

Criminalidad y crimen organizado en Uruguay: algunas recomendaciones para la reducción de violencia.

Croci, G. (2024).¹

1. Uruguay: el crimen organizado y los mercados ilegales	2
2. Recomendaciones de políticas públicas para la reducción de violencia	5
2.1. Coordinación entre instituciones públicas y en los diferentes niveles de gobierno	6
2.2. Proteger a las poblaciones vulnerables y evitar el reclutamiento	6
2.2.1. Aumentar la resiliencia individual y comunitaria	7
2.2.2. Programas de inserción laboral para jóvenes en riesgo	7
2.2.3. Fortalecer los servicios de atención y protección a víctimas	8
2.2.4. Servicios de tratamiento y rehabilitación	9
2.2.5. Intervenciones de salud pública: Los programas de reducción de daños	9
2.2.6. Fortalecer las políticas de control de armas	10
2.3. Retomar el control carcelario	12
2.3.1. Unidad de inteligencia penitenciaria especializada en crimen organizado	12
2.3.2. Reforzar la gestión y la seguridad de las prisiones	13
2.3.3. Reducir el hacinamiento	13
2.3.4. Penas alternativas	14
2.4. Invertir en programas de rehabilitación y reinserción	15

¹ Gonzalo Croci es Doctor en Ciencias de la Seguridad y el Crimen por UCL (University College London), Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Oxford y Máster en Políticas Públicas por la Hertie School of Governance. Es profesor asociado de la Universidad ORT Uruguay, profesor invitado de la Hertie School en Berlín y senior fellow del Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia (CELIV) en Buenos Aires. Sus investigaciones se centran en entender las dinámicas del crimen organizado y los mercados ilegales, y en mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas de seguridad. Además, es consultor habitual sobre crimen organizado para varias organizaciones, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Oficina del Alcalde de Londres para la Policía y el Crimen (MOPAC), la Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional (GI-TOC), entre otras.

1. Uruguay: el crimen organizado y los mercados ilegales

Históricamente, Uruguay fue destacado en América Latina por su alto nivel de integración social (Arteaga, 2018). En los estudios realizados durante la segunda mitad del siglo XX, la mayoría de los especialistas en urbanización comparada de la región consideraban a Uruguay, y en particular a Montevideo, como una ciudad modelo, con una sociedad homogénea e integrada (Kaztman, Filgueira y Errandonea, 2004). Sin embargo, en las últimas décadas, las fracturas sociales han aumentado, lo cual se ve principalmente a través de cambios en los niveles de delincuencia y, en particular, de los homicidios.

Los datos anteriores a la crisis económica de 2002 mostraron que variables estructurales (como el desempleo, la pobreza y la desigualdad) estaban asociados con el aumento de la criminalidad en el período 1986-2005 (Aboal, Lorenzo y Perera, 2007). Uruguay experimentó un crecimiento económico importante entre 2004-2016 y avanzó en el desarrollo económico y social. Sin embargo, durante los mismos años, el crimen y los delitos violentos aumentaron significativamente. Estos incrementos incluyen un aumento en las tasas de homicidio: 199 homicidios y una tasa de 5,8 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2011 a 414 homicidios y una tasa de 12 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2018 (el año más violento del Uruguay contemporáneo). Tras un descenso durante los años de pandemia, en 2023 la tasa de homicidios volvió a subir a 11,2 víctimas por cada 100.000 habitantes. Longitudinalmente, entre 2012 y 2022, hubo un aumento de 37,9% en la tasa de homicidios (Rojido, Cano y Borges, 2023). El crecimiento de la violencia y las actividades del crimen organizado no solo afecta la seguridad ciudadana, sino que también impacta la gobernabilidad del país, la legitimidad de las instituciones públicas (particularmente las encargadas de brindar seguridad), representa una pérdida significativa de bienestar social, disminuye la capacidad de desarrollo económico e impacta directamente el Estado de Derecho y el funcionamiento democrático del país (Howard, Hume, y Oslender, 2007; Soares y Naritomi, 2010; Weintraub, Vargas y Flores, 2015; Jaitman, 2017; Ponce, 2019). Así, aunque las condiciones estructurales parecen ser factores importantes para explicar la variación en los niveles de homicidio, no dan una respuesta completa al complejo fenómeno. La literatura contemporánea indica, para poder interpretar los delitos violentos en América Latina, se torna fundamental incluir factores estructurales, sociales e institucionales (Dammert, Croci y Frey, 2024).

Uno de los aspectos más intrigantes de la delincuencia es su notable variabilidad y concentración en los territorios. Una creciente e influyente literatura ha destacado cómo ciertos micro lugares² son responsables de cantidades desproporcionadas de delincuencia y desorden en una ciudad (Weisburd, 2015; O'Brien, Ciomek y Tucker, 2021). En América Latina, el crimen violento se concentra especialmente en las ciudades y los barrios urbanos, por ejemplo, entre el uno y el cinco por ciento de las calles de las ciudades concentran hasta el 99 por ciento de los homicidios (Vilalta y Muggah, 2016; Chainey et al., 2019; Chainey y Muggah, 2022). Los homicidios (y otros crímenes)

² De acuerdo con la ley de concentración de delitos de Weisburd (2015) los micro lugares se refieren a segmentos específicos de calles en vez de áreas administrativas geográficas más grandes como, por ejemplo, bloques censales o barrios.

también están muy concentrados en Uruguay, particularmente en Montevideo, que tiene una tasa promedio de homicidios de 13,5 y experimenta más de la mitad del total de homicidios del país (Montevideo y su área metropolitana cuenta con 1.947.604 habitantes, aproximadamente 58% de la población del país en un área que representa el 10% del territorio nacional [Intendencia de Montevideo, 2013]). Dentro de Montevideo también hay una importante concentración de homicidios, particularmente en las áreas metropolitanas, por ejemplo, en las seccionales 24³ (con una tasa promedio de 27 homicidios entre 2012 y 2022) y 17⁴ (con una tasa promedio de 25 homicidios en el mismo período) (Rojido, Cano y Borges, 2023). Profundizando en las características de los homicidios, las víctimas y los victimarios siguen tendencias similares a las del resto de la región (UNODC, 2023), 85% de las víctimas son hombres y 63% tienen entre 15 y 29 años. Además, las armas de fuego son el instrumento por excelencia en los homicidios cometidos, representando el 63% de los homicidios. Según datos del Small Arms Survey (2018) Uruguay es el país con mayor tasa de armas de fuego en América Latina (una tasa de 34,7 armas cada 100 habitantes), seguido de Venezuela (con una tasa de 18.5).

Asimismo, Los homicidios están asociados a zonas de microtráfico y distribución de drogas en espacios urbanos específicos que suelen estar controlados por bandas delictivas locales o clanes familiares. Contrariamente a lo que podría creerse, la ilegalidad no genera necesariamente violencia, y la mayoría de los mercados ilegales son pacíficos (Snyder y Duran-Martinez, 2009; Reuter, 2014). Para que los mercados funcionen sin violencia son necesarias normas, niveles de confianza entre los grupos criminales y cierta estabilidad en el mercado. Solo en caso contrario se hace necesario el uso de la violencia (von Lampe, 2016). En Montevideo, la micro venta de drogas tiende a generar más violencia dado que estas características están ausentes, donde existen grupos relativamente pequeños involucrados en competencia territorial, con una alta presencia de armas y de individuos jóvenes relativamente fáciles de reclutar.

No obstante, es importante destacar que Uruguay juega dos roles en el mercado drogas, y en particular en el de cocaína. El primero son los grandes cargamentos con destino a África y Europa que utilizan Montevideo como punto de acopio y tránsito (Sampó y Troncoso, 2023), el segundo, el mercado local de cocaína. Cuando se habla de grandes cargamentos de cocaína, son muy escasos los episodios de violencia. La violencia se concentra en el mercado local del microtráfico (GI-TOC, 2023), al no existir confianza entre los grupos criminales, la violencia se convierte en una herramienta esencial. Existen otros mercados y actividades ilegales en el país, por ejemplo, el tráfico de armas, el mercado local de otras drogas (como el éxtasis), mientras que, en paralelo, Uruguay es considerado un país de origen, tránsito y destino para la trata personas (GI-TOC, 2023). No todos, y no siempre, estas actividades están asociadas a la violencia homicida. En consecuencia, el actual aumento de la violencia está más relacionado con los cambios en el equilibrio de poder entre los grupos delictivos en las rutas de suministro de los mercados ilegales, que a un aumento de la actividad delictiva organizada per se. En otras palabras, la violencia como *proxy* indirecto del crimen organizado muestra una

³ Incluye barrios como Casabó, Cerro, Cerro Norte y La Paloma.

⁴ Incluye barrios como Casavalle, Piedras Blancas, Manga y Marconi.

imagen parcial de la realidad, ya que existen una multiplicidad de actividades ilegales que no generan homicidios.

El aumento de la violencia en Uruguay durante un período de crecimiento económico es un síntoma de otras causas más complejas. Como fue mencionado anteriormente, los homicidios están muy concentrados, en áreas fragmentadas de la sociedad, donde el Estado está ausente. La literatura reciente ha argumentado que la débil presencia y efectividad de las instituciones públicas juega un papel importante cuando se intenta entender las variaciones en los homicidios (Levitsky y Murillo, 2013; Nivette y Eisner, 2013; Müller, 2018; Bergman, 2018; Arias, 2017; 2019; Mantilla y Feldmann, 2021; Koonings y Kruijt, 2023; Croci y Chainey, 2023). Estas zonas violentas y fragmentadas tienden a tener una población cada vez más homogénea en términos de acumulación de vulnerabilidades sociales y carencias estructurales, alta prevalencia de armas de fuego y mayor presencia de jóvenes (con poca vinculación al sistema educativo), bajos niveles de empleo formal (particularmente entre los jóvenes), hacinamiento en los hogares, y de manera importante, bajo acceso a los servicios públicos y presencia de instituciones públicas (Calvo et al., 2013; Serna y Mora, 2017; Dammert, Croci y Frey, 2024). En suma, las causas del crecimiento de violencia están relacionadas con una profunda fragmentación social y la incapacidad de las instituciones públicas para adaptarse a las cambiantes dinámicas del crimen organizado. Para entender las causas de los homicidios, se necesita un enfoque holístico que comprenda el contexto y las dinámicas criminales específicas de cada barrio y mercado ilegal. Por su parte, para desarrollar políticas adecuadas para enfrentar al crimen organizado, se necesita entender las capacidades institucionales públicas disponibles, e incluir a otros sectores de la sociedad, como la sociedad civil y el sector empresarial.

2. Recomendaciones de políticas públicas para la reducción de violencia

El crimen organizado afecta a la sociedad en varias formas, está activo en una variedad de mercados legales e ilegales, mientras que intenta infiltrar las instituciones públicas para proteger y aumentar sus actividades. Esta sección se focaliza únicamente en políticas para reducir la violencia social desde el aspecto comunitario y de reinserción social. El crimen organizado perpetua un ciclo de violencia que desestabiliza las comunidades. Para poder ejercer la violencia efectivamente, los grupos criminales organizados deben contar con i) armas de fuego (lo cual “facilita” la violencia), ii) capacidades para reclutar individuos (los cuales “ejercen” la violencia) y iii) contar ingresos suficientes (para poder “comprar” la violencia).

Las herramientas principales del crimen organizado son la corrupción y la violencia. A menudo se utiliza la violencia para intimidar a rivales y resolver deslealtades y conflictos internos, imponer el control sobre territorios, rutas y mercados ilegales y coaccionar a empresas y a particulares (von Lampe, 2015; Rosen y Kassab, 2018). Reducir esta capacidad de coerción del crimen organizado debilita su influencia y devuelve el poder a las autoridades legítimas. Para lograr este objetivo, se necesitan estrategias integrales que combinen la aplicación de la ley con políticas socioeconómicas y de integración social, y esfuerzos para mejorar la provisión de bienes públicos, incluido el acceso a la justicia.

La siguiente sección provee recomendaciones de políticas públicas probadas y basadas en evidencia, para aumentar la resiliencia individual y comunitaria al crimen organizado. Se da por entendido que existen varias otras políticas posibles y necesarias para enfrentar a estas actividades criminales que incluyen, mejorar la eficacia policial (ej., modernizar a la institución policial mejorando la gestión y recolección de datos e inteligencia y en la formación de personal), mejorar el sistema penitenciario (ej., creando unidades de inteligencia, reduciendo el hacinamiento e invirtiendo en programas de rehabilitación e inserción social), controlando los mercados ilegales (ej., mediante campañas de sensibilización pública, programas comunitarios de prevención, programas de regulación), optimizando el control fronterizo y portuario (ej., creando ‘puertos inteligentes’, usando sistemas automatizados de seguimiento y control de carga, y tecnologías avanzadas de vigilancia y escaneado), reduciendo la capacidad de infiltración del crimen organizado a las instituciones públicas (ej., con programas de transparencia, digitalización y gobierno abierto, programas de protección a los denunciantes, auditorías periódicas, unidades de control interno en la policía y fiscalía y fortaleciendo organismos de contralor externo) y reduciendo la capacidad de blanquear capitales (ej., mejorando las herramientas de investigación y sanción penal y optimizando la regulación financiera).

2.1. Coordinación entre instituciones públicas y en los diferentes niveles de gobierno

El crimen organizado opera en distintas regiones, jurisdicciones y mercados, lo que le da un nivel alto complejidad a sus actividades delictivas. La neutralización de estas actividades requiere de políticas con un enfoque transversal que incluya aplicación de la ley y el orden, reformas jurídicas y financieras, controles fronterizos, programas sociales y políticas económicas, entre otras. Esto requiere de los esfuerzos de diferentes instituciones públicas en distintos niveles de gobierno. En consecuencia, la coordinación eficaz del aparato del Estado permite desarrollar estrategias integrales de múltiples niveles, al mismo tiempo que crea un frente unificado contra las actividades del crimen organizado (Rios, 2015).

Mediante la coordinación, los gobiernos pueden formar grupos de trabajo conjuntos que reúnan a diversos organismos y departamentos, como la policía, la aduana y los reguladores financieros, para llevar a cabo operaciones contra grupos criminales específicos. Por otro lado, los gobiernos locales suelen conocer mejor a la comunidad y pueden proporcionar información valiosa sobre las actividades del crimen organizado en áreas donde se concentra su presencia. Es así como la cooperación entre los gobiernos locales, regionales y nacional garantiza el intercambio eficaz de información, inteligencia y recursos, lo que es un paso importante para dismantelar las redes delictivas. Por ejemplo, las fuerzas de seguridad pueden compartir información con los organismos reguladores financieros para rastrear y desarticular las redes financieras de los grupos criminales. Además, estas iniciativas de coordinación conducen a un uso más eficaz de los fondos públicos al minimizar la duplicación de esfuerzos y recursos.

2.2. Proteger a las poblaciones vulnerables y evitar el reclutamiento

Las poblaciones vulnerables, como, por ejemplo, las comunidades marginalizadas (aquellos que viven en zonas económicamente desfavorecidas con escasas oportunidades de empleo legítimo y menos presencia de los servicios del Estado) y los jóvenes (especialmente aquellos entre 15 y 25 años, que están desvinculados de la educación o el empleo), son a menudo objetivo de los grupos de crimen organizado para su reclutamiento. Los grupos criminales explotan las vulnerabilidades como la pobreza, la falta de educación y las limitadas oportunidades de empleo, atrayendo a las personas hacia actividades delictivas. Al proteger a estas poblaciones y abordando sus vulnerabilidades, se puede reducir el número de posibles reclutas y así debilitar la fuerza y la capacidad de ejercer violencia de los grupos criminales.

2.2.1. Aumentar la resiliencia individual y comunitaria

Mejorar la resiliencia de la comunidad contra al crimen organizado requiere un enfoque holístico, que abarque la aplicación de la ley, los servicios sociales, el compromiso con la comunidad y la educación.

En particular, es importante crear programas dirigidos a los jóvenes en situación de riesgo para evitar su captación por parte de organizaciones delictivas y pandillas (Chioda, 2017, Decker y Van Winkle, 2020). Está establecido empíricamente que la delincuencia aumenta considerablemente durante la juventud, alcanza su punto máximo en la edad adulta temprana y luego disminuye hasta la vejez, lo que ha sido etiquetado por los criminólogos como la curva de la “edad-crimen” (Blumstein, Cohen y Farrington, 1988). En consecuencia, focalizarse en los jóvenes en situaciones de riesgo es particularmente importante para reducir la capacidad de reclutamiento y de violencia de grupos criminales. Estos programas pueden incluir escuelas de tiempo completo (Durlak, Weissberg y Pachan, 2010), programas de tutoría y reducción del abandono escolar (Valdebenito et al, 2019; Wilson et al., 2011) actividades extraescolares de cultura y deporte (Jugl, Bender, y Lösel, 2023), y de formación laboral (Manuel y Jørgensen, 2013). En paralelo, se debe aumentar la disponibilidad y accesibilidad de los servicios sociales, incluido el apoyo con intervenciones cognitivo-conductuales (Lipsey, Landenberger, y Wilson, 2007) el tratamiento del abuso de sustancias (Tanner-Smith y Lipsey, 2015; Samson y Tanner-Smith, 2015) y el asesoramiento familiar (Dopp et al., 2017). Crear centros cívicos, culturales y deportivos son también una alternativa viable, ya que es una estrategia preventiva que combina lo anterior y promueve el desarrollo de niños y jóvenes a través de actividades culturales, deportivas y de profesionalización, fomentando habilidades de convivencia y participación ciudadana. En resumen, redes de apoyo social sólidas pueden mitigar los factores que llevan a los jóvenes a involucrarse en la delincuencia organizada.

2.2.2. Programas de inserción laboral para jóvenes en riesgo

La creación de oportunidades de empleo para jóvenes en situación de riesgo es una estrategia oportuna en el esfuerzo más amplio por combatir y reducir el crimen en general y el crimen organizado, en particular. Este enfoque no sólo aborda las necesidades económicas inmediatas, sino que también fomenta la resiliencia a largo plazo entre los jóvenes que, de otro modo, podrían verse arrastrados a la órbita de las redes delictivas (Kessler et al., 2022; Mancino, 2022).

La creación de oportunidades de empleo para jóvenes aborda las causas profundas de la participación delictiva atendiendo a las necesidades económicas y mejorando las capacidades individuales (como la resolución de conflictos) (Modestino, 2019), fomentando la integración social, contribuyendo a la mejora de la comunidad y ayudando a la rehabilitación de los antiguos delincuentes. En particular a la hora de abordar la reincidencia, el papel del empleo es especialmente destacado para los jóvenes que ya han tenido encuentros con el sistema de justicia penal. Además, el empleo estable ofrece

a estas personas una vía concreta de reintegración en la sociedad, reduciendo la probabilidad de reincidencia (Newton et al., 2018; Bhuller et al., 2020).

Concretamente, las asociaciones entre el sector público y el privado para el empleo representan un enfoque estratégico para evitar que los jóvenes en situación de riesgo se involucren en la delincuencia y el crimen organizado, aprovechando los puntos fuertes y los recursos tanto del sector privado como de las instituciones públicas. Estas asociaciones pueden crear una gama más amplia de oportunidades de empleo adaptadas a las necesidades y habilidades de los jóvenes y cada sector productivo (Reese et al., 2002; Relave y Deich, 2007; Alba y Stucki, 2019; Gobikas y Čingienė, 2021). Además, el sector privado puede ofrecer puestos de trabajo, aprendizaje y prácticas, mientras que las instituciones públicas pueden proporcionar los servicios de apoyo necesarios, incluida la formación laboral y los programas educativos, para preparar a estos jóvenes para el mercado laboral. De este modo se garantiza que la formación impartida sea pertinente y aumente las posibilidades de empleo de estas personas, haciéndolas más atractivas para los posibles empleadores y menos propensas a recurrir a la delincuencia como medio de subsistencia.

En resumen, la estrategia de fomentar el empleo a los jóvenes subraya la interconexión entre el bienestar individual y la fortaleza de la comunidad, abogando por un enfoque preventivo de la delincuencia que capacite a las personas y refuerce el tejido social. Por ello, invertir en la creación de empleo para los jóvenes en situación de riesgo no es una mera política económica o social, sino un pilar fundamental de una estrategia global de lucha contra el crimen organizado.

2.2.3. Fortalecer los servicios de atención y protección a víctimas

Más allá del imperativo moral de reforzar los programas de asistencia y servicios de protección a las víctimas, estas herramientas también pueden ayudar a reducir la actividad del crimen organizado. Las víctimas y los testigos son valiosas fuentes de información sobre el funcionamiento interno y las redes del crimen organizado y los mercados ilegales. Muchas víctimas del crimen organizado dudan en denunciar sus experiencias por miedo a represalias o falta de confianza en la policía. Los programas de asistencia y protección a las víctimas pueden proporcionar el apoyo necesario y las garantías de seguridad que animen a las víctimas a presentarse y prestar testimonio (Acconcia et al., 2014). Los servicios de protección y apoyo garantizan que estas personas se sientan lo suficientemente seguras para compartir información que puede ser fundamental para las investigaciones y los procedimientos judiciales. Estos programas ofrecen asesoramiento, asistencia jurídica y legal a las víctimas de la delincuencia organizada que puedan desenvolverse en procedimientos judiciales, acceder a indemnizaciones o hacer justicia contra los autores. Estas políticas también pueden brindar apoyo y tratamiento médico, asesoramiento, y otras necesidades esenciales (Walby et al., 2015; Jackson, 2017). La creación de refugios y casas seguras específicamente para las víctimas del crimen organizado, incluidas las víctimas de la trata de seres humanos, la violencia doméstica y la explotación son un complemento

importante a estas políticas. Estas instalaciones ofrecen un entorno seguro y de apoyo para que las personas se recuperen y reconstruyan sus vidas (Watson y Lopes, 2017).

Estos programas pueden proporcionar apoyo emocional, ayudar a las víctimas a desenvolverse en el sistema de justicia penal y ponerlas en contacto con los recursos pertinentes. Por otro lado, el apoyo y una protección eficaces a las víctimas perturban el entorno de miedo y control en el que suelen apoyarse los grupos criminales. Al proteger a víctimas y testigos, estos programas pueden debilitar el control de las organizaciones delictivas sobre las comunidades.

2.2.4. Servicios de tratamiento y rehabilitación

Los servicios de tratamiento y rehabilitación son importantes para reducir la actividad de los mercados ilegales, especialmente los relacionados con las drogas ilegales. El objetivo principal de los servicios de tratamiento y rehabilitación es ayudar a las personas a recuperarse de los trastornos por consumo de sustancias y romper el ciclo del abuso de drogas (Tanner-Smith et al., 2015). Es así como al tratar eficazmente estos trastornos, estos servicios reducen la demanda de drogas ilegales. La disminución de la demanda puede reducir la rentabilidad y el tamaño de los mercados ilegales de drogas, afectando los ingresos directos del crimen organizado. Estos programas varían en sus enfoques y servicios, atendiendo a las diversas necesidades de las personas que luchan contra los trastornos por consumo de sustancias.

Por otro lado, al proporcionar una alternativa al encarcelamiento por delitos relacionados con las drogas, los servicios de tratamiento y rehabilitación pueden aliviar la carga del sistema de justicia penal. Esto permite que los recursos judiciales y policiales se destinen de forma más eficaz a combatir los mercados ilegales (Fox et al, 2021).

2.2.5. Intervenciones de salud pública: Los programas de reducción de daños

Los programas de reducción de daños engloban intervenciones, programas y políticas que pretenden reducir los daños sanitarios, sociales y económicos del consumo de drogas para las personas y las comunidades (Krupanski y Evans, 2020). Estos programas varían dependiendo del enfoque y el tipo de drogas, por ejemplo el tratamiento con agonistas opiáceos,⁵ los programas de agujas y jeringuillas,⁶ los

⁵ Los programas de tratamiento con agonistas opiáceos, también conocidos como programas de tratamiento asistido con medicación, son intervenciones basadas en evidencia para personas con trastorno por consumo de opiáceos. Estos programas utilizan medicamentos que activan los mismos receptores opiáceos del cerebro que estimulan los opiáceos adictivos, pero de forma controlada y bajo supervisión médica. El objetivo es reducir el ansia y los síntomas de abstinencia, facilitando así la recuperación y reduciendo el riesgo de sobredosis y recaída.

⁶ Los programas de intercambio de agujas y jeringuillas (NSP, por sus siglas en inglés), son iniciativas de salud pública diseñadas para reducir la propagación de enfermedades infecciosas entre los usuarios de drogas inyectables, como el VIH, la hepatitis C y otras infecciones de transmisión sanguínea. Estos programas son un componente de las estrategias de reducción de daños, que pretenden minimizar las consecuencias sanitarias, sociales y económicas negativas del consumo de drogas sin exigir necesariamente el abandono del consumo.

programas de naloxona,⁷ las salas de consumo de drogas, entre otros son herramientas útiles para la reducción de daños (EMCDDA, 2023). Otros tipos de programas son los servicios de comprobación de drogas que tienen el objetivo de prevenir daños permitiendo a las personas averiguar qué sustancias químicas contienen las sustancias ilícitas que compraron y, en algunos casos, facilitando el acceso a asesoramiento o intervenciones breves. Por ejemplo, “Energy Control”⁸ es un proyecto español de reducción de daños que ofrece un servicio de comprobación de drogas dirigido a consumidores de drogas recreativas. Los usuarios pueden enviar muestras de sus drogas de forma anónima para que sean analizadas en un laboratorio, y los resultados proporcionan información detallada sobre la composición y pureza de las sustancias. Este servicio pretende reducir los daños asociados a las drogas adulteradas o de potencia inesperada. Otro ejemplo es “The Loop”,⁹ una organización benéfica con sede en el Reino Unido que ofrece pruebas de seguridad de drogas, reducción de daños y servicios de bienestar en discotecas, festivales y otros eventos. Su servicio “Multi Agency Safety Testing” (MAST) permite a los asistentes a los eventos enviar muestras de drogas para que se analicen y se averigüe su contenido y potencia, lo que permite tomar decisiones con conocimiento de causa y reducir los riesgos asociados al consumo de drogas.

Estas estrategias son cada vez más comunes, por ejemplo, el tratamiento con agonistas opiáceos es una intervención establecida que se aplica en todos los países europeos y se reconoce como un factor de protección contra las muertes por sobredosis. Asimismo, 16 países europeos han implementado programas de naloxona para prevenir las muertes por sobredosis y diez países europeos tiene al menos una sala de consumo supervisado de drogas, destinada a facilitar el consumo más seguro y en consecuencia prevenir diversos problemas de salud. De esta forma, no solo se cambia la perspectiva policial contra las drogas y se focaliza en la salud de las personas, sino que estas políticas alejan a los consumidores de los mercados ilegales, eventualmente reduciendo los ingresos de grupos criminales.¹⁰

2.2.6. Fortalecer las políticas de control de armas

Gran parte de las capacidades de los grupos criminales de ejercer violencia o controlar un territorio o mercado ilegal, se debe a su habilidad de equiparse con armas de fuego. Por ejemplo, en América, las armas de fuego se utilizaron en aproximadamente el 75% de los asesinatos registrados en 2021. Aunque no todos los países con una proporción

⁷ Los programas de naloxona son iniciativas de salud pública destinadas a reducir las muertes por sobredosis de opiáceos. La naloxona es un medicamento que puede revertir rápidamente los efectos de una sobredosis de opiáceos, como la depresión respiratoria, la sedación y la hipotensión, evitando así la muerte. Estos programas son un componente de estrategias más amplias de reducción de daños y trastornos por consumo de sustancias, sobre todo en el contexto de la crisis de opioides que afecta a muchos países.

⁸ Para más información ver: [Energy Control](#).

⁹ Para más información ver: [The Loop](#).

¹⁰ Para más información y ejemplos ver: [Harm reduction – the current situation in Europe](#).

alta de armas de fuego son violentos, la correlación inversa existe, los países violentos tienen una alta proporción de armas de fuego (UNODC, 2023).

Las políticas de control de armas están diseñadas para prevenir la violencia armada y garantizar que las armas de fuego no caigan en manos equivocadas, y de esta forma reducir la capacidad de influencia del crimen organizado. El control universal de antecedentes, leyes de bandera roja¹¹, periodos de espera obligatorios para la compra, la prohibición de armas de asalto, registro de armas de fuego, limitaciones a las compras múltiples, control de municiones, los requisitos para la concesión de licencias, la limitación del número de armas de fuego por personas, detección de antecedentes adversos¹² y los programas de recompra de armas pueden tener un impacto en la reducción de la cantidad de armas en el país (Kleck, Kovandzic y Bellows, 2016). Estas políticas pueden variar mucho en sus detalles específicos y en su eficacia, y su adopción depende a menudo del marco jurídico y el contexto político de cada país. Sin embargo, son un aporte importante para reducir el poder del crimen organizado.

¹¹ Estas leyes son aquellas que permiten a las fuerzas del orden o a los familiares solicitar a un tribunal que retire temporalmente las armas de fuego a las personas que se consideren una amenaza para sí mismas o para los demás. Para más información ver: [Red Flag DC](#).

¹² Esta estrategia busca ampliar las prohibiciones para incluir a las personas con antecedentes de violencia doméstica, acoso u otros delitos.

2.3. Retomar el control carcelario

Un aspecto crucial que a menudo se pasa por alto, es la importancia del sistema penitenciario en los países latinoamericanos para reducir las actividades del crimen organizado. La correcta gestión de las prisiones garantiza que el encarcelamiento cumpla su propósito de rehabilitar a los delincuentes y evitar que vuelvan a participar en actividades delictivas. Por ejemplo, algunos investigadores argumentaron convincentemente que la mala gestión y control de las prisiones combinado a un incremento dramático en la población carcelaria ayudó a grupos criminales a ampliar sus redes y poder, dentro y fuera de las prisiones (Skarbek, 2016; Hathazy y Müller, 2016; Lessing, 2016; Limoncelli et al., 2019; Bergman y Fondevila, 2021; Stahlberg, 2022).

En el contexto del crimen organizado, las prisiones pueden convertirse inadvertidamente en centros de operaciones y de redes criminales, que gestionan crimines que se llevan a cabo dentro y fuera de las prisiones. Una administración eficaz, con protocolos de seguridad estrictos y control de la corrupción pueden impedir que los encarcelados continúen sus operaciones desde detrás de las rejas. Además, las prisiones bien gestionadas y con recursos adecuados promueven la rehabilitación y reinserción social, y evitan el hacinamiento, que suele ser un factor importante para las actividades de las bandas criminales y su reclutamiento.

2.3.1. Unidad de inteligencia penitenciaria especializada en crimen organizado

En América Latina, los grupos criminales organizados continúan sus operaciones desde el interior de las prisiones (Lessing 2016; Pierce y Fondevila 2020; Bergman y Fondevila, 2021). Una unidad especializada puede vigilar los grupos y sus redes de informantes, recopilar datos e interceptar las comunicaciones que puedan estar relacionadas con actividades delictivas, reduciendo la capacidad operativa de estos grupos. Además, puede reunir información esencial sobre la jerarquía, la estructura y los métodos de los grupos criminales y de los mercados ilegales tanto dentro y fuera de las prisiones. Al comprender la dinámica del crimen organizado dentro del sistema penitenciario, una unidad especializada puede mejorar la seguridad de los reclusos, el personal y el público (Skarbek, 2012; Butley, Slade y Dias, 2018). Esto incluye la prevención de actos de violencia orquestados por grupos del crimen organizado desde dentro de las cárceles. Paralelamente, esta información puede servir de base a estrategias policiales más amplias y conducir a una desarticulación más eficaz de las redes delictivas.

2.3.2. Reforzar la gestión y la seguridad de las prisiones

Las prisiones pueden ser entornos en los que las redes delictivas prosperan y se expanden si no se gestionan eficazmente (Lessing y Willis, 2017). Algunas estrategias para mejorar la gestión es la implementación del modelo de Riesgo-Necesidad-Respuesta y de sistemas integrados de gestión de casos de infractores (Vanderplasschen et al., 2019; Hadfield et al., 2021). Para mejorar la gestión penitenciaria es importante la contratación, formación y retención de personal penitenciario cualificado para reconocer y tratar los problemas relacionados con el crimen organizado y los mercados dentro de las prisiones, así como fomentar la rehabilitación de los privados de libertad (Lambert, 2009; Beijersbergen et al., 2015; Risso, Daviy y Irons, 2021; Ryan et al., 2022). Por ejemplo, el Servicio Penitenciario Noruego, es conocido por su alto nivel de formación del personal penitenciario que hace hincapié en la rehabilitación y la resolución de conflictos.¹³

Otras herramientas útiles incluyen la aplicación de protocolos de seguridad estrictos y el uso de tecnología como cámaras de vigilancia, la verificación biométrica y sistemas de acceso controlado para supervisar y controlar las actividades de las prisiones.

Además, se debe implantar un sistema que segregue a los reclusos en función de las evaluaciones de riesgo (Labrecque y Smith, 2019; Labrecque, 2022), garantizando que los miembros de los grupos de delincuencia organizada se mantengan separados entre sí y de la población penitenciaria general para evitar la propagación de la red del grupo. Aumentar las medidas de vigilancia y control dentro de las prisiones, incluyendo registros aleatorios y el despliegue de unidades de seguridad especializadas en combinación con lo anterior, pueden ser herramientas útiles frente al crimen organizado.

2.3.3. Reducir el hacinamiento

Prácticamente todos los países de América Latina se enfrentan al reto de hacinamiento, un estudio reciente concluyó que las prisiones de América Latina funcionan en promedio un 60% por encima de su capacidad (Limoncelli, Mellow y Na, 2020). El hacinamiento en las prisiones a menudo exacerba la influencia del crimen organizado y la violencia dentro de los centros penitenciarios (Crocì, 2023). Reducir el hacinamiento implica respuesta en varios niveles.

Como primer paso y solución a corto plazo, se necesita construir nuevas instalaciones y renovar las existentes. Estas nuevas instalaciones deben ser diseñadas de manera que

¹³ Para más información ver: [Servicio Penitenciario Noruego](#).

se reduzcan al mínimo las oportunidades de violencia entre reclusos y se maximicen las capacidades de seguridad y vigilancia. Las prisiones deben estar diseñadas para garantizar la seguridad de los reclusos, el personal y los visitantes. Esto incluye perímetros seguros, puntos de acceso controlados, sistemas de vigilancia y protocolos para gestionar las emergencias y la violencia dentro del centro. De acuerdo con las normas internacionales, las instalaciones penitenciarias deben proporcionar servicios sanitarios adecuados, incluido el apoyo a la salud mental. El diseño de las prisiones debe facilitar la limpieza y la higiene, con acceso a instalaciones sanitarias, ventilación y luz natural, para evitar la propagación de enfermedades y garantizar el bienestar físico y mental de los reclusos.

La construcción de instalaciones más pequeñas y descentralizadas, más cerca de las comunidades de los reclusos, puede ayudar a distribuir la población reclusa de forma más equitativa, reducir los costes de transporte y facilitar las visitas familiares, aspectos importantes para la rehabilitación y la reducción de la reincidencia. Las prisiones deben construirse de manera que se evite el hacinamiento y se garantice que los reclusos dispongan de espacio suficiente, intimidad e instalaciones que cumplan las normas básicas de vida. Esto incluye el acceso a agua limpia, ropa de cama adecuada y almacenamiento personal (Engstrom y Van Ginneken, 2022).

2.3.4. Penas alternativas

En la búsqueda de un impacto a mediano plazo, se necesita revisar las leyes de imposición de penas, en particular para los delitos no violentos ya que puede reducir el número de personas encarceladas por delitos menores. Esto incluye la aplicación de alternativas al encarcelamiento, como los servicios a la comunidad, la libertad condicional o el arresto domiciliario (Albrecht, 2012). Despenalizar o reducir las penas o la aplicación de programas de libertad anticipada para infractores de delitos menores, como hurtos o posesión de drogas, puede disminuir significativamente el número de personas enviadas a prisión (Pitts, Griffin III y Johnson, 2014), reduciendo así la capacidad del crimen organizado de propagar sus redes ilícitas.

Se debe ampliar el uso de dispositivos electrónicos de vigilancia para permitir que determinados delincuentes de bajo riesgo sean puestos en libertad bajo supervisión, lo que reduce la presión sobre las prisiones y el sistema de justicia penal. Los programas de remisión para personas con problemas de abuso de sustancias o problemas de salud mental, redirigiéndolas desde el sistema de justicia penal hacia servicios de tratamiento adecuados también ayudan a reducir el hacinamiento (Fox et al., 2021). Para los delincuentes no violentos y de bajo riesgo, los centros alternativos, como los centros de reinserción social o los centros penitenciarios comunitarios, pueden proporcionar una supervisión y rehabilitación eficaz sin necesidad del encarcelamiento tradicional. Los

sistemas digitales de gestión de reclusos pueden ayudar a asignar eficazmente el alojamiento en función de la evaluación de riesgos, las necesidades médicas y la participación en programas de rehabilitación.

Por otro lado, es importante trabajar en reformas legales y judiciales (como la aplicación de la libertad bajo fianza para los acusados de bajo riesgo) para agilizar los juicios y reducir la detención preventiva ya que, entre otras cosas, ayuda a reducir el hacinamiento y reducir los costos del sistema penitenciario. En este sentido, se debe mejorar los sistemas de libertad condicional y vigilada para gestionar eficazmente los riesgos, permitiendo que más personas sean supervisadas en la comunidad en lugar de en prisión preventiva (Gleicher, Manchak, y Cullen, 2013).

2.4. Invertir en programas de rehabilitación y reinserción

El crimen organizado no solo opera desde las prisiones, pero también se nutre de los individuos que salen de las mismas sin capacidades de reintegrarse en la sociedad. Estas personas, con bajos niveles educativos y escasas herramientas laborales, les queda pocas opciones más que volver a participar en el mundo criminal (Bergman y Fondevila, 2021). Según investigaciones previas, la rehabilitación no es una prioridad en el sistema penitenciario latinoamericano contemporáneo. Las prisiones carecen de programas de rehabilitación eficaces, lo que se ejemplifica por las altas tasas de reincidencia delictiva (Dammert, 2018; Yukhnenko, Sridhar yFazel, 2019). Los programas en la región que apoyan la rehabilitación y la reinserción de los reclusos son escasos, y solo una pequeña proporción de reclusos se beneficia de actividades educativas o relacionadas con el trabajo dentro de las prisiones. En Brasil, por ejemplo, solo el 9,6% de los reclusos trabaja o estudia, y en el mejor de los casos solo el 35,2% de los reclusos en El Salvador y el 39,4% en Argentina se benefician de actividades laborales o educativas (BID, 2017). Los programas de rehabilitación y reinserción son un componente central del sistema de justicia penal, cuyo objetivo es preparar a las personas encarceladas para un regreso satisfactorio a la sociedad y reducir la probabilidad de reincidencia. Por ejemplo, un estudio mostro que los tratamientos de rehabilitación tenían una reducción media de la reincidencia de entre el 10% y el 40% (Lipsey y Cullen, 2007).

Como primer paso, al ingresar en el sistema penitenciario, los reclusos deben someterse a evaluaciones que valoren su formación académica, aptitudes, salud mental, historial de abuso de sustancias y su riesgo de reincidencia (Arbour, Lacroix y Marchand, 2021). Sobre la base de estas evaluaciones, pueden elaborarse planes de rehabilitación individualizados, adaptados a las necesidades y riesgos específicos de cada recluso (ej., las pruebas existentes apoyan más firmemente la eficacia de programas cognitivo-

conductuales basados en grupos para delincuentes, programas cognitivo-conductuales basados en grupos para delincuentes sexuales, y comunidades terapéuticas basadas en prisiones para delincuentes con adicción a drogas) (Henwood, Chou y Browne, 2015; Clarke, Brown y Völlm, 2017). Las prisiones deben ofrecer oportunidades educativas, incluyendo clases de alfabetización, programas de equivalencia de la escuela secundaria y de educación postsecundaria, (Davis, Bozick, Steele, Saunders y Miles, 2013; Wilson, 2016) ya que puede mejorar significativamente las perspectivas de empleo. Similarmente, se debe proporcionar formación profesional en oficios y habilidades que tengan demanda en el mercado laboral (Byrne, Pattavina y Taxman, 2015; Mastrobuoni y Terlizese, 2014). Lo ideal es que la formación esté certificada o reconocida por organismos y empresas de acreditación externas para garantizar que sea pertinente y valiosa al momento de la reinserción en la sociedad.

Muchas personas en el sistema de justicia penal tienen problemas de salud mental. Los servicios integrales de salud mental pueden diagnosticar y tratar estos problemas, lo que es importante para la rehabilitación y la reducción de la reincidencia. Los servicios de salud mental pueden dotar a los reclusos de habilidades para resolver conflictos, manejar los desafíos del encarcelamiento y ayudar con la reinserción en la comunidad. Se deben prestar servicios integrales de salud mental, incluida la terapia individual y de grupo, para abordar cuestiones como el control de la violencia, los trastornos de conducta y los traumas (Hopkin et al., 2018). También son importantes los programas de tratamiento de adicciones y abuso de sustancias, que incluyen desintoxicación, tratamiento y grupos de apoyo (Andrade et al., 2018). Los programas de tratamiento eficaces tienden a centrarse en delincuentes de alto riesgo, proporcionar fuertes incentivos para recibir tratamiento, incluir varios tipos de intervenciones simultáneamente, proporcionar tratamiento intensivo, e incluir un componente de asistencia posterior al periodo carcelario (Bahr, Masters y Taylor, 2012).

Es importante establecer un sistema de asistencia posterior a la puesta en libertad para garantizar el cumplimiento de un plan de reinserción que pueden incluir temas simples como formación en habilidades para la vida cotidiana, la planificación financiera y las conexiones con recursos comunitarios. Puede ser de utilidad desarrollar asociaciones con organizaciones comunitarias, ONGs y en particular, empresas del sector privado para proporcionar servicios de apoyo tras la puesta en libertad, como ayuda para la vivienda, la colocación laboral y la formación continuada. Existen varios casos exitosos

alrededor del mundo, por ejemplo, en Argentina,¹⁴ Brasil,¹⁵ Estados Unidos,¹⁶¹⁷ el Reino Unido,¹⁸ entre otros.

¹⁴ Para más información ver: [Red Creer](#).

¹⁵ Para más información ver: [Associação de Proteção e Assistência a Condenados \(APAC\)](#).

¹⁶ Para más información ver: [California Prison Industry Authority \(PIA\)](#).

¹⁷ Para más información ver: [Home Boy Industries](#).

¹⁸ Para más información ver: [The Clink Charity](#).