

Facultad de Ciencias Sociales
VIII jornadas de investigación

“El Futuro del País en Debate”

8 y 9 de setiembre 2009



Narcotráfico y
crimen organizado:
elaboración de
indicadores y
análisis de
capacidades
institucionales. El
caso uruguayo

Arbesún Rodríguez Rolando

“Narcotráfico y crimen organizado: elaboración de indicadores y análisis de capacidades institucionales. El caso uruguayo”¹

ARBESÚN RODRÍGUEZ ROLANDO

Facultad de Psicología, Área de Psicología Social

Universidad de la República

Tristán Narvaja 1674

rarbesunro@gmail.com

Resumen:

En el panorama latinoamericano, Uruguay no ha tenido, hasta la fecha, un papel regulador y relevante, en las prácticas de comercialización, distribución y control, en lo que se puede definir como, el mercado de las organizaciones criminales, con estructura compleja y elevada organización.

El mercado y la comercialización de los productos criminales, se alimentan, básicamente, de las vulnerabilidades de los Estados, de las prácticas de corrupción y de las insuficiencias institucionales.

El presente trabajo analiza, el comportamiento de los indicadores institucionales, al tiempo que señala las vulnerabilidades existentes, producto de la ausencia de una historia significativa en la lucha contra un fenómeno en expansión a nivel continental.

Los datos que presentamos provienen de fuentes oficiales, nacionales e internacionales, y son, el producto, de algunos de los trabajos de indagación, que realizamos como docente e investigador en la Universidad de la República.

Palabras claves: crimen organizado, narcotráfico, institucionalidad, inteligencia.

¹ Trabajo presentado en las VIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR, Montevideo, 8 y 9 de setiembre de 2009 y en el XXII Congreso Latinoamericano de Estrategia, Córdoba, Argentina, organizado por SLADE, DEL 20 AL 22 DE MAYO DE 2009.

“Narcotráfico y crimen organizado: elaboración de indicadores y análisis de capacidades institucionales. El caso uruguayo”

1. INTRODUCCIÓN:

Los problemas vinculados al impacto y los alcances de los delitos, en general, vienen ocupando, hace más de diez años, lugares prominentes en las agendas públicas de nuestros países.

Pudiera, coloquialmente definirse, a la década de los años noventa, como “la década de la seguridad”, del mismo modo en que antes se definieran, los años ochenta, como la “década perdida”.

A lo largo de los años noventa, la agenda pública comenzó a operar, sistemáticamente, con el concepto de seguridad, en sus diferentes acepciones y sentidos.

Alrededor de dicho concepto, que, repetimos, no es ni homogéneo, ni absolutamente consensuado, se reorganizaron las problemáticas tradicionales vinculadas al control social, tanto, en sus expresiones formales, como informales.

La reorganización de las políticas vinculadas al control social, tuvo importantes impactos en el área especial del denominado narcotráfico y el crimen organizado, a veces definido, como transnacional.

El crecimiento de las actividades del narcotráfico, las transformaciones operadas en sus prácticas de distribución y controles de los mercados, generaron efectos de aceleración particulares en las formas clásicas de algunos delitos, en particular, los homicidios.

Lentamente, el peso negativo del delito, en las economías nacionales, fue tomando carácter de urgencia y se acudió a la elaboración de programas y políticas de reducción de los efectos posibles de los mismos, en las economías nacionales.

De alguna manera, la “aggiornada” concepción liberal del crimen y sus principios de inteligibilidad, comenzaron a ordenar las formas de su comprensión: el análisis cursaba en la relación costos y pérdidas del Estado en cuestión.

La criminalidad, en su sentido más general, comenzó a entenderse como una amenaza no sólo, al orden social, sino, al Estado mismo.

Si en la tradición criminológica y sociológica, la cuestión había estado orientada a la indagación de los efectos de la pobreza y las situaciones sociales, económicas y políticas en la producción emergente del crimen, en la nueva perspectiva de la década de los noventa, el análisis se invierte y las interrogantes se dirigen hacia la dilucidación de los efectos del crimen sobre las políticas de reducción de pobreza y gastos sociales del Estado.

El crimen o si se quiere, la actividad criminal, pasará a ser, especialmente atendida, por sus efectos negativos sobre los recursos humanos y sociales, el denominado capital humano, por la acción de enlentecimiento y/u obstaculización, que produce en las políticas de reducción de la pobreza, pero, sobre todo, porque su actividad pone, en entredicho, la capacidad legitimadora del orden social que establecen los Estados.

La actividad criminal, al redefinirse, como una amenaza al orden del Estado, adquiere un estatuto y un régimen de significación social muy especial, desbordando, el viejo concepto de la peligrosidad del criminal o sus actividades.

La criminalidad se configura como un enemigo peculiar y dicha reconfiguración, se disemina, casi que, por simpatía, hacia todas las clásicas acciones del campo criminal más tradicional.

En un escenario como este, los “delincuentes”, además de serlo², son transformados mediante, una renovada y sistemáticamente trabajada naturalización de la condición, el resultado final de dicha producción articulada, los destina, finalmente, a ocupar el estatuto social de enemigos internos.

También, en el continente latinoamericano, como antes en otros lares, las respuestas institucionales de, prácticamente todos los Estados latinoamericanos, darán forma a lo que ha sido denominado “el rigor punitivo” (Wacquant, L, 1999, 2007).

² En este sentido, hay que atender al problema de la ontología del “delincuente”, en tanto construcción social, cultural y política, esta ontología, es la base sobre la cual se operan los siguientes procesos de naturalización de la condición que, “desde el vamos”, signado ontológicamente, no es puesta en dudas.

A imagen y semejanza del “Monjoi”, viejo grito de guerra de Carlos, el “rigor punitivo” que se desata, da inicio a esta guerra que, aún hoy se libra, contra la criminalidad

Sus manifestaciones empíricas son variadas, al igual que el impacto observable, según el segmento, de dichas políticas, que se someta a observación, comparación y análisis.

En lo que se refiere a las actividades del narcotráfico y el crimen organizado, las respuestas, en general, obedecen a una lógica de las batallas: el combate persigue, en primer lugar, su eliminación.

Dichas políticas han sido definidas, indistintamente, como “de contención”, “mano dura” y/o “tolerancia cero” (Aguilera, G, et al, 2008).

No pretendemos en este trabajo realizar un ensayo de comparación regional, que extendería el alcance del análisis, nos interesa, de forma primaria, la presentación en este escenario regional, del caso uruguayo y en particular, las formas que adoptan en nuestro país las acciones de combate y regulación al tráfico de drogas y las operaciones del llamado crimen organizado.

El objetivo es doble: por un lado dar cuenta de los esfuerzos de investigación que realizo como docente universitario, teniendo como referentes insoslayables, las responsabilidades sociales, expresadas en los mandatos universitarios.

En segundo lugar, realizar una descripción inicial de escenario.

Se trata de una posición metodológica y teórica, que contiene la urgencia política del tema, una descripción inicial es un punto posible, para el trabajo de sistematización y una condición necesaria, para la permanente reflexión.

La reflexión universitaria, sobre los problemas nacionales, sobre las expresiones particulares de los mismos, es una particular forma política de ratificar y manifestar soberanía e independencia, e implica, restituir, en el propio movimiento reflexivo, la responsabilidad política de la distancia con una historia que, al pretenderse universal y homogénea, desdibuja la impronta histórica de nuestros países.

2. EL URUGUAY CRIMINAL: TENDENCIAS Y ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS DELITOS.

La investigación y sistematización de resultados, de las indagaciones sobre la actividad criminal en el país tiene, básicamente, la forma de la dispersión y el monopolio de la información.

Dispersión, porque no es posible encontrar o definir, un espacio institucional que centralice y oriente, el escaso conjunto de los trabajos empíricos que puedan hallarse.

Esta dispersión reproduce, de alguna manera, las formas de la empiría, observables en las expresiones criminales y sus respuestas institucionales, digamos, siguiendo el código futbolístico, “que cobran al grito”.

Monopolio, porque la base de datos e información nacional, está altamente concentrada en las dependencias del Ministerio del Interior.

En tal sentido, hasta hace más, o menos 5 meses, la información estadística sobre los principales delitos en el país, podía consultarse en la página oficial del Ministerio del Interior y abarcaba hasta el año 1980.

Desde agosto del año 2005, el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, ha sido la entidad ministerial encargada de relevar y producir análisis de tendencias sobre las actividades criminales en el país mediante sus Informes Trimestrales, Semestrales y Anuales³.

Toda la información sobre actividades criminales, producida por el Ministerio del Interior, al menos, desde la salida de la dictadura, en 1985, proviene del sistema de denuncias policiales⁴.

³ Las denominaciones temporales, no siempre dan cuenta efectiva del tiempo, en muchas ocasiones y cada vez, con más frecuencia, los reportes publicados, siguen más una lógica de ganancia política que, de información responsable, exhaustiva y transparente.

⁴ Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis.

Ninguna de sus categorizaciones permite, al menos de forma directa, una evaluación y un seguimiento de las acciones relacionadas con la actividad del crimen organizado.

Con respecto al narcotráfico, la información retiene, exclusivamente, la operativa policial de detenciones y remisiones a la justicia.

Las otras fuentes de información relevantes para el análisis de la actividad criminal del narcotráfico y el crimen organizado, se ubican en los datos de la Junta Nacional de Drogas, la Dirección General de Represión del Tráfico de Drogas y la recientemente creada Secretaría Nacional de Antilavado de Activos.

Digamos que, este es el escenario institucional, a partir del cual, se inscriben los escasos trabajos de investigación sobre delitos y economía en el país.

Resumamos ahora, algunas de las principales conclusiones de dichos trabajos, donde la indagación pretende discutir las vinculaciones entre actividades criminales y economía.

Los escasos trabajos realizados se pueden clasificar en dos vertientes principales: la primera de tipo teórico, la segunda de corte economicista, siguiendo una pauta, al estilo beckeriano.

Los trabajos de corte teórico se proponen, modelizar, desde concepciones clásicas y modernas, un sistema de inteligibilidad, que responda a las variaciones de la criminalidad y sus diferentes expresiones en el país.

Los de corte beckeriano, recorren la clásica concepción relacional entre variables económicas y cantidades, o formas particulares de los delitos, utilizando como base analítica, los datos oficiales del Ministerio del Interior.

Contrario a otros estudios (Salama,P; Mamadou,C, 2004; Salama, P, 2008) que combinan variables económicas, siempre abiertas a su interrogación sociológica, los trabajos de corte beckeriano, han sido los que han proporcionado, los argumentos más sistemáticos, para la adopción y/o definición, de políticas criminales de corte disuasivo-represivo.

Al respecto se han señalado, como determinantes económicas y demográficas del delito, para el caso uruguayo, las siguientes conclusiones:

“... La tasa de delitos es contracíclica, es decir, menor crecimiento económico y mayor desempleo se traducen en mayores niveles de delitos. Estos resultados van en coherencia con el modelo económico del crimen.

- Las variables de disuasión resultaron muy relevantes para explicar la delincuencia. La evidencia muestra que mayores remitidos a la justicia y más efectivos policiales reducen la tasa de delitos.
- El pasado del individuo en actividades criminales es una variable importante en la decisión de delinquir. Por lo tanto, es de especial importancia la aplicación de políticas públicas para reducir la delincuencia pues existe una importante inercia en los delitos.
- La densidad poblacional y el grado de urbanización afectan positivamente los delitos en Uruguay...” (Borraz, F, 2005)

En materia de Política Criminal, la propuesta derivada de dicho análisis económico y demográfico de los delitos prioriza la variable disuasión, esto es, un aumento de la eficacia policial, objetivada en el aumento de las remisiones a la justicia y efectividad punitiva en la respuesta del segmento judicial penal.

Desde este punto de vista, la efectividad policial, es entendida y presentada, como la variable de respuesta capaz de afectar, de forma más inmediata, las cantidades de delitos.

El resto de las variables, crecimiento económico, urbanización, desempleo y densidad poblacional, son variables, sobre las cuales la intervención estatal, se ubica afectando el volumen de actividades delictivas, a largo plazo.

Para los autores comprometidos en esta estrategia de comprensión y análisis, la cuestión se define en los siguientes términos:

“...Debes aumentar las sanciones y las detenciones. Es la respuesta correcta a la población en el corto plazo. Los gobiernos deben responder a las demandas de seguridad de la población. Una de las grandes preocupaciones de la gente que vive actualmente en zonas urbanas es la falta de seguridad. En Estados Unidos, los índices de delincuencia han descendido fuertemente en los últimos 20 años porque los políticos han respondido a las demandas de la ciudadanía por una mayor seguridad. (...) En el largo plazo, *se debiera tratar de revertir el desempleo y mejorar la educación* por

muchas razones, entre ellas la delincuencia. Siempre necesitas aplicar el garrote, pero debes combinarlo en el largo plazo con la zanahoria...”⁵ (Borraz, F, 2005)

La referencia sintetiza lo que ha sido denominado como “rigor punitivo”, “mano dura”, “contención”, “tolerancia cero” y “ley y orden”.

La articulación comparativa, con la situación de los Estados Unidos, como referencia, para la validación del argumento, no solo peca de incompleta, sino que, desfonda, en el acto mismo de su enunciación, las falacias históricas sobre las cuales, se ha venido institucionalizando, un particular modelo de inteligibilidad del crimen y sus manifestaciones.

En el caso del Uruguay, las formas adoptadas por las expresiones de su Política Criminal han tenido matices de variaciones desde el retorno a la democracia.

Estos matices generales adquieren, poco a poco, una especial homogeneización a partir de los efectos, en el campo de la criminalidad, de la llamada Ley de Seguridad Ciudadana, Ley que transforma algunas de las definiciones delictuales y torna imposible las acciones de excarcelación para algunos delitos.

La matriz represiva de dicha Ley encuentra su máxima expresión en la década de los años 90 y aún hoy, es francamente visible la variabilidad de sus efectos, en los indicadores de encarcelamiento.

En el plano de las relaciones sociales, los efectos de estas acciones institucionalizadas y efectivizadas políticamente, han ido generando un sustento simbólico que resignifica el lugar del delito propiciando acciones de rango exclusivo que, directamente, afectan las relaciones de ciudadanía.

La década de los años 90 marca, para el caso uruguayo, el inicio ascendente de un claro proceso de descomposición social donde terminan reestratificándose, las condiciones que definen, simbólica y subjetivamente, la condición de ciudadano.

⁵ Las cursivas son nuestras y apuntan a visualizar la condicionalidad dada a estas medidas, condicionalidad que, de forma particular, define la no relación entre situaciones sociales y parámetros criminales. En definitiva, el plano productivo que da sustentabilidad histórica, al problema político de la cuestión criminal desaparece, en tanto lo que se resalta es el valor del garrote.

Se había producido así una especial demanda de seguridad que sería sostenida por acciones que, al responder a la misma de forma lineal, contribuirían a una espiral ascendente de las respuestas punitivas.

A diferencia de otros países de América Latina, el mapa de la criminalidad en el Uruguay, está claramente configurado por los llamados delitos contra la propiedad.

Han sido estos delitos y en especial, el llamado delito de rapiña, los que han experimentado un notable crecimiento en el correr de los últimos 27 años.

El delito de rapiña, para el caso uruguayo, puede ser definido, como el icono que monumentaliza, las racionalidades del incremento de las acciones de punición y exclusión social que se registran y observan.

No vamos a discutir, en este trabajo, la situación con respecto a estos delitos y las racionalidades que sustentan sus explicaciones en el ámbito académico y político.

Su referencia persigue el objetivo de rescatar del “olvido político y criminológico” el peso que, económica y socialmente, tienen los denominados “delitos de cuello blanco”.

La referencia conceptual a Sutherland (Sutherland, E, 1999) no persigue la concepción estancada de una forma delictual, sino que, se acude a su registro histórico, para enfatizar los efectos devastadores, que dichos tipos de delitos, presentan para la estabilidad social y política de los Estados.

En el escenario contemporáneo, las referencias de Sutherland pueden equipararse, sin olvidar las expresiones actuales de los delitos de estafa y evasión de impuestos, por parte de las empresas, con los llamados delitos vinculados al narcotráfico y el crimen organizado, en particular con el lavado de activos.

2.1 REGULACIONES Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES: NARCOTRÁFICO Y LAVADO DE ACTIVOS

El marco institucional regulatorio de las acciones de combate a los delitos de narcotráfico y lavado de activos en el Uruguay, se expresa en un conjunto de leyes y decretos, de diferente rango histórico.

Resumimos a continuación el conjunto de los mismos:

[Ley N° 18.172 de 7 de setiembre de 2007](#)

Creación del cargo de Secretario General de la Secretaría Nacional Antilavado de Activos

[Marco Regulatorio para los Establecimientos Especializados en el Tratamiento de Usuarios con Consumo Problemático de Drogas](#) - Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social. 29 de Enero de 2007

[Ley 17.016 de 22 de Octubre de 1998](#) - Normas referentes a estupefacientes y sustancias que determinen dependencia física o psíquica. Sustituye el Art. 3, 15, 30 al 35 y 50 e incorpora los capítulos IX al XIII al Decreto-ley 14.294)

[Decreto-Ley 14.294 de 31 de octubre de 1974](#) - Regula la comercialización y uso de estupefacientes. Establece el monopolio para la importación y exportación de sustancias psicotrópicas y crea la Comisión Nacional de Lucha contra las Toxicomanías, la Comisión Honoraria y la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas.

[Ley 17.835 de 29 de setiembre de 2004](#) - Sistema de prevención y control del lavado de activos y de la financiación del terrorismo.

[Decreto 86/2005 de 24 de febrero de 2005](#) - Define alcances de las obligaciones previstas en la Ley 17.835.

[Artículos 67 y 68 de Ley 17.930 de 19 de diciembre de 2005](#) - Regula confiscación de bienes, productos o instrumentos que no deban ser destruidos ni resulten perjudiciales para la población.

[Artículo 125 de Ley 18.046 de 24 de octubre de 2006](#) - Crea el "Fondo de la Junta Nacional de Drogas de Bienes Decomisados".

[Artículos 296 a 301 de Ley 17.930 de 19 de diciembre de 2005](#) - Crea el "Centro de Información y Referencia Nacional de la Red Drogas - Portal Amarillo".

[S/70 de 5 de agosto de 2005](#) - Crea el Consejo Asesor Interinstitucional del Centro Nacional de Información y Referencia de la Red Drogas - Portal Amarillo

[Decreto 242/000 de 22 de agosto de 2000](#) - Junta Nacional de Drogas. Se modifica el Decreto 346/999 en la redacción dada por el Decreto 170/000

[Decreto 170/2000 de 7 de junio de 2000](#) - Modifica determinados artículos del marco legal de creación de la Junta Nacional de Drogas y de la Secretaría Nacional de Drogas, determinando su integración, competencias y atribuciones.

[Decreto 298/999 de 15 de diciembre de 1999](#) - Reglamenta disposiciones relativas a normas referentes a estupefacientes y sustancias que determinen dependencia física o psíquica; se penalizan diferentes conductas vinculadas en general al comercio ilícito de drogas y al narcotráfico, y en particular al blanqueo de activos procedente de dichas actividades y delitos conexos.

[Decreto 346/999 de 28 de octubre de 1999](#) - Declara de interés nacional la política pública de prevención, tratamiento y rehabilitación del uso abusivo de drogas y la represión del narcotráfico y sus delitos conexos. Cambia de Nombre a la Junta Nacional de Prevención y Represión del Tráfico Ilícito de Drogas por Junta Nacional de Drogas. Nombra los miembros permanentes de la Junta Nacional de Drogas y Comités de Asesoramiento. Crea la Secretaría Nacional de Drogas, atribuciones del Secretario General y lista las dependencias que la integran.

[Decreto 463/988 de 13 de julio de 1998](#) - Crea la Junta Nacional de Prevención y Represión del Tráfico Ilícito de Drogas.

[Decreto 196/998 de 23 de julio de 1998](#) - Crea un registro apropiado a efectos de lograr un más efectivo control de las actividades relacionadas con precursores, productos químicos y solventes, con el objetivo de prevenir el desvío hacia el tráfico ilícito de los mismos.

[Decreto 251/994 de 1° de junio de 1994](#) - Amplia la integración de la Junta Nacional de Drogas con el Ministro de Defensa Nacional. Crea un Banco de Datos con fines estadísticos y detalla la Integración del Comité de Seguridad.

[Decreto 446/993 de 14 de octubre de 1993](#) - Crea la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas, asimilándola en su estructura y funcionamiento a una Dirección Nacional.

[Decreto 40/006 de 13 de febrero de 2006](#) - Aplicación de multa a todo establecimiento público o privado que viole lo dispuesto por la normativa vigente (Decreto 268/005), en

cuanto a que las aéreas de uso público deben ser 100% ambiente libre de humo de tabaco.

[Decreto 268/005 de 5 de setiembre de 2005](#) - Dispone que todo local cerrado de uso público y toda área laboral, pública o privada, deberán ser ambientes 100% libres de humo de tabaco.

[Decreto 82/001 de 8 de marzo de 2001](#) - Crea el Centro de Capacitación en Prevención del Lavado de Activos dependiente de la Junta Nacional de Drogas.

[Decreto 139/001 de 26 de abril de 2001](#) - Agregase el Artículo que se determina al Decreto 398/999, referido al trámite a seguir en ocasión de una solicitud de cooperación jurídica penal internacional proveniente de autoridades extranjeras competentes para la investigación o enjuiciamiento de los delitos previstos en la Ley 17.016.

[Decreto 391/001 de 10 de octubre de 2001](#) - Aprueba reglamento de precursores y productos químicos.

Desde el año 2005, el país cuenta con una estrategia nacional, recientemente reformulada, en función de los desempeños recientes, que define, de forma integral, el combate contra el narcotráfico y el lavado de activos.

La integralidad de la estrategia, además de representar, una visión de economía y centralización de los recursos, da cuenta del reconocimiento a las formas asociadas de ambos delitos.

Dicha integralidad y centralización de las coordinaciones, así como, la reciente creación de los llamados Juzgados Especiales, para el tipo de delitos que nos ocupa, son un claro indicador de la construcción de capacidades institucionales y de definición política de una voluntad de compromiso, ante la emergencia, de dichas situaciones.

El análisis de los datos oficiales, relacionados con las incautaciones de drogas y otras formas de contrabando, revelan, una voluntad de acciones marcadas por el propósito de su regulación firme, para la evitación de su propagación en un marco de impunidad.

Justamente, la adopción de un esquema institucional y organizativo, que destierre, las posibilidades de una acción impune en este campo, define el primer paso en la construcción de capacidades institucionales y organizativas básicas de cualquier Estado.

Los informes que se producen con respecto al mercado de las drogas (INCSR, 2008; CICAD), tanto en lo regional, como en la arena internacional, ubican a Uruguay como un país cuya vulnerabilidad principal se localiza en la denominada porosidad de sus fronteras.

A pesar de ello, en el mapa del tránsito de las drogas en América Latina y sus conexiones con Europa, nuestro país ocupa un lugar marginal, al tiempo que, no se presenta, como un territorio de producción específica y de volúmenes significativos, en las modalidades de tránsito.

Si nos remitimos a la composición de nacionalidades de los encarcelados por delitos vinculados a drogas, observamos que los países de procedencia de los mismos son: Colombia, Bolivia, Paraguay, Brasil y México.

Los datos siguientes ilustran la situación en el país desde el año 2003 al 2008, fecha del último reporte oficial:

- Entre 2004 y 2006 se realizaron incautaciones en 3 laboratorios de drogas orgánicas (Laboratorios de clorhidrato de cocaína de pequeña capacidad menos de 100 Kg., de droga por año). No se han reportado incautaciones de laboratorios de drogas sintéticas.
- Los cultivos de marihuana se definen como de “bajo techo”, casi siempre en un formato que puede denominarse “casero”.
- Se observa un ascenso sostenido en los procedimientos policiales desde el año 2003 al 2008, así como de las personas procesadas por delitos relacionados con drogas, para el año 2008, se habían triplicado, las cantidades de procedimientos vinculados a delitos de drogas, mientras que, el volumen de procesados, por este delito, se había duplicado.
- Desde 1980 hasta el año 2004, se había procedido a la investigación de 21510 personas, en todo el país, por delitos vinculados a drogas, la tasa promedio de investigados en esos años es de 27,85 por cada 100.000 habitantes.

Tabla 1:**Promedio de investigados y remitidos****1980-2004**

1980-2004			
TERRITORIO	PROMINVEST	PROMREMIT	REL%
PAÍS	818,04	126,28	15,44
MONTEVIDEO	378,72	63,8	16,85
INTERIOR	439,32	62,48	14,22
CANELONES	81,72	13,56	16,59
MALDONADO	87,4	10,6	12,13
COLONIA	26	3,24	12,46
SALTO	23,28	1,28	5,50
PAYSANDU	27,64	2,28	8,25
RIVERA	34,12	5,36	15,71
SAN JOSE	9,4	1,36	14,47
TACUAREMBO	8,84	1,96	22,17
CERRO LARGO	14,88	2,12	14,25
SORIANO	17,52	2,2	12,56
ARTIGAS	16,52	2,24	13,56
ROCHA	41,52	8,12	19,56
FLORIDA	10,52	1,72	16,35
LAVALLEJA	19,6	2,28	11,63
DURAZNO	2,36	0,28	11,86
RIO NEGRO	9	1,04	11,56
TREINTA Y TRES	5,64	2,52	44,68
FLORES	3,36	0,32	9,52

Elaboración propia**Fuente: Ministerio del Interior**

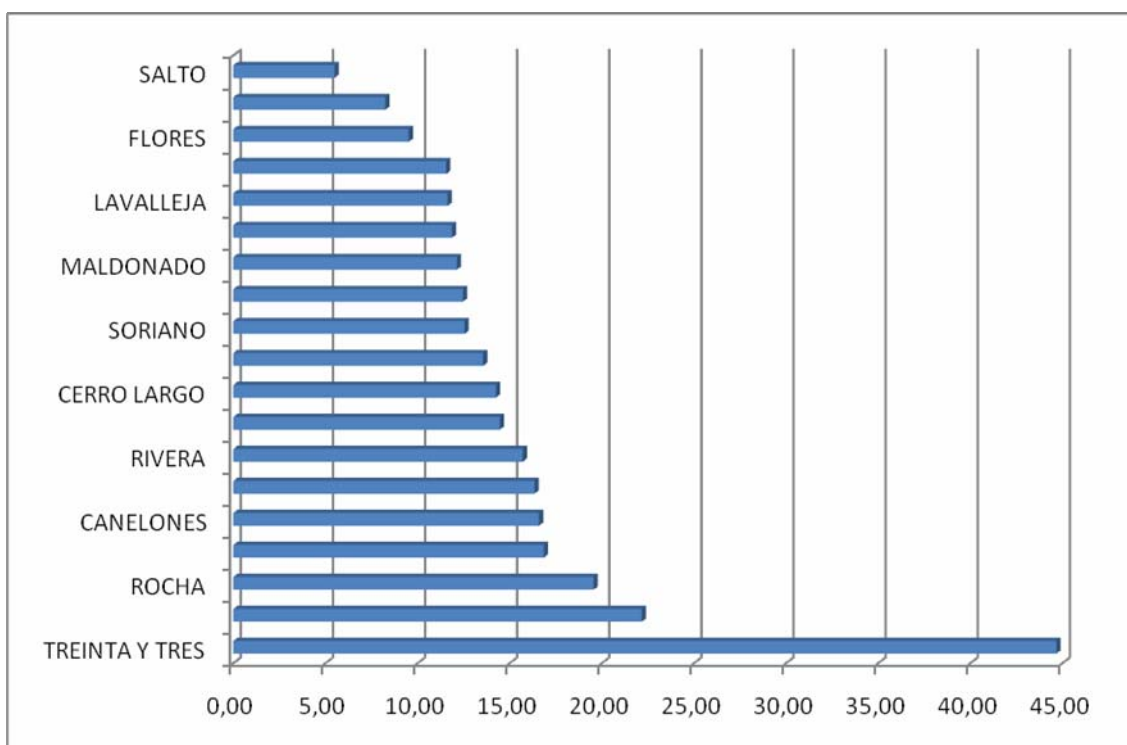
- De 1980 al año 2004, se habían remitido a la justicia, un total de 3317 personas, que representa el 15,42% del total de investigados en el mismo período. La tasa promedio de remitidos a la justicia, en esos años, es de 4,25 por cada 100.000 habitantes.

El gráfico siguiente ilustra el comportamiento descrito en los porcentajes de procesamientos para todo el país y los diferentes Departamentos:

Gráfico 1:

Porcentaje promedio de remitidos por drogas.

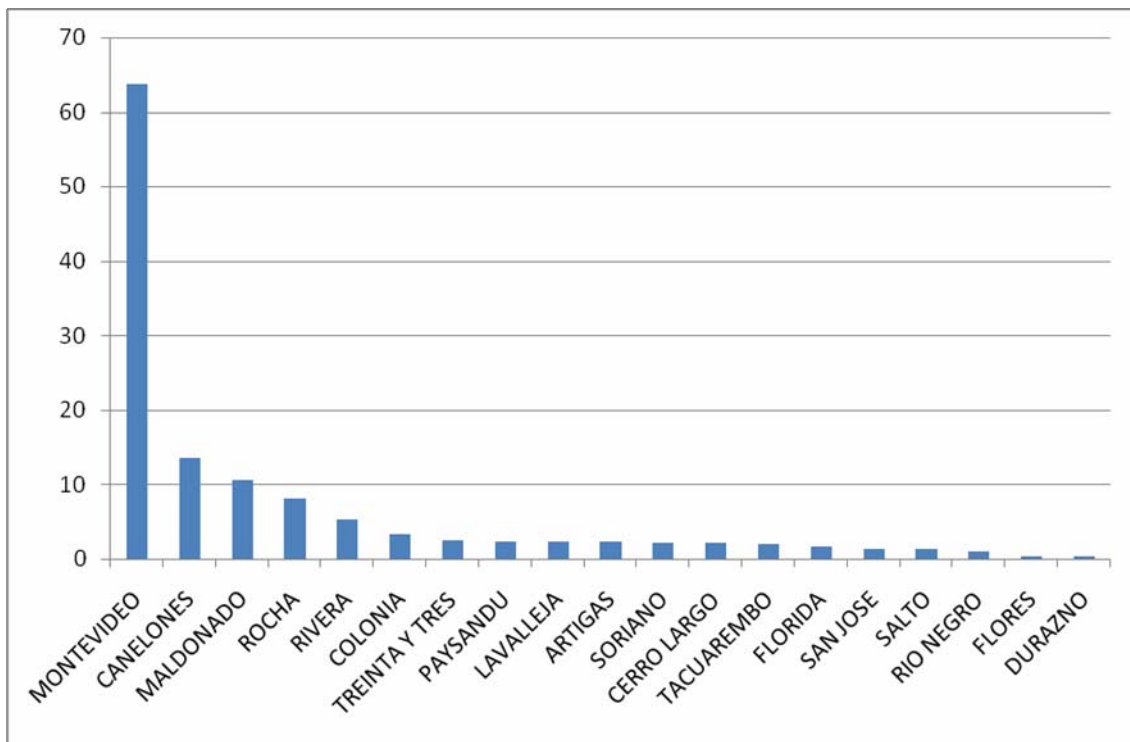
1980-2004



Elaboración propia/ Fuente: Ministerio del Interior

Gráfico 2:

Promedio anual de personas remitidas 1980-2004



Elaboración propia/ Fuente: Ministerio del Interior

- El ascenso en los procesamientos por drogas es sostenido, tanto para mujeres, como para hombres, siendo mucho más importante el crecimiento en el caso de las mujeres detenidas por drogas, que ve cuadruplicar la población de mujeres procesadas desde 2003 a 2008.
- Tanto las incautaciones de cocaína como de Pasta Base de Cocaína han experimentado ascensos en los últimos años, disminuyendo, en el año 2008, las incautaciones de marihuana, con respecto al año anterior.

Con relación, al esquema informacional básico, que se exige para el seguimiento de las actividades relacionadas con el tráfico de drogas y delitos conexos, el país ha recibido señalamientos críticos, ante la ausencia de datos que permitan apreciar la información existente de:

- personas formalmente acusadas y condenadas por tenencia y tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.
- cantidad de estos materiales decomisados en casos de tráfico ilícito de drogas, personas y armas.
- crimen financiero
- producción y venta ilícita de distintos bienes de consumo
- robo de autos y obras de arte.

Aunque existe una dependencia del Ministerio del Interior, a cargo de la investigación de personas desaparecidas que, eventualmente, pudiera elaborar análisis e indicadores sobre el comportamiento de variables asociadas al tráfico de personas, no existen datos publicados, confiables y sistemáticos, sobre el comportamiento de este tipo de actividad delictiva que, cada vez más, se asocia con los perfiles de las acciones del crimen organizado en sus diferentes manifestaciones: prostitución, tráfico ilícito de personas y de órganos.

En este rubro delictivo, las principales señales, indican la participación activa de organizaciones, vinculadas al tráfico de personas, con destino al mercado internacional de explotación sexual, principalmente, hacia el continente europeo.

Ello motivó la inclusión del país, por parte del Departamento de Estado, de Estados Unidos, como uno de los escenarios en el panorama mundial de la trata de personas.

Otra de las áreas sensibles y donde apenas existen estimaciones, es en el mercado de armas, a pesar de las regulaciones existentes sobre el porte y tenencia de armas, centralizadas desde el Ministerio del Interior, las estimaciones de algunas indagaciones señalan la existencia de un volumen mayor de armas, que las legalmente registradas y declaradas.

Con relación a las actividades y delitos asociados al lavado de activos y posibles actividades de financiación del terrorismo se ha señalado:

“...Uruguay es vulnerable a las actividades relacionadas con el lavado de dinero (LD) y financiamiento del terrorismo (FT), especialmente el que proviene de operaciones internacionales. Si bien la delincuencia local se considera relativamente baja, su papel como centro financiero offshore con una amplia gama de servicios financieros y empresariales para no residentes, lo hace especialmente vulnerable al lavado de dinero y financiamiento del terrorismo internacionales...” (Khatchik D, 2006)

La propia institucionalidad de las operaciones financieras genera un conjunto de vulnerabilidades que constituyen condiciones propicias para el desarrollo y mantenimiento de actividades de lavado de activos, entre estas se han señalado:

- Tradición en el secreto bancario.
- Régimen cambiario liberal.
- Vulnerabilidad del sector de servicios financieros offshore.
- Limitada implementación de las obligaciones de ALD/CFT.

- Ausencia de estimaciones sobre actividades de blanqueo, tanto en el país, como por medio de empresas, u operaciones que se realicen en el territorio nacional.

3. CONCLUSIONES: DEFINIENDO VULNERABILIDADES.

En reiteradas oportunidades se ha señalado la importancia de las regulaciones institucionales, legislativas, políticas y organizacionales necesarias para el desarrollo de una actividad seria y sostenida en el combate y la lucha por la erradicación y control de las actividades de narcotráfico y lavado de activos.

Concebidas, como las actividades más importantes, de los grupos criminales organizados, ambos tipos de actividades delictivas gozan, a la fecha, de una particular vitalidad y protagonismo.

La adopción, durante más de una década, de una política frontal, combativa y homogénea, en el enfrentamiento al narcotráfico y sus actividades conexas, ha llegado a un punto de saturación que denota su agotamiento.

El comando central de dicha política por parte de los Estados Unidos de América, condujo a la adopción, en nuestros países, de modelos de análisis y trabajo operativo y logístico que, a la larga han resultado altamente costosos en lo económico y lo social.

En el caso uruguayo, la política antidroga ha sido definida por sus máximos conductores operativos como de “tolerancia cero”.

Desde un punto de vista conceptual, puede afirmarse que el modelo de relacionamiento que ha definido las actividades de combate al narcotráfico y los delitos vinculados a drogas ha estado fuertemente consustanciado con el llamado “modelo colombiano”.

El denominado “modelo colombiano” supone, entre sus características principales, la definición de un escenario de actores enfrentados, no relacionados y decididos a una lucha de supremacías y dominancias.

La imagen resultante, en dicho modelo de comprensión es la de la batalla por la aniquilación del contrincante.

Se trata de un escenario que deja sin análisis la variable corrupción, tanto en las instancias operativas, como políticas.

Supone además, en una forma a priori, que el accionar policíaco, de las instituciones jurídicas y de control social, no se encuentran relacionadas con las actividades ilícitas que se persiguen y combaten.

En el caso uruguayo, además de las vulnerabilidades señaladas durante la exposición del tema, es necesario cuando menos, adoptar la variable corrupción como hipótesis susceptible para el desarrollo de los análisis.

Varias serían las fundamentaciones de esta necesidad analítica, aún no desplegada en ninguno de los estudios sobre el tema en el ámbito nacional.

Esbozamos las mismas:

- Ausencia de una transformación estructural de los sistemas policíacos, que deriven en la adopción de medidas de control interno, para el combate de la corrupción y la impunidad derivada de la misma, en todos los ámbitos de acción de las fuerzas policiales.
- Débil base en los procesos de selección y los sistemas de premios y sanciones del instituto policial.
- Dificultades jurídicas para la expulsión de agentes policiales vinculados a actividades ilícitas.
- Una base remunerativa débil que repercute en la dedicación exclusiva a la actividad fundamental de las fuerzas policíacas.
- Un estatuto marginal en las significaciones simbólicas de pertenencia y adscripción a la fuerza policial.
- Débil e insuficiente desarrollo, de estructuras profesionales y profesionalizadas de inteligencia y contrainteligencia, tanto en sus niveles estratégicos, como operativos y policiales.
- Características del mercado transformado de las drogas a partir de una política de “tolerancia cero”. El análisis de la actividad de las denominadas “bocas”, similar en su operativa, a las actividades conocidas de las llamadas “Plazas” (Resa Nestare, C, 2001) en México sugieren, cuando menos, un ámbito relacional y cómplice entre traficantes, distribuidores y personal policial asociado a los territorios de ubicación y tránsito de la distribución.

La complejidad ascendente y la vitalidad de los delitos asociados a drogas y actividades de grupos de crimen organizado obligan a nuestros Estados a la adopción de esquemas analíticos donde la variable fundamental no sea la postura abstracta y dominante, en los últimos años, de “Estado fallido y/o débil”.

El desarrollo de estudios en el área del narcotráfico y el crimen organizado, obliga al análisis de las variables históricas, que, bien sea en sus dimensiones prácticas, operativas, jurídicas y políticas definen las peculiares vulnerabilidades de nuestros Estados.

Salvo situaciones groseras de corrupción altamente burocratizadas, que marcan un régimen general de impunidad, ninguno de nuestros países goza de garantías absolutas contra las acciones del narcotráfico y el crimen organizado.

Atender a este principio de historicidad en la conformación de las reglas del control social y la institucionalidad de la ley, es probablemente la única posibilidad realista y definitiva en la conformación de una agenda nacional de políticas públicas donde lo que se priorice sea lo que socialmente es significativo.

Desde esa perspectiva, puede afirmarse que la agenda aún está abierta y sus contenidos precisan de redefiniciones radicales, sistemáticas y permanentes.

REFERENCIAS:

Aguilera, G, et al, (2008) "(In) Seguridad y violencia en América Latina: un reto para la democracia", Revista Pensamiento Iberoamericano, Número 2, Segunda Época, 2008/1, AECID.

Borraz, F, (2005) "Análisis económico de la delincuencia en Uruguay", Revista de Antiguos Alumnos, IEEM, Universidad de Montevideo, Página 46.

Derghugasisian K, (2006) "El crimen organizado en el Cono Sur", Versión electrónica, Página 101-102, FLACSO, Argentina.

International Narcotics Control Strategy (INCSR) (2008) El último informe en internet en: <http://www.state.gov/documents/organization/102583.pdf>

Pucci, Francisco y Trajtenberg, Nicolás (2003) "El desempleo, el delito y la gestión del riesgo en el Uruguay".

Resa Nestare, C (2001) "El Estado como maximizador de rentas del crimen organizado: El caso del tráfico de drogas en México", Biblioteca de Ideas del Instituto Universitario de Gobernabilidad, Colección de Documentos, Documento nº 88, Octubre de 2001.

Salama, P; Mamadou, C (2004) "Homicidios en América del Sur: ¿los pobres son peligrosos?", Revista de Economía Internacional, Vol. 6, Número 10, Primer Semestre, 2004.

Salama, P (2008) "Informe sobre la violencia en América Latina", Revista de Economía Institucional, Vol. 10, Número 18, Primer Semestre, 2008.

Sutherland, E (1999) "El delito de cuello blanco", Madrid, La Piqueta.

Wilson, James y Kelling, George (1982): "Broken Windows", The Atlantic Monthly, March, pp 29-37.

Wacquant, Loic (1999): "Las Cárceles de la Miseria". Buenos Aires, Manantial.

Wacquant, Loic (2007): "Los condenados de la ciudad". Buenos Aires, Manantial.

Organiza:
Comisión de Investigación Científica



Apoya:

