> <p><i>Entrevistador:</i> Es una forma de informar...</p> <p><i>Oficial:</i> Del análisis que he realizado me da a entender que sí, de alguna forma tenés que decirle [al que está por encima en la cadena de distribución] que vos no le estás pagando a él porque no te están pagando a ti. Pero el de arriba me puede creer o no, entonces le demuestro”.</p>
Diálogo con distribuidor minorista privado de libertad (2018)	<p><i>“Entrevistador:</i> Esto implicó que vos fueses armando una red, ¿no?</p> <p><i>Distribuidor minorista:</i> Sí, armando una red.</p> <p><i>Entrevistador:</i> Que a su vez te pagaba a vos...</p> <p><i>Distribuidor minorista:</i> O sea, el productor es siempre el mismo. Es un palo difícil de cambiar.</p> <p><i>Entrevistador:</i> Tu proveedor...</p> <p><i>Distribuidor minorista:</i> Siempre el mismo, no lo podés cambiar porque son muchos años.</p> <p><i>Entrevistador:</i> ¿Cómo es esto?</p> <p><i>Distribuidor minorista:</i> La persona a la que [yo] le compraba siempre es el mismo. No lo podés cambiar porque si no te hace la guerra.</p> <p><i>Entrevistador:</i> Si cambias te hace la guerra el que te vendía antes.</p> <p><i>Distribuidor minorista:</i> Claro, es una falta de respeto hacia uno mismo porque él te dio el crédito para crecer. Aparte ellos se enteran de todo, tienen todo controlado.”</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas.

El extendido uso del crédito para promover el ingreso en el mercado y asegurar la salida del producto fue un importante factor que apareció vinculado a la violencia. Como se puede observar en la entrevista a un distribuidor minorista (2018), el crédito generaba obligaciones cuyo incumplimiento se castigaba con violencia. Por tanto, el crédito facilitaba que muchos actores se sumaran en diversos escalones de la cadena de distribución y venta, y al mismo tiempo generaba obligaciones cuyo incumplimiento no podía resolverse más que con la violencia. Si bien la violencia era un extremo al cual no todos estaban dispuestos a llegar, el recurso a ella fue necesario como forma de disuadir a otros deudores de que incumplían sus obligaciones. Asimismo, para quienes estaban endeudados y al mismo tiempo tenían deudores por debajo en la cadena de distribución, apelaron a la violencia para demostrar a quienes debían que estaban haciendo lo correcto para recuperar su dinero y pagar sus deudas. Por tanto, la violencia, o la amenaza de violencia, pasaba a ser un elemento clave de comunicación en el sistema de distribución y venta. Se usaba violencia para castigar, para intimidar y para simbolizar (disuadir

a otros de hacer lo mismo, mostrar a quien se debía dinero que se estaba haciendo lo posible para cobrar y pagar) (Gambetta, 2009).

Factores relacionados con el accionar policial

Entre 1990 y 2015 el foco de la policía en materia de narcotráfico estuvo centrado en impedir la instalación de cárteles de droga en el país como base operativa para la exportación hacia Europa u otros destinos internacionales. Esta política constituyó un hito en materia de combate al narcotráfico y dependió de la consolidación de un grupo de investigación inicialmente liderado por Roberto Rivero y luego por Julio Guarteche. Este grupo de investigadores policiales fue conformándose a lo largo de varios gobiernos democráticos de diferentes partidos. El proceso ha sido documentado por Antonio Ladra en el libro *Uruguay en la mira del narco*, de 2021. La policía fue muy exitosa en combatir a los cárteles internacionales en Uruguay. Entre 2000 y 2010 hubo 77 operaciones contra el narcotráfico por las que fueron detenidos traficantes de muy variadas nacionalidades (España, México, Colombia, Serbia, Bulgaria, etc.) (Ladra, 2021, p. 162). Estos traficantes quedaron detenidos en cárceles nacionales y entraron en contacto con criminales locales. Autoridades de la policía misma han afirmado que ese foco en la operativa internacional quitó presión al combate de los mercados locales de drogas ilícitas. Al mismo tiempo, el contacto de delincuentes uruguayos con narcotraficantes internacionales facilitó la difusión de ideas sobre este tipo de operativa, sus riesgos y cómo abordarlos. En 2013, una noticia del Ministerio del Interior afirmaba que el narcomenudeo se estancaba en Uruguay y el director de la DGRTID del momento afirmaba que Uruguay era ante todo un país de tránsito de droga hacia otros destinos:

La mayoría (de la droga) se va y algo queda y la policía está preparada para combatir esta situación. A la prueba están los grandes operativos contra el narcotráfico que se han montado, que por otra parte han desmantelado organizaciones internacionales. (Ministerio del Interior, 2013)

El microtráfico no era el foco de la política. Sin embargo, ya en 2016 autoridades de la policía reconocían que había dos frentes: el nacional y el internacional. Reconocían también que el crecimiento del crimen organizado a nivel local era una consecuencia de la política seguida en los años previos:

la Policía reconoce dos errores de estrategia. El primero fue haber juntado en una misma cárcel a los experimentados extranjeros con los amateurs uruguayos (hoy están en pabellones separados). El segundo fue haber volcado los esfuerzos en desbaratar a las grandes organizaciones. Sirvió porque “hoy no hay datos de que esté operando un cártel”, dice el juez de crimen

organizado Néstor Valetti, pero se descuidó al microtráfico. Los narcos se dieron cuenta de esta flaqueza y empezaron a realizar “más envíos con menor volumen”, señaló a *Caras y Caretas* Walter Menéndez, director de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas. A su vez, se reconfiguró el modo de venta. Pasaron a instalarse pequeñas bocas. (El País, 2016)

A partir de 2015 la policía focalizó su acción en la represión de la venta minorista de drogas. La comparación de los discursos de asunción del exministro Eduardo Bonomi mostró que recién en 2015 apareció como objetivo el microtráfico. Allí planteó un “fuerte combate a las rapiñas, microtráfico y delitos conexos”. En concreto, hablaba de “atacar más fuertemente al microtráfico, en el entendido que, en su entorno, se extienden mucho más las rapiñas y los problemas de violencia y convivencia”. Asimismo, estableció como objetivo el “combate a los ajustes de cuentas, mediante el control de armas y el control de motos” (Bonomi, 2015). En el discurso de asunción de 2010, Bonomi hizo referencias generales al narcotráfico y la palabra “microtráfico” no estuvo presente en él (Bonomi, 2010). En 2015 se diseñó y comenzó a implementarse en 2016 el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO). Este es un programa de patrullaje que se aplica en zonas de la ciudad con alta tasa de comisión de delitos. En 2016 comenzó en Montevideo, Canelones y San José, y luego empezó a extenderse a otras localidades. La importancia de este programa es que está basado en información de denuncias que se trasladan a un mapa de intensidad de delitos, a partir del cual se decide dónde y cuándo patrullar. Asimismo, implica una mayor presencia de policías en el territorio, quienes son capacitados para hacer relevamiento ambiental y mejorar la información disponible sobre zonas geográficas previamente poco conocidas (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2017). Como complemento de esta política centrada en el territorio, a partir de 2017 se lanzan los operativos Mirador, cuyo objetivo fue desarticular grupos de crimen organizado que operaban en territorios urbanos con un alto nivel de impunidad. Estos operativos fueron muy mediáticos, implicaron no solo desarticular grupos de crimen organizado que operaban en la distribución de drogas, sino iniciar un camino de cambios en espacios urbanos para facilitar la acción de la policía. Los operativos Mirador buscaron explícitamente combatir de manera frontal los intentos del crimen organizado de establecer territorios con escaso control policial.¹⁴

14 El ministro Bonomi lo explicaba de la siguiente manera en 2018: “Bonomi sostuvo que es claro que el conjunto de los organismos del Estado tiene un accionar coordinado para evitar que en Uruguay se consoliden situaciones que en países vecinos se han instalado hace varios años. ‘Cada sociedad pone el límite de tolerancia a los grados de violencia y nosotros no queremos que en Uruguay se consoliden las situaciones que sufren las favelas (barrios hacinados) de Brasil o las periferias de algunas ciudades de Argentina’, señaló. ‘Por eso, frente al intento de un grupo criminal de avanzar en un modelo de control territorial, se ha sido drástico, y a la vista están los resultados en el barrio Los Palomares, en Montevideo’, enfatizó” (Uruguay, Presidencia de la República, 2018).

Según se relató en entrevistas a miembros de DGRTID, entre 2010 y 2014 hubo unos 200 allanamientos.¹⁵ Este número subió drásticamente a partir de 2015: 594 (2015), 652 (2016), 603 (2017) y 489 (2018) (Ministerio del Interior, 2019). Los números de allanamientos se han incrementado de manera sustantiva a partir de 2020, ya que el gobierno que asumió en dicho año tenía como objetivo específico el combate simultáneo de las organizaciones dedicadas a la distribución en territorio nacional y las bocas de expendio. En agosto de 2020 el entonces ministro Jorge Larrañaga afirmaba que:

hay que cortar los brazos y las cabezas del narcotráfico. Las cabezas son los grandes narcotraficantes y los brazos son las bocas, que por muchas en todo el país estamos procurando combatir. (Mujica, 2020).

Según datos aparecidos en la prensa, en 2019 se allanaron 828 bocas de venta, 1.339 en 2020 y 1.205 en 2021. Las detenciones relacionadas con allanamientos también han crecido, pasando de 593 en 2018 a 1.465 en 2021 (Beer, 2022).

La presión de la policía sobre el microtráfico activó varios mecanismos de acción que tuvieron consecuencias sobre la violencia en el mercado de drogas ilegales:

- Se fragmentó la distribución, se trabajó con muchas y pequeñas bocas de expendio y el abastecimiento se hizo en pequeñas dosis para que las pérdidas no fueran cuantiosas. Esto hizo aumentar las detenciones en vía pública en Montevideo entre 2012 y 2018. Hubo mucho dinero circulando por las calles en pequeñas cantidades, lo cual estimulaba los robos entre grupos en su línea de abastecimiento (Junta Nacional de Drogas, 2019a).
- La acción de la policía al cerrar bocas produjo el debilitamiento de algunos actores o su eliminación. De esta manera, se introdujo una distorsión que podía conducir a la violencia si otros se disputaban de forma violenta la apropiación de los espacios de mercado que quedaban vacantes (Werb *et al.*, 2011).
- La integración vertical entre distribución y venta minorista fue otra consecuencia. La posibilidad de perder bocas de expendio a manos de la policía, así como la proliferación de robos entre bocas o a nivel de la distribución promovió una tendencia a la articulación entre distribución y venta minorista: los dueños de bocas buscaron reafirmar sus vínculos con el distribuidor minorista para tener protección. Asimismo, frente a la presión sobre la venta, los distribuidores buscaron asegurar un canal de salida para su producto. Esta articulación, que podía ser pacífica en otros contextos, podía promover la violencia

15 Este dato fue facilitado por personal de DGRTID en entrevista mantenida en 2018.

porque generaba la necesidad de penalizar cualquier conducta que la desafiara. La cita del distribuidor que presentamos en la tabla 6 es elocuente.

- Hubo presión para dar salida rápida a cada provisión y para asegurar esta salida se recurrió a la violencia: extorsión a personas para vender en sus hogares, desalojos de viviendas ubicadas en puntos estratégicos para la venta de drogas, penalización a consumidores endeudados o que compraban a proveedores de la competencia (esto buscó mantener cuotas de mercado, además de dar salida rápida al producto), penalización a minoristas que compraban a otros distribuidores.
- La presión sobre el microtráfico también generó oportunidades para quienes estaban jerárquicamente por debajo de quienes lideraban la distribución minorista. Hubo problemas tanto entre grupos como dentro de ellos, ya sea porque personas ubicadas en escalafones inferiores quisieron saltarse escalones para crecer económicamente o por conflictos de negocio o personales entre los miembros de un grupo.
- El éxito en la persecución al microtráfico y la captura de líderes de organizaciones también hizo de las prisiones un espacio donde se potenció el conflicto. Por un lado, las prisiones eran lugares de alto consumo de drogas y donde los precios llegaban a valores muy superiores a los de la calle. Esto generó conflictos dentro de la prisión por el tráfico interno, así como problemas de endeudamiento y otros conexos. Por otro lado, en las prisiones estaban localizadas personas que ya tenían conflictos entre sí fuera de ellas. Las prisiones pasaron a ser espacios donde se resolvían viejos conflictos y donde surgían otros nuevos, alimentando el ciclo de la violencia.
- Así como se generaban presiones para la integración vertical entre grupos criminales, hubo presiones para la integración horizontal entre actividades delictivas. Los grupos de crimen organizado, grandes y pequeños, operaban en diferentes delitos: drogas, rapiñas, extorsión, tráfico de armas. De esta manera, se buscó compensar pérdidas provenientes de la persecución en el negocio de drogas.

Estas situaciones aparecieron en los relatos de los entrevistados como situaciones comunes en Uruguay. La tabla 7 esta afirmación.

Tabla 7. Persecución policial y violencia

Diálogo con técnico del Observatorio Violencia y Criminalidad (2019)	Robos entre distribuidores y minoristas: “No hay duda de que robarle al traficante, ya sea dinero o drogas, es una modalidad delictiva atractiva para muchos delincuentes porque es reutilizable. O sea, el lucro que se obtiene de esa forma es más que rapiñando un almacén o a una señora que anda por la calle. Además, tiene otro aspecto muy atractivo para el delincuente, es el hecho de que el traficante no puede denunciar que fue víctima de un robo”.
Diálogo con director de la Policía Nacional (2017)	Concentración en territorio y dinámica de conflicto: “[las bocas se concentran] en barrios más vulnerables [...] Se concentran en territorios más pequeños, Marconi, Cerro Norte, y más. Se concentran y hay mayor conflicto entre ellos. Si soy proveedor controlo las bocas pequeñas y si llega otro proveedor al barrio va a haber conflictos. Y los conflictos se dan entre los mayores y entre los pequeños también [...] Y por intercambio de dinero, o porque el proveedor le da más beneficios a uno. Ahí comienzan a organizarse como grupos armados, para defender territorio, o para asaltar las bocas. Ahora hay mucho movimiento, una dinámica permanente en ese tipo de bocas”.
Diálogo con director de DGRTID (2019)	Extorsión: “Nosotros hemos manejado datos de organizaciones locales que en cierta manera obligan en algunos casos a las personas a vender. Gente que no está vinculada, que no tiene el deseo, que no tiene historial criminal, ni esa persona, ni el entorno familiar”. Venganza por robos: “Las venganzas no se dan solo por el homicidio, sino que se dan porque se roban. Se roban los cargamentos, se roban las bocas también”. Crecimiento con base en territorio de otro: “Es un tema de mercado, si el mercado de narcóticos en Uruguay como que llegó a un techo, entonces ahí empieza el conflicto. Es decir, una organización que tiene determinados nichos territoriales pretende pisar a la organización de al lado para hacer crecer su mercado. Ahí empiezan los conflictos y estamos viendo el tema ese de extrema violencia que se ha dado, que entre ellos se están matando.”
Diálogo con director de la Guardia Republicana (2018)	Conflicto dentro de los grupos: “Entrevistador: Entonces tu decís que hay dos frentes. Por un lado, el conflicto entre bandas y después dentro de las bandas hay conflictos entre líderes y los perros. <i>Director Guardia Republicana:</i> Y entre los mismos perros que se deben cosas de la cárcel. Y también entre ellos puede haber algún litigio de mujeres o de familia. La violencia está instaurada en la sociedad sin importar el extracto, pero ellos la manejan de otra manera. Con violencia”.

Diálogo con
distribuidor
minorista privado de
libertad (2018)

"Distribuidor minorista: Si vos trabajas bien no tenés problema, no te vas a meter en lugares que no te tenés que meter.

Entrevistador: ¿Por ejemplo?

Distribuidor minorista: Ejemplo, si vos estás vendiendo en este barrio no vas a ir a meter tus cosas en otro lugar.

Entrevistador: ¿Qué problema podés tener?

Distribuidor minorista: Vos no sos nadie para meterte en una zona a vender un producto que ya de por sí es muy bueno, el producto de esta persona está por todos lados.

Entrevistador: ¿Con quién tenés problema si vos vas a vender a otro lado? ¿Te metés en problemas con alguien como vos o con alguien como tu proveedor?

Distribuidor minorista: Como el proveedor que tiene gente que manda [...] le estás cortando la torta, entonces yo le tengo que explicar [...].

Entrevistador: ¿Tuviste algún inconveniente de ese tipo? Contame cómo fue alguno y cómo lo resolviste.

Distribuidor minorista: Lo resolví diciéndole: 'te doy 24 horas [...] si estuvieras trabajando con mi producto te dejaría entrar, pero así en esta zona no. Yo tengo mi zona y mi clientela, vos me estás complicando. En 24 horas vengo y te saco, vendés lo mío o no vendés nada'. A las 24 horas iba con dos personas más y un fierro y le preguntaba: '¿Y? ¿Qué vas a solucionar? Es cortita: o vendés la mía o te tenés que ir para otro lado!...'."

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

Discusión

El período analizado, como muestra la línea de tiempo que hemos elaborado, estuvo cargado de hechos que afectaron en alguna medida los mercados de drogas y particularmente la distribución minorista. Siempre teniendo en cuenta las limitaciones que tiene este estudio exploratorio, los datos presentados llevan a pensar que el problema más acuciante para todos los actores de la cadena de distribución en el período ha sido lograr recuperar el dinero invertido. ¿Por qué? Porque la acción de la policía incidió fuertemente sobre el último eslabón (la venta minorista), disminuyendo las posibilidades de que los actores ubicados en eslabones superiores de la cadena recuperaran el crédito otorgado.

Ahora bien, ¿por qué era tan importante el crédito? El crédito es importante en la distribución de drogas siempre, pero más aún hoy porque es necesario fragmentar la distribución y venta minorista como manera de repartir riesgos (otro efecto probable de la presión sobre el menudeo). Esto implica más personas trabajando en la cadena y para ello es necesario facilitar la manera de incorporar estos nuevos eslabones. El crédito es la manera de hacerlo. En este contexto, la integración vertical es también una forma de minimizar riesgos. ¿Por qué? Porque la integración elimina el mercado como factor

de riesgo en la colocación del producto para hacer frente a un nuevo factor muy eficaz: la acción policial sobre la venta minorista, la distribución en vía pública y la venta en vía pública.

La combinación de acción policial, difusión del crédito e integración vertical hizo que la violencia fuera un recurso tanto material como simbólico para sobrevivir en el mercado. Era un recurso material cuando se empleaba para eliminar competidores o forzar a personas a vender en sus viviendas o ceder sus viviendas para instalar una boca allí (entre otras posibilidades). La violencia era un recurso simbólico cuando era empleada para disuadir o para comunicar a otros actores de la cadena que se estaba haciendo todo lo posible para recuperar el dinero puesto en la calle y pagar las deudas. El uso de la violencia en esta situación fácilmente podía llevar a desbordes cuando en la línea de distribución operaban muchos pequeños grupos, cuya organización recaía fuertemente en vínculos familiares. La lógica de la venganza prolongaba los conflictos mucho más allá de las causas que lo promovieron en primer lugar. Nada de esto era exclusivo de la situación en Uruguay, la literatura confirma que este resultado es una consecuencia esperable de la presión de la policía sobre los mercados de drogas (Werb *et al.*, 2011; Jacques y Allen, 2015).

Conclusiones

En los últimos años, los gobiernos y sus ministros del Interior han afirmado que la violencia en los mercados de drogas se debía al éxito en el combate al microtráfico. Al resaltar los posibles vínculos entre el crecimiento en la violencia y la política de combate al microtráfico hemos intentado poner en debate la pertinencia de seguir insistiendo en estas políticas para detener la violencia letal.

El problema, en definitiva, es cómo se administra el control de los mercados ilegales de drogas. La reflexión que queremos promover está en poder pensar la violencia de los mercados de drogas en términos realistas (Bunge, 2007, pp. 31 y ss.) y con hipótesis basadas en información y teorías articuladas en mecanismos de conexión entre causas y efectos (Bunge, 2007, pp. 175 y ss.). En definitiva, abogamos por comenzar a emplear metáforas adecuadas para lidiar con el problema de las drogas: se trata de mercados, los actores piensan racionalmente y buscan alternativas a las constricciones que encuentran, los sentimientos operan cuando el conflicto alcanza a relaciones de parentesco. Se trata, en fin, de considerar a los mercados de drogas como sistemas de interacción complejos entre traficantes, agencias estatales y usuarios, en un marco legal determinado. En definitiva, cambiar hacia un estado deseable del sistema implicará pensar las repercusiones que la acción del Estado tenga sobre el conjunto de las interacciones.

Referencias bibliográficas

- Arkes, J. (2011). Economic recession, drug use and public health. *International Journal of Drug Policy*, 22(5), pp. 335-340.
- Álvarez, E.; L. Repetto y R. Queirolo (2022). Mercado legal, ilegal y ¿gris?: efectos de la regulación del cannabis en Uruguay *Razones y Personas*, [en línea]. Disponible en: <<http://www.razonesypersonas.com/2022/12/mercado-legal-ilegal-y-gris-efectos-de.html>> [acceso 5/3/2023].
- Baudean, M. (2021). Five years of cannabis regulation: What can we learn from the Uruguayan experience? En: J. M. Dominic Corva. *The Routledge Handbook of Post-Prohibition Cannabis Research*. Nueva York: Routledge, pp. 63-80.
- Baudean, M.; G. Robaina; C. Musto y M. Collazo (2014). *Estrategia para la evaluación de resultados y monitoreo de implementación de la Ley 19.172*. Montevideo: FESUR.
- Beer, M. (2022). Crecen cifras de incautaciones y el gobierno reafirma que avance contra narcotráfico aumentó homicidios. *El País* [en línea], 26 de noviembre. Disponible en: < <https://www.elpais.com.uy/informacion/judiciales/crecen-cifras-de-incautaciones-y-el-gobierno-reafirma-que-avance-contra-narcotrafico-aumento-homicidios>> [acceso 24/2/2023].
- Bergman, M. (2018a). *Illegal drugs, drug trafficking and violence in Latin America*. Nueva York: Springer International Publishing.
- Bergman, M. (2018b). *More money, more crime: prosperity and rising crime in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bonomi, E. (2015). *Discurso de asunción* [en línea]. Montevideo: Ministerio del Interior. Disponible en: <<https://www.minterior.gub.uy/images/pdf/as2015.pdf>> [acceso 24/2/2023].
- Bonomi, E. (2010). *Discurso del Ministro del Interior* [en línea]. Montevideo: Ministerio del Interior. Disponible en: <https://www.minterior.gub.uy/images/stories/discurso_asuncion_bonomi.pdf> [acceso 24/2/2023].
- Borrás, V. (2019). Cambios y discontinuidades en la configuración socioespacial de Montevideo y el Área Metropolitana: una mirada longitudinal. En: S. Aguiar, V. Borrás, P. Cruz, L. Fernández y M. Pérez (coords). *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad*. Montevideo: La Diaria, pp. 45-37.
- Boyum, D.; P. Caulkins y M. Kleiman (2011). Drugs. En: J. Wilson y J. Petersilia. *Crime and Public Policy*. Nueva York: Oxford Universty, pp. 365-406.

- Bretteville-Jensen, A. L. (2011). Illegal drug use and the economic recession- What can we learn from the existing research? *International Journal of Drug Policy*, 22(5), pp. 353-359.
- Brinkman, J. y D. Mok-Lamme (2017). *Not in my backyard? Not so fast. The effect of marijuana legalization on neighborhood crime*. Philadelphia: Research Department-Federal Reserve Bank of Philadelphia.
- Brito, M. (2017). *Procesos penales iniciados por leyes de estupefacientes. Características de los procesamientos y de los procesados*. Montevideo: Poder Judicial.
- Bunge, M. (2007). *A la caza de la realidad. La controversia sobre el realismo*. Barcelona: Gedisa.
- Burzaco, E. y S. Berensztein (2014). *El poder narco. Drogas, inseguridad y violencia en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Cano, I. y E. Rojido (2017). Introducción: la singularidad de la violencia letal en América Latina. *Revista Cibod d' Afers Internacionals*, 116, pp. 7-24.
- Caulkins, J. P. (2011). The global recession's effect on drug demand-Diluted by inertia. *International Journal of Drug Policy*, 22(5), pp. 374-375.
- Caulkins, J.; H. Burnet y E. Leslie, E. (2009). How illegal drugs enter an island country: insights from interviews with incarcerated smugglers. *Global Crime*, 10(1-2), pp. 66-93.
- Caulkins, J.; E. Disley; M. Tzvetkova; M. Pardal; H. Shah y X. Zhang (2016). Modeling the structure and operation of drug supply chains: Italy and Slovenia. *International Journal of Drug Policy*, 31, pp. 64-79.
- Ciapessoni, F. (2019). La prisión y después. Violencia, reingreso y situación de calle. *Revista de Ciencias Sociales*, 32(45), pp. 15-38.
- Colorado Department of Public Safety (2016). *Marijuana Legalization in Colorado: Early Findings*. Colorado: Colorado Department of Public Safety.
- De Oliveira Muniz, J. y Nunes Dias, C. (2022). Domínios armados e seus governos criminais – uma abordagem não fantasmagórica do “crime organizado”. *Estudios Avanzados*, 36(105), pp. 131-152.
- Densley, J.; R. McLean; R. Deucharb y S. Harding (2018). An altered state? Emergent changes to illicit drug markets and distribution networks in Scotland. *International Journal of Drug Policy*, 58, pp. 113-120.

- Dom, G.; S. Jerzy; S. Evans-Lac; K. Wahlbeck; G. Van Hal y D. McDavid (2016). The impact of the 2008 economic crisis on substance use patterns in the countries of the European Union. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 13(1), pp. 2-11.
- Dorn, N.; M. Levi y L. King (2005). *Literature review on upper level drug trafficking*. Londres: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- El País (2016). Destellos de una guerra invisible. *El País* [en línea], 14 de febrero. Disponible en: <<https://www.elpais.com.uy/que-pasa/destellos-de-una-guerra-invisible>> [acceso 1/10/2016].
- EMCDDA (2016). *Informe sobre los mercados de drogas en la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Gambetta, D. (2009). *Codes of the underworld- How criminals communicate*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Garat, G. (2014). *El camino. Como se reguló el cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales*. Montevideo: Junta Nacional de Drogas-Friedrich Ebert Stiftung.
- Garzón, J. C.; J. Wilches y J. L. Bernal (2017). *Las revelaciones del Bronx*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Garzón, J. C. (2016). ¿Cuál es la relación del crimen organizado y el homicidio en América Latina? Río de Janeiro: Instituto Igarapé.
- Garzón, J. C. (2016). *Duros contra los débiles, débiles frente a los duros: Las leyes de drogas y el accionar policial*. Washington: Wilson Center.
- Gavrilovay, E.; T. Kamadaz y F. Zoutmanx (2017). Is legal pot crippling Mexican drug trafficking organizations? The effect of medical marijuana laws on US crime. *SSRN* [en línea], 1 de mayo. Disponible en: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3040362> [acceso 01/06/2023].
- Goldstein, P. J. (1985). The Drugs/Violence Nexus: A Tripartite Conceptual Framework. *Journal of Drug Issues*, 15(4), pp. 493-506.
- Haberkorn, L. (2022). Es “apresurado” hablar de una tendencia a la baja del delito, afirma el director del Observatorio sobre Violencia del Ministerio del Interior. *La Diaria* [en línea]. Disponible en: <<https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2022/4/es-apresurado-hablar-de-una-tendencia-a-la-baja-del-delito-afirma-el-director-del-observatorio-sobre-violencia-del-ministerio-del-interior/>> [acceso 14/04/2022].

- Intendencia de Montevideo-División Planificación (2016a). *Información física y sociodemográfica por municipio, 2015*. Montevideo: Intendencia Montevideo.
- Intendencia de Montevideo-División Planificación (2016b). *Información física y sociodemográfica por CCZ, 2015*. Montevideo: Intendencia Montevideo.
- Jacques, S. y A. Allen (2015). Drug market violence, virtual anarchy, police pressure, predation and retaliation. *Criminal Justice Review*, 40, pp. 87-99.
- Junta Nacional de Drogas (2019a). *Monitoreo y evaluación de la Ley 19.172: Aplicación justa de la Ley y Seguridad y Convivencia*. Montevideo: JND. Disponible en: <<https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/comunicacion/publicaciones/monitoreo-evaluacion-ley-19172-aplicacion-justa-ley-seguridad>>.
- Junta Nacional de Drogas (2019b). *VII Encuesta Nacional Sobre Consumo de Drogas en Población General*. Montevideo: JND. Disponible en: <<https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/comunicacion/publicaciones/vii-encuesta-nacional-sobre-consumo-drogas-poblacion-general-2018>>.
- Keuroglan, L.; J. Ramírez y H. Suárez (2019). *Personas, calle, consumos: dos estudios sobre uso de pasta base en Uruguay. Aproximaciones cuantitativas y etnográficas*. Montevideo: Junta Nacional de Drogas-Observatorio Uruguayo de Drogas.
- Kilmer, B.; J. P. Caulkins; B. M. Bond y P. H. Reuter (2010). *Reducing Drug Trafficking Revenues and Violence in Mexico*. Santa Mónica: RAND Corporation.
- Ladra, A. (2021). *Uruguay en la mira del narco*. Montevideo: Sudamericana.
- Leggett, T.; L. Jaitman y J. A. Mejía Guerra (2017). Homicidios y crimen organizado en América Latina y el Caribe. En: L. Jaitman. *Los costos del crimen y la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Nueva York: BID, pp. 106-114.
- Levitt, S. D. y S. A. Venkatesh (2000). An economic analysis of a drug selling gang's finances. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(3), pp. 755-789.
- Matrix Knowledge Group (2007). *The illicit drug trade in the United Kingdom*. Londres: Home Office.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (s. f.). *Observatorio Social* [en línea]. Disponible en: <<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/observatorio>> [acceso 01/06/2023].

- Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia y Fundación Ideas para la Paz (2016). *Caracterización del microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Ministerio del Interior (2019). *Cifras sobre Bocas a Nivel Nacional 2015-2019* [en línea]. Montevideo: Ministerio del Interior. Disponible en: <<https://www.minterior.gub.uy/index.php/unicom/noticias/6541-cifras-sobre-bocas-a-nivel-nacional-2015-2019>> [acceso 24/2/2023].
- Ministerio del Interior (2013). *Se estanca: narcomenudeo estable en Uruguay* [en línea]. Montevideo: Ministerio del Interior. Disponible en: <<https://minterior.gub.uy/index.php/unicom/noticias/1654-se-estanca-narcomenudeo-estable-en-uruguay>> [acceso 21/2/2023].
- Moroselli, C. (2001). Structuring Mr. Nice: Entrepreneurial opportunities and brokerage positioning in the cannabis trade. *Crime, Law y Social Change*, 40, pp. 203-244.
- Mujica, V. (2020). Combate narco se centró en bocas y se cerraron 15 más que en el mismo período de 2019. *El Observador* [en línea]. Disponible en: <<https://www.elobservador.com.uy/nota/combate-narco-se-centro-en-bocas-y-se-cerraron-15-mas-que-en-el-mismo-periodo-de-2019-202081714350>> [acceso 30/8/2020].
- Müller Sienra, C. y G. Draper (2017). *Marihuana oficial. Crónica de un experimento uruguayo*. Montevideo: Sudamericana.
- Musto, C. (2017). *Regulating Cannabis Markets. The construction of an innovative drug policy in Uruguay*. Tesis de doctorado, University of Kent-Utrecht University.
- Nagelhouta, G. E.; K. Hummela; M. C. de Geog; H. de Vries; E. Kanerd y P. Lemmens, P. (2017). How economic recessions and unemployment affect illegal drug use: A systematic realist literature review. *International Journal of Drug Policy*, 44, pp. 69-83.
- Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad (2019). *Rapiña y hurto: 1º de enero al 30 de junio (2018-2019)*. Montevideo: Ministerio del Interior. Disponible en: <https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/2019/rapyhur_primersem.pdf> [acceso: 01/06/2023].

- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2019). *Estudio mundial sobre el homicidio*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2017) *Evaluaciones de Diseño, implementación y desempeño (DID). Seguridad 2016*. Montevideo: OPP.
- Pearson, G. y D. Hobbs (2001). *Middle market drug distribution*. Londres: Home Office Research.
- Pérez, M. (2016). Los caminos del narco en Uruguay. *Caras y Caretas* [en línea]. Disponible en: <<https://www.carasycaretas.com.uy/los-caminos-del-narco-en-uruguay>> [acceso 01/06/2023].
- Reuter, P. (1986). *Disorganized Crime. The Economics of the Visible Hand*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Reuter, P. (2014). Drug markets and organized crime. En: L. Paoli. *The Oxford Handbook of Organized Crime*. Oxford: Oxford University Press, pp. 359-380.
- Reuter, P. y J. Haaga (1989). *The organization of high level drug markets. An exploratory study*. Santa Mónica: RAND Corporation.
- Silva, J. (2022). Hay seis grandes abastecedores de droga identificados que nutren otras 45 bandas, según Interior. *El País* [en línea]. Disponible en: <<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/hay-seis-grandes-abastecedores-de-droga-identificados-que-nutren-otras-45-bandas-segun-interior>> [acceso 16/2/2023].
- Suárez, H.; J. Ramírez; G. Albano; L. Castelli; E. Martínez y M. Rossal (2014). *Fisuras. Dos estudios sobre pasta base de cocaína en Uruguay*. Montevideo: FHCE.
- Tenenbaum, G.; M. Fuentes; N. Viscardi; I. Salamano y F. Espíndola (2021). *Relatos de muerte Homicidios de jóvenes montevideanos en ajustes de cuentas y conflictos entre grupos delictivos*. Montevideo: ANII.
- Tzvetkova, M.; M. Pardal; E. Disle; A. Rena; S. Talic y S. Forberger (2016). Strategies for a risky business: How drug dealers manage customers, suppliers and competitors in Italy, Slovenia and Germany. *International Journal of Drug Policy*, 31, pp. 90-98.
- Uruguay, Poder Ejecutivo (1974). Ley 14.294. Ley de Estupefacientes. Listas I y II de la convención única de Nueva York. Lista I sobre sustancias sicotrópicas Viena. Medidas contra el comercio ilícito de drogas. *Registro Nacio-*

nal de Leyes y Decretos, 31 de octubre. Disponible en: <<https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14294-1974>> [acceso 01/06/2023].

Uruguay, Poder Legislativo (2013). Ley 19.172. Regulación y Control del Cannabis. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 20 de diciembre. Disponible en: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19172-2013>> [acceso 01/06/2023].

Uruguay, Presidencia de la República (2018). *En 11 operativos Mirador realizados en un año se registraron 486 allanamientos y se derivó 160 personas a la Justicia* [en línea]. Montevideo: Presidencia de la República. Disponible en: <<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/11-operativos-mirador-realizados-ano-se-registraron-486-allanamientos-se>> [acceso 01/06/2023]

Veiga, D. (2008). Fragmentación socioterritorial y desigualdades en el Área Metropolitana de Montevideo. *Pampa*, 4, pp. 11-36.

Werb, D.; G. Rowell; G. Guyatt; T. Kerr; J. Montaner y E. Wood (2011). Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review. *International Journal of Drug Policy*, 22(2), pp. 87-94.

Weston, A. (2005). *Las claves de la argumentación*. Barcelona: Ariel.

Zanella, G. (2017). *Crime and the Legalization of Recreational Marijuana*. Bologna: IZA-Institute of Labor Economic.

Contribución de autoría

Este trabajo fue realizado en un 70% por Marcos Baudean y en un 30% por Fanny Rudnitzky.

Disponibilidad de datos

El conjunto de datos que apoya los resultados de este estudio no se encuentra disponible.

Nota

Aprobado por Paola Mascheroni (editora responsable).