

Proyecto para la modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas – Informe 2

Disuasión focalizada, acción selectiva, tráfico de drogas y delincuencia organizada: conceptos y prácticas

Vanda Felbab-Brown*

Febrero de 2013

Puntos clave

- La delincuencia organizada y las economías ilícitas generan múltiples amenazas para los Estados y las sociedades. Sin embargo, objetivos como la eliminación total de la delincuencia organizada pueden resultar inalcanzables, especialmente en el contexto de Estados afectados por una profunda debilidad, y con instituciones públicas poco desarrolladas y de escasa solidez.
- Los enfoques de tolerancia cero frente a la delincuencia y a las drogas, populares en todo el mundo desde fines de la década de 1980, han resultado muchas veces problemáticos.
- Las estrategias de disuasión focalizada y acción selectiva, y las medidas de interdicción secuencial se consideran cada vez más como las alternativas más prometedoras en materia de aplicación de la ley.
- Estos enfoques buscan minimizar las conductas más perjudiciales de los grupos delictivos, como el uso de la violencia, o maximizar ciertos tipos de conducta deseable mostrada en ocasiones por tales grupos, como sería evitar asociarse con grupos terroristas.
- Las estrategias de disuasión focalizada y acción selectiva permiten a las instituciones de aplicación de la ley que se hallan saturadas superar ciertos problemas de falta de recursos.
- La forma en que se define el grupo 'más perjudicial' o se determina la conducta 'más nociva' puede variar. La idea general consiste en que las fuerzas represivas abandonen los ataques aleatorios y no estratégicos y los enfoques indiscriminados de tolerancia cero contra los delincuentes de menor nivel y adopten una perspectiva de selección estratégica con el objetivo de potenciar el impacto de cada operación de lucha contra la delincuencia.
- La decisión de si centrar la interdicción selectiva en objetivos de alto valor o en la capa intermedia de los grupos delictivos está muy estrechamente vinculada con el hecho de si se priorizan las estrategias de incapacitación o las de disuasión, y qué enfoque y objetivos tienen estas.
- Los enfoques de disuasión focalizada y los conceptos de interdicción priorizada se derivan, en gran medida, de la lucha que se libró en la ciudad de Boston contra pandillas violentas a principios de la década de 1990. En otros lugares del mundo se han adoptado estrategias parecidas, así como versiones transnacionales de los enfoques de disuasión focalizada.

* Investigadora sénior, The Brookings Institution, Washington DC, Estados Unidos

- Entre los factores que influyen en el nivel de eficacia de las estrategias de disuasión focalizada y la interdicción selectiva se encuentran el contexto político, el nivel de la inteligencia preexistente y la capacidad para aplicar la ley del Gobierno, la capacidad del Gobierno para concentrar los recursos, el tamaño y la escala de la delincuencia, la complejidad y la distribución del poder en el mercado delictivo, y la estructura de los grupos delictivos.
- Es necesario garantizar un meticuloso seguimiento de la eficacia y de los efectos colaterales de estas estrategias, aunque evaluar dicha eficacia presenta difíciles problemas de análisis deductivo y amenazas a su validez.

Introducción

La delincuencia extendida y las economías ilícitas generan múltiples, y en ocasiones intensas, amenazas los Estados y las sociedades; amenazas a su seguridad y protección básicas, y a sus intereses económicos, de justicia y ambientales. Los altos niveles de delincuencia, y en particular de violencia delictiva, tienden a agotar las capacidades para hacer cumplir la ley, así como el capital social y capacidad organizativa de la sociedad civil y su habilidad para combatir la delincuencia organizada. Especialmente en el caso de Estados afectados por una profunda debilidad, caracterizados por instituciones públicas poco desarrolladas y de escasa solidez, puede que objetivos como la eliminación total de la delincuencia organizada sean inalcanzables. Incluso en países que cuentan con sólidas instituciones de aplicación de la ley, sus iniciativas para reducir la incidencia de la delincuencia, sobre todo de delitos que entrañan transacciones, como el tráfico de drogas (a diferencia de los delitos depredadores, como el homicidio) no siempre han tenido éxito y a veces han generado efectos colaterales y externalidades negativas, como violaciones de derechos humanos y libertades civiles, y sobrepoblación penitenciaria.

Los enfoques de tolerancia cero frente a la delincuencia, populares en todo el mundo desde fines de la década de 1980, han resultado muchas veces problemáticos. Estos enfoques han producido resultados muy desiguales y, con frecuencia, un mayor abuso policial. Más concretamente, en situaciones en las que instituciones de aplicación de la ley son frágiles y sufren altos índices de delincuencia los enfoques de tolerancia cero, por lo general,

no han conseguido reducir la delincuencia y, en cambio, han generado nuevos problemas. La asignación de recursos a programas en esencia represivos suele darse a expensas de la capacidad de investigación. Fundamentalmente, el hecho de que no se prioricen delitos y grupos delictivos desvía muchas veces la atención policial de los delitos más violentos y graves, así como de los grupos delictivos más peligrosos.

Las estrategias de disuasión focalizada y acción selectiva, y las medidas de interdicción secuencial son progresivamente consideradas como alternativas más prometedoras en materia de aplicación de la ley. Con ellas, se busca reducir las conductas más perjudiciales de los grupos delictivos, como el uso de la violencia, o aumentar ciertos tipos de conducta deseable en ocasiones mostrada por tales grupos, como sería evitar asociarse con grupos terroristas. Las estrategias de disuasión focalizada y acción selectiva también permiten a las instituciones de aplicación de la ley sobrecargadas superar ciertos problemas de falta de recursos. Especialmente en los Estados Unidos, estos enfoques han dado excelentes resultados en lo que respecta a reducir la violencia y otros daños generados por grupos de delincuencia organizada y pandillas juveniles. Sin embargo, en otros lugares del mundo, el despliegue de estos enfoques se ha topado con dificultades.

Este informe comienza esbozando la lógica y los problemas de las políticas de tolerancia cero y de acción indiscriminada en las políticas de coerción. A continuación, establece los conceptos teóricos de las estrategias de disuasión focalizada y acción selectiva en el ámbito de la aplicación de la ley,

y repasa algunas de sus puestas en práctica, como la operación 'Alto el fuego' en Boston en la década de 1990 y operaciones policiales urbanas en Rio de Janeiro en la década de 2000 (cuadro 1). El informe pasa después a analizar los desafíos con que se ha enfrentado el despliegue de las estrategias de disuasión focalizada y acción selectiva, especialmente fuera de los Estados Unidos. Finalmente, se examinan algunos dilemas clave a la hora de diseñar estrategias de disuasión focalizada y acción selectiva para luchar contra la delincuencia.

La lógica y los problemas de la tolerancia cero, la acción indiscriminada y la dispersión de recursos de las políticas contra la delincuencia

En circunstancias ideales, las fuerzas policiales deben responder de forma uniforme y estandarizada a todos los grupos delictivos que participan en el mismo tipo de actividad económica ilícita. Con el fin de prevenir la corrupción y la cooptación del aparato coercitivo por parte de un determinado grupo delictivo o el desarrollo de vínculos políticos entre ciertos grupos delictivos, partidos políticos y el Estado,¹ así como de garantizar la aplicación equitativa y responsable del estado de derecho, las fuerzas estatales que velan por el orden público deben reaccionar ante toda actividad criminal y dirigirse contra todos los grupos delictivos. Según este modelo, una política que diferencie entre grupos delictivos o responda con menos dureza a algunas economías ilegales que a otras podría favorecer la propagación de valores antisociales y socavar la interiorización de los valores del Estado de derecho.

Esta lógica es uno de los pilares de los conceptos básicos de la justicia penal desarrollada en los Estados Unidos durante los últimos treinta años, la llamada 'teoría de las ventanas rotas'.² Este enfoque sostiene que la lucha contra la delincuencia exige hacer frente a todas las alteraciones del orden público, incluso menores, con el fin de comunicar a la sociedad y a los delincuentes potenciales que determinado espacio está sometido a una vigilancia eficaz y que la policía tiene la capacidad

y la voluntad de hacer cumplir la ley. Este concepto teórico ha sido la base del agresivo enfoque policial de la ciudad de Nueva York, incluso para delitos menores, desde principios de la década de 1990. A pesar de que su eficacia intrínseca y su eficacia comparativa con respecto a otros métodos e innovaciones policiales (como la actuación policial orientada a los problemas y el mapeo de la delincuencia) ha sido objeto de importantes disputas entre los especialistas en el tema.³ En muchos países latinoamericanos, especialmente como respuesta a la protesta de los ciudadanos por el aumento de la delincuencia, se adoptó la idea de responder con agresividad a todo tipo de delincuencia y se recurrió al enfoque conocido como 'mano dura'. Las políticas de mano dura, entre otras medidas, criminalizaron la pertenencia a pandillas juveniles, basándose en el supuesto de que esto desalentaría la afiliación a ellas y la delincuencia en las calles, y reduciría la delincuencia organizada.⁴

Sin embargo, el enfoque centrado en la lucha agresiva e indiscriminada contra todo tipo de delito ha demostrado ser ineficaz en el contexto latinoamericano. En efecto, también en otras regiones del mundo, los enfoques de tolerancia cero han generado con frecuencia resultados muy desiguales, no han conseguido reducir la delincuencia y han creado nuevos desafíos. Las redadas masivas y el encarcelamiento generalizado de pequeños delincuentes, incluso por faltas menores, inunda muchas veces las prisiones sin que ello vaya acompañado del debido incremento en la capacidad del sistema penitenciario. Como consecuencia, las prisiones se convierten en caldo de cultivo para delincuentes habituales.

Los enfoques de tolerancia cero se han visto a menudo acompañados por importantes violaciones de derechos humanos y por prácticas policiales abusivas, creando un extrañamiento entre las comunidades y las fuerzas policiales. La asignación de recursos a programas en esencia represivos suele darse a expensas de la capacidad de investigación de organismos de aplicación de la ley.

Fundamentalmente, el hecho de que no se prioricen delitos y grupos delictivos desvía muchas veces la atención policial de los delitos más violentos y graves, así como de los grupos

delictivos más peligrosos. Un estallido de delincuencia puede abrumar rápidamente a las fuerzas policiales y dar lugar a que éstas se hagan insensibles o muestren una disposición favorable a medidas extrajudiciales, incluso utilizando grupos paramilitares y milicias.

Cuando tiene lugar un conflicto intenso entre grupos delictivos, como el experimentado en México durante la última década,⁵ una acción indiscriminada contra grupos de delincuencia organizada puede exacerbar aún más la violencia. El impedir la consolidación de territorios estables y equilibrios de poder entre grupos delictivos poderosos, puede perpetuar la espiral de violencia más allá del control de los organismos encargados de aplicar la ley. A diferencia de lo sucedido en Colombia en la década de 1990, cuando el presidente mexicano, Felipe Calderón, decidió hacer frente a los grupos del narcotráfico en su país, el mercado de las drogas mexicano no tenía una estructura 'bipolar', es decir, no estaba dominado por los dos grupos más poderosos como era el caso de Colombia. En México, existían al menos seis grandes organizaciones de tráfico de drogas (OTD). Las medidas represivas emprendidas contra estas organizaciones las debilitó en parte, pero no lograron trasladar claramente poder ni al Estado ni a ningún otro grupo delictivo. En lugar de ello, las acciones del Estado perturbaron el equilibrio de poder entre las OTD y su capacidad para controlar territorios y rutas de contrabando, así como para proyectar su poder y disuadir a quien pudiera cuestionarlo. Esta falta de claridad sobre el equilibrio de poder en el mercado delictivo tentó a algunas OTD a intentar hacerse con los territorios de otras y las llevó a una lucha entre ellas. También generó unas alianzas muy efímeras e inestables entre ellas. Las constantes ofensivas del Estado contra las OTD, sin que este las priorizara demasiado, también se tradujeron en una escisión de las organizaciones, dando lugar a muchas nuevas ramificaciones y grupos delictivos. También ellos se ha visto arrastrados a la lucha por sobrevivir y expandir su poder y control territorial; muchos, además, han diversificado sus operaciones hacia otras actividades ilegales y extorsiones. Así, aunque puede que los grupos sean más pequeños, el mercado delictivo es mucho más violento.⁶

Cuanto mayor es el área geográfica afectada por la violencia, mayores dificultades encuentran las fuerzas represivas para responder con eficacia. Desplegar recursos, incluso considerables, en extensas áreas de manera dispersa no mejora la seguridad de forma duradera en ninguna zona. Los organismos encargados de la aplicación de la ley acaban muchas veces persiguiendo la última escalada de violencia de forma reactiva y descoordinada. Además, cuantos menos recursos se despliegan, menos capacidad de disuasión logran las instituciones.

Estrategias de disuasión focalizada y acción selectiva en la aplicación de la ley: principales conceptos y evidencias

Para superar los problemas de intensidad de recursos, dispersión de recursos y de abuso policial, las fuerzas del orden pueden adoptar un enfoque alternativo, -es decir, pueden centrarse selectivamente en castigar o incapacitar a un grupo delictivo o tipo de delincuente determinado, ya sea en un lugar concreto o en todo el país, con el objetivo de disuadir a otros grupos o actores delictivos en todo el sistema de incurrir en la conducta perjudicial designada.⁷ Siguiendo una línea parecida, los organismos de aplicación de la ley pueden concentrarse en 'puntos calientes' de delincuencia o en delincuentes crónicos.⁸ La lógica subyacente de estas *estrategias de disuasión focalizada* contra la delincuencia, cada vez más populares en los Estados Unidos y en Europa occidental, es que las intervenciones policiales en contra de un tipo específico de delincuente o grupo delictivo -ya sea a través del castigo limitado o de la incapacitación completa- alterarán el comportamiento del propio grupo o, si el grupo ya está del todo incapacitado, de otros grupos delictivos y delincuentes en el sistema.⁹

La forma en que se define el grupo 'más perjudicial' o se determina la conducta 'más nociva' puede variar. En los Estados Unidos, donde se han adoptado estrategias de disuasión focalizada, los grupos o delincuentes seleccionados para

acciones de aplicación de la ley han sido en su mayoría pandillas muy violentas o delincuentes crónicos o reincidentes, persiguiendo el objetivo fundamental de reducir la violencia.¹⁰

Sin embargo, al desplegar enfoques de disuasión focalizada también se pueden determinar otros objetivos clave. Así, en lugar de elegir como blanco de la acción represiva y del castigo al grupo con mayor tendencia a la violencia, los objetivos prioritarios pueden ser, por ejemplo, los grupos delictivos con más probabilidades de colaborar con grupos terroristas, y su asociación con grupos terroristas puede declararse como base para atacarlos.¹¹ Se podría elegir así también a otros grupos, como aquellos grupos delictivos con mayor capacidad para corromper y cooptar las instituciones del Estado, o los grupos delictivos que participan en las economías ilícitas más peligrosas, como el contrabando de material nuclear.¹²

La idea general, sin embargo, consiste en que las fuerzas represivas abandonen los ataques aleatorios y no estratégicos –y a veces incluso caprichosos– así como los enfoques indiscriminados de tolerancia cero contra los delincuentes de menor nivel y adopten una perspectiva de selección estratégica con el objetivo de potenciar el impacto de todas las operaciones de lucha contra la delincuencia.

Por lo general, la disuasión focalizada no es un proceso basado en un único paso –por ejemplo, eliminar al grupo más perjudicial–, sino que entraña un enfoque secuencial por el que, tras incapacitar al grupo más peligroso, se apunta al segundo grupo más peligroso y, después, al tercero; y así sucesivamente, de manera que potencie y se mantenga la solidez del efecto disuasorio.

Uno de los corolarios de la actividad policial centrada en puntos calientes, que dirige las intervenciones represivas hacia las localidades más violentas, es la secuencia geográfica y el enfoque de 'la mancha de tinta', análogo a los enfoques de 'la mancha de tinta' en materia de contrainsurgencias.¹³ Especialmente en los mercados delictivos en que las áreas geográficas afectadas por una intensa violencia delictiva son muy extensas y es difícil determinar cuáles son los barrios más violentos, las autoridades

policiales pueden, de todos modos, elegir una zona concreta, establecer en ella un control firme y después, poco a poco, ir aumentando las áreas de delincuencia rebajada o de predominio del Estado con respecto a las OTD.¹⁴ Este enfoque no implica un gran nivel de violencia por parte de los organismos de aplicación de la ley ni ataques más intensos contra los traficantes o contra sus sicarios. Pero sí conlleva establecer la preponderancia de la capacidad coercitiva del Estado en el lugar elegido, de forma que el Estado pueda instaurar un control firme e incrementar la seguridad pública. En la segunda fase, la presencia coercitiva se transforma en una actuación más ligera, como sería la policía comunitaria o de proximidad. Las fuerzas represivas más pesadas se envían entonces a nuevas zonas de intensa delincuencia violenta.¹⁵ La última iniciativa brasileña para la aplicación de la ley en los barrios marginales violentos de Rio de Janeiro –la creación de las Unidades de Policía Pacificadoras (UPP)– constituye, de hecho, una estrategia de contrainsurgencia urbana de este tipo. La iniciativa ha cosechado unos éxitos impresionantes hasta el momento, pero sigue enfrentándose a numerosos retos de gran calado.¹⁶ Al igual que otros enfoques en la misma línea adoptados anteriormente por Brasil, la UPP se inspira en las lecciones de las estrategias policiales desplegadas en la ciudad estadounidense de Boston a mediados de la década de 1990 (cuadro 1).

Una de las últimas innovaciones en las estrategias de disuasión focalizada consiste en internacionalizarlas. La idea, propuesta originalmente por Mark Kleiman en su artículo "Intervención quirúrgica en la guerra contra las drogas", insta a que los países con una capacidad represiva sólida desarticulen las redes de delincuencia transnacional más violentas para ayudar a rebajar la violencia delictiva en otros países donde la capacidad de aplicación de la ley es frágil y carece de poder de disuasión.¹⁷ Kleiman, más concretamente, aplica la idea al contexto de los Estados Unidos-México, sugiriendo que el Gobierno mexicano debería identificar al grupo narcotraficante más perjudicial de México, es decir, el más violento, y que las fuerzas del orden de los Estados Unidos deberían atacar y dismantelar sus actividades en el territorio estadounidense donde se considere que el grupo en cuestión se dedica a

grandes operaciones de tráfico y distribución de drogas. Dado que el mercado de las drogas de los Estados Unidos es muy lucrativo, ser eliminado de este resultaría extremadamente doloroso para el grupo en cuestión. Además, otros grupos delictivos mexicanos tendrían entonces fuertes incentivos para moderar su comportamiento y reducir la violencia, a fin de no llamar demasiado la atención de los organismos represivos estadounidenses y mantener su acceso al mercado de las drogas de los Estados Unidos. Para que una estrategia

transnacional de este tipo sea eficaz, el castigo en el extranjero debe implicar costos notables para el grupo delictivo; a saber, la interrupción de la actividad ilícita en el exterior debe generar grandes pérdidas financieras o un debilitamiento crítico de sus canales logísticos (si la India, por ejemplo, decidiera ayudar a México desarticulando las operaciones de las OTD en la India, el impacto sería insignificante, ya que la penetración de estas organizaciones en los mercados delictivos indios es mínima).

Cuadro 1. Operación 'Alto el fuego'

Los enfoques de disuasión focalizada y los conceptos de interdicción priorizada se derivan, en gran medida, de la lucha que se libró en la ciudad de Boston contra pandillas violentas a principios de la década de 1990, conocida como operación 'Alto el fuego'. La acción selectiva claramente anunciada contra el grupo delictivo más violento, y después contra el segundo más violento, llevó a las bandas de Boston a evitar ser etiquetadas como muy violentas, con el fin de no convertirse en el foco de la acción represiva. Con el tiempo, la violencia en las zonas donde operaban las bandas se redujo drásticamente, y la tasa de homicidios juveniles, por ejemplo, cayó un 66 por ciento después de que se pusiera en marcha la estrategia de alto el fuego en 1996.¹⁸

Partiendo del proyecto Boston Gun, la estrategia de 'Alto el fuego' aplicó la actuación policial orientada a los problemas del ámbito de los homicidios juveniles y priorizó rebajar los homicidios y la violencia por encima de reducir otras actividades delictivas, como el tráfico de drogas de las pandillas juveniles. Con esta estrategia, los organismos represivos trataron de desplegar la preponderancia de su fuerza contra los delincuentes más violentos, entre otras cosas, arrestándolos. Esto no fue difícil, ya que los delitos violentos eran fácilmente observables y, muchas veces, los delincuentes eran objeto de órdenes de arresto o estaban en libertad condicional. Así pues, la policía podía responder incrementando la vigilancia de la libertad condicional, emitiendo nuevas órdenes de arresto o estableciendo condiciones de fianza más duras, enviando a menores bajo custodia a centros seguros y reabriendo casos antiguos. Las autoridades policiales buscaron activamente anunciar su gama de medidas punitivas a los miembros de las bandas, así como evidenciar que eran objeto de las medidas represivas por su tendencia a la violencia. Cabe destacar que la estrategia dependía del hecho de que, en el entorno de Boston y de los Estados Unidos, las características de las actividades ilegales crónicas hacían que las poblaciones delictivas más preocupantes pudieran ser blanco de todo el abanico de tácticas de aplicación de la ley.¹⁹

El enfoque multidimensional usado en Boston (conocido como *pulling levers* en inglés) también suponía involucrar a otros integrantes de la comunidad –como iglesias, escuelas y empresarios locales– para que intercedieran ante los líderes de las bandas y los presionaran para reducir la violencia. Entre otras cosas, incluía reuniones entre los jefes de las bandas, las autoridades de la ciudad y de altos cargos policiales con líderes comunitarios (ya fuera en centros penitenciarios, en asambleas escolares o a través de contactos individuales con miembros de las bandas) para discutir temas de delincuencia, en particular de violencia, y ofrecer soluciones. Los enfoques y mecanismos de disuasión focalizada, como el enfoque multidimensional, se han reproducido en otros lugares de los Estados Unidos, como Minneapolis e Indianapolis.²⁰ La operación 'Alto el

fuego' también se convirtió en un modelo para enfoques parecidos en otros países, como, por ejemplo, Brasil, donde se implantó la política del GPAE (Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais) en Río de Janeiro en 2000.²¹ Como ya se ha señalado, la actual política de la UPP en Río de Janeiro para retomar el control de las *favelas* violentas se basa, en cierta medida, en las lecciones de la operación 'Alto el fuego' en Boston.²² En las dos iniciativas desplegadas en Río, los organismos represivos de Brasil han priorizado la reducción de la violencia entre las bandas de drogas ante otras actividades delictivas de las bandas, como limitar el tráfico de estupefacientes. En el caso de la UPP, también se ha puesto un gran énfasis en afirmar la presencia y el control del Estado en territorios antes gobernados por las bandas de drogas.

Desafíos en la aplicación de estrategias de disuasión focalizada: más allá de la implementación de la ley doméstica en los Estados Unidos

Fuera de los Estados Unidos, la aplicación del enfoque de disuasión focalizada presentada en el cuadro 1 a menudo ha resultado un camino difícil y se ha topado con varias dificultades; así, por lo general, las estrategias elegidas no han conseguido replicar los resultados registrados en los Estados Unidos. En México, por ejemplo, el Gobierno de Calderón terminó priorizando la actuación contra los dos grupos más violentos –La Familia Michoacana y Los Zetas–, pero no logró los efectos sistémicos de disuasión o una reducción general de la violencia. Las victorias tácticas del Gobierno contra La Familia Michoacana solo se tradujeron en la aparición de otro grupo muy violento: Los Templarios. En lugar de ser claramente derrotados, Los Zetas fueron desplazadas principalmente a nuevas áreas, como Monterrey y Nuevo León, y cerca de la frontera sur de México (también han establecido operaciones sólidas en Centroamérica).²³ En este contexto, han surgido varios tipos de desafíos en la aplicación de las estrategias.

Susceptibilidades políticas con respecto a la actuación selectiva

El enfoque de disuasión focalizada se basa fundamentalmente en la disuasión a través de estrategias punitivas, aunque implica también

la limitación de capacidades, por ejemplo, impidiendo que un actor lleve a cabo una acción a través de su incapacitación física.²⁴ La disuasión por castigo se basa en la capacidad que tenga el Actor A (los organismos de represión) para imponer tal daño al Actor B (el grupo delictivo) en represalia por las acciones del Actor B (la violencia cometida por el grupo delictivo) de modo que el Actor B se vea disuadido de emprender dichas acciones en el futuro. Una estrategia de disuasión focalizada también puede incluir estrategias de disuasión extendida, es decir, que busque influir no solo en el principal grupo contra el que se actúa, sino también en otros grupos delictivos en el sistema, que no son blanco de la actuación, para que desistan de varias acciones.

Para que la disuasión por la amenaza de castigo funcione, la amenaza debe incluir claramente la garantía de que si el Actor B (el grupo delictivo) no realiza una determinada acción (la violencia), no será castigado. Esta garantía, a su vez, significa que los actores encargados de hacer cumplir la ley están indicando que otras conductas ilegales (por ejemplo, el tráfico de drogas, en contraposición a la violencia) no se castigarán con la misma intensidad y que los grupos delictivos 'que se porten bien' (los que no sean muy violentos, por ejemplo) no serán el foco principal de la actividad represiva.

Sin embargo, convencer a los electores y quizá también a los aliados externos de que moderar la actuación contra ciertos delincuentes constituye una estrategia de aplicación de la ley sólida, y no signo de corrupción, requiere de un liderazgo hábil. En Río de Janeiro, una de las razones por las que la política del GAPE encontró dificultades y, finalmente, se abandonó

fue la controversia política sobre si se priorizaba la violencia y no la distribución de drogas en sí. Una década más tarde, la ciudadanía de Río se ha mostrado mucho más dispuesta a aceptar un enfoque policial diferenciado para retomar territorios y de reducir la violencia en lugar de una lucha contra el tráfico de drogas en las favelas, y han apoyado la política de la UPP. Al mismo tiempo, sin embargo, las susceptibilidades políticas con respecto a que se prioricen solo determinados tipos de delitos continúan existiendo, y las autoridades de Río han hecho todo lo posible para explicar que el objetivo de la UPP también es desarticular el tráfico de drogas, y no centrarse únicamente en la violencia. Así, en ocasiones han transmitido directrices contradictorias a los equipos policiales de la UPP dentro de las favelas retomadas sobre si se debía priorizar o no el desmantelamiento de la distribución de drogas.

En la misma línea, durante la mayor parte sus seis años de mandato, el Gobierno de Calderón tuvo que defenderse de las acusaciones de que estaba relajando su actuación contra el cártel de Sinaloa. Aunque el cártel de Sinaloa ha mostrado una actividad menos violenta, letal y atrevida que Los Zetas o La Familia Michoacana, rebajar la presión sobre el cártel de Sinaloa fue entendido por parte del público mexicano como indicio de favoritismo y corrupción por parte del Gobierno. El Gobierno de Calderón se vio obligado a negar que tuviera lugar tal favoritismo y emprendió acciones contra el cártel de Sinaloa para demostrar que su actividad coercitiva del Gobierno era imparcial, a pesar de que esa actuación imparcial intensificaría la violencia.

Efectos de escala y complejidad del sistema

En el éxito de la operación 'Alto el fuego' en Boston (cuadro 1) fue crucial la capacidad de disuasión *preexistente* de la policía, aunque uno de los objetivos de la estrategia era potenciar aún más dicha capacidad. El mecanismo multidimensional buscaba dar a conocer a las bandas las medidas punitivas que la policía tenía a su disposición. Por otra parte, cuanto menos violento se volvía el sistema, más fácil era identificar a los delincuentes y actuar contra ellos, con lo que se incrementó la capacidad de disuasión. Pero el quid de la cuestión

es que, incluso en las fases iniciales de despliegue de la operación, la policía de Boston ya gozaba de gran credibilidad entre las bandas, que temían las actuaciones anunciadas por la policía. Así, cuando el jefe de la policía de Boston, Paul Evans, declaró que centraría sus fuerzas en la banda más violenta, la banda creyó que las fuerzas de Evans tenían suficiente capacidad para ejecutar esta política y que los líderes de la banda se enfrentarían a graves consecuencias.

El problema en México y en otros lugares donde la capacidad de aplicación de la ley se ve desbordada o es muy corrupta es que, por diversos motivos, no existe credibilidad. Esto puede deberse a la incapacidad de identificar a los autores de la conducta perjudicial que se ha seleccionado como objeto de la disuasión. En México, por ejemplo, la fractura de las OTD y la escalada de violencia en todo el sistema han enturbiado el panorama de inteligencia. En parte debido a las acciones represivas, muchos de las OTD mexicanas se han fragmentado y han surgido nuevas ramificaciones y pandillas juveniles han sido contratadas por OTD para operaciones especiales, generando así un entorno de inteligencia especialmente difícil. Por otra parte, la sensación de que los organismos de aplicación de la ley están desbordados y carecen de los conocimientos necesarios sobre la dinámica de la delincuencia local ha alentado y permitido a los delincuentes actuar al margen de los principales grupos delictivos, incluidos delincuentes menores, cometer delitos graves. Asimismo, ha dado lugar a que proliferen secuestros, extorsiones e incluso homicidios. Utilizando datos del Gobierno, México Evalúa, un grupo de investigación no gubernamental, calcula que entre 2007 y 2010 aumentaron en México varios tipos de delito, entre los que estarían los homicidios (96 por ciento), los secuestros (188 por ciento), las extorsiones (100 por ciento) y los robos con violencia (42 por ciento).²⁵ En 2012, el Gobierno de Calderón admitió su falta de capacidad de investigación y anunció que dejaría de poner al día su larga cuenta de muertes relacionadas con las drogas, ya que en México se investigaban, de hecho, menos del 10 por ciento de los crímenes.²⁶ La multipolaridad del mercado delictivo mexicano, con numerosos y poderosos grupos criminales, hace que la investigación resulte extremadamente compleja. Sin embargo,

si no se puede identificar al autor de la conducta perjudicial y los agentes represivos no pueden tomar represalias significativas en su contra, los mecanismos de disuasión se derrumban. Por el contrario, en la Colombia de la década de 1980 y principios de la de 1990, el mercado era bipolar, es decir, que estaba fundamentalmente dominado por dos grupos –el cártel de Medellín y el de Cali. En este contexto, una estrategia de actuación secuencial contaba con el lujo de una inteligencia relativamente clara de contra quién dirigirse.

Además de los problemas de identificación, el segundo elemento en que se basa de forma crucial una disuasión efectiva es la capacidad de infligir un castigo temido por el grupo delictivo. Sin embargo, si el grupo delictivo –como en Pakistán– considera que tiene a los organismos represivos bajo su control o que será protegido, por ejemplo, por los servicios de inteligencia o por los partidos políticos del país la disuasión fracasa.

Dificultades en la concentración de recursos

Si el aparato de aplicación de la ley puede dar un golpe fuerte, la credibilidad de la disuasión aumenta. La habilidad para concentrar los recursos reduce a menudo las dificultades de identificación, al mejorar las capacidades de investigación, y aumenta, por lo tanto, la probabilidad de castigo. En algunas circunstancias, puede incluso aumentar el dolor del castigo (medidas extrajudiciales aparte, mayor densidad de agentes policiales puede permitir más detenciones de miembros de un grupo delictivo y, por tanto, debilitarlo más seriamente e incrementar los costos que le acarrearán su conducta perjudicial).

Sin embargo, si la escasez de recursos –incluidos los bienes de que disponen los organismos de aplicación de la ley– es un problema grave, la concentración de recursos puede despertar sensibilidades políticas e interpretarse como una actitud de mayor indulgencia con respecto a ciertos delincuentes. Las áreas sin 'tratamiento', es decir, sin una presencia densa de agentes policiales, se preguntarán por qué la comunidad seleccionada en donde se concentran los activos del orden público merece tanta generosidad del Estado, mientras que otras áreas igualmente necesitadas carecen

de ellos. Los incentivos políticos empujan hacia el enfoque contrario, el de dar a todos un poco de todo, aunque esto pueda socavar y destruir totalmente la capacidad tanto de disuasión como de incapacitación de los organismos de aplicación de la ley.

Cabe también señalar que un incremento mal gestionado de la densidad represiva puede generar resentimiento social si la mayor presencia de agentes policiales provoca y perpetúa situaciones de violencia, y si las fuerzas del orden son abusivas y vulneran los derechos humanos.

Los espacios urbanos donde hay concentración coercitiva pueden producir rápidamente resultados visibles y, tal vez, incluso combinarse con intervenciones de desarrollo económico contra la delincuencia y generar sinergias intersectoriales pudiendo resultar en modelos exitosos. Sin embargo, para construir el apoyo político necesario para tal concentración de recursos es necesario que el Estado cuente con una estrategia creíble y viable para expandir las áreas de esa intervención multifacética más allá de la 'mancha de tinta'.

Estructura de los grupos delictivos y disuasión transnacional

La disuasión funciona mejor contra actores jerárquicos con estructuras de estricto control y disciplina. Los grupos delictivos organizados en redes informales tienen una capacidad mucho menor de comunicar órdenes a sus miembros y hacer cumplir la disciplina. Cuanto más fracturada y volátil es la cadena de mando, incluso cuando esto es resultado de políticas represivas de decapitación, más socavadas se ven las señales disuasorias. La posibilidad de que elementos aislados o facciones solo vinculadas en cierto grado ataquen por su cuenta y emprendan acciones no autorizadas debilita la disuasión. En estos casos, a los organismos de aplicación de la ley también se les dificulta mucho más el comunicar de forma clara y creíble las amenazas.

La rigidez o informalidad de las estructuras y la disciplina interna se convierten en un factor crítico en las estrategias de disuasión focalizada internacionalizadas, como la propuesta por

Kleiman. Si los grupos mexicanos de tráfico de drogas que operan en los Estados Unidos tienen estructuras jerárquicas fuertes y pueden hacer cumplir con facilidad las decisiones y la disciplina a lo largo de toda su cadena de operaciones en ambos lados de la frontera México-Estados Unidos, la credibilidad de las acciones disuasorias por parte de los organismos de aplicación de la ley estadounidenses al norte de la frontera aumenta considerablemente y las acciones tienen alguna posibilidad de alterar la conducta de las OTD en México. En cambio, si las operaciones delictivas transfronterizas se basan en redes informales, las acciones represivas de los Estados Unidos contra las operaciones en territorio estadounidense de las OTD pueden tener efectos mínimos sobre la conducta de dichas organizaciones en México.

En el caso de los Estados Unidos y México, las evidencias con respecto a la rigidez o informalidad de las estructuras de los grupos delictivos no son de hecho definitorias (cuadro 2).

Otro problema que puede surgir al aplicar estrategias de disuasión focalizada a escala transnacional es que los intereses de seguridad nacional y de seguridad pública de un país no coincidan en absoluto con los del otro país. Las estrategias de disuasión focalizada transnacionales, como otras formas de cooperación internacional para incapacitar a grupos delictivos transnacionales, pueden hipotecar acuerdos domésticos con grupos delictivos concretos en varios sentidos, algo ante lo que los países pueden mostrarse extremadamente reacios.

Los ejemplos abundan. Entre las décadas de 1940 y 1980, los organismos de aplicación de la ley de México, por ejemplo, permitieron con frecuencia a varios grupos delictivos operar con impunidad, siempre y cuando no generaran demasiados problemas en México y se centraran en el contrabando a los Estados Unidos. Pakistán ha patrocinado y promovido grupos delictivos y terroristas que operan en Nepal, así como en Bangladesh y Pakistán, para librar una guerra asimétrica contra la India. Nueva Delhi, por su parte, se ha mostrado reacia a actuar contra grupos delictivos indios que operan en Nepal, con el objetivo de mantener la capacidad de la India para utilizarlos en acciones antiterroristas y contra Pakistán en Nepal.²⁷ En el último escenario del vínculo terrorismo-insurgencia-delincuencia, Malí, Argelia se ha mostrado reticente a actuar contra grupos terroristas y delictivos que operan fuera de Malí, entre otras razones para evitar provocar reacciones de represalia de dichos grupos en Argelia (el resultado esperado, sin embargo, no se ha materializado: en enero de 2013, como posible represalia por el hecho de que Argelia permitiera el uso de su espacio aéreo para una intervención internacional que perseguía derribar a los yihadistas que controlaban el norte de Malí, un grupo de terroristas capturó a varios rehenes internacionales en una planta de gas argelina). Estos son solo algunos ejemplos, entre muchos de como los grupos delictivos transnacionales considerados como serias amenazas por parte de un país pueden también ser vistos como activos muy útiles por parte de otro, o al menos como un problema poco prioritario que no debería ser alterado innecesariamente por las acciones de aplicación de la ley.

Cuadro 2. Variación estructural y eficacia de la disuasión

Cuando Jaime Zapata y Víctor Ávila, dos agentes de la Oficina de Inmigración y Aduanas (ICE) de los Estados Unidos, fueron atacados y asesinados a tiros en México en febrero de 2011, parece ser que el autor del crimen, más tarde identificado como perteneciente a Los Zetas, cooperó activamente con agentes policiales estadounidenses y reveló qué miembros del grupo se hallaban tras este acto.²⁸ Los líderes de Los Zetas también alegaron que no sabían del ataque ni lo habían autorizado. Independientemente de si esto último era cierto, la entrega *de facto* de una persona a quien los líderes de Los Zetas calificaron como autor del crimen (o de chivo expiatorio, sea cual sea el caso) demuestra que Los Zetas sentían cierto temor activo de la capacidad represiva estadounidense y que, por tanto, estaban en juego ciertos efectos disuasorios.

Al mismo tiempo, evidencias recientes de los cultivos ilícitos de marihuana en los Estados Unidos sugieren que los grupos delictivos mexicanos que operan en los Estados Unidos podrían configurarse

más como redes informales y actores atomizados que como cadenas de operación fuertemente controladas y bajo el dominio de grandes OTD mexicanas, como se creía anteriormente.²⁹ El creciente cultivo ilícito de marihuana en los parques nacionales y estatales de los Estados Unidos, especialmente en California, parece estar organizado por grupos independientes de ciudadanos mexicanos, muchas veces trabajadores indocumentados, que viven en los Estados Unidos. Estos grupos parecen tener conexiones e interacciones mínimas con las grandes OTD. Es también notable que, en comparación con otras OTD que operan actualmente en los Estados Unidos –incluidos otros grupos mexicanos–, estas organizaciones dedicadas al cultivo de marihuana han estado dispuestas a actuar con niveles relativamente altos de violencia contra los agentes policiales estadounidenses encargados de erradicar los cultivos, disparando a menudo contra ellos y contra los turistas en los parques protegidos que se mueven cerca sus operaciones. Las plantaciones en continua expansión y la violencia indican que estos grupos subestiman la credibilidad de las amenazas disuasorias de los Estados Unidos. Las acciones represivas de los Estados Unidos contra sus activos, como la erradicación de las plantaciones y la detención de los cultivadores, no han tenido efectos palpables en la conducta de otros grupos delictivos en México. En este caso, las estrategias de disuasión aplicadas por los Estados Unidos parecen lograr cierta repercusión sobre las OTD mexicanas que operan en territorio estadounidense, pero sus impactos exteriores, transnacionales, sobre las OTD en México parecen ser inexistentes.

Dificultades en supervisar la eficacia normativa y problemas análisis deductivo

Al igual que cualquier otra política, el enfoque de disuasión focalizada y las estrategias de acción selectiva requieren un cuidadoso proceso de supervisión y evaluación, de forma que los organismos de aplicación de la ley puedan optimizar la amenaza y la naturaleza del castigo, así como el diseño y la claridad (u opacidad) de la señal disuasoria. Una atenta supervisión analítica también permite mitigar cualquier consecuencia que perturbe la eficacia disuasoria surgida de los distintos contextos institucionales y culturales.

Al igual que sucede con las evaluaciones de otros tipos de disuasión, valorar la eficacia de las estrategias de disuasión focalizada plantea difíciles problemas de análisis deductivo y amenazas a su validez. Supongamos que el mercado delictivo en una determinada ciudad es muy violento y que, con un enfoque de disuasión focalizada, los miembros del grupo delictivo más violento que opera en ese mercado son detenidos de forma sistemática. Posteriormente, la violencia desciende. ¿Significa eso que el enfoque de disuasión focalizada ha sido eficaz? Es posible; quizá se disuadió a otros grupos de perpetuar la violencia. No obstante, la violencia también podría haber disminuido por otro motivo. Por ejemplo, porque otro grupo

delictivo en la ciudad se hubiera impuesto en un conflicto entre grupos y hubiera establecido un firme control sobre ese mercado delictivo, con la ayuda de la incapacitación de su rival por parte de los organismos represivos. Cabría también la posibilidad de que la reducción de la violencia se explicara por otros enfoques policiales adoptados al mismo tiempo que los de disuasión focalizada. O podría incluso darse el caso de que el ritmo de operaciones de la guerra previa entre los grupos delictivos fuera insostenible, dichos grupos terminarían quemándose, y que las intervenciones de políticas externas no hubieran tenido un efecto notable sobre los cambios en el patrón de violencia.

Dos ejemplos de la vida real se encuentran en las ciudades mexicanas de Tijuana y de Ciudad Juárez. Durante una gran parte del Gobierno de Calderón, ambas eran escenarios muy violentos y dramáticos de la violencia relacionada con las drogas en México. Los organismos mexicanos de aplicación de la ley se centraron en ellas y, después de 2010, la violencia se redujo drásticamente en Tijuana y, en 2012, también en Ciudad Juárez. ¿Significa eso que las estrategias represivas en estas dos ciudades fueron eficaces?

Una explicación fundamental de porqué disminuyó la violencia en Ciudad Juárez y en Tijuana es que en ambas ciudades un grupo delictivo, el cártel de

Sinaloa, se hizo con el control de la mayor parte de los mercados delictivos y rutas de contrabando de la zona.³⁰ La mejora de la actuación policial, la adopción de estrategias centradas en puntos calientes, y tal vez también las mejoras que se produjeron en la policía municipal de Ciudad Juárez bajo la dirección del renombrado agente Julián Leyzaloa, contribuyeron también a que se redujera la violencia en Juárez. Sin embargo, el descenso del 40 por ciento en las tasas de homicidio que se registró en 2012 con respecto a los niveles máximos en 2009 y 2010 fue fundamentalmente reflejo del dominio emergente del cártel de Sinaloa.

En la misma línea, en Tijuana, el cártel de Sinaloa acabó imponiéndose en la lucha por el poder de las OTD. Durante las operaciones militares que se desplegaron en la ciudad entre 2009 y 2010, parece ser que el cártel de Sinaloa fue particularmente eficaz aprovechando la posibilidad ofrecida por el Gobierno para proporcionar información sobre sus rivales. También en Tijuana tuvieron lugar mejoras en la actividad policial, entre las que estarían las medidas de Leyzaloa (entonces jefe de la policía municipal de Tijuana) para reducir la corrupción entre los agentes de la policía municipal, una mejor coordinación entre militares, policía y fiscales, y la adopción de respuestas rápidas ante los delitos denunciados, especialmente ante los ataques agresivos en el centro empresarial de Tijuana. Sin embargo, el establecimiento de un nuevo equilibrio de poder en el mercado delictivo fue un elemento crítico. Desentrañar los efectos tanto de las intervenciones normativas como de los cambios endógenos en los mercados delictivos puede resultar muy difícil, sobre todo cuando algunos de los efectos endógenos son a largo plazo, como, por ejemplo, cambios demográficos en la población delincuente.

Evaluar los efectos de disuasión extendida del enfoque de disuasión focalizada sobre los grupos delictivos que no son su objetivo directo es todavía más difícil. Aun suponiendo que una estrategia concreta de aplicación de la ley –la acción selectiva contra los autores de los delitos más graves, por ejemplo– generara realmente cambios en la conducta de dichos autores, ¿cuándo y cómo puede determinarse que otros actores delictivos aprendieron de esta

política represiva? Supongamos que un grupo delictivo es muy violento. Las agencias policiales actúan repetidamente contra él. Otros grupos en el sistema, que no han sido muy violentos, mantienen su trayectoria y no intentan, por ejemplo, apoderarse del territorio del grupo que sufre las peores consecuencias de la acción coercitiva. ¿Significa esto que los demás grupos han aprendido la lección de la acción policial y han ajustado su conducta para no provocar actuaciones similares contra ellos? Podría ser. Pero también podría darse el caso de que nunca hubieran tenido la intención de intensificar la violencia y de apropiarse del territorio del grupo delictivo en el punto de mira. La única forma de establecer con cierta certeza qué explica el comportamiento de estos ‘perros que no ladran’ es llevar a cabo entrevistas con los líderes y administradores de los propios grupos delictivos.

Dilemas normativos en el diseño de estrategias de disuasión focalizada y efectos colaterales de la acción selectiva

Como ya se ha señalado anteriormente, los objetivos establecidos para las estrategias de acción selectiva y disuasión focalizada pueden variar. Los objetivos pueden centrarse, por ejemplo, en reducir la violencia en el mercado delictivo, la corrupción de las instituciones del Estado o la disponibilidad de los grupos delictivos a colaborar con terroristas. O el objetivo principal del Gobierno podría ser aumentar el control estatal sobre los grupos delictivos. En ocasiones, estos distintos objetivos pueden entrar en conflicto.

Distintas bases para las estrategias de acción selectiva y disuasión focalizada

Aun cuando el objetivo más importante sea reducir la violencia en el sistema, es necesario tomar algunas decisiones básicas. Si los organismos de aplicación de la ley buscan rebajar la violencia a través del enfoque de disuasión focalizada, podrían –y seguramente deberían– concentrar sus actuaciones, en primer lugar, contra el grupo delictivo más violento. Pero también podrían tratar

de reducir la violencia a través de la incapacitación, centrándose en los grupos más débiles del sistema, de modo que un grupo delictivo pueda controlar un determinado lugar. Así, los enfoques de acción selectiva pueden generar estrategias –disuasión focalizada frente a incapacitación focalizada– que compiten entre sí a la hora de diseñar y suplir las estrategias de implementación.

Los diferentes criterios en que se pueden basar las estrategias represivas focalizadas van acompañados de distintos costos, beneficios y compensaciones. El criterio que se elegirá para la estrategia represiva focalizada se debe evaluar en función de las circunstancias locales de cada país sobre la base de un análisis de comparativo de costos-beneficios-compensaciones. Entre las circunstancias que deben tenerse en cuenta en dicho análisis comparativo estarían, por ejemplo, la distribución de poder entre los distintos grupos delictivos, la probabilidad de que se establezcan equilibrios bajo diferentes constelaciones de poder, la inclinación a la violencia de los grupos delictivos y el poder relativo de las fuerzas policiales, incluida su capacidad para infligir daño a los objetivos de la disuasión o de la incapacitación, y su habilidad para enviar señales claras en ese contexto particular. Si, por ejemplo, el aparato de aplicación de la ley tiene una capacidad limitada para atribuir asesinatos individuales a un grupo en particular, la estrategia de actuación contra el grupo con mayor tendencia a la violencia podría no funcionar debido a la falta de información. Las circunstancias locales deben informar sobre qué criterios de actuación se seleccionan para los enfoques represivos focalizados y la interdicción selectiva.

Decapitación de alto perfil frente a acción contra las capas intermedias

También está el dilema de si actuar contra los principales líderes de un determinado grupo o contra sus operativos intermedios. Centrar la acción en los miembros de base es la estrategia menos eficaz y, por lo general, solo se traduce en prisiones hacinadas. Este tipo de estrategia rara vez altera el comportamiento de los grupos de delincuencia organizada ni los incapacita, y resulta fácil abandonar esta estrategia.

Sin embargo, la decisión de si centrarse en la capa intermedia o en la capa superior es más difícil. La actuación contra objetivos de alto valor, es decir, orientada a la capa superior, suele ser la respuesta dominante en las operaciones policiales de los Estados Unidos en el extranjero, y los Estados Unidos a menudo animan a otros países a adoptar este tipo de actuaciones, entre otras medidas a través de la creación de unidades de interdicción especializada. La actuación contra objetivos de alto valor también ha ganado popularidad en las iniciativas de lucha contra el terrorismo y de contrainsurgencia. En los tres casos, se basa en gran medida en la premisa de que la actuación contra objetivos de alto nivel incapacitará a todo el grupo. Puede que en ocasiones esto sea resultado de operaciones contra grupos terroristas muy jerárquicos (como Sendero Luminoso en Perú). Incluso aunque no se alcance la incapacitación total, los ataques repetidos contra objetivos terroristas de alto valor pueden debilitar la capacidad operativa del grupo, como ha sucedido en las operaciones antiterroristas de los Estados Unidos contra Al Qaeda.

Las actuaciones contra objetivos de alto nivel de grupos delictivos han tenido con frecuencia resultados mucho más ineficaces y problemáticos. Una de las razones es que la capacidad de los grupos delictivos para reponer a los altos responsables detenidos o asesinados por las fuerzas del Gobierno es notable en términos absolutos, y mucho mayor que en el caso de los grupos insurgentes y las organizaciones terroristas, ya que el liderazgo y las habilidades organizativas que se exigen a los líderes terroristas e insurgentes suelen ser mucho mayores que las de los traficantes de drogas. La historia del tráfico de drogas se caracteriza por la aparición de nuevos traficantes y organizaciones cada vez que los organismos de aplicación de la ley parecen haber dado un golpe decisivo contra los grupos hasta entonces más activos. Sin embargo, mientras que la capacidad de regeneración del comercio de drogas es enorme y siempre surgirán nuevos traficantes y OTD mientras exista un mercado de drogas ilícitas –y pervivirán incluso en mercados de drogas legales si la capacidad represiva es débil–,³¹ no todos los líderes ni organizaciones son igual de violentos y poderosos.

En segundo lugar, sin una estrategia clara y una previsión de las repercusiones en el mercado ilícito del debilitamiento de OTD concretas, una mera estrategia de decapitación oportunista e indiscriminada, implementada por la llegada de información sobre algunos traficantes, solo llevará a una mayor confusión en el mercado y a más disputas internas dentro de las organizaciones traficantes que permanezcan en escena y entre ellas. En consecuencia, el análisis estratégico por parte de los grupos de inteligencia de los organismos de aplicación de la ley, como los equipos analíticos de las unidades de interdicción especializada, es tan importante como la recopilación de información. Sin embargo, por lo general, actuar contra objetivos de alto valor estimula dos tipos de violencia. Puede conducir a luchas de sucesión y a disputas internas. También puede tentar a otros grupos delictivos a tratar de tomar violentamente el territorio del grupo atacado y sus redes de corrupción. Por lo tanto, estas luchas generan externalidades graves para las comunidades vecinas.

Centrar la aplicación de la ley en la capa intermedia de los grupos delictivos tiende a ser más eficaz para incapacitar a dichos grupos y reducir la violencia. Arrestar al máximo de operativos intermedios posible de una vez limita la capacidad de regeneración de liderazgo del grupo, disminuye más severamente su capacidad operativa y, posteriormente, puede facilitar un procesamiento más eficaz de los jefes principales (si se pueden negociar las penas de los operativos intermedios a cambio de que estos proporcionen pruebas contra los objetivos de alto valor). Y si la interdicción del grupo contra el que se ha actuado lleva a que otro grupo intente ocupar el vacío que ha quedado, es probable que la actuación del segundo sea menos violenta, ya que el grupo delictivo cuya capa intermedia ha sido mermada tendrá una capacidad muy reducida para resistirse a la toma de su territorio y redes (cabe señalar, sin embargo, que en algunas circunstancias, centrarse en las capas intermedias ha producido una violencia inesperada. En concreto, la acción contra las capas intermedias de los talibanes en Afganistán ha dado lugar a una nueva generación de comandantes de nivel medio que es más violenta e intransigente y se adhiere con más fuerza a la ideología yihadista global).³²

Sin embargo, los requisitos en materia de capacidad de inteligencia para actuar contra las capas intermedias tienden a ser mucho mayores que los necesarios para eliminar a los objetivos de alto valor. Los esfuerzos para eliminar al máximo número posible de operativos intermedios – especialmente en una sola operación y, por lo tanto, tener un mayor efecto de incapacitación– pueden tomar varios años. Durante este tiempo, las unidades de aplicación de la ley tienen que desarrollar mecanismos para identificar y rastrear a las personas que son objeto de la operación, así como preservar e incrementar la inteligencia en ellos, y mantener la seguridad operativa, a fin de que no se filtre información sensible a los grupos delictivos. En el contexto de fuerzas policiales muy corruptas e ineficaces, puede que se deban poner en práctica muchas reformas antes de que los organismos de aplicación de la ley sean capaces de actuar contra las capas intermedias. Para desempeñar ese papel, se necesitan unidades especiales aisladas, sometidas a un cuidadoso y constante examen. Por el contrario, la inteligencia sobre objetivos de alto valor puede ser proporcionada mucho más fácilmente por agentes externos con amplia capacidad de inteligencia. La actuación contra objetivos de alto valor también conduce a operaciones tácticas puntuales más simples, en lugar de las complejas operaciones de coordinación que requiere la actuación contra las capas intermedias. Por último, aunque tiene una eficacia limitada y asociada con efectos secundarios negativos, la actuación contra objetivos de alto valor se presta a las campañas de relaciones públicas del Gobierno, ya que es fácil mostrar ante las cámaras de televisión a los capos capturados como prueba de la eficacia de las políticas de lucha contra la delincuencia del Gobierno.

Incluso aunque la actuación contra objetivos de alto nivel de los grupos delictivos tiende a ser de eficacia limitada con respecto a la incapacitación de los grupos, puede que su adopción resulte muy tentadora para los organismos de aplicación de la ley cuando una acción selectiva forme parte de un enfoque de disuasión focalizada. La razón es que, aunque desde la perspectiva de la organización actuar contra la capa intermedia –especialmente si se puede acabar con una gran parte de ella en una sola operación– es la medida más incapacitante y

costosa, desde la perspectiva de la cúpula, golpear a las capas superiores es lo más costoso. Por lo tanto, si los operativos policiales desean infligir el mayor castigo con el fin de fortalecer la disuasión, puede que tengan la tentación de perseguir a los principales líderes. Esto puede animar a los líderes a negociar o modificar su conducta, pero también puede llevar a luchas de sucesión y a inhibir mínimamente la capacidad operativa del grupo. Los líderes pueden seguir dirigiendo sus organizaciones delictivas desde las cárceles, e incluso aunque carezcan de la capacidad para ello, la capa intermedia puede proporcionar fácilmente nuevos líderes.

Los dilemas de la 'narcopaz'

Supongamos que el objetivo establecido de las estrategias de acción selectiva y disuasión focalizada fuera reducir la violencia en el mercado delictivo. Y que si como resultado de las intervenciones represivas, un grupo se ha impuesto y la violencia ha disminuido (sería el caso, por ejemplo, del capo Don Berna cuando se hizo con el control de los mercados delictivos de Medellín a partir de 2002 a raíz de la operación Orión, lanzada por el Gobierno colombiano).³³ ¿Sería ese un resultado positivo o negativo?

La aparición de tal 'narcopaz' no es necesariamente perjudicial para la autoridad del Estado ni el bienestar de una comunidad, siempre y cuando el Gobierno aproveche que la violencia se ha reducido para incrementar la presencia policial y la reforma, institucionalizar el estado de derecho y fortalecer el desarrollo socio-económico de las comunidades marginadas; en otras palabras, para reforzar la ley y el orden, e intensificar la presencia positiva del Estado en áreas antes azotadas por la delincuencia y comunidades marginadas.

De hecho, en épocas de intensa violencia delictiva es extraordinariamente difícil aplicar de forma eficaz tales medidas. La energía de las unidades policiales se ve consumida por la necesidad de sobrevivir y responder a los actos delictivos, por lo que las reformas institucionales más profundas reciben, inevitablemente, menos recursos y atención.

Sin embargo, en la medida en que los equilibrios de poder en los mercados delictivos se restablecen

y por tanto, la violencia se reduce, solamente se logrará un éxito para el estado de derecho si los organismos de aplicación de la ley capitalizan la oportunidad de mejorar su capacidad de disuasión con respecto a los delincuentes. Si bien las iniciativas represivas no pueden esperar acabar con todo tipo de delincuencia ni con el tráfico de drogas, pueden enseñar a los delincuentes que determinadas acciones, como una conducta muy violenta, son totalmente inadmisibles y darán lugar a que predomine la aplicación de la ley contra ellos. Las medidas represivas también deben enseñar a los delincuentes que deben estar dispuestos a aceptar esa respuesta y a no tomar represalias disparando contra la comisaría de policía local o la oficina del alcalde. En otras palabras: se debe hacer entender a los delincuentes que la autoridad y el poder están en manos de los organismos de aplicación de la ley.

El gran peligro de que la violencia se reduzca fundamentalmente como resultado de la victoria de un grupo delictivo gracias a una mayor eficacia de las instituciones encargadas de aplicar la ley es que esa 'narcopaz' sea en última instancia, vulnerable a los cambios en los equilibrios de poder en el mercado delictivo. Así, si no se fortalece la aplicación de la ley y se integra mejor en las comunidades locales, esa 'narcopaz' puede ser muy vulnerable al aumento del poder relativo de un grupo delictivo. Nuevos elementos dispuestos a desafiar el estado de derecho pueden volver a hundir el mercado en la violencia, mientras que las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley seguirán careciendo de la capacidad de disuasión necesaria para evitar que las nuevas disputas por el poder vuelvan a extenderse de forma visible y sangrienta por las calles de la ciudad.

Conclusión y recomendaciones

Muchas veces, los enfoques de tolerancia cero adoptados por los países con instituciones de aplicación de la ley poco sólidas no han logrado generar los resultados deseados, entre los que estaría el de reducir los delitos violentos. Incluso en países con instituciones represivas fuertes, como los Estados Unidos, los enfoques de tolerancia cero pueden conducir a mayores violaciones de los

derechos humanos y de las libertades civiles, así como a imponer grandes costos a las sociedades, al sobrecargar las cárceles con delincuentes menores.

En países que padecen altos niveles de violencia delictiva, como sucede en América Latina, los enfoques de tolerancia cero e indiscriminada fomentan a menudo que el problema se defina en términos absolutos: dismantelar la delincuencia organizada o detener los flujos ilegales de drogas. Estos objetivos son, en su mayoría, inalcanzables y garantizan un costoso fracaso. En este contexto, los objetivos más viables, y no por ello menos cruciales, como por ejemplo reducir los daños asociados con el comercio de drogas y otros tipos de delincuencia organizada –la violencia, la corrupción y la erosión del tejido social y los vínculos entre la ciudadanía y el Estado de la nación– se ignoran en gran medida.

Reducir la violencia en torno al tráfico de drogas y otras economías ilícitas es algo especialmente crítico. Las sociedades que sufren de violencia crónica y de violencia desenfrenada tienden a tener poca fe en el Gobierno y pueden trasladar sus lealtades a grupos delictivos que proporcionan un mínimo de seguridad, aunque esta sea perversa. Los Gobiernos que reducen efectivamente la violencia no suelen librar al país de la delincuencia organizada, pero sí rebajan su control sobre la sociedad, ofreciendo así a la ciudadanía una mayor confianza en el Gobierno, alentando la cooperación ciudadana con las instituciones del orden, y ayudando a transformar una amenaza a la seguridad nacional en un problema de seguridad pública.

Especialmente con respecto a los delitos que entrañan transacciones asociados con economías ilícitas en recursos renovables, como el comercio de drogas, reducir la incidencia de los delitos en sí debería ser un objetivo secundario a minimizar los daños derivados de la economía ilícita. En lugar de tratar de rebajar el volumen de los flujos ilegales de drogas, los gobiernos deberían intentar reducir al mínimo la violencia y la corrupción que rodean al comercio de drogas, así como la dependencia social del comercio de drogas para poder acceder a bienes públicos y socio-económicos.³⁴

Las estrategias de disuasión focalizada y acción selectiva permiten objetivos más adecuados, tienen

en cuenta los daños asociados con determinadas economías ilícitas y acciones de aplicación de la ley para reprimirlas, y ofrecen alternativas atractivas a los enfoques de tolerancia cero. También permiten mitigar algunos de los problemas y efectos secundarios negativos generados por los enfoques de tolerancia cero. Por otro lado, tienden a exigir menos recursos que los enfoques de tolerancia cero. En los Estados Unidos, allí donde se han puesto en práctica estrategias de disuasión focalizada, se han conseguido unos resultados impresionantes. La aplicación de esos enfoques en otras partes del mundo, sobre todo en áreas donde la aplicación de la ley es débil, se ha topado a menudo con dificultades y su eficacia ha sido comparativamente moderada. No obstante, incluso en esos entornos, no dejan de proporcionar algunas de las mejores alternativas normativas disponibles. Las personas encargadas de diseñar este tipo de estrategias deberán lidiar con algunos dilemas normativos profundos que no se pueden resolver en abstracto y que deben tener en cuenta las circunstancias locales. No obstante, reconocer las dificultades de aplicación encontradas fuera de los Estados Unidos, así como las limitaciones y dilemas normativos de este tipo de estrategias, permite adaptar su diseño para mejorar su eficacia normativa incluso en entornos que distan mucho de ser óptimos.

A la luz de estas consideraciones y asumiendo la gran variedad de entornos socio-políticos en que operan los servicios de policía, se puede plantear una serie de recomendaciones específicas:

- Teniendo en cuenta las limitaciones y los efectos a menudo perjudiciales del enfoque de tolerancia cero, los organismos encargados de hacer cumplir la ley deberían estudiar la posibilidad de adoptar estrategias de disuasión focalizada y enfoques de interdicción selectiva.
- En la mayoría de delitos que entrañen transacciones, como el tráfico de drogas, el acento de la aplicación de la ley debería pasar a ser la reducción de la violencia y la capacidad de los grupos delictivos para corromper las instituciones estatales corruptas en lugar de definir la supresión de los flujos de drogas como el objetivo más importante.

- Las políticas que distancian aún más del Estado a poblaciones marginadas y que fortalecen su dependencia de las economías ilícitas y de peligrosos patronos no estatales deberían evitarse.
- Las estrategias de aplicación de la ley deberían complementarse con políticas de desarrollo socio-económico dirigidas a reducir la delincuencia y la dependencia de esta de las poblaciones.
- Según las circunstancias locales, prestar una cuidadosa atención a identificar cuál es la conducta más perjudicial de los grupos delictivos que serán objeto de la disuasión y en torno a qué objetivos basar la disuasión focalizada y la interdicción selectiva.
- Los recursos de la aplicación de la ley, así como todos los recursos socio-económicos complementarios, deben concentrarse tanto como sea posible. También se deberían buscar sinergias intersectoriales, como la participación de la sociedad civil y la comunidad empresarial en la estrategia de aplicación de la ley.
- Allí donde la escala y el área geográfica de la delincuencia es extensa, los organismos encargados de hacer cumplir la ley deberían adoptar enfoques de 'mancha de tinta'. Pero es igualmente importante aprovechar la 'fruta madura' (es decir, objetivos policiales relativamente fáciles) para demostrar el éxito y construir el apoyo político necesario para las estrategias adoptadas.
- Al seleccionar los objetivos y las bases en torno a las que se construirán las estrategias de disuasión focalizada y acción selectiva, los administradores de la aplicación de la ley deberían considerar detenidamente el contexto político, el nivel de la inteligencia preexistente y la capacidad de aplicación de la ley del Gobierno, la capacidad del Gobierno para concentrar los recursos, el tamaño y la escala de la delincuencia, la complejidad y la distribución del poder en el mercado delictivo, y la estructura de los grupos delictivos. También se debe prestar atención a la forma en que estos factores pueden alterar la eficacia de las estrategias y las respuestas de mitigación incorporadas en el diseño de la estrategia de aplicación de la ley.
- Si la violencia remite como resultado de que se hayan creado nuevos equilibrios de poder en el mercado delictivo, los administradores deberían resistirse a la tentación de declarar una victoria y poner fin a las medidas represivas. La calma relativa se debería aprovechar para profundizar la reforma policial, desarrollar la capacidad de inteligencia, mejorar la policía comunitaria o de proximidad, y fortalecer las políticas socio-económicas centradas en la prevención de la delincuencia con el fin de abordar las causas fundamentales de la delincuencia y la violencia.

Proyecto para la modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas (MDLE)

Un proyecto del IDPC, con la participación del Departamento Internacional de Políticas de Seguridad de la Chatham House y del Instituto Internacional para Estudios Estratégicos (IISS)

Tradicionalmente, la aplicación de políticas de drogas ha estado centrada en la reducción del tamaño de los mercados ilícitos de drogas, buscando erradicar la producción de drogas y las redes de suministro y distribución, o al menos reprimiendo estas actividades hasta el punto de que los consumidores potenciales sean incapaces de acceder a ciertas drogas.

Estas estrategias no han logrado reducir significativa o permanentemente el suministro o la demanda de las principales drogas en los mercados de consumo. Dada esta realidad, y en un contexto político en el

que algunas autoridades están alejándose de un abordaje de “guerra a las drogas” en aras de una política más centrada en la gestión de mercados, es necesario revisar las estrategias de aplicación de las leyes sobre drogas para ajustarlas a los nuevos desafíos –gestionar los mercados de drogas de manera que se minimice la variedad de impactos dañinos a las comunidades. Reconocer que el poder de los agentes de aplicación de la ley puede ser usado para modelar positivamente, en vez de erradicar, cualquier mercado de drogas existente, está cada vez más discutido.

El objetivo de este proyecto, llevado a cabo por el IDPC con la participación del Departamento Internacional de Políticas de Seguridad de la Chatham House y del Instituto Internacional para Estudios Estratégicos (IISS), es recolectar y refinar materiales teóricos y ejemplos prácticos de nuevos enfoques sobre la aplicación de las leyes sobre drogas, así como promover un debate entre los líderes encargados de la aplicación de las leyes sobre las implicaciones que tiene este nuevo enfoque para futuras estrategias.³⁵ Para más información, véase: <http://idpc.net/es/incidencia-politica/modernizar-la-aplicacion-de-las-leyes-sobre-drogas>

Notas

- 1 Véase, por ejemplo: Arias, D. (30 de octubre de 2009), 'The structure of criminal organizations in Kingston, Jamaica and Rio de Janeiro, Brazil'. Presentación ofrecida en la conferencia 'Drug Trafficking, Violence, and Instability in Mexico, Colombia, and the Caribbean: Implications for US National Security' celebrada en el Matthew B. Ridgeway Center for International Security Studies, Universidad de Pittsburgh
- 2 Kelling, G. y Wilson, J.Q. (marzo de 1982), 'Broken Windows', *The Atlantic*, **249**(93): 29-38
- 3 Existe un intenso debate académico y una amplia literatura sobre la eficacia de los distintos enfoques policiales de la ciudad de Nueva York, entre los que estaría el enfoque de tolerancia cero. Para consultar algunos de los principales argumentos y refutaciones, véase: Kelling, G. y Bratton, W. (1998), 'Declining crime rates: Insiders' view of the New York City story', *Journal of Criminal Law and Criminology*, **88**(4): 1217-1232; Sampson, R.J. y Raudenbush, S. (1999), 'Systematic social observation of public spaces: A new look at disorder in urban neighborhoods', *American Journal of Sociology*, **105**(3): 603-651; Harcourt, B.E. y Ludwig, J. (2006), 'Broken windows: New evidence from New York City and a five-city social experiment', *University of Chicago Law Review*, **73**(1): 271-320
- 4 Ribaldo Seelke, C. (abril de 2007), *Anti-gang efforts in Central America: Moving beyond mano dura?*, (Center for Hemispheric Policy, University of Miami), <https://www6.miami.edu/hemispheric-policy/SeelkeTaskForcePaper.pdf>
- 5 Felbab-Brown, V. (marzo de 2009), 'The violent drug market in Mexico and lessons from Colombia', *Foreign Policy at Brookings*, **Policy Paper No. 12**, <http://www.brookings.edu/research/papers/2009/03/mexico-drug-market-felbabbrown>
- 6 Felbab-Brown, V. (febrero de 2012), 'Battling drug trafficking organizations: Law enforcement lessons from Colombia for Mexico', *Revista, Harvard Review of Latin America*
- 7 Véase, por ejemplo: Braga, A. (2012), 'Getting deterrence right?', *Criminology and Public Policy*, **11**(2): 201-210; Braga, A. y Weisburd, D. (2012), 'The effects of focused deterrence strategies on crime: A systematic review and meta-analysis of the empirical evidence', *Journal of Research in Crime and Delinquency*, **49**(3): 323-358; Kennedy, D. (2011), *Don't shoot: One man, a street fellowship, and the end of violence in inner-city America* (New York: Bloomsberry); Kennedy, D., Tompkins, D. y Garmise, G. (1998), 'Pulling levers: Getting deterrence right', *National Institute of Justice Journal*, **236**: 2-8
- 8 Braga, A. (noviembre de 2001), 'The effects of hot spots policing on crime', *American Academy of Political & Social Science*, **578**: 104-125
- 9 Kleiman, M. (2009), *When brute force fails: How to have less crime and less punishment* (Princeton: Princeton University Press). Para analogías y diferencias importantes en los requisitos de conceptualización y eficacia de las estrategias de disuasión focalizada frente a las estrategias de disuasión en conflictos convencionales o nucleares entre países, incluidas las estrategias de *disuasión por denegación* y *disuasión por castigo*, véase: Quester, G. (1986), *Deterrence before Hiroshima* (New York:

- Transaction Publishers); Schelling, T. (1977), *Arms and influence* (Yale: Yale University Press); Kahn, H. (1960), *On thermonuclear war* (Princeton: Princeton University Press); Snyder, G.H. (1961), *Deterrence and defense* (Princeton: Princeton University Press)
- 10 Braga, A., Pierce, G.L., McDevitt, J., Bond, B.J. y Cronin, S. (March 2008), 'The strategic prevention of gun violence among gang-involved offenders', *Justice Quarterly* **25**(1): 132-162
 - 11 Felbab-Brown, V. y Forest, J. (2012), Political violence and the illicit economies of West Africa', *Terrorism and Political Violence*, 24: 787-806
 - 12 Felbab-Brown, V. (junio de 2010), 'Deterring non-state actors', In Pifer, S., Bush, R., Felbab-Brown, V., Indyk, M., O'Hanlon, M. y Pollack, K., *U.S. Nuclear and Extended Deterrence: Consideration and Challenges*, Brookings Arms Control Series, Paper No. 3
 - 13 Galula, D. (1964), *Counterinsurgency warfare: Theory and practice* (Westport: Praeger); Trinquier, R. (1961), *La guerre moderne* (Paris: La Table Ronde)
 - 14 Felbab-Brown, V. (diciembre de 2011), *Bringing the state to the slum: confronting organized crime and urban violence in Latin America*, Brookings Latin America Initiative Paper Series, http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2011/12/05%20latin%20america%20slums%20felbabbrown/1205_latin_america_slums_felbabbrown.pdf
 - 15 Felbab-Brown, V. (marzo de 2009), 'The violent drug market in Mexico and lessons from Colombia', *Foreign Policy at Brookings*, **Policy Paper No. 12**
 - 16 Para un análisis detallado de los logros, los desafíos y las limitaciones de la UPP, véase: Felbab-Brown, V. (diciembre de 2011), *Bringing the state to the slum: confronting organized crime and urban violence in Latin America*, Brookings Latin America Initiative Paper Series, http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2011/12/05%20latin%20america%20slums%20felbabbrown/1205_latin_america_slums_felbabbrown.pdf
 - 17 Kleiman, M. (septiembre/octubre de 2011), 'Surgical strikes in the drug wars', *Foreign Affairs*, **90**(5): 89-101
 - 18 Kennedy, D., Tompkins, D. y Garmise, G. (1998), 'Pulling levers: Getting deterrence right', *National Institute of Justice Journal*, **236**: 2-8
 - 19 Kennedy, D. (1997), 'Pulling levers: Chronic offenders, high-crime settings, and a theory of prevention.' *Valparaiso University Law Review*, **31**(2): 449-484
 - 20 Kennedy, D. y Braga, A. (1998), 'Homicide in Minneapolis: Research for problem solving', *Homicide Studies* **2**(3): 263 -290; Corsaro, N. y McGarrell, E. (2009), 'Testing a promising homicide reduction strategy: Re-assessing the impact of the Indianapolis 'pulling levers' intervention', *Journal of Experimental Criminology*, **5**(1): 63-82
 - 21 Véase, por ejemplo: Carballo Blanco, A.C. (2002), *Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais: Uma experiência-piloto*, Departamento de Ciências Sociais (Rio de Janeiro: UERJ); Huguet, C. y Szabó de Carvalho, I. (otoño de 2008), 'Violence in the Brazilian favelas and the role of the police', *New Directions for Youth Development*, **119**: 93-109; Chevigny, P. (1995), *Edge of the knife: Police violence in the Americas* (New York: Norton); da Silva, G.M.D. y Cano, I. (2007), 'The case of Pavão-Pavãozinho- Cantagalo in Rio de Janeiro's favelas', en Tyler, T. ed., *Legitimacy and criminal justice: International perspectives* (New York: Russell Sage Foundations): 186-214
 - 22 Para una panorámica general de la política de pacificación, véase, por ejemplo: Lessing, B. (16 de diciembre de 2010), "Depois da queda do Alemão: o futuro da guerra do tráfico", *O Globo Online: Favela Livre*; Lessing, B. (3 de noviembre de 2010), 'Ciudad de Dios: ¿Un ejemplo para México?', *Nexos*, <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=1197804>; Gomes Alves, A. (junio de 2011), *Segurança pública e polícia pacificadora: a fruição do direito a segurança pública nas favelas de Rio de Janeiro* (Universidade de Brasília, Faculdade de Direito), http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/1966/1/2011_AndreGomesAlves.pdf; Para más información sobre la vida en las favelas antes de la UPP y la evolución de las respuestas normativas del Gobierno, véase, por ejemplo: Yutzy, C. (2012), 'Increased state presence through the Unidade de Polícia Pacificadora in Santa Marta, Rio de Janeiro', *Capa* **38**(1); Alves, M. y Evanson, P. (2011), *Living in the crossfire: Favela residents, drug dealers, and police violence* (Philadelphia: Temple University Press); Desmond Arias, E. y Davis Rodrigues, C. (2006), 'The myth of personal security: Criminal gangs, dispute resolution, and identity in Rio de Janeiro's favelas', *Latin American Politics and Society*, **48**(4): 53-81; Pengales, B. (2008), 'The bastard child of the dictatorship: The Comando Vermelho and the birth of the 'narco-culture' in Rio de Janeiro', *Luso-Brazilian Review*, **45**(1): 118-143
 - 23 Felbab-Brown, V. (septiembre de 2011), 'Calderón's Caldron: Lessons from Mexico's battle against organized crime and drug trafficking in Tijuana, Ciudad Juárez, and Michoacán', *Latin America Initiative Paper Series* (The Brookings Institution), http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2011/9/calderon%20felbab%20brown/09_calderon_felbab_brown.pdf
 - 24 Snyder, G.H. (1961), *Deterrence and defense* (Princeton: Princeton University Press)
 - 25 Para más detalles, véase: México Evalúa (junio de 2011), *El gasto en seguridad: Observaciones de la ASF a la gestión y uso de recursos*, <http://www.scribd>.

com/doc/64231990/%EF%BF%BCElgasto-en-SEGURIDAD-Observaciones-de-la-ASF-a-la-gestion-y-uso-de-recursos

- 26 Miroff, N. y Booth, W. (27 de noviembre de 2012), 'Calderon Finishes his six-year drug war at stalemate', *Washington Post*
- 27 Entrevistas de la autora con altos funcionarios, tanto en activo como retirados, de los ámbitos de defensa y aplicación de la ley, agentes de la policía fronteriza, e integrantes de la comunidad musulmana nepalíes, Nepal, mayo de 2012. Véase también: Miklian, J. (2009), 'Illicit trading in Nepal: Fueling South Asian terrorism', *PRIO South Asia Briefing Paper*, **3** : 8 y 13; Waldman, M. (junio de 2010), 'The sun in the sky: The relationship between Pakistan's ISI and Afghan insurgents', Discussion Paper 18 (London School of Economics, Crisis States Research Center)
- 28 Entrevistas de la autora con funcionarios estadounidenses encargados de la aplicación de la ley implicados en el caso, Washington, D.C., primavera de 2011
- 29 Mazingo, J. (31 de diciembre de 2012), 'Roots of pot cultivation in national forests are hard to trace', *Los Angeles Times*
- 30 Entrevistas de la autora con funcionarios del ámbito de la aplicación de ley, periodistas y ONG en Tijuana y Ciudad Juárez, marzo de 2011. Véase también: Felbab-Brown, V. (septiembre de 2011), 'Calderón's Calderon: Lessons from Mexico's battle against organized crime and drug trafficking in Tijuana, Ciudad Juárez, and Michoacán', *Latin America Initiative Paper Series* (The Brookings Institution), http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2011/9/calderon%20felbab%20brown/09_calderon_felbab_brown.pdf
- 31 Felbab-Brown, V. (agosto de 2012), 'Organized criminals won't fade away', *The World Today*, **68**(7), <http://www.brookings.edu/research/articles/2012/08/drugs-crime-felbabbrown>
- 32 Para más información, véase: Felbab-Brown, V. (2013), *Aspiration and ambivalence: Strategies and realities of counterinsurgency and state-building in Afghanistan* (Washington, D.C.: The Brookings Institution Press), capítulo 3-4 y 11
- 33 Para más información, véase: Isacson, A. (junio de 2011), 'Medellín: Dos Pasos Adelante, Un Paso Atrás', en Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, *Enfrentando la violencia urbana en América Latina: Revirtiendo la exclusión a través de la actuación policial inteligente y la inversión social*; Felbab-Brown, V. (14 de febrero de 2011), *Reducing urban violence: Lessons from Medellín, Colombia* (The Brookings Institution), <http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/02/14-colombiacrime-felbabbrown>
- 34 En el caso de otros delitos que entrañan transacciones, ya sea que representan graves amenazas a la seguridad, como el contrabando nuclear, o que están asociados con recursos altamente vulnerables (como el tráfico de especies en peligro de extinción), puede que reducir la incidencia sea tan importante como reducir los daños asociados. Véase: Felbab-Brown, V. (publicación prevista para 2014), *Managing illicit economies: Organized crime, law enforcement, and human security* (Washington, D.C.: The Brookings Institution)
- 35 Dave Bewley Taylor es el editor de la serie de publicaciones del proyecto.

Apoyado por una subvención de
J Paul Getty Jnr Charitable Trust

J PAUL GETTY JNR
CHARITABLE TRUST

International Drug Policy Consortium
Fifth floor, 124–128 City Road, London
EC1V 2NJ, United Kingdom

Teléfono: +44 (0)20 7324 2975
Correo electrónico: contact@idpc.net
Página web: www.idpc.net/es

Copyright (C) 2013 International Drug Policy Consortium All rights reserved