

EL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA:  
MANIFESTACIONES, FACILITADORES Y REACCIONES

---

ORGANIZED CRIME IN LATIN AMERICA: DEMONSTRATIONS,  
EXPRESSIONS AND REACTIONS



Compiladoras:

SAMPÓ, CAROLINA  
TRONCOSO, VALESKA

Autores:

ALDA MEJÍAS, SONIA  
ANGUITA OLMEDO, CONCEPCIÓN  
BARTOLOMÉ, MARIANO CESAR  
CONCARO, CAROLA  
DELLA PENNA, CECILIA  
GARAY VERA, CRISTIAN  
GARCÍA PINZÓN, VIVIANA  
GAZAPO LAPAYESE, MANUEL J.  
OTÁROLA CORTÉS, ROSALVINA  
MOLOEZNİK, MARCOS PABLO  
PORTILLA TINAJERO, RADAMANTO  
REALUYO, CELINA  
SAMPÓ, CAROLINA  
TRONCOSO, VALESKA  
WITKER, IVAN

Compiladoras:  
CAROLINA SAMPÓ  
VALESKA TRONCOSO

**EL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA:  
MANIFESTACIONES, FACILITADORES Y  
REACCIONES**



**INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ  
MELLADO – UNED  
2017**

© Copyright by  
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado  
de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa  
c/ Princesa 36  
28008 Madrid  
Teléfono: 91 7580011  
Fax: 91 7580030

info@igm.uned.es  
www.iugm.es

El IUGM aplica a sus procesos de producción editorial los criterios de calidad establecidos por la ANECA, la CNEAI y la ANEP. La política y la gestión editorial del IUGM garantizan un riguroso proceso de selección y evaluación de los trabajos recibidos.

Madrid, 2017

ISBN: 978-84-697-7382-6

Depósito Legal: M-31225-2017

Maquetación e Impresión:  
Doppel, S.L.  
c/ Bruselas 46 A - EURÓPOLIS  
28232 Las Rozas (Madrid)  
91 637 73 49  
doppel@reprodoppel.com



Edición impresa en papel 100% procedente de bosques sostenibles.

## ÍNDICE

ÍNDICE .....	5
PRÓLOGO .....	11
PRESENTACIÓN .....	15
PANORAMA GENERAL DEL CRIMEN ORGANIZADO EN LATINOAMÉRICA.....	21
UNA PRIMERA APROXIMACIÓN AL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA: DEFINICIONES, MANIFESTACIONES Y ALGUNAS CONSECUENCIAS.....	23
<i>CAROLINA SAMPÓ</i>	
Resumen .....	23
Abstract .....	24
1. El crimen organizado en América Latina.....	24
2. Sobre la corrupción y la violencia.....	27
3. Manifestaciones del crimen organizado .....	28
4. Los costos del crimen.....	34
Reflexiones finales .....	36
Referencias bibliográficas .....	37
CRIMEN ORGANIZADO EN LATINOAMÉRICA: HISTORIA Y TRANSFORMACIONES.....	41
<i>VALESKA TRONCOSO Y CRISTIAN GARAY</i>	
Resumen .....	41
Abstract .....	42
Introducción .....	42
1. Consideraciones preliminares .....	44
2. Del contrabando decimonónico al crimen organizado .....	47
3. El crimen organizado y sus manifestaciones en el escenario de la post guerra fría.....	52
4.1 Manifestaciones del crimen organizado .....	55
4.1.1 Narcotráfico.....	55
4.1.2 Tráfico de armas .....	56
4.1.3 Contrabando .....	59
4.1.4 Trata de personas.....	61
Conclusión.....	63
Referencias bibliográficas .....	64

DE LUCKY LUCIANO AL «CHAPO» GUZMÁN: LAS REDES CRIMINALES COMO ACTORES MALÉVOLOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES .....	71
<i>IVAN WITKER</i>	
Resumen .....	71
Abstract .....	72
1. Redes criminales, actores malévolos de las relaciones internacionales o actores no estatales de carácter violento.....	72
2. Redes criminales: epicentros del ígneo escenario latinoamericano .....	77
Conclusiones .....	84
Referencias bibliográficas .....	86
 LAS DROGAS ILEGALES, ELEMENTO CENTRAL DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA .....	89
<i>MARIANO BARTOLOMÉ</i>	
Resumen .....	89
Abstract .....	90
Introducción .....	90
1. El posicionamiento hemisférico en el mapa mundial de las drogas ilegales .....	92
2. La evolución del fenómeno, a lo largo de casi medio siglo .....	95
3. Las drogas ilegales en América Latina, en la actualidad.....	105
Conclusiones .....	115
Referencias bibliográficas .....	117
 BUEN GOBIERNO Y CULTURA DE LA LEGALIDAD, COMPONENTES ESENCIALES DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO.....	123
<i>SONIA ALDA MEJÍAS</i>	
Resumen .....	123
Abstract .....	124
Introducción .....	124
1. La dependencia del crimen organizado de la complicidad del Estado .....	126
1.1. Resultados de las políticas represivas aplicadas.....	126
1.2. Factores que explican la particular implantación del crimen organizado .....	127
1.3. Las necesidades del crimen organizado .....	129
1.4. La protección y la complicidad con el mundo legal: Estado y sociedad.....	131

2. Buen gobierno y cultura de legalidad: los instrumentos más eficaces contra la corrupción y el crimen organizado .....	133
2.1. Buen gobierno y cultura de la legalidad .....	134
3. El entorno idóneo para el desarrollo del crimen organizado en América Latina: falta de buen gobierno y de cultura de la legalidad .....	136
4. Debilidad del imperio de la ley, corrupción e impunidad en América Latina .....	138
4.1. Relación entre inseguridad, imperio de la ley, corrupción e impunidad en América Latina .....	138
4.2. Ni Estados fuertes, ni débiles, ni ausentes sino presentes en un orden dual .....	141
4.3. El orden dual, el formal y el informal .....	143
4.4. La impunidad cierra el círculo vicioso que reproduce el orden informal .....	144
Conclusiones .....	148
Referencias bibliográficas .....	150
LAS RESPUESTAS DE LOS ESTADOS FRENTE AL AVANCE DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA: EL USO DE LA VIOLENCIA (2005-2015) .....	155
<i>CAROLINA SAMPÓ Y VALESKA TRONCOSO</i>	
Resumen .....	155
Abstract .....	156
Introducción .....	157
1. El escenario que enfrentan los Estados latinoamericanos .....	158
1.1 Violencia e inseguridad en América Latina .....	159
2. Uso de la violencia por parte de los Estados latinoamericanos en el combate al crimen organizado .....	160
2.1 Modelos de uso de las FFAA en América Latina .....	166
2.1.1 Modelo Tradicional .....	166
2.1.2 Modelo de Transición .....	168
2.1.3 Modelo Moderno .....	169
Conclusiones .....	175
Referencias bibliográficas .....	178

MANIFESTACIONES DEL CRIMEN ORGANIZADO EN LA REGIÓN .....	183
«SIGUIENDO EL RASTRO DEL DINERO» PARA COMBATIR EL TERRORISMO, EL CRIMEN Y LA CORRUPCIÓN EN LAS AMÉRICAS.....	185
<i>CELINA B. REALUYO</i>	
Resumen .....	185
Abstract .....	186
Introducción .....	186
1. El financiamiento como el facilitador más crítico de las redes ilícitas .....	187
2. La naturaleza de las finanzas de la amenaza: lavado de dinero versus financiamiento del terrorismo .....	189
2.1 Lavado de dinero .....	190
2.2 Financiamiento del terrorismo.....	191
3. Métodos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo en las Américas .....	192
4. Acciones contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo en las Américas.....	199
Conclusiones .....	207
Referencias bibliográficas .....	209
NARCOTRÁFICO COMO PRINCIPAL MANIFESTACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO.....	213
<i>MARCOS PABLO MOLOEZHNIK Y RADAMANTO PORTILLA TINAJERO</i>	
Resumen .....	213
Abstract .....	214
Introducción .....	214
1. Evolución del narcotráfico en México durante el siglo XX y principios del siglo XXI .....	215
2. La política de regulación de las drogas en México .....	226
3. El contexto político-social de México y la internacionalización del régimen prohibicionista de las drogas .....	231
4. La alineación de México a la <i>guerra</i> mundial contra el narcotráfico.....	235
5. La concepción del narcotráfico en los discursos oficiales.....	237
Conclusión.....	244
Referencias bibliográficas .....	246

LA TRATA EN AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA. CARACTERÍSTICAS, FACTORES E INSTRUMENTOS DE DETECCIÓN Y ERRADICACIÓN. UN ESTUDIO COMPARADO.....	251
<i>CONCEPCIÓN ANGUITA OLMEDO Y CECILIA DELLA PENNA</i>	
Resumen .....	251
Abstract .....	252
Introducción .....	252
1. Rasgos y factores necesarios y propiciadores del fenómeno de la trata.....	256
1.1. Factores necesarios.....	259
1.2. Factores propiciadores.....	264
2. Redes y flujos de la trata .....	268
3. Iniciativas e instrumentos de lucha contra el fenómeno de la trata.....	272
Conclusiones .....	276
Referencias bibliográficas .....	278
LA MINERÍA ILEGAL EN TIEMPOS DE POSACUERDO: UNA MIRADA DESDE EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL CONFLICTO .....	283
<i>VIVIANA GARCÍA PINZÓN Y ROSALVINA OTÁLORA CORTÉS</i>	
Resumen .....	283
Abstract .....	284
Introducción .....	284
1. Política económica, recursos naturales y minería ilegal en la región Andina.....	286
1.1 La literatura sobre el sector minero extractivo y la política económica .....	286
1.2 Impactos de la minería ilegal en la Región Andina.....	287
2. Recursos naturales, crimen organizado y violencia armada en Colombia.....	289
2.1. Los recursos naturales como financiadores de conflicto.....	289
2.2. Violencia, poder político y crimen organizado .....	292
3. El fenómeno de la minería ilegal en Colombia .....	296
3.1. Los tipos de minería y las cifras de la minería ilegal .....	297
3.2. La minería ilegal en la Colombia del Posacuerdo .....	302
Conclusiones .....	305
Referencias bibliográficas .....	306

UNA MIRADA SOBRE EL TRÁFICO DE ARMAS EN LATINOAMÉRICA .....	311
<i>CAROLA CONCARO</i>	
Resumen .....	311
Abstract .....	311
Introducción .....	312
1. El marco jurídico internacional .....	314
2. El contexto regional del tráfico ilícito de armas de fuego .....	317
3. Enfoque analítico: elementos claves para el análisis criminal del tráfico ilícito de armas de fuego .....	325
4. Enfoque analítico, parte ii: elementos claves para el análisis político criminal y de seguridad .....	328
Conclusión .....	331
Referencias bibliográficas .....	333
CIBERESPACIO: EL NUEVO CAMPO DE ACTUACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA .....	335
<i>MANUEL J. GAZAPO LAPAYESE</i> .....	335
Resumen .....	335
Abstract .....	336
Introducción .....	336
1. La traslación de los conflictos al ciberespacio .....	337
2. El crimen organizado en el ciberespacio .....	339
2.1. Estudio de caso: cibercrimen en América Latina .....	342
2.2. ¿Es cierto lo que dicen los informes? evaluando la región .....	347
2.3 La capacidad de respuesta ante el cibercrimen .....	354
Conclusiones .....	358
Referencias bibliográficas .....	360
SOBRE LOS AUTORES .....	363

## PRÓLOGO

La Declaración sobre Seguridad de las Américas de México 2003, abrió la puerta a una nueva estructura de pensamiento sobre la seguridad, y como ésta debe ser considerada, analizada, estudiada y evaluada.

Allí nació el concepto de Seguridad enmarcada a través de una mirada multidimensional a las amenazas que se cernían en el Hemisferio, esfuerzo que se inició en la Consulta de Santiago de Chile de 1991.

Varios años pasaron hasta que el Hemisferio reconociera la necesidad de crear este nuevo marco de referencia. En tal sentido, esta Seguridad Multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos, respetando las prioridades de los Estados para abordar sus problemas de seguridad, tratando de contribuir a la consolidación de la paz integral, desarrollo y justicia social. Basado éste, en valores democráticos, respeto por los derechos humanos, solidaridad, cooperación y respeto a la soberanía de los Estados.

De acuerdo a lo indicado, este concepto puede ser observado desde distintas aristas; La vinculada puramente a las amenazas militares tradicionales, como los son las amenazas al territorio nacional y los desafíos a la soberanía e independencia. El crimen transnacional organizado, donde se relacionan, la corrupción, el lavado de dinero, el tráfico de personas, de armas, y de drogas, y la densa trama que se teje entre todos ellos entre sí. Las vulnerabilidades sociales y del medio ambiente, donde se pueden incluir, la exclusión social, la extrema pobreza, los desastres naturales y aquellos producidos por el hombre, la degradación del medio ambiente, accidentes con materiales peligrosos HIV/SIDA y otras pandemias y por último el terrorismo, abarcando sus acciones propiamente dichas y la preocupación sobre el uso de armas de destrucción masiva.

El Hemisferio posee serios problemas estructurales, como extrema pobreza, violaciones de los derechos humanos, corrupción, falta de transparencia, inestabilidad institucional y económica, flujos migratorios no controlados y alto grado de desigualdad.

Todo lo indicado anteriormente se conjuga en favor de quienes, con múltiples recursos, usan esas debilidades estructurales en su propio beneficio, obteniendo ventajas económicas que se traducen en mayor capacidad de gestión criminal.

Si efectuamos una mirada estratégica al hemisferio podemos afirmar que particularmente Latinoamérica contiene diversas realidades dentro de ella, sin conflictos interestatales que devengan en conflictos armados entre los Estados que la componen, resolviéndose internamente los problemas bajo un mismo paraguas, como lo son los tribunales internacionales. Esta afirmación nos podría dar a entender que es una región pacífica, lo es, si aplicamos una definición de paz que sólo devenga de la aplicación del concepto como la no existencia de guerras entre Estados, pero Latinoamérica es la región más violenta del mundo, ya que con solamente un 8% de la población mundial posee el 30 % de los crímenes violentos del mundo, posee 14 de los 20 países más peligrosos y sólo 10 de todos los Estados que componen la región tienen una tasa de criminalidad menor de 10.

Esta realidad Latinoamericana, necesitaba de una obra académica que permitiera describir y ayudar a entender el fenómeno del crimen organizado en su real magnitud, brindando un marco conceptual, resaltando las raíces históricas que están arraigadas en las sociedades latinoamericanas, que mostrara los retos actuales que el crimen organizado genera y como es su manifestación en la región.

Latinoamérica necesitaba ser entendida desde esta vulnerabilidad, dónde las redes criminales se han convertido en actores violentos y desestabilizadores, dónde dejó de ser una geografía por la cual las drogas transitaban, para transformarse en un área de producción y consumo.

Las cinco guerras de la globalización mencionadas por Moisés Naim, están en vigencia, y la respuesta del Estado es insuficiente, prueba de ello es el constante aumento de seguridad privada en desmedro de la seguridad pública, responsabilidad primaria del Estado. Esta situación se da ante la demanda de seguridad por parte de la sociedad, ante ésta el Estado no puede mirar al costado, debiendo usar todos los recursos disponibles, entre ellos el instrumento militar, de ser necesario con mayor o menor involucramiento según la situación en ciernes.

Diversos ejemplos son descriptos en este libro, permitiendo el abordaje de la ingeniería del lavado de dinero proveniente de actividades ilícitas, evolución del narcotráfico en un lugar de significativa relevancia como es México, los ilícitos que están alrededor de la migración, del movimiento de personas con fines de explotación y las graves violaciones a los derechos humanos de quienes en situación vulnerable son víctimas del crimen organizado.

Las 700.000 armas promedio que anualmente pasan de los Estados Unidos a Latinoamérica son un flagelo para la región y constituyen una fuente de fácil abastecimiento para las bandas criminales. Por último el ciberespacio, es reconocido como un nuevo lugar de acción para el crimen organizado de nuestra región.

La temática planteada es el desafío que hoy enfrentamos y el desarrollo de los artículos nos ilustra sobre el contenido relevante de la problemática. En este libro el lector encontrará, una actualizada recopilación de tópicos que muestran acabadamente las múltiples facetas del crimen organizado.

Lograrán visualizar un texto homogéneo, coherente y con profundidad académica que será de mucha utilidad para docentes, estudiantes, profesionales de la seguridad y quienes quieran y deseen abordar este tema más que vigente.

Por otro lado la experiencia académica, la calidad de los autores y la importancia de los artículos hacen de este escrito un documento único y relevante en esta temática.

Por último, luego de permitirme humildemente felicitar a los autores por la iniciativa y el brillante trabajo, me resta hacer una reflexión. Mucho hay para hacer en Latinoamérica en cuanto al crimen organizado, tres elementos creo que son esenciales, la coordinación, la colaboración y la comunicación. Este libro es un ejemplo del deber ser, es un ejemplo, mostrando que la coordinación es posible, que la colaboración es una necesidad y que la comunicación es la herramienta para apoyarnos contra este flagelo que nos afecta tan significativamente.

**Roberto Pereyra Bordón, PhD**  
*Senior Professor & Faculty Coordinator*  
*Inter-American Defense College*  
*Washington, D.C.*



## **PRESENTACIÓN**

«El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones» es un libro que reúne a un conjunto de académicos de diversos países con el propósito de analizar, desde diferentes aristas, al crimen organizado en Latinoamérica. La iniciativa surgió a mediados del año 2016, cuando al buscar bibliografía en español para las materias que dictamos, tanto a nivel de grado como de posgrado, descubrimos que existía una importante área de vacancia que era necesario llenar. A partir de allí nos propusimos dar cuenta de las complejidades y especificidades que enfrenta el crimen organizado en nuestra región.

El resultado de esa iniciativa puede verse plasmado en el presente libro, que recoge doce artículos que dan cuenta de distintas posturas y problematizaciones en torno al crimen organizado, e invita a observar los elementos estructurales del crimen organizado que pueden contribuir a una mejor comprensión del fenómeno en Latinoamérica.

Este manuscrito, fue sometido a un riguroso proceso de selección a cargo del Consejo Editorial del Instituto Gutiérrez Mellado y de evaluación por parte de evaluadores externos (en un sistema doble ciego), que efectuaron observaciones y propusieron cambios, que han sido incorporados a la versión final. Todo ello en el marco de los criterios de calidad establecidos por la ANECA, la CNEAI y la ANEP.

En las páginas siguientes se presentan artículos novedosos, actuales y originales que se organizan progresivamente. Se comienza con un análisis más conceptual e histórico para ir avanzando hacia los grandes retos actuales del crimen organizado y asuntos más locales y concretos. Esto lleva a que el libro se estructure en dos grandes secciones. En la primera, se analiza el panorama general del crimen organizado en Latinoamérica y la segunda sección se focaliza en las manifestaciones del crimen organizado en la región.

La primera sección es iniciada por Carolina Sampó quien introduce una primera aproximación a las definiciones, manifestaciones y consecuencias del crimen organizado. Desde una perspectiva global, la autora presenta una discusión bibliográfica entorno al concepto de crimen organizado y sus principales manifestaciones, destacando que el crimen organizado por un

lado, no tiene sólo una cara, sino que se manifiesta de múltiples formas y la mayoría de ellas están interrelacionadas, y por otro lado, se vale de las debilidades de los Estados buscando como fin último el rédito económico. Destaca también, que el avance y combate al crimen organizado ha traído como corolario grandes costos para los Estados Latinoamericanos, no sólo por la violencia que conlleva, sino también por los recursos económicos que se desvían de la economía formal.

A continuación Valeska Troncoso y Cristian Garay analizan las raíces históricas del crimen organizado desde el contrabando decimonónico hasta las transformaciones suscitadas por la revolución de las tecnologías de la información y la globalización. Por tanto, permite una primera aproximación a la comprensión de la historicidad del crimen organizado en Latinoamérica y de su dimensión estructural arraigada en las sociedades latinoamericanas. Los autores plantean que muchas de las actividades ilícitas que hoy se definen como crimen organizado, siempre han existido, y lo que en realidad ha cambiado es su flexibilidad y versatilidad lo que ha desencadenado un cambio en mercancías, rutas, transportes, estructura de las organizaciones, demanda del consumo, leyes estatales y su intensidad en la forma de ejecución.

Iván Witker trabaja la idea de que a partir del accionar de Lucky Luciano en el escenario internacional se han constituido organizaciones híbridas transnacionales que se ven envueltas en conflictos asimétricos de naturaleza compleja. De forma tal que las redes criminales se han convertido en actores no estatales de carácter violento en el sistema internacional o, directamente, malévolos.

Mariano Bartolomé, en tanto, aborda el tema de las drogas ilegales en Latinoamérica como una amenaza a la seguridad del hemisferio que responde a los criterios de Seguridad Multidimensional. El tráfico de drogas ilegales postula el autor, es una de las manifestaciones más notorias del crimen organizado en la región, que se manifiesta virtualmente a una escala planetaria que ha resultado en la complejización de las organizaciones criminales, facilitados por la corrupción, aparatos estatales débiles y una violencia multiforme. Lo anterior lo lleva a plantear que el tráfico de drogas ilegales implica para los Estados, realizar enormes esfuerzos con el fin de mejorar los resultados lo que significa replantear parcial o totalmente las políticas y estrategias hasta el momento realizadas.

Por su parte, Sonia Alda Mejía analiza los motivos que explican la implantación del crimen organizado en Latinoamérica. La autora postula que los niveles de implantación no coinciden siempre con los países más pobres, sino con aquellos donde el buen gobierno y la cultura de la legalidad están menos consolidados. Por tanto, estos elementos son esenciales en el diseño de políticas públicas de seguridad en la región.

Cerrando la primera sección del presente libro, Carolina Sampó y Valeska Troncoso desarrollan un modelo para analizar cómo los Estados latinoamericanos han respondido al avance del crimen organizado. Este modelo parte de la premisa que ningún Estado escapa a la posibilidad de tener que emplear el instrumento militar en menor o mayor grado, a corto o mediano plazo, por esta razón el modelo se basa en el cruce de dos variables: tipo de tareas desarrolladas por las FFAA y rol que desempeñan en esas tareas. Las autoras concluyen luego de la aplicación de este modelo, por un lado, que todos los Estados de la región, en mayor o menor medida, han flexibilizado la taxativa división que solía existir entre Defensa Nacional y Seguridad Interna, y por otro lado, que el involucramiento de las FFAA en el combate a las amenazas no convencionales y respecto al mantenimiento o la restauración del orden interno, no es homogénea en la región y su devenir dependerá, en gran medida de las situaciones socio-históricas particulares de cada país y de la percepción de inseguridad de su población, en relación al avance del crimen organizado.

Las manifestaciones del crimen organizado en la región, eje de la de segunda sección, se inicia con la propuesta de Celina Realuyo que examina el recorrido del dinero proveniente de actividades ilícitas destacando cómo hacen las organizaciones criminales para «blanquearlo» y cómo se produce el financiamiento del terrorismo. En su texto, analiza los estándares establecidos por los Estados con el fin de combatir el lavado y se centra en el escándalo de corrupción política que sufrió Guatemala en 2015, con la idea de extraer lecciones de esa experiencia.

Marcos Moloeznik y Pablo Portillo Trinajero revisan la evolución del narcotráfico en México a lo largo del siglo XX y hasta principios del presente, realizando un análisis crítico de la política de regulación de drogas, del contexto sociopolítico y de lo que ellos denominan alineación de México a la guerra mundial contra el narcotráfico. En este contexto realizan un interesante mapeo de las organizaciones criminales existentes en

ese país, así como sobre el crecimiento que se ha visto en este campo en términos cuantitativos.

El transporte y movimiento de personas con fines de explotación laboral o sexual, destacan Concepción Anguita Olmedo y Cecilia Della Penna en su trabajo, constituye una grave violación a los Derechos Humanos. De allí la necesidad de analizar los rasgos y factores necesarios y propiciadores del fenómeno de la trata así como también la forma en la que se conforman las redes y los flujos que rodean a este flagelo, ya que no siempre son transfronterizos como se puede presuponer. En su trabajo también, hacen un repaso de las principales iniciativas encaradas a nivel internacional con el fin de combatir este delito.

Viviana García Pinzón y Rosalvina Otárola Cortés, tratan la cuestión de la minería ilegal en la Colombia del posacuerdo, no porque sea un fenómeno exclusivo de este país sino por el impacto que el proceso político ha tenido sobre el crimen organizado y su lucro. Para ello, analizan la explotación de recursos naturales como financiadores de organizaciones criminales, explican los distintos tipos de minería ilegal y la cuantifican. Para el caso de Colombia trabajan específicamente la idea del uso de los recursos económicos para solventar el conflicto.

El tráfico de armas es en América Latina, es uno de los fenómenos más serios y preocupantes. Carola Concaro, que conoce bien el área por su compromiso con el desarme, analiza las tendencias delictuales actuales y mide el impacto del tráfico de armas sobre la salud pública, y la proliferación del uso y la venta de armas en la región. Hacia el final del trabajo, además deja recomendaciones e ideas con el fin de que se acuerde una estrategia de seguridad para el control y la reducción del tráfico ilícito de armas de fuego, en América Latina.

Finalmente, Manuel Gazapo Lapayeze analiza el ciberespacio, como un nuevo lugar de acción para el crimen organizado de nuestra región. Para ello, se vale de recientes informes de organismos internacionales, analiza el grado de integración y protección cibernética de los países latinoamericanos y el estado de las infraestructuras críticas que posibilitan las telecomunicaciones. Finalmente, analiza la capacidad de respuesta que tienen los países de la región ante el accionar de redes criminales en el ciberespacio.

En resumen, se trata de un trabajo muy completo, que analiza las manifestaciones del crimen organizado que aparecen como más relevantes en América Latina, pero que también da cuenta de las aristas estructurales del fenómeno y de las iniciativas llevadas adelante para combatirlo. Esperamos que el presente volumen se constituya en una referencia obligada para quienes están interesados en temas de seguridad internacional, regional y ciudadana.

*Carolina Sampó y Valeska Troncoso*



**PANORAMA GENERAL DEL CRIMEN  
ORGANIZADO EN LATINOAMÉRICA**



# **UNA PRIMERA APROXIMACIÓN AL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA: DEFINICIONES, MANIFESTACIONES Y ALGUNAS CONSECUENCIAS<sup>1</sup>**

## **A FIRST APPROACH TO ORGANIZED CRIME IN LATIN AMERICA: DEFINITIONS, MANIFESTATIONS AND SOME CONSEQUENCES**

CAROLINA SAMPÓ<sup>2</sup>

### **RESUMEN**

Considerando que América Latina se presenta como una de las regiones más violentas del planeta y que el incremento de la violencia parece estar íntimamente relacionado con el avance de la criminalidad, el presente trabajo se propone definir lo más acabadamente posible al crimen organizado. Asimismo, busca analizar sus manifestaciones en la región, haciendo principal hincapié en el rol del narcotráfico como potenciador de otras actividades ilícitas. Finalmente, se trabaja sobre una dimensión poco conocida de la criminalidad: los costos que su existencia trae aparejados para las sociedades que la padecen.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se enmarca en el proyecto J143 denominado «El sistema mundo en el siglo XXI y el ejercicio de la fuerza, desde los atentados del 11S hasta el conflicto de Crimea. Estudios de casos. Los medios empleados y los debates en el Derecho Internacional Público» Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Universidad Nacional de La Plata (UNLP) en Argentina. Una versión preliminar se presentó como ponencia en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis político.

<sup>2</sup> Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata. Profesora de la maestría y el doctorado en Relaciones Internacionales del IRI / Ph D in Social Sciences from the Universidad de Buenos Aires. Researcher at the National Scientific and Technical Research Council (Conicet) and the Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) from the Universidad Nacional de La Plata. Professor at the IRI's PhD and Master programme.

**PALABRAS CLAVE:** crimen organizado – América Latina – manifestaciones – narcotráfico – costos.

### **ABSTRACT**

Considering that Latin America presents itself as one of the most violent regions in the planet and that the increase of violence seems to be closely related to the advance of criminality, the present article tends to define as closely as possible, what organized crime is. It also seeks to analyze its manifestations in the region, with a major emphasis on the role of drug trafficking as an enhancer of other illicit activities. Finally, we work on a little-known dimension of criminality: the costs that their existence brings to the societies that suffer.

**KEY WORDS:** organized crime – Latin America – manifestations – drug trafficking – costs.

## **1. EL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA**

Aunque en América Latina los conflictos interestatales parecen haber quedado atrás y la mayor parte de las hipótesis de conflicto en clave de seguridad tradicional (Estado-Estado) han sido desactivadas, nuestra región se presenta como la zona sin guerras más violenta del planeta. En este sentido, el crimen organizado adquiere un rol central a la hora de comprender cómo las amenazas no tradicionales han ganado lugar en las agendas de seguridad de los Estados latinoamericanos. Particularmente es importante pensar el papel que han adquirido las organizaciones criminales en nuestras sociedades, no sólo porque se abrieron paso valiéndose de la corrupción sino también por cómo la violencia asociada a la criminalidad afecta a los individuos que habitan la región. Es así como podemos afirmar que «El crimen organizado se transformó en una de las más peligrosas amenazas transnacionales de la post Guerra fría» (Bartolomé, 2006, p. 165).

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las características del crimen organizado en América Latina. Para ello, se dividirá en cinco secciones: la presente introducción en la que se busca definir - de la forma más acabada posible - qué es el crimen organizado. En la segunda parte, se analiza someramente de qué herramientas se vale la criminalidad para

avanzar, considerando principalmente a la corrupción y a la violencia. En tercer lugar, se describen las principales manifestaciones del crimen organizado en Latinoamérica, haciendo hincapié en la importancia del tráfico de drogas como negocio potenciador de otras actividades criminales. En cuarto lugar, se analizan los costos que el crimen organizado trae aparejados para las sociedades que lo sufren. Y, finalmente, en las conclusiones, se trabaja sobre las causas de la expansión del crimen organizado y las consecuencias que este fenómeno trae aparejadas para la región.

Como plantean De La Corte Ibáñez y Giménez-Salinas Framis (2015, p.19): «El crimen organizado no es un tipo de delito en particular, sino una forma de cometer delitos (en plural) caracterizada por dos condiciones: cierto nivel de planificación, y la participación conjunta y coordinada de varios individuos». De allí que la mayoría de los analistas tomen como punto de partida la definición propuesta por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que hace hincapié en que la delincuencia organizada transnacional es «todo delito transnacional grave cometido por un grupo de tres o más personas que actúe con el propósito de obtener un beneficio de orden material» (UNODC, 2010, p. 1). En este sentido, el mismo informe destaca que una de las particularidades de estos delitos es que, en su mayoría, no tienen víctimas directas por lo que prácticamente no hay denuncias que posibiliten la investigación de la policía. En realidad, dicen Lyman y Potter (2015, p.140), como el crimen organizado provee servicios demandados por gran parte de la sociedad civil, esos individuos no se encuentran ávidos de generar iniciativas tendientes a perseguir a estas organizaciones.

Sin embargo, la definición propuesta por la ONU ha suscitado fuertes críticas en especial porque excluye dos temas centrales para entender cómo trabaja el crimen organizado: la violencia, inexorablemente vinculada a su accionar, y la corrupción, puesto que sin ella sería imposible que estas organizaciones prosperaran. Es por eso que la propuesta de De La Corte Ibáñez y Giménez-Salinas Framis (2015), nos parece muy útil, ya que ellos entienden por organización criminal a:

toda organización creada con el propósito expreso de obtener y acumular beneficios económicos a través de su implicación continuada en actividades predominantemente ilícitas y que asegure su supervivencia, funcionamiento y protección mediante el recurso a la violencia y la corrupción o la confusión con empresas legales (De La Corte Ibáñez y Giménez-Salinas Framis, 2015, p.21).

En este sentido, es importante destacar que existen algunos atributos, de acuerdo con De La Corte Ibáñez y Giménez-Salinas Framis (2015), que conforman las características principales y más distintivas de las organizaciones criminales. Estos atributos son: 1. Finalidad económica, es decir que su principal objetivo es la maximización de oportunidades de enriquecimiento por medios ilegales; 2. Implicación prioritaria en la provisión y el suministro de bienes y servicios ilegales, esto es que la mayoría de los ingresos que obtiene en crimen organizado provienen de mercados ilícitos, generados como respuesta a una demanda determinada; 3. Actividades ilegales complementadas con negocios legales, ya que aunque la mayor parte de los beneficios obtenidos por el crimen organizado provienen de actividades ilícitas, es necesario complementarlas con actividades legales con el fin de «blanquear» el dinero obtenido; 4. Continuidad y medidas de protección, porque aunque estas organizaciones se crean con la idea de perdurar en el tiempo, cuanto más tiempo pasa, más expuestas se encuentran, de allí que deben redoblar las medidas de seguridad, más allá del uso de la violencia y de la utilización de la corrupción como vías de protección; y, 5. Corrupción y violencia, considerando que funcionarios, policías y empleados públicos son corrompidos a través de sobornos, pero también extorsionados gracias a la información privilegiada que manejan estas organizaciones, con el fin de prolongar su vida útil, pero también con el objetivo de multiplicar oportunidades de negocios. Asimismo, la violencia es utilizada tanto para protegerse, como para defenderse de las autoridades estatales (allí donde la corrupción falla) pero también es usada para resolver conflictos con otras organizaciones e incluso dentro de la misma organización.

En palabras de Bartolomé (2006) las características distintivas del crimen organizado son la diversificación, la transnacionalización y la interacción. Esto significa que, como las actividades desarrolladas por las organizaciones criminales no suelen ser excluyentes, las mismas:

diversifican su accionar en múltiples direcciones; no circunscriben su actividad a los límites de un Estado, ni siquiera de un continente, trascendiendo sus fronteras físicas y políticas; y no son inconexas entre sí, sino que interactúan en verdaderas redes globales y descentralizadas (Bartolomé, 2006, p.169).

Asimismo, vale destacar que no son las políticas de prohibición, afirma Serrano (2006) las que agravan la situación de los Estados y generan vacíos de poder en los que es posible que se desarrollen actividades económicas ilegales, sino el hecho de no ser aceptadas o suscriptas por gran parte de la

sociedad civil. En resumen, desde el momento en que existe demanda de bienes que se encuentran prohibidos, el crimen organizado encuentra un terreno fértil para desarrollar sus empresas, más aún si los Estados son débiles y tienen dificultades para controlar tanto los flujos que traspasan sus fronteras como los que se desplazan dentro de su territorio.

## **2. SOBRE LA CORRUPCIÓN Y LA VIOLENCIA**

Está claro que sin la corrupción como herramienta sería muy difícil, cuando no imposible, para el crimen organizado abrirse paso y desplegar los negocios que le reportan miles de millones de dólares anuales. La «persuasión» adquiere un papel central a la hora de comprender cómo las organizaciones ilícitas se han posicionado respondiendo a una demanda insatisfecha en el marco de la economía informal. Vale decir que la amenaza del uso de la fuerza e incluso el propio uso de la fuerza (la violencia) no alcanzan para generar las condiciones necesarias que le permitan operar en una sociedad determinada. Por el contrario, parece ser más eficiente para el crimen organizado utilizar a la corrupción como herramienta central y a la violencia como subsidiaria, sólo para cuando la primera falla. Sin embargo, la amenaza del uso de la violencia se encuentra siempre latente, de forma tal que condiciona la respuesta de los actores a los que se interpela. Como destaca Serrano (2006, p. 39) «como los mercados ilegales conllevan niveles muy altos de riesgo, la actividad en ellos tiende a estar respaldada por la fuerza y el fraude en lugar de procedimientos convencionales y legales de resolución de conflictos».

Tal como apunta Alda Mejías (2015), como el crimen organizado no puede acceder a la legalidad para asegurar su existencia, busca establecer relaciones de tipo clientelar con funcionarios del Estado basadas en la capacidad que tienen de corromperlos. De allí que la existencia de la corrupción política y del crimen organizado se hallan íntimamente relacionados. Básicamente porque es esa corrupción la que garantiza impunidad para los miembros de las organizaciones criminales, al tiempo que enriquece a codiciosos funcionarios públicos. El impacto que tiene sobre la sociedad esa red de corrupción establecida con el fin de garantizar el desempeño exitoso de las empresas encaradas por el crimen organizado está íntimamente relacionado con el poder relativo de negociación de los funcionarios del Estado y del sector privado (Rose Ackerman, 2001). Cuanto más poderosos son los actores comprometidos por la corrupción,

más factible es que la organización pueda desempeñarse a su antojo en ese territorio, de forma tal que se le garantice la subsistencia y reproducción.

La violencia busca complementar el accionar de la corrupción. Es decir, allí donde el crimen organizado no encuentra cómo doblegar el orden vigente, utiliza los distintos tipos de violencia para crear las condiciones que necesita y desarrollarse o sobrevivir. Como menciona Dammert (2011), la violencia es utilizada como mecanismo de resolución de controversias allí donde las instituciones son débiles y la insatisfacción de las partes es manifiesta. Puede ser directa o indirecta, emocional o instrumental (Sampó y Troncoso, 2015). La violencia es considerada indirecta cuando se trata de intimidaciones, basadas en amenazas y/o extorsiones, en cambio, es directa cuando tiene correlato físico, es decir, cuando la agresión se materializa. Adicionalmente, es necesario considerar que la violencia instrumental es aquella utilizada con el fin de obtener un beneficio determinado, en cambio, la violencia emocional hace referencia aquella intempestiva, pasional, que aparece como reacción a un estímulo concreto, como pulsión (Crettiez, 2009). En este sentido, creemos que las organizaciones criminales utilizan la violencia instrumental, tanto de forma directa como indirecta. El problema de la coerción es inseparable de las prácticas ilegales, como bien destaca Serrano (2006).

### **3. MANIFESTACIONES DEL CRIMEN ORGANIZADO**

Aunque el crimen organizado se involucra en casi cualquier tipo de actividad ilegal, de acuerdo con Lyman y Potter (2015, pp. 137-138) las actividades relacionadas con el vicio y el chantaje aparecen como el centro de las empresas desarrolladas por las organizaciones criminales. Considerando que los mercados lícitos no proveen servicios como las apuestas, la prostitución, la pornografía, el tráfico de drogas y préstamos usureros, estos empresarios capitalizan el potencial mercado y proveen los servicios demandados. Como menciona Naím (2006, p. 16) «desafiando reglamentos e impuestos, tratados y leyes, en el actual mercado global se pone a la venta prácticamente cualquier cosa que tenga algún valor». Vale decir además, que el flujo del crimen organizado transnacional tiene origen en un continente y destino en otro, mediando muchas veces en un tercero, de acuerdo con el informe de Naciones Unidas (UNODC, 2010).

La criminalidad en América Latina adopta múltiples formas, a pesar de que suele ser relacionada casi inexorablemente al narcotráfico. En este

sentido, centrándonos en las especificidades de nuestra región, creemos necesario destacar 6 manifestaciones del crimen organizado que son particularmente relevantes en estas latitudes. Siguiendo a Naranjo (2012), y su idea de las 6T que consignan a las amenazas más importantes para la región, consideramos: 1. Tráfico de drogas; 2. Tráfico de personas; 3. Tráfico de armas de armas, municiones y explosivos; 4. Tráfico de dinero (lavado de activos); 5. Tráfico de recursos naturales. Y 6. Tráfico de mercancías (contrabando y falsificaciones). Sin embargo, vale aclarar que respecto a lo que el autor propone, hemos optado por dejar de lado al Terrorismo, porque creemos que es un fenómeno mucho más complejo, que involucra actividades del crimen organizado pero consigna objetivos más amplios, e incluimos al tráfico de mercancías, que parecen ser de las expresiones de criminalidad más antiguas de la región (junto con la trata). Asimismo, consideramos importante mencionar a otras manifestaciones de la criminalidad, que no son tan relevantes para nuestra región, pero existen en mayor o menor medida, como el cibercrimen, la piratería y el tráfico ilícito de bienes culturales, entre los más relevantes.

El narcotráfico es sin duda la actividad delictiva que más dinero mueve y reporta en nuestra región. El tráfico de drogas representa un mercado negro global que involucra el cultivo, la manufactura, la distribución y la venta de sustancias ilegales (Lyman y Potter, 2015). En este sentido, es importante destacar que los 3 productores principales de cocaína (una de las drogas de mayor consumo mundial) se encuentran en Sudamérica - Perú, Colombia y Bolivia - mientras que el principal mercado de consumo de esta droga, Estados Unidos, se encuentra al norte dentro del mismo continente. Además, es necesario destacar el lugar que ocupan Brasil y Argentina en relación al consumo. Brasil es, en términos absolutos - es decir, por cantidad de consumidores - el segundo mercado a nivel regional, mientras que Argentina es, en términos relativos - de acuerdo con el porcentaje de su población económicamente activa que ha consumido cocaína alguna vez - uno de los consumidores más importantes a nivel global, pero además ambos son importantes rutas de tránsito (UNODC, 2015). Adicionalmente, algunos países de la región se han convertido en productores de precursores químicos que son utilizados para desarrollar drogas sintéticas, por ejemplo. Aunque en la región hay producción de marihuana y heroína, estas drogas son muy marginales en nuestros países si se las compara con la cantidad de cocaína que se produce y exporta.

El tráfico de drogas, de acuerdo con Serrano y Toro (2006), ha producido una explosión de actividades delictivas de diversa índole, como consecuencia de la transición de mercados ilegales pequeños a mercados de droga de gran escala, caóticos, donde la lucha por la producción y la comercialización de los estupefacientes da cuenta de la magnitud del negocio. El narcotráfico puede ser considerado como portador principal de otras actividades del crimen organizado y agente multiplicador de sus componentes, ya que debe ser entendido como un delito complejo que incluye lavado de dinero, tráfico de armas y comercialización de precursores químicos, casi siempre (Serrano y Toro, 2006).

El tráfico de personas debe ser dividido en dos: la trata y el contrabando de seres humanos. El contrabando implica el ingreso de personas a un país violando deliberadamente las regulaciones migratorias. Vale decir que, a diferencia de los casos de trata, existe un acuerdo entre los migrantes y quienes los guían en el egreso de su lugar de origen y el ingreso a un país determinado. De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos (UNODC, 2004) el contrabando de migrantes implica la obtención de beneficios financieros o materiales del ingreso ilegal de una persona a un país del que no es ni nativo ni residente. En este sentido, urge aclarar que las organizaciones criminales se valen de la necesidad de los migrantes para lucrar con ella, pero también que existe un acuerdo entre partes. Sin embargo, en muchas ocasiones, las condiciones del acuerdo sufren cambios durante el trayecto. A punto tal que los migrantes pueden terminar ingresando a un país distinto al acordado o bien pueden ser abandonados en medio de la travesía, más allá de las condiciones - en muchos casos inhumanas - en las que se realice. De allí que, a nivel internacional no existen penas consignadas para quienes son trasladados, pero sí para quienes brindan el «servicio» de traslado.

La trata de personas, por su parte, es entendida como la explotación de seres humanos con fines sexuales o laborales. De acuerdo con las Naciones Unidas la trata de es:

captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación (UNODC, 2004, p.44)

Aunque existen los secuestros como forma de captación para la trata, al igual que ventas arregladas con los progenitores, en la mayor parte de los casos el negocio se vale de engaños ofreciendo una propuesta de trabajo atractiva, que termina convirtiendo a las víctimas en esclavos modernos. Una vez cerrado el acuerdo, se retiene la documentación de quienes son «tratados» y se los amedrenta de distintas formas: golpeándolos, violándolos e incluso amenazándolos con matarlos o lastimar a sus familias, si intentan huir (Lyman y Potter, 2015).

Es importante entender que la trata genera ganancias extraordinarias, porque las personas pueden ser vendidas innumerables veces con distintas finalidades. Es así como en muchas ocasiones se ingresa en la red criminal con fines de esclavitud sexual - de alto nivel - pero a medida que pasa el tiempo y el rendimiento baja, el destino puede modificarse. Esa misma persona puede ser vendida como esclava laboral, por ejemplo para talleres de costura clandestinos, para trabajos agrícolas o para trabajos domésticos. Dependiendo del Estado de salud del individuo, una vez desechado del mercado laboral puede ser vendido para que sus órganos sean traficados (Naím, 2006) - se estima que el 10% de los trasplantes realizados utilizan como insumo un órgano que no ha sido conseguido de manera legal (Pérez Salazar, 2014).

El tráfico de armas pequeñas y livianas es un negocio por demás rentable que, además suele ser la contracara de las redes de distribución de drogas. Según el protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego este delito consiste en «la adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, sus piezas fundamentales o componentes esenciales y municiones desde o a través del territorio de un Estado parte al de otro Estado parte» (De Simone, 2014). Vale decir que las armas que son comercializadas por fuera del mercado legal pueden provenir de cuatro lugares distintos<sup>3</sup>: a. Pueden haber sido compradas legalmente cuando los controles no eran tan rigurosos, en este caso no están registradas; b. Pueden estar registradas pero haber sido robadas y por tanto ser utilizadas por usuarios no legítimos; c. pueden haber sido desviadas del mercado lícito gracias a la complicidad de funcionarios públicos; y d. pueden haber sido alteradas en su número de serie (se lo puede haber borrado o alterado, creando armas «mellizas») y revendidas.

---

<sup>3</sup> Según De Simo (2014) casi la totalidad de las armas pertenecieron al mercado legal alguna vez, ya que la producción artesanal casi no existe. A excepción de las denominadas «armas tumberas», alteradas y manipuladas por delincuentes.

La preocupación en torno a la proliferación de armas pequeñas y livianas en el mercado ilegal está íntimamente relacionada con la capacidad de desestabilizar el orden social vigente que las mismas pueden llegar a tener, así como también con los índices de violencia que denota la región y el efecto que estos tienen sobre la (in)seguridad pública. En especial, considerando la cantidad de homicidios cada 100 mil habitantes que detentan los países de la región.

Los beneficios obtenidos de las actividades ilícitas se terminan reflejando en el desarrollo de actividades legales gracias a un delito que es transversal al resto, el tráfico de dinero. Esto se debe a «la necesidad de camuflar los enormes beneficios obtenidos por vía ilegal, es decir, la necesidad de blanquear el dinero sucio» (De La Corte Ibáñez y Giménez-Salinas Framis, 2015, p.25). Como destacan Lyman y Potter (2015) las actividades del crimen organizado necesitan capital para adquirir negocios que funcionen como fachadas de sus empresas ilegales, así como también para transportar, entrenar y pagar a funcionarios públicos corruptos que facilitan sus negocios. El lavado de dinero, según el departamento de justicia de Estados Unidos, consiste en el proceso por el cual los criminales ocultan o disimulan el producto de sus crímenes o convierten esos productos en bienes y servicios (Lyman y Potter, 2015). De esa manera, las organizaciones criminales inyectan dinero proveniente de actividades ilegales en la economía formal, haciéndolo parecer legítimo gracias a las prácticas corruptas desplegadas. Algunas de las formas de «blanquear» el dinero son: contrabando de dinero de un país a otro, compra de oro, compra de instrumentos monetarios como cheques de viajero o cheques al portador, transferencias de dinero y prácticas bancarias informales, como el sistema hawala<sup>4</sup> (Lyman y Potter, 2015). Además, en los últimos tiempos han proliferado la compra de inmuebles y de jugadores de fútbol como alternativas al blanqueo de capitales.

El robo y tráfico de recursos naturales, así como los crímenes medioambientales se han convertido en uno de los mercados más lucrativos y de más rápido crecimiento de los últimos tiempos. De acuerdo con UNODC (2010) este tema es particularmente complicado en países emergentes porque, aunque sus economías dependen de la extracción de estos recursos, los gobiernos son incapaces de regular eficientemente la

---

<sup>4</sup> Es un sistema de envío de dinero alternativo, muy usado en medio oriente, que posibilita el depósito de dinero en cuentas bancarias sin posibilidades de ser rastreadas, sin gastos bancarios, sin tardanzas en las transferencias.

explotación de los mismos. Los recursos implicados en instancias documentadas son petróleo, diamantes, oro y otros minerales valiosos. Vale decir que hay distintas variantes de crimen organizado transnacional en relación con el crimen medioambiental, sin embargo, en el informe del año 2010 UNODC se destacan dos. Ellas son: los crímenes relacionados a la polución, el vertido de residuos peligrosos y el comercio de sustancias contaminantes, que reportan entre 10 y 12 billones de dólares anuales (Lyman y Potter, 2015, p. 161) y los crímenes relacionados al aprovechamiento de recursos naturales, que pueden involucrar distintas variantes de la flora y la fauna, que según Lyman y Potter (2015) pueden llegar a valer entre 5 y 8 billones por año.

A pesar de la existencia de controles que tienen como fin evitar la explotación de recursos naturales de manera ilícita, la criminalidad organizada saca rédito de la evasión de controles. Esa explotación tiene impacto directo sobre la calidad de vida de las personas, si pensamos en la deforestación o incluso en el vertido de sustancias tóxicas o radioactivas, pero también impactan negativamente en la economía de estos países que dejan de contar con recursos, en muchos casos no renovables. Para muchos especialistas, el tráfico de recursos naturales se ha convertido en un negocio tan o más rentable que en narcotráfico en nuestra región.

El contrabando de mercancías, cigarrillos, alcohol, electrónica e incluso indumentaria se ha convertido en un negocio muy rentable que implica poco riesgo. Lyman y Potter, (2015) destacan que este tipo de tráfico busca alcanzar grandes beneficios evitando aranceles e impuestos sobre ciertos artículos de consumo. Los grupos de contrabando organizado se valen de un sector determinado de consumidores que quieren adquirir bienes muy deseados, considerados de lujo, evadiendo las obligaciones tributarias que muchas veces incrementan el valor del producto en un 25% (Lyman y Potter, 2015). Dentro de esta categoría es necesario incluir el contrabando de falsificaciones o imitaciones que alcanzan los más diversos rubros, que van desde copias de programas informáticos, pasando por carteras y terminando en medicamentos adulterados o falsificados (Naím, 2006). Los imitadores buscan engañar a los consumidores, convenciéndolos de que están adquiriendo un producto legítimo o bien haciéndoles creer que podrán persuadir a otros respecto del origen del producto (Lyman y Potter, 2015). Aquí aparece también el llamado «mercado gris», ya que fábricas que desarrollan productos bajo licencia en horario habitual, muchas veces hacen

doble turno y producen el mismo bien para ser vendido por fuera de los canales legales, a un precio mucho más bajo.

Como hemos podido ver en este somero resumen, el crimen organizado en todas sus manifestaciones genera grandes costos para las sociedades que los sufren. Es por eso que nos parece importante analizar dichos costos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

#### **4. LOS COSTOS DEL CRIMEN**

A pesar de que existe la idea extendida de que el crimen organizado no genera víctimas, cada vez es más claro no sólo que estas existen en gran cantidad, sino que además las organizaciones criminales provocan un sinnúmero de perjuicios individuales y colectivos. En este sentido, es necesario tener en cuenta a quienes son explotados sexual o laboralmente, por ejemplo, así como también a quienes son extorsionados, amenazados o sufren de robos vinculados al accionar o las consecuencias del crimen organizado (habría que analizar el impacto del consumo de drogas en términos de salud y seguridad pública). Asimismo, es importante entender que estas acciones erosionan tanto al Estado de Derecho como al régimen democrático, al provocar un fuerte descreimiento por parte de la ciudadanía con respecto al sistema político y a la legalidad vigente (De La Corte Ibáñez y Giménez-Salinas Framis, 2015). Es por eso que nos parece importante analizar los costos económicos del crimen, a fin de entender los recursos que se desperdician como resultado de su existencia.

El crimen y la violencia acarrear costos directos e indirectos. El crimen reduce fuertemente los niveles de bienestar de los individuos. De acuerdo con Jaitman y Torre (2017) los costos directos, son aquellos resultantes del crimen, concretamente: lesiones, daños y pérdidas. También existen costos vinculados a la previsión de la delincuencia, estos son los costos relacionados con la inversión en seguridad tanto en el ámbito público como privado. Finalmente, no deben ser desestimados los costos vinculados a la respuesta a la delincuencia, aquellos reflejados en el sistema judicial penal. Por otra parte, los costos indirectos, se relacionan a los cambios de comportamiento de los individuos por temor al crimen y los costos para las familias de las víctimas de esta (Jaitman y Torre, 2017).

En el informe del Banco Interamericano de Desarrollo de 2015, Jaitman analiza la idea de costos del crimen, al distinguir entre costos externos y

costos sociales. Los costos externos «son aquellos impuestos por una persona a otra, en circunstancias en que esta última no acepta voluntariamente esa consecuencia negativa» (Jaitman, 2015, p.1). Es decir, los costos en los que incurren las víctimas, por ejemplo, tras un robo violento. Ya sean gastos médicos o pérdidas generadas frente a la incapacidad de volver al trabajo inmediatamente. Por otra parte, los costos sociales son aquellos que reducen el bienestar de la sociedad en su conjunto, entre los que se encuentran por ejemplo los costos en el área de salud y los salarios perdidos «porque son recursos que se podrían haber destinado a otros fines en la economía o a una actividad socialmente productiva» (Jaitman, 2015, p.2).

Sin embargo, esta categorización a veces se presta a confusión: por ejemplo, cuando un individuo decide pagar un servicio de seguridad privada, es difícil determinar si se trata de costos externos, costos sociales o ambos. No obstante, nos parece central entender que la cuestión fundamental en este debate es, que tanto el crimen como la violencia, generan costos nuevos para el Estado, la sociedad y los individuos que habitan ese espacio territorial. Como destaca Soares (2015, p.15) «el crimen y la violencia interfieren en numerosas dimensiones de la vida individual y social y, por lo tanto, tienen múltiples implicaciones para el bienestar humano». Esas implicaciones van desde el gasto público en policía, prisiones y sistema de justicia penal, hasta costos directos individuales que incluyen cambios en el comportamiento, pérdidas por lesiones o muerte y pérdidas de bienes materiales.

Más allá de los costos, también es necesario revisar la efectividad de los gastos, especialmente aquellos ejecutados desde el Estado. En este sentido, es importante destacar la baja efectividad del sistema judicial penal en nuestra región, donde solo el 10% de los homicidios se resuelven. Por otro lado, las tasas de encarcelamiento son altísimas en América Latina, lo que se ha visto traducido en la superpoblación de las instituciones penales, convertidas en las más abarrotadas del mundo al duplicar en habitantes su capacidad (Jaitman y Keefer, 2017, p.1). Como contrapartida, los Estados gastan gran parte de su producto bruto interno (PBI) en un sistema que es altamente ineficiente.

De acuerdo con Jaitman y Torre (2017, p.28), el 3,5% del PBI es el costo que América Latina pagó por el crimen para el año 2014. Este porcentaje es equivalente a lo que la región gasta en infraestructura

anualmente. En el caso de los países del Cono Sur, el costo cayó levemente al 3% del PBI, mientras que en el caso de los países centroamericanos superó los 4 puntos porcentuales. Si se analiza en términos de dólares internacionales per cápita (ajustados a la paridad adquisitiva de cada país), llama la atención que países con problemáticas e índices tan distintos como Argentina, Chile, Brasil y El Salvador gastaron por encima de 600 dólares; mientras que México y Perú asignaron cerca de 350, a pesar de que deben enfrentar fuertemente al tráfico de drogas. Sin embargo, se posicionan muy por encima de los 230 dólares internacionales invertidos por Guatemala (Jaitman y Torre, 2017, p.30), que tiene una de las ciudades más violentas del mundo.

Estos costos, pueden ser desagregado a su vez, en dos grandes subgrupos: costos sociales y gasto público. Los costos sociales, de acuerdo con Jaitman y Torre (2017, p.24) contemplan gastos de victimización (crímenes no letales y homicidios) y gastos relacionados al encarcelamiento (lo que alguien no produce para la sociedad porque está encarcelado, por ejemplo). En el caso de América Latina, los costos sociales superan apenas el 0.6% del total del PBI regional. Sin embargo, si analizamos por región, en el caso de Centroamérica este número tiende a duplicarse, acercándose al 1.1%. Mientras que, en el Cono Sur, el porcentaje del PBI utilizado es cercano al 0.4%.

Ahora bien, en lo que hace a los costos en los que tienen que incurrir los gobiernos, los países de América Latina gastan un 1.5% de su PIB (Jaitman y Torre, 2017, p.28). Es por eso que nos parece importante analizar el uso de la violencia que hacen los Estados latinoamericanos, a fin de combatir la existencia y expansión del crimen organizado.

## **REFLEXIONES FINALES**

El avance del crimen organizado en América latina ha traído aparejados grandes costos vinculados no sólo con la violencia desatada por su accionar sino también con la cantidad de recursos económicos que se desvían de la economía formal. El presente trabajo ha intentado poner de manifiesto, por un lado, las características más relevantes de la criminalidad y, por otro lado, la forma que sus manifestaciones adoptan en nuestra región.

En este sentido, creemos que es necesario resaltar que el crimen organizado se vale de dos elementos centrales para desarrollar sus empresas: la

demanda de bienes prohibidos y la incapacidad de los Estados para controlar los flujos que traspasan sus fronteras y se mueven dentro de su territorio. Adicionalmente, la criminalidad utiliza dos herramientas indispensables para su expansión que son la corrupción, en primer lugar, y la violencia, en segundo. La corrupción de funcionarios públicos y personal policial, hace que las organizaciones criminales se expandan y subsistan al paso del tiempo gracias a la protección provista por las redes tejidas. La violencia, por su parte, actúa como amedrentador no sólo de potenciales competidores, sino también frente a conflictos internos e incluso cuando la corrupción falla en la cooptación de funcionarios públicos. De esa manera, violencia y corrupción son herramientas complementarias, indispensables para garantizar la perpetuidad de quienes desarrollan actividades ilícitas a gran escala.

El crimen organizado no tiene una sola cara, se manifiesta de múltiples formas y la mayoría de ellas están interrelacionadas. En nuestra región, el narcotráfico es la punta de lanza, pero con él se desarrollan negocios como el tráfico de armas, el lavado de dinero y la trata de personas. Las armas son centrales para llevar adelante la violencia que colabora en la perpetuación de las organizaciones criminales, al igual que el lavado de dinero ya que sin él no sería posible adquirir bienes o servicios en la estructura económica formal, ni disimular las actividades espurias. La trata, es un negocio subsidiario que no sólo reporta réditos, sino que provee un servicio adicional para quienes manejan el negocio de la droga pero también para quienes la consumen. En el caso del tráfico de recursos naturales y del tráfico de mercancías, las organizaciones criminales muchas veces utilizan las rutas trazadas por el narcotráfico, e incluso a quienes se encargan de mover las drogas de un Estado a otro.

En resumen, el crimen organizado se vale de las debilidades no sólo de los Estados sino también de las sociedades y comercia con ellas, buscando como fin último el rédito económico. Para ello, se vale de la corrupción y la violencia haciendo que los Estados incurran en un sinnúmero de gastos relacionados tanto con su combate como con la contención de los daños que su accionar genera, en especial en términos de seguridad y salud pública.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ALDA MEJÍAS, S (2015). La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado, *Revista Española de Ciencia Política*, (37), pp. 63-88.

- BARTOLOMÉ, M (2006). *La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz*. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional.
- BERDAL, M Y SERRANO, M (2005). *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CRETTEZ, X (2009) *Las formas de la violencia*. Buenos Aires: Waldhunter Editores.
- DAMMERT, L (2011) La violencia se ha convertido en la forma de resolución de los conflictos. *Emol*. Recuperado de:  
<http://www.emol.com/noticias/Tendencias/2011/12/01/736189/Lucia-Dammert-La-violencia-se-ha-convertido-en-la-forma-de-resolucion-de-los-conflictos.html> entrado 25/05/17
- DE LA CORTE IBÁÑEZ, L Y GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, A (2015). *Crime.org*. Barcelona: Ariel Editorial.
- FRUHLING, H; TULCHIN, J Y GOLDING, H (2005). *Crimen y violencia en América Latina*. Colombia: Fondo de Cultura Económica.
- DE SIMONE, M (2014). *Crimen organizado en Argentina. Una mirada con perspectiva democrática y desde los Derechos Humanos*. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. La otra trama. Recuperado de <http://acij.org.ar/acij/2012/en/wp-content/uploads/2014/12/%E2%80%9COrganized-Crime-in-Argentina.-A-democratic-and-human-rights-perspective%E2%80%9D-In-Spanish.pdf> entrado 07/02/17
- JAITMAN, L. (2015). *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar de América Latina y el Caribe*. Washington DC.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7246/ICS\\_MON\\_Los\\_costos\\_del\\_crimen\\_y\\_la\\_violencia\\_en\\_el\\_bienestar\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe.pdf?sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7246/ICS_MON_Los_costos_del_crimen_y_la_violencia_en_el_bienestar_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe.pdf?sequence=1)
- (2017) *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Washington DC.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8133/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-nueva-evidencia-y-hallazgos-en-América-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=8>
- JAITMAN, L. Y KEEFER, P. (2017). ¿Por qué es importante la estimación de los costos del crimen? Una agenda de investigación para apoyar las políticas de prevención del delito en la región”. En Jaitman, L. (Ed.) *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar de América Latina y el Caribe*. Washington DC.: Banco Interamericano de Desarrollo, pp.1-18.
- JAITMAN, L Y TORRE, I (2017). Estimación de los costos directos del crimen y la violencia. En Jaitman, L. (Ed.) *Los costos del crimen y la violencia*

- en el bienestar de América Latina y el Caribe*. Washington DC.: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 19-52
- KESSLER, G (2011). Crimen Organizado en América latina y el Caribe. Ejes de debate sobre narcotráfico, tráfico de armas y de personas. *Cuadernos de Seguridad* (14), INEE de Seguridad, Ministerio de Seguridad, Bs. As, pp. 55 - 73.
- LYMAN, M Y POTTER, G (2015) *Organized Crime* (6th edition). Boston: Pearson.
- NAIM, M (2006) *Ilícito: cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando al mundo*. Barcelona: Debate.
- NARANJO TRUJILLO, O (2012) *El crimen organizado en las américas: una lectura desde las preocupaciones y desafíos subyacentes. Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas. El Observatorio Hemisférico de seguridad de la Organización de Estados Americanos (OEA)*. Washington: Secretaría de seguridad multidimensional.
- PEREZ SALAZAR, J (2014) La realidad sobre el tráfico de órgano en el mundo. *BBC news* 6 de mayo de 2014.
- ROSE-ACKERMAN, S (2001) *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Buenos Aires: Siglo XXI
- SOARES, R. (2015). Un marco conceptual para interpretar los costos del crimen en el bienestar". En Jaitman, L (Ed.). *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Washington DC.: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 15-36.
- SAMPÓ, C Y TRONCOSO, V (2015). La violencia vinculada a la criminalidad en Brasil y el papel de las Fuerzas Armadas en la búsqueda de la seguridad pública. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 10 (1), pp. 89-109
- SERRANO, M (2005) Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad En Berdal, M y Serrano, M (compiladores) *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 27-61.
- SERRANO, M Y TORO, M (2006) Del narcotráfico al crimen transnacional organizado en América Latina En Berdal, M y Serrano, M (compiladores) *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 233-273.
- PORRAS DELGADO, F (2014) El tráfico ilícito de armas de fuego pequeñas y ligeras. *Cuadernos de Estrategia* (169), Madrid: IEEE. pp. 193-214.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUG AND CRIME (2004) *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. New York. Disponible en <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf> entrado el 20/03/17
- (2010) *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. Vienna. Resumen en Español.

-----*(2015) World Drug Report, UNODC Research*, disponible en  
[https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/eventos/2015/WDD2015/World\\_Drug\\_Report\\_2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/eventos/2015/WDD2015/World_Drug_Report_2015.pdf) entrado el 20/03/17.

# **CRIMEN ORGANIZADO EN LATINOAMÉRICA: HISTORIA Y TRANSFORMACIONES<sup>1</sup>**

## **CRIME ORGANIZED IN LATIN AMERICA: HISTORY AND TRANSFORMATIONS**

VALESKA TRONCOSO <sup>2</sup>

CRISTIAN GARAY<sup>3</sup>

### **RESUMEN**

Este capítulo aborda las transformaciones históricas del crimen organizado en Latinoamérica, que tiene características propias en el llamado «Siglo XX corto» y que se reflejan en cuatro manifestaciones del crimen organizado desde los 90: contrabando, narcotráfico, trata de personas, y tráfico de armas. Las mismas que han sido identificadas en 2003, por el Secretario General de Naciones Unidas, como parte de las amenazas a la paz y seguridad internacional y que constituyen a juicio de los autores aspectos estructurales del problema.

---

<sup>1</sup> El presente artículo es producto de los avances de investigación de la tesis doctoral de Valeska Troncoso, titulada «El Crimen Organizado Transnacional y el desafío de la seguridad en la Triple Frontera de Bolivia, Chile y Perú, desde la perspectiva de los actores estatales (2006-2015)» del Doctorado en Ciencias Sociales, de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Una versión preliminar fue presentado por Valeska Troncoso como ponencia en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis político.

<sup>2</sup> Candidata a Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires y Profesora de la Universidad Santo Tomás (Chile) / PhD in Social Sciences Candidate from University Buenos Aires and Professor, Universidad Santo Tomás (Chile).

<sup>3</sup> Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile. Doctor en Geografía e Historia por la Universidad de Educación a Distancia. Licenciado en Historia por la Universidad de Chile. Profesor de la Universidad de Santiago de Chile (Chile). / Doctor in American Studies for the University of Santiago of Chile. Doctor in Geography and History for the University of Education to Distance. Licensed in History for the University of Chile. Professor of University of Santiago of Chile (Chile).

**PALABRAS CLAVE:** crimen organizado – Latinoamérica – narcotráfico – trata de personas – tráfico de armas.

### **ABSTRACT**

This chapter approaches the historical transformations of organized crime in Latin America, which has its own characteristics in the so called «Short 20th century» and they are reflected in four of the manifestations of organized crime since the 90's: smuggling, drug trafficking, human trafficking, and arms trafficking. The same ones that have been identified in 2003, by the General Secretary of United Nations, as part of the threats to peace and international safety and that constitute in the opinion of the authors structural aspects of the problem.

**KEY WORDS:** organized crime – Latin America – drug trafficking – human trafficking – arms trafficking.

### **INTRODUCCIÓN**

El crimen organizado, como postula Bartolomé (2006) es un fenómeno subcultural<sup>4</sup> que dista de ser novedoso. En el caso de Latinoamérica, algunas de sus manifestaciones, tales como el contrabando y la trata de personas, datan de la época colonial y como corolario han acompañado la historia republicana de los países latinoamericanos.

---

<sup>4</sup> Como producto de las nuevas guerras surge una fragmentación social con divisiones entre los grupos sociales que fomenta la proliferación de grupos subculturales, dentro de un sistema cultural, común o compartido parcialmente por otros individuos de la misma sociedad. Por tanto, es una subdivisión dentro de un sistema cultural en donde grupos subculturales, tienen por tradición y costumbre un modo de actuar y una concepción del delito, valores diferentes a los de la cultura dominante y actitudes diferentes hacia el uso de la violencia, la cual se aprende en un determinado contexto cultural (Betancourt, 2005). La violencia está confinada a grupos subculturales relativamente homogéneos, que la aceptan como una norma habitual de conducta para conseguir fines determinados. Así, el trato de la violencia produce reglas propias y mecanismos de control, que para Waldmann (1997) evitan que la violencia se desborde y limita el daño que de ella resulte.

Lo que ha sucedido es que el crimen organizado ha adquirido una nueva jerarquía dentro de la Seguridad Internacional, en comparación con épocas anteriores de predominio Estado-céntrico, así como también de las formas en que se manifiesta (Bartolomé, 2006). De esta manera, su transformación en amenaza transnacional de primer orden es más bien reciente, y es posible situarla temporalmente en el escenario de la post Guerra Fría, vinculado a la revolución de las tecnologías de la información y el consiguiente proceso de globalización de los años 80' y 90'.

La globalización incidió en que el crimen organizado adquiriera nuevas particularidades las cuales tuvieron profundas consecuencias en los Estados, que como señala Kaldor (2001) estuvieron vinculadas con la expansión del delito, la corrupción y la violencia, cada vez más privatizada. El reconocimiento de estos renovados desafíos llevó a que el año 2003 el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en el discurso pronunciado en la Asamblea General advirtiera a los Estados Miembros de las Naciones Unidas que «habían llegado a una encrucijada en el camino» (ONU, 2004a, p. 3) y el crimen organizado pasó a ser incluido dentro de los seis grupos de amenazas a la paz y la seguridad internacional, destacando que la corrupción, el tráfico ilícito y el blanqueo de dinero contribuían a debilitar a los Estados y eran impedimentos para el crecimiento económico y la democracia (ONU, 2004b).

Lo descrito anteriormente lleva a plantear que en definitiva lo que ha existido es un proceso histórico donde se han ido moldeando las particularidades actuales del crimen organizado transnacional y, por tanto, no puede ser entendido por fuera de las condiciones históricas en las que se desarrollaron dichas transformaciones. Es allí entonces, que la consideración histórica se convierte en punto de partida metodológico fundamental que permite trazar una visión más integradora del fenómeno, puesto que permite ubicar al objeto de estudio en perspectiva y en la profundidad del pasado y evita que se disuelva en su coyuntura cultural, social o de cualquier índole. Además, contribuye a generar mayor conciencia de la historicidad de los procesos de definición y diseño de políticas de seguridad de los Estados.

En este contexto, el presente trabajo tiene por objetivo analizar el crimen organizado y sus principales manifestaciones en Latinoamérica, desde una perspectiva histórica. Para ello este capítulo tendrá la siguiente estructura. Primero, se presentarán algunas consideraciones generales sobre el crimen

organizado en Latinoamérica, ya que su historia tiene un derrotero muy particular vinculado al contrabando y a la influencia de Estados Unidos desde fines del siglo XIX, como mercado y también como primera referencia concreta y bien delineada de crimen organizado. Segundo, se describe el tránsito desde el contrabando al crimen organizado el cual responde a determinadas transformaciones que se fueron desarrollando en Latinoamérica en el transcurso del llamado «siglo XX corto». Tercero, se analiza el nuevo status del crimen organizado y las consecuencias de las transformaciones de los años 90, en cuatro de las manifestaciones del crimen organizado – contrabando, narcotráfico, trata de personas y tráfico de armas - entendiendo que las particularidades que adoptan actualmente se deben en gran parte a los cambios vividos en Latinoamérica en la post Guerra Fría.

## **1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

En Latinoamérica gran parte de los trabajos relacionados con la criminalidad lo hacen desde la perspectiva del castigo y del aparato judicial (Melo, 2013), dejando de lado los elementos estructurales que permiten comprender el problema de la criminalidad en una perspectiva de larga duración. Por ello creemos pertinente que para comprender el fenómeno del crimen organizado en Latinoamérica es necesario consignar sus orígenes, vinculado al contrabando de mercancías que, pese a la prohibición, terminó convirtiéndose en práctica cotidiana y parte constituyente de la sociedad y cultura latinoamericana.

En Latinoamérica el comercio ilícito representa un antigua y permanente faceta, y un inevitable efecto secundario del comercio en general, siendo su precursor el contrabando (Naím, 2005). Ciertamente, el fenómeno moderno del crimen organizado en Latinoamérica nació del contrabando y de sus rutas, como aprendizaje inicial para mezclarse con la droga, el tráfico de armas y personas. Cuando estas actividades comenzaron a ser reconocidas como ilegales y los Estados comenzaron a implementar políticas de control y represión, sucedió una reacción inversa y como consecuencia se produjo el aumento del contrabando de alcohol y drogas. Esto vinculado a la influencia de Estados Unidos, primero por los productos declarados ilegales en los albores del siglo XX y luego en los años 60' como un gran mercado de consumo drogas, que en definitiva contribuyó a la evolución del crimen organizado latinoamericano.

Es importante destacar que el crimen organizado provino como modelo del norte europeo y luego estadounidense. La influencia del modelo criminal norteamericano hacia Latinoamérica, específicamente a México, puede situarse a finales del siglo XIX y se generó por las masas de migrantes en ambas costas, y por la creación de un mercado paralelo de lucrativas ganancias obtenida por el contrabando y las producciones declaradas ilegales en ciertos periodos. Estos grupos fueron manifestándose en medio de una sociedad en construcción de uno y otro lado del Río Grande. En este aspecto México, como California y Nueva York fueron focos de experiencias que potenciaron el crimen local más allá de sus fronteras.

Un elemento que contribuyó a esta situación fue la criminalización del consumo en Estados Unidos de cualquier sustancia o producto que alterase el comportamiento. Esto comenzó de la mano de grupos puritanos y moralistas por prohibir específicamente el alcohol y se concretó cuando nació el *Prohibition Party* en 1869. Sin embargo, el resultado no es difícil de prever, una actividad legal pasó a ser ilegal y fue patrocinado por los grupos criminales. Peor todavía, los ciudadanos se convirtieron en fabricantes clandestinos de whisky, y se constituyó un mercado de estupefacientes junto con el imperio del alcohol y de los juegos. Es decir, sin una actividad temporalmente ilícita de la venta no se habría producido la tremenda acumulación de ganancias que potenció a las organizaciones criminales, y que las especializó organizativa y logísticamente para aprovechar ese inmenso flujo de dinero y diversificarse, cuando la prohibición del alcohol desapareciera, en otras actividades como hoteles.

Por este motivo, en Estados Unidos comenzó un gran activismo contra el uso de drogas, firmando en 1906 la convención sobre el opio y en 1914 la aprobación de la Ley Harrison. Como postula Contreras (2010), curiosamente este sistema funcionó de manera eficiente en gran medida porque hasta entonces no existía un consumo generalizado de drogas, pero como contraparte las diferentes restricciones en la producción y comercio de drogas y la adopción de la Enmienda Dieciocho a la Constitución de los Estados Unidos en 1919, tuvieron un impacto inmediato sobre los mercados en los territorios contiguos y el resultado fue la creación de mercados clandestinos.

Sumado a esto, desde principios del siglo XX llegan a México redes migratorias, en su mayoría asiática, que introdujeron el cultivo y comercio

del opio. Sin duda, el gobierno mexicano veía el tráfico de drogas como un factor más que podía desestabilizar la frontera entre México y Estados Unidos, por lo cual se esbozaron intentos de prohibir el tráfico de opio en Baja California, puesto que, además, existía una alta probabilidad de que los contrabandistas de drogas pudiesen también contrabandear armas. Sin embargo, durante este periodo la cooperación, entre estos dos países, frente a estas problemáticas fue casi inexistente, puesto que mientras para México el problema era evitar el contrabando ilegal de armas, para Estados Unidos lo era el ingreso a su territorio de drogas y alcohol (Contreras, 2010).

De esta manera, del contrabando de alcohol y drogas y de las políticas prohibitivas, se potenció el desarrollo de otras actividades ilícitas como el contrabando de armas y personas. Las armas históricamente han estado vinculadas a la guerra, y el contrabando de ellas estuvo al alero de procedimientos aparentemente legales, potenciado por un lado, por el estallido revolucionario americano decimonónico y por otro lado, por la poca efectividad en la vigilancia y control del tráfico de cabotaje, que se había convertido en un tráfico encubierto de barcos y mercancías extranjeras. Como postula Olmos (1990) el tráfico de cabotaje permitía contactar fácilmente con los norteamericanos y británicos, en busca de ayuda para la causa revolucionaria, a través de contrabando de armas.

Lo que hay que tener en consideración es que la venta de armas es un negocio legal, así como su exportación y transporte, sin embargo, el traspaso de armas de origen legal hacia el mercado negro es lo que configura una actividad ilícita. Así, es posible advertir que hasta los años 30 del siglo pasado en los países del continente americano, el acceso a las armas era bastante libre y poco reglamentado y eran empleadas como herramienta de trabajo en sociedades latinoamericanas, rurales y con deficientes medios de comunicación (Der Ghougassian, 2000). Esta situación cambió a partir de la segunda mitad del siglo XX principalmente por el auge de guerrillas y grupos paramilitares desde el Cono Sur hasta México, lo que trajo aparejado importantes flujos de armas automáticas hacia los países latinoamericanos (Vranckx, 2009).

Por otra parte, como ya se ha indicado, el tráfico de personas por muchos siglos se mantuvo como una actividad legal y pese a las políticas abolicionistas que prohibieron la esclavitud, surgió un mercado negro que aportó mayores beneficios de los que se podían conseguir durante la época en que era legal (Berges, 2011). Lo paradójico es que a pesar de que esta

abolición hizo que la esclavitud se convirtiera en una actividad ilegal, no evitó que su existencia desapareciera en la práctica, sino que cambió de forma (García, 2014).

Vale decir, adoptando diferentes modalidades, la esclavitud ha existido a lo largo de la historia y como señala Villalpando (2011) una forma análoga de la esclavitud se refleja en la trata de personas. Coincidiendo con este planteamiento, García (2014) indica que la trata es esclavitud en la medida en que las víctimas son privadas de la libertad y son obligadas a un tipo de trabajo no deseado, en donde el sojuzgamiento les detiene a realizar una vida libre en los ámbitos públicos. Situación que sucedió por siglos en Latinoamérica, en donde mujeres y niñas, particularmente africanas e indígenas, fueron desarraigadas de sus lugares de origen y comerciadas como mano de obra, servidumbre y/o como objetos sexuales (IOM, 2006), en un marco de legalidad, que solo comenzó a reconocerse como un grave problema social a fines del siglo XIX y principios del XX, a través de lo que se denominó trata de blancas, con lo cual se hacía alusión al reclutamiento de mujeres blancas, europeas y americanas que eran comerciadas hacia países árabes, africanos o asiáticos, como concubinas o prostitutas (Staff, 2009).

El breve recorrido histórico esbozado permite una primera aproximación a la comprensión de la historicidad del crimen organizado en Latinoamérica y de su dimensión estructural arraigada en las sociedades latinoamericanas, ya que como postula Braudel (1970, p. 76) «cada actualidad reúne movimientos de origen y de ritmo diferente: el tiempo de hoy data a la vez de ayer, de anteayer, de antaño».

## **2. DEL CONTRABANDO DECIMONÓNICO AL CRIMEN ORGANIZADO**

El tránsito desde el contrabando al crimen organizado responde a determinadas transformaciones que se fueron desarrollando en Latinoamérica en el transcurso del llamado «siglo XX corto», parafraseando a Hobsbawm (1999). Algunas de ellas tienen relación con los regímenes y confrontaciones políticas características de las décadas de 1960, 1970 y 1980, así como también, la expresión territorial de la estructura social y sus reconfiguraciones con las políticas aplicadas en la década de los 80s, que en distintos grados y formas producen condiciones que explican el incremento de la violencia delictiva y en las que se entretienen las tramas del crimen organizado en la región.

Para Álvarez (2016, p. 144) por motivos geopolíticos, durante el período de la Guerra Fría, se inició un mercado de armas pequeñas, donde los países del norte desarrollado se ocuparon de la producción y distribución de armamento, y los países del sur representaron la demanda en la mayoría de los casos. En este contexto postula el autor, se consolidó un mercado internacional de armas pequeñas y livianas:

alimentado por las transferencias de estos dispositivos desde las potencias en pugna, Estados Unidos y la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), hacia los países del tercer mundo con la finalidad de ganar influencia política en zonas categorizadas como estratégicas (Álvarez, 2016, p. 144)

Así, postula Der Ghougassian (2000), la rivalidad bipolar, alimentó gran parte los conflictos armados de América Latina suministrando, de forma directa o mediante terceros, armas a las facciones beligerantes. En efecto, Vranckx (2009) postula que en Latinoamérica la proliferación de grupos armados ilegales de distinta orientación generó una importante demanda de armas ligeras e importantes flujos de armas automáticas, especialmente fusiles de asalto. Así,

estas transferencias de armas variaron significativamente en cuanto a los puntos de origen, los periodos de tiempo, los tipos de armamento y los actores involucrados (...) En medio de esta diversidad, no obstante, las guerras de Centroamérica durante los años 70's y 80's ocupan un lugar especial (Vranckx, 2009, p. 15)

Contribuyendo a una concentración de armamento ligero, aportado por la Unión Soviética al régimen Sandinista, y por Estados Unidos a Guatemala, El Salvador y a los Contra de Nicaragua.

En el resto de los países de Latinoamérica la situación del tráfico de armas no es homogénea, sino que presentan ciertas particularidades. Sin embargo, pueden ser agrupados en tres grupos: Un primer grupo de países que concentra la mayor demanda de armas, corresponden a Colombia y Perú debido a la presencia de grupos armados ilegales y de crimen organizado; y Ecuador y Venezuela, que por su ubicación estratégica suplían las demandas de los mercados negros vecinos. Un segundo grupo, con países como Brasil, Paraguay y México que, debido a la existencia organizaciones criminales importantes, presentan una mayor demanda de armamento ligero en el mercado negro. Y finalmente, un tercer grupo de países, que se ven afectados en menor medida como son: Bolivia,

Argentina, Chile y Uruguay, debido a la baja envergadura de guerrillas y grupos criminales (Vranckx, 2009).

Además, de las confrontaciones políticas que potenciaron la proliferación de armas ligeras, se desarrollaron también otras transformaciones que tienen relación con la economía capitalista y su creciente globalización. Como señala Hobsbawm (1999, p. 366) «la gran ciudad se convirtió en el crisol del cambio» y la idea de modernidad pasó también al campo a través del desarrollo de nuevos cultivos de exportación para los mercados mundiales, gracias a los nuevos transportes y también a las nuevas modas entre los consumidores de los países desarrollados, como lo era la cocaína. Ejemplo de ello es que, a diferencia del origen urbano de mucho del crimen organizado en América Latina, los carteles colombianos se constituyeron como emergentes de las sucesivas confrontaciones entre fracciones económicas y políticas en el medio rural (Míguez, Misse e Isla, 2015).

Ciertamente, las noticias de Estados Unidos como un gran mercado para los estupeficientes fue la oportunidad de expandir y transnacionalizar las actividades ilegales, y su éxito, además, se forjó en el mercado creado por la Guerra de Vietnam. Así, los soldados como consumidores y difusores de la droga fueron un paso decisivo para su extensión por Estados Unidos. El problema se expandió aún más porque ya no solo fueron los soldados sino también los jóvenes contestatarios que empezaron a usar droga y convertirse en los clientes (Atehortúa y Rojas, 2008).

Naturalmente, fue México el primer punto de entrada hacia Estados Unidos, pero no lo era desde el punto de vista productivo, ya que la droga se conseguía en Sudamérica: así ingresaron a la historia Perú, Bolivia y Colombia, esta última de relativa cercanía a Centroamérica y México. En los años 60' la frontera amazónica de Colombia se convirtió en el punto de embarque de la coca de Bolivia y Perú, y en sede de los laboratorios que la transformaban en cocaína (Hobsbawm, 1999). De esta manera, Colombia fue el foco de grupos pequeños de traficantes y contrabandistas, especialmente en la Guajira, y de su evolución surgieron los cárteles, narco guerrilla (las FARC), y paramilitares. Un negocio que creció en la medida que el conflicto político y la debilidad estatal permitieron un cierto estado de inestabilidad y descontrol en la selva colombiana. Oportunidad que surgía no solo de las condiciones para el cultivo y procesamiento de

estupefacientes, sino además de una larga guerra civil, un permanente bandidaje, y la ausencia funcional o territorial del Estado.

En ese periodo de aprendizaje, la cocaína vino a desplazar a la marihuana (Arango y Child, 1984), los mexicanos y colombianos buscaron en Chile la provisión de los precursores químicos y el espacio para establecer laboratorios en el desierto para procesar el producto peruano o boliviano. En esa breve etapa, el papel de los chilenos fue importante porque internacionalizaron y dieron carácter empresarial a los envíos (Madge, 2002; Gootenberg, 2008; Ortiz, 2013). Estos narcotraficantes chilenos dominaron el tráfico de cocaína a larga distancia durante los años 50 y 60 y fueron un eslabón y un modelo para los colombianos, no sólo circunscribiendo sus actividades al tráfico de drogas, sino también expandiéndose hacia redes de prostitución, vinculadas a la trata de personas.

Durante este periodo, pese la invisibilidad del problema de la trata, en distintos territorios de Latinoamérica, comenzaron a generarse corredores geográficos especializados en el tráfico de personas donde operaban mafias con la complicidad de las autoridades. Así, por ejemplo, la Corporación Espacios de Mujer (2011) señala que en los años 40' las víctimas eran mujeres captadas y enviadas como prostitutas a las Antillas Holandesas; durante los años 70, el principal destino de estas mujeres explotadas se convirtió en los países europeos, convirtiéndose en un fenómeno en aumento, siendo en los años 80' cuando los discursos sobre la trata de mujeres con fines de explotación sexual volvieron a tomar fuerza entre distintos sectores nacionales y supranacionales; debido entre otras razones, al incremento de la migración femenina transnacional, cayendo en desuso la antigua definición de trata de blancas «por no corresponder ya a las realidades de desplazamiento y comercio de personas y tampoco a la naturaleza y dimensiones de los abusos inherentes a este flagelo» (IOM, 2006, p.9).

De esta manera, el crimen organizado crece atraído por los abundantes beneficios, y sus manifestaciones sufren transformaciones debido a la necesidad de satisfacer una permanente y creciente demanda de bienes, servicios y actividades, pese al hecho de que estén prohibidos o bajo una estricta regularización. Para (Serrano, 2005, p. 32) esto da origen al fenómeno de transnacionalización, y por tanto «que las normas de prohibición globales tiendan a apuntar precisamente a aquellos reductos en los que se incuban actividades criminales que trascienden fronteras».

Lo anterior lleva a plantear entonces, que muchas de las actividades ilícitas que hoy se definen como crimen organizado siempre han existido a pesar de estar prohibidas. Sin embargo, como indica González (2008) a diferencia de la época colonial, hoy el contrabando no es un motor de desarrollo, ni de modernización para los países latinoamericanos puesto que una vez que ingresan a un país las mercancías ilegales y son repartidas hacia el exterior, se da comienzo a una larga cadena de hechos criminales, tales como el soborno y la extorsión. Así, del primitivismo social del crimen organizado que compartía espacio con una funcionalidad económica, como una forma rudimentaria de acumulación del capital y política, como una forma arcaica de rebelión frente a las clases oligarcas, evoluciona al alero de un contexto socioeconómico que serían el Estado liberal, la economía de mercado y las sociedades modernas (Resa, 2005).

Por tanto, coincidimos con Andreas (2005), cuando postula que lo que realmente ha cambiado son: las mercancías objeto de estas actividades ilícitas; las nuevas rutas y métodos de transporte; la estructura y ubicación de las organizaciones criminales; la naturaleza y el grado de la demanda de consumo; el contenido de las leyes estatales, y su intensidad y forma de ejecución. Ejemplo de ello, es que las rutas del narcotráfico se flexibilizan al tratar de evitar las labores de interdicción que se multiplicaron desde principio de la década de los 80s. En consecuencia, «se mueven las rutas americanas del contrabando yendo del Caribe al territorio mexicano y regresando al Atlántico, al mar Caribe y al Pacífico, dejando secuelas de corrupción, crimen, violencia y más consumidores locales» (Vélez, 2002, p. 31).

Además, las políticas prohibitivas han demostrado que la estructura y organización del crimen organizado varían dependiendo, no sólo de su naturaleza predatoria, sino también en la relación con el tipo de grado de imposición de la ley. Para Resa (2005) que las actividades del crimen organizado sean declaradas ilícitas y que exista una autoridad con interés y capacidad para reprimir dichas actividades es una decisión exógena a sus participaciones, que no depende tanto de la naturaleza de las transacciones como de que, en un determinado momento y lugar, dicha actividad haya sido declarada delictiva.

En esas condiciones, durante «siglo XX corto» las organizaciones criminales tomaron la oportunidad para procesar y enlazar con mercados externos y convertir esta actividad *ilegalizada*, en un negocio transnacional

como lo conocemos hoy en día, y su evolución se desarrolló al alero de la limitada capacidad de los Estados latinoamericanos de ejercer una dominación social extendida a toda la sociedad (Míguez, Misse e Isla, 2015).

### **3. EL CRIMEN ORGANIZADO Y SUS MANIFESTACIONES EN EL ESCENARIO DE LA POST GUERRA FRÍA**

En los últimos años de la década de los 80, se desarrollaron una rápida sucesión de acontecimientos históricos, que cambiaron la realidad geopolítica mundial (González, 2013) y marcaron el término de una época de la historia del mundo para comenzar otra nueva, que Castells (1997) denomina «era de la infomación», producto de una serie de procesos interrelacionales. Esta nueva era, como señala Traverso (2012, p.11) «lejos de inscribirse en la continuidad de una temporalidad lineal, indica un umbral, un *momentum*, que cierra una época para abrir una nueva». Por tanto, correspondería a una discontinuidad que no sería otra cosa que una ruptura estructural que da origen a una nueva etapa, pero que ciertamente el «siglo XX corto» será el que le de forma.

Desde finales de los años 80s ningún rincón de la tierra, por alejado que se encontrase, dejó de verse afectado por lo que ocurría en el resto del mundo, lo que evidentemente rompió el *status quo* imperante, «en que las decisiones y movimientos se generaban en el centro del sistema y se esparcían en onda hacia el resto del mundo en un esquema regular en el que no correspondía una reversibilidad de esa misma onda» (Ortiz, 2004, p. 156). Así, el fin de esta época fue presenciado, literalmente hablando, por la mayoría de la humanidad y a ello contribuyó el fenómeno de la globalización, entendida como la apertura de las sociedades, las economías y las tecnologías (Maryann, 2000).

Esta nueva época, marcada por la dinámica de creciente interdependencia y globalización, trajo consigo también una gran inseguridad, una crisis permanente y una ausencia de cualquier tipo de *status quo*, lo que se tradujo en la poca claridad, sobre la naturaleza de los actores de la escena internacional, y sobre la naturaleza de los peligros que enfrentaba el mundo (Hobsbawm, 1998). Así, por ejemplo, se introducen los conceptos de «sociedad del riesgo» de Beck (1998), que daba cuenta de una ruptura en el proceso histórico de la modernización, en donde la seguridad pasó a ser la principal víctima de la sociedad del riesgo global. O el de

«inseguridad social» de Castel (2006) que vincula la inseguridad moderna con una obsesiva manía ligada a la búsqueda incesante de seguridad en un mundo social interrelacionado, y el de «modernidad líquida» de Bauman (2008) como responsable de la escalada constante de temor de las sociedades industriales.

Esto es el reflejo que este proceso histórico trajo aparejado el surgimiento de nuevos actores, papeles y recursos, reglas desconocidas, contradicciones y conflictos nuevos (Beck, 2004), que involucraban el empleo de la violencia en formas alternativas a la tradicional. Así, los conflictos armados interestatales librados a través de ejércitos regulares (Kaldor, 2003), dan paso a una nueva fisonomía que Van Creveld (1991) denominó conflictos de baja intensidad, que comenzaron a proyectar su violencia más allá de los límites que hasta entonces tuvo el campo de batalla.

En consecuencia, la globalización como principal fenómeno del escenario internacional de la post Guerra Fría desata fuerzas que impactan a los Estados Latinoamericanos, con una intensidad y rapidez sin antecedentes en la historia mundial (Griffiths, 2007), y su dinámica propició ciertas condiciones para la transformación, expansión y transnacionalización del crimen organizado a partir de los años 90s.

En este sentido es importante señalar que más que el subdesarrollo de los países latinoamericanos, el crimen organizado desde los años 90 es producto de la globalización y la apertura de los mercados. Por supuesto que también contribuyeron el atraso de amplias zonas rurales, su falta de comunicación y la ausencia del Estado, las estructuras económicas que al tener amplios sectores informales fueron proclives a desarrollar estructuras paralelas ilícitas, la demanda de cocaína en Estados Unidos y Europa, así como los amplios mercados de armas ilegales que alimentaron al narcotráfico y la violencia social (Benítez, 2009).

El crimen organizado como amenaza transnacional sustituyó al comunismo entre las prioridades de las agendas de Seguridad de los organismos de seguridad (Resa, 2005) y Latinoamérica, lejos de dejar de ser el campo de batalla entre las superpotencias en el mundo bipolar de la Guerra Fría, el énfasis en la agenda político-militar fue trasladado a los países de la periferia «mediante la transferencia de armas y apoyo a grupos o gobiernos solidarios con los intereses de las superpotencias, se promovió su

rivalidad a través de la explotación de los conflictos existentes en los países del tercer mundo» (Salazar, 2002, p.39).

A juicio de Arquilla y Ronfeldt (2003) el crimen organizado en la post Guerra Fría sufrió la transformación de sus características por dos razones. Primero, porque se fortaleció la forma de organización en red, lo que supuso un traspaso de poder hacia actores no estatales capaces de organizarse en redes formadas por múltiples organizaciones y, segundo, porque según el avance de la revolución tecnológica, la gestión y sus resultados dependieron cada vez más de la información y la comunicación.

Como consecuencia, el Estado sufre la erosión de la autonomía y el monopolio de la violencia sufre la erosión de la privatización, producto del creciente crimen organizado. Las actividades delictivas y organizaciones criminales se hicieron globales e informacionales, proporcionando los medios para la estimulación de la hiperactividad mental y el deseo prohibido, junto con toda forma de comercio ilícito demandada por la sociedad, desde el armamento sofisticado hasta el tráfico de personas (Castells, 1999b).

Por tanto, con el término de la Guerra Fría no desaparecen dichas organizaciones criminales, sino que se transforman y evolucionan en las nuevas redes globales; es más, la clave del éxito y expansión del crimen organizado en los años noventa es la flexibilidad y versatilidad de su organización, siendo la interconexión su forma de operación, tanto interna, en cada organización criminal, como en relación con otros grupos locales autónomos.

Naím (2005) postula que los contrabandistas globales están cambiando el mundo y dicha apreciación no está alejada de la realidad, puesto que desde la década de los 90' el crimen organizado no sólo experimentó un aumento cuantitativo, sino que debido a su capacidad de operar transnacionalmente se convirtió en una poderosa fuerza política. Es más, ha provocado una fuerte contradicción ya que por un lado «las fuerzas que impulsan el auge económico y político de las redes mundiales de contrabandistas son las mismas que motorizan la globalización» y por otro, «los cambios de la década de los 90' no sólo potenciaron la delincuencia, al mismo tiempo debilitaron a los organismos encargados de combatirlos» (Naím, 2005, p. 29).

Lo anterior da cuenta del tránsito hacia un nuevo tipo de orden internacional, en donde el crimen organizado ha traspasado sus límites históricos y los grupos criminales no han perdido el tiempo en sacar partido de la economía mundializada actual, del aumento en el consumo de drogas, la fácil adquisición de armas de fuego, el uso de sistemas modernos de comunicación y bancarios con fines delictivos, la presencia de fronteras porosas, la debilidad del sistema de justicia criminal y los altos niveles de corrupción.

#### ***4.1 Manifestaciones del crimen organizado***

Para Salazar (2002) al mismo tiempo que terminaba la Guerra Fría, la criminalidad organizada desbordada en el continente y se convirtió en la principal amenaza a la seguridad de muchos países latinoamericanos y los criminales se vieron beneficiados de las nuevas tendencias y fenómenos que surgieron después de la Guerra Fría.

En el caso de Latinoamérica las formas en que se manifiesta el crimen organizado develan ciertas particularidades que son producto de las transformaciones sociohistóricas vividas desde los años 90'. Estas manifestaciones se modifican, desaparecen y reinventan con la evolución de los movimientos globales, la mejora de las comunicaciones y el desarrollo tecnológico (Giménez-Salinas, 2012). Algunas de ellas coinciden en parte con lo que Naím (2003) ha denominado las «cinco guerras de la globalización»: tráfico de drogas, tráfico de armas, contrabando, tráfico de personas y lavado de dinero. Sin embargo, estas cinco manifestaciones no se presentan con igual fuerza en Latinoamérica y por ejemplo, el narcotráfico aparece como primera prioridad en todas las subregiones latinoamericanas (Rojas, 2005).

##### ***4.1.1 Narcotráfico***

En Latinoamérica, el tráfico de drogas es la principal manifestación de la criminalidad organizada. En esta región, Bolivia, Perú y Colombia producen el 100 % de la cocaína que se consume a nivel mundial (Troncoso, 2017), y es a partir del tráfico de drogas que se potencian directa o indirectamente el comercio ilegal de armas, la industria del secuestro, el contrabando, la corrupción, lavado de dinero y otros ilícitos (Bartolomé, 2009). Por tanto, el fenómeno del narcotráfico es uno de los problemas más relevantes en el escenario de la historia reciente de Latinoamérica.

El narcotráfico latinoamericano se distingue por emerger con gran fuerza en el marco socioeconómico y político de la región en la década de los ochenta, y desde ahí ha sufrido importantes cambios en tamaño, valor y organización, pero como hemos esbozado en páginas anteriores el narcotráfico tuvo una dimensión transnacional desde el comienzo, que estuvo determinada en parte por su vinculación con la sociedad y la política. Para Serrano y Toro (2005, p. 237) en la mayoría de los casos el crecimiento de estos mercados fue inseparable del tejido social y de las políticas locales puesto que los intereses de los órganos centrales encargados de la legalidad y de los narcotraficantes convergían claramente y en consecuencia, «las organizaciones pudieron desarrollarse de acuerdo con modelos relativamente pacíficos y estables».

Así, desde principios de los 90' la escala de las operaciones cambió y, evidentemente las ganancias por la participación de la droga. A ello contribuyó además las políticas orientadas a la exportación y la gradual recuperación de la economía en los principales países productores de cocaína. Hacia 1990 Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador abastecían de cocaína, marihuana y heroína, sobre todo al mercado estadounidense y europeo. Además, Guatemala y México producían opio, este último también exportaba metanfetaminas y anfetaminas. (Labrousse, 1993).

De 197.200 toneladas de drogas producidas en Latinoamérica el año 1986, aumenta el año 1990 a 1.193.762, es decir en cinco años se evidencia un crecimiento de más del 600%. Esta dinámica también se refleja en los decomisos a nivel mundial. Desde 1990 al año 2000 aumenta de 14.000 millones a 26.000 millones de dosis, siendo Latinoamérica en donde los decomisos de cocaína alcanzan su mayor valor (ONU, 2002). Entre los factores que contribuyen a explicar los cambios en el mercado de las drogas a partir de los años 90' se encuentra la persistente demanda de la droga y los cambios en los tipos y niveles de aplicación de la ley. Los narcotraficantes tuvieron que adaptarse y transformarse, frente al incremento de políticas prohibitivas, tanto en los modos de producción, de rutas como de transporte, y reconsiderar sus nexos con las autoridades judiciales y políticas (Serrano y Toro, 2005).

#### ***4.1.2 Tráfico de armas***

El tráfico de armas es una manifestación del crimen organizado que tiene un estrecho vínculo con el narcotráfico, puesto que este, fue en gran parte

desde los 80', la fuente de financiamiento para la adquisición de armas para la protección personal de las organizaciones criminales (Rodríguez, 2007), así como también para movimientos armados en Perú, Colombia y México (Serrano y Toro, 2005). Pero también, mantiene un vínculo con otras manifestaciones como la trata de personas o el contrabando de mercancías.

Con el fin de la Guerra Fría, el negocio del comercio legal de armas cambió notablemente, y en la producción y venta de armas y municiones participaron una gran diversidad de actores estatales y no estatales. Para Godnick y Bustamante (2013, p. 280) algunos países latinoamericanos fabricaban armas y municiones únicamente para el consumo doméstico, «pero la actividad criminal pudo lograr el cruce de fronteras, constituyéndose así en un tráfico ilícito» que pueden ser utilizadas también como forma de pago, siendo el cambio de drogas por armas uno de los más comunes.

Entre los factores que explican la proliferación del tráfico ilícito en los 90 se encuentran: 1) el excedente de armas pequeñas de conflictos armados durante la Guerra Fría, puesto que el acento de las políticas globales estaba puesto en armas grandes, lo que llevó a su invisibilización (Alvarez, 2016); 2) los remanentes de armas en circulación producto de los procesos de pacificación de Nicaragua, El Salvador y Guatemala; 3) la dinámica de la globalización que generó un incremento del comercio internacional y movimientos transnacionales en las fronteras de los Estados haciendo de éstas débiles, porosas y permeables (Ruiz, 2016), facilitado por la libre producción y circulación de armamento, que frente a la capacidad económica de los grupos armados ilegales, contribuyeron al incremento del fenómeno (Rodríguez, 2007).

Fleitas (2008) al analizar la evolución de las importaciones y exportaciones de armas y municiones en Latinoamérica entre los años 1994 y 2006 llega a la conclusión que ha existido un incremento de las exportaciones latinoamericanas potenciado por una nueva dinámica de comercio, y que desde países latinoamericanos productores de armas (Brasil, México y Argentina), se efectuaron exportaciones a países con serios conflictos, donde se vulneraban sistemáticamente los derechos humanos; y que países latinoamericanos no productores de armas (Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Panamá y Uruguay) las estarían reexportando. Cuantitativamente esto se traduce en que en dicho periodo se exportaron USD 1.497 millones y se

importaron USD 2.347 millones de armas y municiones en Latinoamérica y las exportaciones e importaciones latinoamericanas crecieron un 50% y un 16%, respectivamente.

Para Rodríguez (2007) la facilidad para adquirir armas, promueve el tráfico legal, pero también un mercado negro que ha permitido el ingreso a los países latinoamericanos de un número elevado de armas de diferentes tipos que alimenta al crimen organizado facilitado por: legislación flexible en algunos países, posición geográfica estratégica, escaso control en las fronteras, corrupción de algunos funcionarios, ganancias exorbitantes, falta de control del arsenal militar oficial y las condiciones sociales de algunos países donde el desempleo alcanza niveles preocupantes.

Así, estas armas, terminan en manos del crimen organizado distribuyéndolas normalmente al por menor entre organizaciones de un mismo lugar y, con el paso del tiempo comienzan a distribuirse y dispersarse entre otras organizaciones y países (Berges, 2011). La gran dispersión de armas livianas y su estrecho vínculo con otros fenómenos de naturaleza transnacional relevan un cambio en las formas de expresión de violencia y un incremento en los homicidios y asesinatos a nivel global, que para el caso de Latinoamérica la tasa de homicidios aumentó en un 80% en donde el uso de armas de fuego era un patrón común (Álvarez, 2016). Esta problemática genera un cambio de paradigma y las armas livianas ingresaron en la agenda internacional, a mediados de los 90'.

Indudablemente que este era un proceso que se venía gestando décadas antes, pero a partir de los 90' se incrementó y el narcotráfico potenció la proliferación del tráfico ilícito de armas, y por consiguiente potenció la violencia en Latinoamérica, que no tiene sólo como protagonistas actores no estatales, sino que también a actores estatales, que «de hecho, carecen del mismo grado del tradicional monopolio del uso de la fuerza» (Der Ghougassian, 2000, p. 2). Para Dreyfus (2005) esta situación se agrava tras el término de la realidad bipolar, por la sobrepoblación de zonas urbanas que se da en contextos de exclusión social, concentración de bajos de ingresos y altos índices de desempleo, lo que incentiva el ingreso de capas de población cada vez más jóvenes a actividades criminales, que refuerzan el ciclo de violencia.

### ***4.1.3 Contrabando***

Para Andreas (2005) el crimen organizado en la forma de contrabando ha existido desde que se impulsaron controles sobre el intercambio económico a través de las fronteras. Las fronteras nacionales constituyen una ventaja para los criminales del mismo modo que representan un obstáculo para las fuerzas del orden. De esta forma, postula Naím (2005):

las fronteras crean oportunidades de obtener beneficios para las redes de contrabandistas a la vez que debilitan a los Estados-nación al limitar su capacidad las embestidas de las redes globales que dañan a sus economías corrompen a sus policías y socavan sus instituciones (Naím,2005, p. 24)

Para Fuentes (2008), el proceso de globalización se ha expresado con mayor fuerza y crudeza en los espacios alejados de los grandes centros urbanos, donde el alcance del Estado parece más débil y precario. En cuanto a esto, González (2008, p. 10), postula que las zonas de frontera, desde la época colonial, han servido como lugares de importación, exportación e intercambio ilegal de mercancías , «generado en buena medida por la existencia de aranceles y otras restricciones al comercio así mismo, la ausencia de controles legales y sociales al comportamiento ha constituido un hecho paradójico en términos históricos».

En este sentido, la Triple Frontera entre Paraguay Argentina y Brasil ha sido considerada como una de las zonas más problemáticas del hemisferio (Bartolomé, 2002), y que replican este carácter conflictivo a la Triple Frontera Andina entre Chile, Perú y Bolivia con epicentro en la Zona Franca de Iquique.

Si bien el auge de La Triple Frontera entre Paraguay Argentina y Brasil comenzó en la década del 70, en el escenario de la Post Guerra Fría ha incrementado su importancia y peligrosidad, llegando a ser catalogada por Bello (2013, p. 101) como un "polo de atracción de actividades ilícitas" o por Dreyfus (2005, p.19) como un «espacio de inseguridad» y un punto en el que convergen actores individuales y organizaciones delictivas locales y transnacionales. Para Bartolomé (2002) las actividades criminales son diversas, aunque parecen concentrarse mayoritariamente en el contrabando y la falsificación, siendo su epicentro la Ciudad del Este. Las actividades ilícitas y posterior contrabando están vinculadas a cigarrillos brasileños, piratería ilegal de música e imágenes y principalmente contrabando de

autos robados en Argentina que en su mayoría son enviados a Bolivia, Paraguay y Ciudad del Este.

Para Dreyfus (2005) el contrabando de todo tipo de bienes y la copia y venta pirata de productos profundiza todavía mucho más el problema de la gran economía informal. Los distintos métodos delictivos obedecen a una lógica de retroalimentación, en donde «el contrabando y el lavado de dinero se destacan por ser aquellos que le brindan facilidades a los grupos criminales para poder aumentar sus otras acciones delictivas» (Marín, 2015, p. 21). Vale decir, el tráfico de armas o de drogas encuentran facilidades en el contrabando para poder utilizar las mismas rutas para transportar dinero o mercancías ilícitas.

Por otra parte, en la Triple Frontera Andina el contrabando adquiere importancia debido en parte a que los productos de contrabando poseen menores precios. Chavarría et al. (2002) sostienen que el contrabando en Puno y Tacna representa el 73,4% de todo el Perú y no es extraño ya que el contrabando desde Chile a Perú es de larga data y se sistematiza al amparo de la Zona Franca de Iquique (1975) y llega a su máximo auge entre los años 1997 y 2000 al concentrar productos de muy bajo costo que estaban libres de aranceles e impuestos y por tanto los productos elaborados en esta zona franca llegaban a Perú y Bolivia por medio de contrabando debido a la alta demanda frente a los altos precios de los productos peruanos y bolivianos (Novak y Namihás, 2014).

La creación de la Zona Franca de Tacna (2002) fue un intento por evitar este contrabando, pero generó solo un cambio en la ruta de ingreso de este contrabando a Perú, el cual ahora incluyó a Bolivia, a través de la frontera de Puno. La instalación de zonas francas, como es el caso de Iquique y Tacna, han potenciado las capacidades de los actores no estatales en lo referido a actividades de contrabando, además, de proveer condiciones para el financiamiento de actividades terroristas, tal como se observó en el año 2001 cuando comenzó una investigación para establecer los vínculos de comerciantes de empresas que operaban en la Zona Franca de Iquique, y que desarrollaban operaciones de blanqueo de dineros que financiarían a la organización terrorista Hezbolá (Troncoso, 2016).

En ambos casos se demuestra la insuficiencia del legado cultural de la Guerra Fría para comprender amenazas asimétricas protagonizadas por actores no estatales, expresadas en términos transnacionales y asociadas a

poderes diferentes al militar (Bartolomé, 2002). Y en definitiva durante la década de 1990, los contrabandistas se hicieron más internacionales, más ricos y políticamente más influyentes (Naím, 2005).

#### ***4.1.4 Trata de personas***

Como hemos señalado en páginas anteriores, la trata de personas es un fenómeno antiguo con nombre nuevo, altamente lucrativo que se sitúa, junto al tráfico de personas y armas, como las principales economías criminales más rentable del planeta por debajo del tráfico de drogas (Pontón, 2014). Para García (2014) la trata es una cuestión que subyace a la cultura latinoamericana y se seguirá reproduciendo sobre todo porque, por un lado, tiene que ver con la demanda y el consumo; y, por otro lado, reviste un problema de invisibilidad puesto que debido a su naturaleza clandestina resulta difícil la detección y la documentación de casos y, por consiguiente, acceder a información que indique con precisión el número total de víctimas de la trata (Troncoso, 2016).

Desde finales de la década de los 80 y principios de los 90 se evidencia un mayor crecimiento de personas tratadas en Latinoamérica. Existen múltiples factores que contribuyen a esta proliferación. Uno de ellos es la globalización, que facilitó las comunicaciones y el acceso a la información, creando nuevas dimensiones a los patrones y estructuras de operación de la trata. Estas nuevas estructuras han crecido al alero de exclusión social y económica (García, 2014), a lo que se suman otros factores tales como la pobreza, la desigualdad, condiciones de trabajo injustas (IOM, 2006). Sumado a esto, la trata de personas se ha visto influida por la transformación en la cotidianidad de las fronteras sudamericanas, devenidas del intenso intercambio de flujos comerciales, que se convierten en brechas que son aprovechadas por grupos criminales transnacionales.

Para Barvinsk (2014) los factores explicativos de las fases criminales de la trata de personas tiene una clara relación de aspectos económicos, sociales y políticos. La vulnerabilidad económica, relacionada con la miseria y el desempleo estaría asociada a la fase de captación; la vulnerabilidad social, en donde las actividades criminales adquieren tal cotidianeidad que acaban por difuminar los límites entre la rectitud y la transgresión, con la fase de explotación; y la vulnerabilidad política, entendida como la corrupción endémica, dentro de la fase de tránsito.

En muchos casos la vulnerabilidad económica obliga a la migración, que puede resultar en trata para la explotación sexual y laboral (GAATW, 2010). Le Goff & Lothar (2011) postulan que la relación entre la migración y la trata de personas se presenta de manera recurrente porque algunos elementos de la migración convergen en el proceso de la trata. La migración se convierte en una herramienta para las personas que anhelan encontrar mejores condiciones de vida fuera de su lugar de origen o de residencia; sin embargo, estas aspiraciones son aprovechadas por las redes de trata para reclutar y exponer a estas personas a condiciones de esclavitud, ya sea en lugares de tránsito o destino.

En efecto, en la región los tratantes típicamente trasladan a sus víctimas dentro del mismo país o hacia otros países; este desarraigo es un elemento importante que ayuda a los grupos criminales en su coacción y control de las víctimas de trata durante la etapa de explotación (Pontón, 2014). Como postula Villalpando (2011) el crimen organizado transnacional ha dado un nuevo relieve a este delito mediante la creación de una suerte de red de cómplices que operan en el reclutamiento, donde:

se aplica un capital significativo, utilización de una tecnología de avanzada, transporte rápido y, por supuesto, la corrupción a todo nivel. Si bien la mayor parte de las víctimas proceden de los países menos desarrollados no ocurre en todos, sino en aquéllos en que opera la criminalidad organizada (Villalpando, 2011, p. 23).

Así, desde la década de los 90, Latinoamérica se destaca por ser una zona donde existe explotación sexual de mujeres y niñas o adolescentes, que durante las últimas décadas ha experimentado un auge en la industria del turismo sexual en varios países, con alto poder adquisitivo (Pontón, 2014). Lo que da cuenta de que el crimen organizado en Latinoamérica ha evolucionado y transformado, por la incidencia de la globalización, la liberación de los mercados y las transformaciones sociohistóricas que se suscitaron. Dando forma a una amenaza transnacional que no respeta fronteras estatales, que diversifica su accionar delictivo en múltiples direcciones y que las actividades delictivas que desarrolla están en constante interacción, operando como verdaderas redes globales y descentralizadas (Bartolomé, 2006).

## CONCLUSIÓN

No hay duda de que el crimen organizado en Latinoamérica a partir de los años 90 ha adquirido una nueva jerarquía dentro de la Seguridad Internacional, en comparación con épocas anteriores. Este nuevo status no puede ser comprendido fuera de las condiciones sociohistóricas suscitadas en Latinoamérica que se configuran como el telón de fondo para comprender su origen, evolución y transformación, en el marco la revolución de las tecnologías de la información y el consiguiente proceso de globalización.

El crimen organizado en Latinoamérica presenta un derrotero muy particular, que nace del contrabando para mezclarse con la droga, el tráfico de armas y personas. Indudablemente la influencia de Estados Unidos en los albores del siglo XX, y luego en los años 60' como un gran mercado de consumo drogas, contribuyó a la evolución e internacionalización de actividades ilícitas. Al sur de Rio Grande, el crimen organizado se consolidó y gracias a su diáspora se expande y conecta sus actividades delictivas con otros países, grupos y escenarios, siendo el de la post Guerra Fría, donde se configuran las principales transformaciones.

La globalización, como una transformación histórica y la apertura de los mercados, originó las condiciones para el aumento y la expansión de las actividades del crimen organizado en Latinoamérica, que se vieron potenciados por factores tales como la desigualdad, exclusión y marginación de una parte importante de la sociedad; surgimiento de subgrupos culturales cohesivos que desarrollan reglas explícitas o tácitas para regular las relaciones o las transacciones; surgimiento de espacios desregulados que por un lado potencian la segregación social y por otro, se convierten en grietas y áreas grises de la sociedad que aprovechan los grupos criminales.

Desde los años 90 el fenómeno de lo ilegal e ilícito avanzó a mayor velocidad. A la par, la apertura de las economías –y por ende de las fronteras- favoreció el crecimiento de los negocios ilícitos tales como el narcotráfico, la trata y tráfico de personas, el contrabando de armas y el movimiento de capitales provenientes de actividades ilícitas y los altos niveles de violencia que conlleva. Situación que da cuenta de su transformación, vinculada a la flexibilidad y versatilidad de su organización.

Lo anterior evidencia riesgos, amenazas y desafíos renovados para los Estados latinoamericanos, frente a una amenaza de naturaleza transnacional y que llevó desde mediados de los noventa, a que se lo considerase entre los principales desafíos a la seguridad<sup>5</sup>. De manera tal que se modificaron las prioridades de las agendas, elevando al crimen organizado a una nueva jerarquía dentro de la Seguridad Internacional, transformándose en una de las amenazas transnacionales más peligrosas de la post Guerra Fría.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ, C. (2016). Armas pequeñas y países pequeños: armas de fuego en la agenda de seguridad internacional, *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (55), pp. 139-159.
- ANDREAS, P. (2005). Crimen transnacional y globalización económica. En Berdal, M. y Serrano, M. (Comp.). *Crimen organizado transnacional y seguridad internacional. Cambio y continuidad*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 62-85.
- ARANGO, M. y CHILD, J. (1984) *Narcotráfico, imperio de la cocaína*. Medellín: Vieco.
- ARQUILLA, J. y RONFELDT, D. (2003). *Redes y guerras en red. El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*. Madrid: Editorial Alianza.
- ATEHORTÚA, A. y ROJA, D. (2008) El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos, *Historia y Espacio*, (31), pp. 1- 27.
- BARTOLOMÉ, M. (2002). La Triple Frontera: Principal foco de inseguridad en el Cono Sur Americano, *Military Review*, 82 (4), pp. 61-74.
- (2006). *La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Wesfalia y Clausewitz*. Santiago: ANEPE.
- (2007). Presente y futuro de la globalización económica en América Latina. En Contreras Polgatti, Arturo; Demarest, Geoffrey y Gaete, José (ed.). *Globalización, Fenómenos transnacionales y Seguridad Hemisférica*. Santiago: Instituto Histórico de Chile, pp. 103-132.
- (2009). Situación del crimen organizado en Latinoamérica , *Ágora Internacional*, 4 (10), pp. 16 -20.

---

<sup>5</sup> A mediados de la década de los años 90' el Grupo de los Siete países más industrializados reunidos en Nápoles incluye al crimen organizado entre los desafíos a la seguridad, en particular por el blanqueo de dinero, y por la utilización de procedimientos ilícitos para tomar el control de empresas legales (Cumbre G7, 1994).

- BARVINSK, G. (2014). La trata de mujeres con fines de Explotación Sexual en la Región de la Triple Frontera, *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (14), pp. 68-78.
- BAUMAN, Z. (2008). *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*. Madrid: Paidós.
- (2011). *La globalización. Consecuencias humanas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BECK, U. (2004). *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*. Barcelona: Paidós.
- BELLO, D. (2013). La Triple Frontera como polo de atracción de actividades ilícitas: Condiciones endógenas institucionales e ilegalidad, *Atenea* (508), pp. 101-120.
- BENÍTEZ, R. (2009). *La nueva seguridad regional: Amenazas irregulares, crimen organizado y narcotráfico en México y América Central*. Madrid: FRIDE.
- BERGES, O. (2011). Estudio de las actividades ilegales en el transporte marítimo. *Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya*.
- BETANCOUR, D. (2005). Organizaciones de tipo mafioso del Valle del Cauca: 1975-1995 En Castro, C. *En torno a la violencia en Colombia: Una propuesta interdisciplinaria*. Colombia: Programa Editorial Universidad del Valle, pp.84-124.
- BRAUDEL, F. (1970). *La Historia y las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- BRUCET, L. (2007). *El crimen organizado. Origen, evolución, situación y configuración de la delincuencia organizada en México*. México: Porrúa.
- CASTEL, R. (2006). *La Inseguridad Social: ¿Qué es estar Protegido ?* Buenos Aires: Manantial.
- CASTELLS, M. (1999a). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Volumen I: La sociedad red*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- (1999b). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Volumen III: Fin del milenio*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- CHAVARÍA, C. Et al. (2012). Contrabando: importancia en la región trinacional frente a la estructura espacial, *Espacio y Desarrollo*, (24), pp. 75-88.
- CONTRERAS, O. (2010). La evolución del narcotráfico en México.  
Recuperado de  
<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilassa/2010/velasco.pdf>
- CORPORACIÓN ESPACIOS DE MUJER (2011). Colombia y la trata de mujeres. Medellín: Corporación Espacios de Mujer.
- DER GHOUGASSIAN, K. (2000). *Pequeñas pero peligrosas. La proliferación de las armas livianas y las políticas de control en el cono sur*. Entrecaminos 2000: New Ideas to a New Millenium. Latin America in the XXI Century, Center for Latin American Studies, School of Foreign Service, Georgetown University.

- DREYFUS, P. (2005). *Agenda de Seguridad en el MERCOSUR: La Triple Frontera como «espacio de inseguridad regional»*. Río de Janeiro: Viva Rio/ISER.
- GAATW (2010). *Más allá de las Fronteras : Explorando los enlaces entre Trata, Globalización y Seguridad*. Nueva York: Serie de Documentos de Trabajo GAATW
- GARCÍA, D. (2014). En torno a la exclusión y la violencia: la trata de personas. *Vislumbres para el alcance de la paz, Nóesis*, 23 (46), pp. 188-222.
- GASCÓN, F. (2002). *Transformaciones sociales, redes y políticas de comunicación en Chile (1967-2001)*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- GIMÉNEZ-SALINAS, A. (2012). Introducción, En Ministerio de Defensa. *La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea*. Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, pp. 7-10.
- GODNICK, W. Y BUSTAMANTE, J. (2013). El tráfico de armas de fuego en América Latina y el Caribe : mitos, realidades y vacíos en la agenda internacional de investigación , En Niño , C. (ed.), *Anuario 2013 de la Seguridad Regional en América Latina y el C aribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung (FES), pp. 279-308.
- GONZÁLEZ, S. (2008). *Pasado y presente del contrabando en La Guajira. Aproximaciones al fenómeno de la ilegalidad en la región*. Bogotá: Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delitos.
- GONZÁLEZ, F. (2013). *En busca de respuestas: El liderazgo en tiempo de crisis*. Barcelona: Debate.
- GOOTENBERG, P. (2008). *Andean Cocaine: The Making of a Global Drug*. North Carolina: The University of North carolina Press.
- GRIFFITHS, J. (2007). *Evolución de las nociones de seguridad y defensa nacional en el continente americano: Análisis de los casos de EE. UU de A., Perú y Chile*. Santiago: Universidad de Santiago de Chile.
- (2009). Chile y los desafíos globales de seguridad, *NISCI Discussion Papers*, (21), pp. 14-26.
- FUENTES, C. (2008). Fronteras Calientes, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 8 (3), pp. 12-21.
- FLEITAS, D. (2008). *El Tráfico de Armas en Latinoamérica . Características y Problemas de las Exportaciones e Importaciones de Armas y Municiones entre 1994 y el 2006*. Buenos Aires: Asociación para Políticas Públicas.
- HOBSBAWM. E. (1998). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
- IOM (2006). *La Trata de personas. Aspectos básicos*. México, D.F.: Organización Internacional para las Migraciones
- KALDOR, M. (2001). *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets Editores.
- (2003). Haz la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad civil global En Castell,M y Serra, N. (edit.). *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*. Barcelona: Tusquets.

- LABROUSSE, A. (1993). *La droga, el dinero y las armas*. México: Ed. Siglo XXI.
- LE GOFF, H. Y LOTHAR, T. (2011). *La trata de personas en México. Diagnóstico sobre la asistencia a víctimas*. México DF.: Organización Internacional para las Migraciones.
- MADGE, T. (2002). *Polvo Blanco. Historia cultural de la cocaína*. España: Península.
- MARÍN, I. (2015). *La relación entre el crimen organizado transnacional en la triple frontera y la política exterior de seguridad de Brasil, Argentina y Paraguay entre 1996 y 2006*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
- MARTÍN-CABELLO, A. (2013). Sobre los orígenes de la globalización, *Revista de Ciencias Sociales*, 1 (1), pp. 7-20
- MARYANN, C. (2000). *Beyond Sovereignty: Issues for a Global Agenda*. New York: Bedford and St. Martin's.
- MELO, J. (2013) Historia del crimen, la prevención y en castigo, *Revista Historia 2.0*, (6), pp. 8-17.
- MÍGUEZ, D.; MISSE, M. E ISLA, A. (Comp.) (2005). *Estado y crimen organizado en América Latina*. Buenos Aires: Araucaria.
- (2015). Contingencias en las relaciones entre Estado, Gobierno y crimen organizado en América Latina En Míguez, D.; Misse, M. e Isla, A. (Comp.) *Estado y crimen organizado en América Latina* . Buenos Aires: Araucaria, pp. 11-28.
- NAÍM, M. (2005). *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy*. New York: Anchor Books.
- (2003). The Five Wars of Globalization, *Foreign Policy*, (134), pp. 28-37.
- NOVAK, F. Y NAMIHAS, S. (2014). *Cooperación en seguridad entre el Perú y sus vecinos. Amenazas no tradicionales*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- OLMOS, I. (1990). Contrabando y librecomercio en el Golfo de México y Mar del Sur, *Estudios de historia social y económica de América*, (6), pp. 55-63.
- ONU (2002). *Informe mundial sobre drogas. Volumen 1: análisis*. Viena: ONUDD.
- (2004a). *Resumen. Un mundo más seguro : la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*. Viena: ONU
- (2004b). *Un mundo más seguro : la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*. Viena: ONU.
- ORTÍZ, E. (2004). *El estudio de las Relaciones Internacionales*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- ORTÍZ, M. (2013) Orígenes y Desarrollo del Crimen Organizado en América Latina (1916-2013), *Política y Estrategia*, (121), pp. 119-150.

- PONTÓN, J. (2014). La trata de personas en América Latina: una problemática de asistencia e identificación, *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (14), pp. 135-138.
- RESA, C. (2005). *Narco-mex: Economía política y administración de empresas en la industria mexicana de las drogas*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- ROJAS, F. (2005). Ingovernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes, *Nueva Sociedad*, (198), pp. 56-73.
- RODRÍGUEZ, J. (2007). *Tráfico de armamento como factor desestabilizador de los países que forman parte de la comunidad andina*. Washington D.C: Colegio Interamericano de Defensa.
- RUIZ, F. (2016). *El tráfico de armas en América Latina . Dinámica regional de un problema de alcance global*. Bogotá: Universidad militar Nueva Granada.
- SALAZAR, A. (2002). *Seguridad nacional hoy. El reto de las democracias*. México D.F.: Nuevo Siglo Aguilar.
- STAFF, M. (2009). Recorrido histórico sobre la trata de personas. Recuperado de <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanálisis2/violenciasyderechoshumanos/staff.pdf>.
- SERRANO, M. (2005). Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: Cambio y continuidad En Berdal, M. Y Serrano, M. (Comp.). *Crimen organizado transnacional y seguridad internacional. Cambio y continuidad* . México: Fondo de Cultura Económica, pp. 27-61.
- SERRANO, M. Y TORO, M. (2005). Del narcotráfico al crimen organizado en América Latina. En Berdal, M. Y Serrano, M. (Comp.). *Crimen organizado transnacional y seguridad internacional. Cambio y continuidad* . México: Fondo de Cultura Económica, pp. 233-273.
- TRAVERSO, E. (2012). *La historia como campo de batalla: interpretar las violencias del siglo XX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- TRONCOSO, V. (2016). Una aproximación al crimen organizado en la triple frontera de Bolivia, Chile y Perú, *Debates Latinoamericanos*, 14 (29), pp. 1-20.
- (2017). El Narcotráfico y el desafío de la seguridad en la Triple Frontera Andina desde la perspectiva chilena, *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12 (1), pp. 103-130.
- UMBRÍA, L. (2016). Cuatro tesis sobre las economías ilícitas, *URVIO* (18), pp. 13-27.
- VAN CREVELD, M. (1991) *The Transformation of War*. New York: The Free Press.
- VELASCO, C. (2016). Armas pequeñas y países pequeños: armas de fuego en la agenda de seguridad internacional, *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (55), pp. 139-159.

- VÉLEZ, S. (2002). Globalización y narcotráfico: El dúo dinámico de la Posguerra Fría, *El Cotidiano*, 16 (100), pp. 28-41.
- VILLALPANDO, W. (2011). La esclavitud, el crimen que nunca desapareció . La trata de personas en la legislación internacional, *Invenio*, 14 (27), pp. 13-26.
- VRANCKX, A. (2009). *Rastreo de armas. Perspectivas sobre el control, tráfico y uso de armas ilegales en Colombia*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- WALDMANN, P. (1997). Cotidianización de la violencia: el ejemplo de Colombia, *Revista Análisis Político* (32), pp. 34-45.



# **DE LUCKY LUCIANO AL «CHAPO» GUZMÁN: LAS REDES CRIMINALES COMO ACTORES MALÉVOLOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

## **FROM LUCKY LUCIANO TO «CHAPO» GUZMÁN: CRIMINAL NETWORKS AS MALEVOLENT ACTORS OF INTERNATIONAL RELATIONS**

IVAN WITKER<sup>1</sup>

### **RESUMEN**

Los Estados, en tanto configuradores esenciales del sistema internacional, deben enfrentar de manera creciente a un nuevo tipo de actor -las redes criminales- considerado malévolo, o actor no estatal de carácter violento, que por su naturaleza agudiza los niveles de violencia en el sistema, lo que lleva a plantear la hipótesis que la globalización y sus efectos, especialmente las mejoras tecnológicas y de transportes, han provocado la expansión de las redes criminales, dotándolas de características nuevas, capaces de pensar en global, de maximizar su accionar delictivo traspasando fronteras y de crear grandes bases logísticas en todo el mundo.

**PALABRAS CLAVE:** crimen organizado – redes criminales – actores relaciones internacionales – actores no estatales violentos – actores malévolos.

---

<sup>1</sup> Cientista político, periodista por la Universidad de Chile, PhD por la Universidad Carlos IV, Praga, República Checa. Investigador asociado del Centro de Investigaciones Sociales del Ejército (CESIM) y profesor de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) y Universidad del Desarrollo. / Political Scientist, journalist from the Universidad de Chile. PhD by the Universidad Carlos IV, Praga, Czech Republic. Associated researcher at the Centro de Investigaciones Sociales del Ejército (CESIM) and Professor at the Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) and the Universidad del Desarrollo.

**ABSTRACT**

States as essential configurators of the international system are facing increasingly a new type of actor -criminal networks- considered to be malevolent, or non-state actor of a violent character, which by its nature sharpens levels of violence within the system. This paper states that globalization and its effects, especially technological and transport improvements, have led to the expansion of criminal networks, providing these malevolent actors with new characteristics, capable of both thinking globally and maximizing their criminal activity by crossing borders creating large logistic bases across the world.

**KEY WORDS:** organised crime – criminal networks – international relations’ actors – armed non-state actors – malevolent actors.

**1. REDES CRIMINALES, ACTORES MALÉVOLOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES O ACTORES NO ESTATALES DE CARÁCTER VIOLENTO**

Un concepto que ha recibido amplia atención en la producción intelectual sobre los asuntos internacionales es el de actor. En el ya clásico Diccionario de Relaciones Internacionales se escribe que «toda entidad que juega un papel identificable en las relaciones internacionales puede ser conceptualizado como actor. El Papa, el Secretario General de la ONU, la British Petroleum, Botswana y el FMI son actores. El concepto –continúa– es utilizado vastamente tanto por teóricos como *practitioners* de las relaciones internacionales (...) y aunque carece de precisión posee amplitud y flexibilidad (...) algunos autores sostienen que el sistema tiene que ser concebido a partir de la existencia de un modelo mixto de actores dado que la importancia relativa del actor Estado se ha ido reduciendo» (Evans, 1998, p. 5).

En tanto, Luis Pérez Gil opta por reflexionar sobre el concepto apoyándose en la óptica sociológica de Merle, indicando que se entiende por actor «toda autoridad, todo organismo, todo grupo e incluso, en el caso límite, toda persona capaz de desempeñar una función en el campo social; en nuestro caso en la escena internacional » (2002, p. 39). Pérez Gil otorga centralidad a la expresión de Merle desempeñar una función, la cual

significa la capacidad del actor para ejercer influencia en el sistema internacional con la finalidad de obtener objetivos propios.

Una discusión teórica acerca de lo que *es* una función puede, por cierto, extenderse *ad infinitum*. Y es que reconociendo que en los asuntos políticos siempre existe aquello que el general De Gaulle definía como una *fonction indéfinissable* para referirse a cuestiones complejas de establecer, nos parece pertinente centrarnos en lo que Merle (1995, p. 347) pone énfasis, es decir en que se trata de una función vinculada a la intención de ejercer influencia por los medios que estime conveniente.

Puesto en estos términos, el asunto de los actores en los asuntos internacionales permiten avanzar en la hipótesis que las redes criminales, sí lo son. Adquieren noción de *desempeñar una función*, y de *tener las capacidades para ejercer influencia*.

A nuestro entender, la centralidad de ambas incardina, por un lado, con la conciencia de grupo y la organización de un núcleo central al que se le pueden atribuir las decisiones colectivas, y, por otro, con el desempeño de su función tendiente a maximizar sus capacidades de influencia, misma que en determinado momento entra en colisión con los intereses de los Estados o perturba el vínculo pacífico entre los Estados.

Surge aquí el supuesto ontológico central del realismo que pone a los Estados como los actores principales. El argumento canónico de la disciplina –bajo criterios realistas– plantea que las características del sistema internacional puede explicarse por la distribución del poder, y ello ocurre principalmente a través de las estructuras estatales. Los actores del sistema internacional son, por definición, los Estados soberanos, westfalianos. Ello dado que el origen del sistema político internacional descansa en el vínculo de los Estados que interactúan en dicho sistema. Es decir, se plantea la implicancia y el vínculo esencial entre localización y ordenamiento espacial. Cuando son examinadas en clave estatocéntrica, aquel es el intersticio principal donde operan las redes criminales; es cuando se transforman en actores de las relaciones internacionales, malévolos, o bien no estatales de carácter violento.

Desde luego que todo grupo criminal siempre interactúa, de alguna manera, con aparatos del Estado, especialmente con policías, los servicios de inteligencia y poderes judiciales, pero hay numerosos casos, que van

desde Lucky Luciano en los años 30 y 40 hasta los carteles de la droga colombianos y mexicanos -por citar sólo algunos- que ofrecen circunstancias específicas que permiten a algunas de estas redes criminales aumentar sus capacidades, haciéndolas más complejas, en estructura organizacional y en planteamiento de objetivos, desarrollando habilidades que le permiten desempeñar funciones que van más allá de lo simplemente delictivo. Es su transformación en actores malévolos de las relaciones internacionales.

Con asertividad, Morales Moreno sostiene que «en un mundo que pareciera estar cada día más globalizado y transnacionalizado, resulta difícil suponer, acotar y fijar lo que los internacionalistas han concebido como el «entorno internacional», es decir, eso que va más allá de las fronteras territoriales del Estado, concebido como el «objeto» del estudio de las relaciones internacionales» (2016, p. 67). En este sentido, el aumento de capacidades y el salto cualitativo a desempeñar funciones, que van más allá de lo estrictamente delictivo, están en directa relación con la proliferación de los conflictos de carácter híbrido y asimétrico que están cubriendo parte del espectro de la conflictividad internacional.

Esta tendencia hacia la hibridez y la asimetría se observa en diversos puntos del planeta a medida que la Guerra Fría empieza a quedar definitivamente atrás, dejando de manifiesto dos problemas que se concatenan entre sí, el de fronteras difusas y el de Estados inconclusos.

Interesante contribución sobre este punto es el de *soberanía fragmentada* que introduce Wil Pansters (2017). Es decir cuando algunos Estados, producto de la nueva vorágine internacional quedan en estado de orfandad y muestran grietas en sus estructuras, lo que se traduce en una fragmentación del concepto de autoridad; en otras palabras, el abandono de espacios físicos y sociales, que son cubiertos por aquellas redes criminales mejor organizadas. La soberanía fragmentada es acelerada en una época que, como bien sostiene Morales Moreno, lo local tiene un impacto global y lo transnacional molda cada vez más la agenda de lo «nacional» o lo particular.

Lo señalado nos permite reflexionar acerca de los elementos de hiperdiversidad presentes en los actores malévolos del sistema internacional. Es una hiperdiversidad dada a través de tres vectores, la

utilización de la porosidad de fronteras, la conciencia de desempeñar una función y el despliegue de capacidades para ejercer influencia.

En efecto, la porosidad de fronteras, la merma de autoridad estatal y las falencias que presentan los Estados inconclusos en términos de gobernanza/gobernabilidad, genera situaciones enteramente nuevas, provocando que simples grupos delictuales se transformen en complejas redes criminales o bien entes criminales híbridos de carácter transnacional capaces de desempeñar una función y de desarrollar capacidades para ejercer influencia.

Puesto de otro modo, y como bien apunta Ignacio Gabaldón:

(...) las guerras durante la Guerra Fría (y los tres siglos anteriores) en que se luchaba por los intereses nacionales, parece estar en declive. (...) desde la década de 1990, los conflictos inter-estatales, con intereses de naturaleza étnica, religiosa o cultural, se han hecho más evidentes y numerosos. Y es en ese contexto –agravados por el terrorismo internacional, actividades violentas del crimen organizado y otros factores a menudo interrelacionados- donde surgen como elemento crucial y prácticamente omnipresente los actores no estatales de carácter violento, ANEV (2017, p. 7).

Gabaldón ensaya una suerte de tipología de la cual se pueden extraer interesantes puntos que nos ayudan en su comprensión:

- organizaciones en torno a señores de la guerra (*warlords*), observadas principalmente en Estados fallidos de África.
- milicias armadas, por lo general grupos de raigambre étnica o religiosa que pululan por áreas transfronterizas o en Estados fallidos, o en acotadas áreas sin ley dentro de un Estado; observadas también principalmente en África, Asia y Medio Oriente.
- organizaciones criminales, con mayor o menor grado de articulación y orientadas a controlar sectores de la economía informal, o bien a fomentar actividades delictivas aprovechando aspectos débiles de la organización estatal en los territorios donde operan; se observa presencia en numerosos países aunque principalmente en América Latina.
- organizaciones terroristas, que van desde grupos-vestigios de la Guerra Fría hasta agrupaciones violentas que procuran objetivos

políticos, difusos cuando no crípticamente ideologizados, que operan principalmente en América Latina y Medio Oriente.

Lo interesante de estos puntos extraídos de la tipología de Gabaldón es que todos estos actores malévolos de las relaciones internacionales se encuentran envueltos, de una u otra manera, en conflictos de carácter asimétrico, híbrido, cuya particularidad es ser de naturaleza extraordinariamente compleja y de muy difícil resolución. Esto redundaría en beneficios para las redes criminales, ya que mientras el Estado habitualmente está preso o limitado por las exigencias del estado de derecho o ciertas exigencias del derecho internacional humanitario, las redes criminales permanecen exentas. Tal diferenciación, en palabras de Gabaldón multiplica su potencial ofensivo. La dificultad de su resolución radica fundamentalmente en el hecho que las redes suelen constituirse como entes multifrontales, es decir con múltiples caras. He ahí la hiperdiversidad.

En efecto, mientras, por un lado, aparecen en su centro gravitacional como feroces grupos practicantes de violencia, por otro, se muestran sea como benévolos ONGs u organizaciones caritativas que dotan de programas sociales a sectores pauperizados o carenciados socialmente, lo que les ayuda a obtener trazos de reconocimiento o bien ciertos niveles de legitimidad. Tal como argumenta Ashley Jackson (2012), este conjunto de elementos aparentemente dispersos, incongruentes y hasta contradictorios entre sí, debe ser tenido en consideración cuando los Estados intentan establecer canales de negociación, sea para tratar de resolver el conflicto, sea para apaciguar tendencias marcadas por violencia excesiva o sea para superar coyunturas dramáticas.

Como se discute, al hablar de actores malévolos de las relaciones internacionales no se puede perder de vista que están dotados de un carácter híbrido, transnacional y multiforme, ya que suelen ser monitoreados y dirigidos por un comando operativo básico, o núcleo central, capaz de presentarse a la vez con rostros amables, o bien neutros, si las necesidades lo exigen. Puesto en estos términos, el concepto nos permite entender mejor la reflexión de Sánchez y Yubero (2017) en el sentido que la convergencia comprende los siguientes elementos (no necesariamente todo en todas las redes criminales): propaganda, provocación, intimidación, aumento de la sensación de caos, desgaste, demostración de conexiones internacionales, demostración de capacidad de reto a la autoridad del Estado, demostración de operatividad, etc.

Se puede entonces fundamentar que en los 40 y 50, la mafia italiana que conectaba a las bandas sicilianas y neoyorkinas, o en las décadas siguientes, los carteles de la droga latinoamericanos con sus nexos *urbi et orbi*, son ejemplos ilustrativos. Aún más, en los 90 surgió un ente criminal híbrido que epitomiza lo planteado, el llamado Ejército de Liberación de Kosovo (ELK) el cual combinaba de manera paradigmática las demandas étnicas -kosovares- con el comercio de heroína, atentados terroristas contra blancos serbios y gitanos, lavado de dinero, tráfico de órganos y extorsiones y otros delitos. El ELK ejemplifica lo que denominamos actor malévolo de las relaciones internacionales, capaz de aprovechar cualquier situación que les favorezca para llevar a cabo su actividad delictiva, donde los conflictos inter-estatales no sólo no le son ajenos, sino que ayudan a re-configurarlos.

Sintetizando, las redes criminales, sean las tríadas chinas, las mafias italianas, la yakuza japonesa, los carteles del narcotráfico mexicanos o colombianos, las mafias rusas, Boko Haram, las milicias libias o yemeníes, todos, en diversas dimensiones y alcances, al desempeñar una función y desarrollar capacidades (relativas) para ejercer influencia internacional (o regional, o interestatal), han dado ese necesario salto cualitativo y pueden efectivamente ser consideradas actores malévolos de las relaciones internacionales. En todas las manifestaciones donde se observa su presencia procuran un enfrentamiento asimétrico con los Estados o bien despliegan acciones tendientes a permear las actividades políticas, económicas e incluso sociales de los países, o zonas de éstos, donde operan.

## **2. REDES CRIMINALES: EPICENTROS DEL ÍGNEO ESCENARIO LATINOAMERICANO**

Los actores malévolos que actúan especialmente en América Latina, presentan interesantes evidencias, así como especificidades, respecto a los puntos que nos interesan –porosidad de fronteras, desempeño de una función y capacidades para ejercer influencia- que permiten darle mayor sustento aún a la hipótesis en el sentido que las redes criminales, en condiciones óptimas para su aparición y eventual crecimiento, pueden alcanzar el status de actor de las relaciones internacionales; entendidos como actores malévolos del sistema internacional o como actores no estatal de carácter violento. Es pertinente mencionar que la Convención de Palermo, de 2009, habla de grupo delictivo estructurado, definiéndolo como un grupo de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos

graves con miras a obtener beneficios económicos u otros de orden material (Campero, 2016).

Sin embargo, se trata de una definición unidimensional, centrada en aspectos más bien policiales, que no dan cuenta de los elementos mencionados anteriormente por lo que la hipótesis sugerida ayuda a comprender mejor el fenómeno, especialmente desde las particularidades de América Latina.

Entre esas evidencias se observa en ciertos espacios geográficos y sociales a redes que alcanzan inusitadas características, y que la teoría de las relaciones internacionales adjudica de forma exclusiva a los Estados, como son la soberanía y la territorialidad. Es decir, las redes criminales pueden penetrar tanto las vulnerabilidades de los Estados –especialmente observable en América Latina- capturando determinados ejercicios de autoridad (como impartir justicia en algunos conglomerados urbanos o rurales), y avanzando incluso al control territorial de importantes áreas urbanas y/o rurales, que les sirven como santuarios o bien como espacios grises, donde se entrecruzan las líneas de fuego con las fuerzas de seguridad o sirven como localización simbólica para el enfrentamiento político y/o discursivo. En gran medida, la transformación de algunas ciudades en megalópolis ha ayudado al surgimiento de estos actores. Fenómenos similares se observan en las numerosas ciudades limítrofes existentes especialmente en América del Sur.

Puesto en perspectiva histórica reciente es Lucky Luciano quien debe ser considerado como el padre del tipo de criminalidad organizada que logra elevarse al status de ente híbrido de carácter trasnacional. Fue el primero en operar con otros grupos gansteriles en una suerte de alianza *inter amicus*.

En efecto, Luciano logró transformar su grupo gangsteril –conocido ampliamente como mafia- en una suerte de estructura corporativa, que perseguía objetivos claros (es decir sabía perfectamente cuál era su función y procuró ir desarrollando capacidades para ejercer influencia) con ramificaciones trasnacionales.

Cenit de tales capacidades es el encuentro de diversos de estos grupos en el hotel Nacional de La Habana en 1946, el cual representa un punto de la mayor importancia no sólo para sostener la hipótesis planteada, sino para

dar cuenta de que el crimen organizado imbrica efectivamente con criterios geopolíticos.

El Hotel Nacional fue construido en 1930 y comprado en 1937 por el arquitecto Arnold Kirkeby aunque se estima que el verdadero dueño era el mafioso de origen judío Meyer Lansky, quien ocupaba de forma permanente la hoy mítica habitación 829. Lansky y Lucky Luciano prepararon allí la famosa cumbre de gangsteres en la que participaron, entre otros, Vito Genovese, Joe Adonis, Albert Anastasia, Joe Banano, Frank Costello, Tommy Luchesse, Giuseppe Maglioco, Joe Profaci, Willie Moretti, Steve Magaddino, Tony Accardo, Augie Pisano, Mike Miranda, Carlos Marcello, Santo Trafficante, Phil Kastel, los tres hermanos Fischetti en representación de Al Capone, que agonizaba en Palm Beach, más Lansky y Luciano (quien portaba el nombre falso de Salvatore Lucania ya que para las autoridades estadounidenses él se encontraba oficialmente en Italia). Tras ese encuentro, por ejemplo, se produjo una importante definición de tareas con criterios trasnacionales. Se acordó, entre otras cosas, que la red de Meyer Lansky re-direccionaría desde Cuba, hacia otros destinos, los envíos provenientes de África y América del Sur, que Lucky Luciano y la familia Mangano quedarían a cargo de la recepción y la distribución en el área de Nueva York, la familia Marcello y sus asociados en Nueva Orleans, que las familias Bonnano y Luchesse tomarían en control de la costa Este de EEUU, la familia Zerilli asumiría Detroit, que la red de la familia Trafficante se concentraría en Tampa y sus alrededores, mientras que el contacto en Sicilia quedaría en manos de la familia Farina asociado de Luciano (Báez y de la Hoz, 2011, p. 89). Se trata de una distribución de tareas a nivel trasnacional hecha con orden, con previsión de escenarios y con un nivel de compromiso que cambian por completo la historia del crimen organizado, haciendo de ésta una actividad efectivamente trasnacional.

Nunca antes se había dado un *momentum* tan significativo como ese encuentro de La Habana de diciembre de 1946, lo que permite establecer aquel encuentro como el punto inicial de las redes criminales como actores malévolos de las relaciones internacionales en tiempos modernos. El encuentro de La Habana demuestra que los líderes mafiosos que asistieron tenían perfecta conciencia de la necesidad de transformarse en estructuras corporativas de alcance internacional. O sea, plenamente conscientes de los tres vectores, las porosidades de fronteras, desempeño de una función y desarrollo de capacidades para ejercer influencia.

Años más tarde, el cartel de Sinaloa cuyos gérmenes se pueden rastrear en la década de los 60 con Pedro Avilés Pérez, volvería a ejemplificar tal aserto. A partir de los 80 llegó a tener presencia activa en 55 países y a exhibir una experiencia invaluable para la internacionalización del crimen organizado cual es el uso de aviones y helicópteros. Fue pionero también en desarrollar nexos estables con otras redes criminales fuera del ámbito hemisférico, por ejemplo las tríadas chinas Sun Yee On y la 14 K, con las cuales montó laboratorios para producir drogas sintéticas. Su líder más conocido, Joaquín «El Chapo» Guzmán ha capturado la imaginación popular de varios países, especialmente México, debido a una existencia rocambolesca que no sólo puso en aprietos a las fuerzas de seguridad de México con sus cinematográficas fugas desde la cárcel, sino por la relación que logró establecer con la actriz mexicana Kate del Castillo y, desde luego, por haber sido incluido en la lista que elabora la revista Forbes de las personas más poderosas del mundo en el período que va de 2009 a 2013. Forbes estimaba que por su fortuna y conexiones directas evaluables en moneda americana, el «Chapo» debía ser ubicado en el lugar 701 entre los billonarios del mundo. Inclusive, a las pocas semanas de asumir la administración Trump, algunos funcionarios de la misma insinuaron la posibilidad que con los dineros incautados al «Chapo» podía financiarse la construcción del muro en la frontera con México.

Pese a que, visto en el tiempo, Pablo Escobar y su cartel de Medellín representan una suerte de *interregnum* entre Lucky Luciano y «Chapo» Guzmán, se trató de algo más que un eslabón. No sólo llegó a tener presencia en 12 países sino que también demostró cómo el crimen organizado imbrica con aspectos geopolíticos. Las redes de Escobar dejaron en claro que el Caribe seguía siendo en pleno siglo 20 geopolíticamente tan fundamental como durante la colonia y desde luego como en aquellos años de esplendor cuando las mafias conectaban a Sicilia con Nueva York y Chicago por rutas marítimas atlánticas. Además, Escobar, y otras redes criminales que asolaron a Colombia (como las FARC, BACRIM y los carteles de otras ciudades) ilustran cómo un Estado puede dar signos de agotamiento en el ejercicio *hobbesiano* de la autoridad y ceder a la presión de éstas en diversos planos incluyendo los físico-territoriales. Hasta el gobierno del Presidente Uribe, Colombia parecía estar a punto de sucumbir y devenir en Estado fallido ante el hostigamiento de los actores no estatales de carácter violento. Vastamente estudiado se encuentra la situación de las FARC y el ELN, que, una vez concluida la Guerra Fría recurrieron al tráfico de drogas, la extorsión, secuestros y otros hechos de violencia, para

sobrevivir. La cuestión del tránsito de la lucha política y la criminalidad ha sido examinada por la literatura comparada, destacando los aportes de John Arquilla.

Una interesante reflexión acerca de los aspectos *robinhoodianos* que tienen muchas veces estas redes criminales en América Latina nos plantean Giraldo-Ramírez y Duncan (2014) al hablar de criminales rebeldes y bandidos sociales que operan, como señalan, en los bordes con las guerrillas y que le tendieron la mano a grupos guerrilleros originalmente ideologizados para llevarlos a la criminalización

En esta simbiosis de redes criminales con cuestiones sociales se puede señalar que un interesante hallazgo realizaron investigadores del CIDE en México (2016) referido a los llamados narco-mensajes:

El aumento de la violencia relacionada con el narcotráfico en México -indican- se caracteriza no solo por el gran número de grupos involucrados, sino por el uso de nuevas prácticas, tales como el etiquetamiento de sus acciones a través de narco-mensajes, así obtienen control territorial, diversifican sus actividades, y crean nuevas alianzas y fragmentaciones entre diferentes organizaciones.

Entre sus conclusiones destaca que:

el crimen organizado en México ya no está completamente enfocado en la producción y el tráfico de drogas. Los grandes cárteles de drogas, creados a principio del siglo XX (tales como el cártel de Sinaloa, los Beltrán Leyva y el cártel del Golfo) son remplazados, paulatinamente, por nuevos grupos que buscan el control territorial y usan la “protección de la población civil” como justificación de sus acciones. La proliferación de grupos criminales en México, entonces, ha estado acompañada de nuevos grupos con ideologías diferentes, además de una necesidad de los criminales de justificar sus acciones y hacerse más visibles. Aunque no es fácil establecer la razón por la cual la “visibilidad de la violencia” se convirtió en el modus operandi de los grupos delincuenciales, lo que sí se observa es que cada vez más estos grupos etiquetan sus acciones y buscan la aprobación de la población (Atuesta, 2016, p. 9).

Huelga ahondar que en vastos sectores de la sociedad mexicana, este aspecto asistencialista del narcotráfico, ha desarrollado una extraña simbiosis con elementos genuinamente culturales, como son los narco-corridos o la veneración de Jesús Malverde, entre muchos otros.

Resulta interesante también comprobar que, desde el punto de vista de las relaciones internacionales, varios de los líderes de estas redes lograron alcanzar una influencia que en algunos casos se topó tangencialmente con la del Estado, como los citados casos de Colombia, aunque de manera extremadamente sugerente parece el caso del boliviano Roberto Suárez Gómez, cuyo cartel conocido como La Corporación fascinó la imaginación popular de su país con obras asistenciales que anidaron en zonas paupérrimas, abandonadas *de facto* por el poder central. Suárez cooperó con los incipientes carteles colombianos en los 70, estableció nexos con Cuba para el transporte y en 1980 financió en su país el golpe de estado que encabezó el general Luis García Meza. Cobró notoriedad internacional – influyendo en las relaciones bilaterales boliviano estadounidenses de forma directa- al escribirle una carta pública al Presidente Ronald Reagan ofreciéndole pagar la deuda externa de Bolivia, cifrada en ese entonces en US\$ 3 mil millones, a cambio de la liberación de su hijo Roberto Suarez Levy, arrestado en Suiza y extraditado a EEUU por tráfico de cocaína, quien tras su liberación murió en un enfrentamiento con efectivos de la DEA en Bolivia. Como se aprecia, el accionar de la red criminal de Suárez tuvo por varios años injerencia en diversos aspectos de la política exterior boliviana.

En años posteriores, en muchos países latinoamericanos, se ha ido observando un aumento importante de la presencia de redes criminales interesadas en dar el salto cualitativo mencionado *ut supra* sea permaneciendo atentas a aprovechar vacíos o intersticios que se abren en las estructuras oficiales o generando espacios de *terra nullius*, o bien de denominadas áreas sin ley, o si se prefiere de alta inseguridad, que aunque no correspondan necesariamente a grandes áreas territoriales, sí le sean útiles. Por lo mismo puede sostenerse que el ejemplo de Suárez, sin ser reproducido de manera íntegra, tiene correlatos en otros países, en el sentido que la *litis* entre Estado y estas redes influye en el posicionamiento internacional de cada país, sea en cuestiones bilaterales, en los ratings de las agencias clasificadoras de riesgo o en la multilateralización de sus asuntos.

Los casos más dramáticos en esta línea de reflexión puede decirse que ocurren en países donde la autoridad del Estado es asediada por redes criminales en franco ascenso en cuanto a organización. Tales son los casos de sectores de Tegucigalpa, Honduras, conocidos como Colonia 1 de Diciembre, El Carrizal y Distrito Central; en Caracas, Venezuela, los llamados La Cota 905 y Antímano. O bien de Ciudad del Viso en las

afueras de Buenos Aires, en Mar de Ajó, las provincias de Salta, Jujuy y Formosa, en la frontera argentina con Paraguay y Bolivia, o en la otrora próspera urbe de Rosario, considerada por la policía argentina como importante centro logístico que une la ruta norte (que trae droga de las provincias del norte) y la sur (que lleva los estupefacientes hacia el llamado conurbado y la provincia de Buenos Aires). En menor medida, tendencias similares se observan en la periferia de la ciudad chilena de Iquique donde informes del Departamento de Estado de EEUU ubicaban hasta hace algunos años cierta actividad de ramas de grupos asentados la Triple Frontera. Utilizando diversas fuentes se han elaborado de manera frecuente estos últimos años ranking de ciudades más violentas, predominando en ellas siempre las mexicanas, brasileñas, venezolanas y hondureñas. A modo de ejemplo, John Gledhill (2014) elabora varios, donde dentro de las 10 primeras figuran dos hondureñas, cinco mexicanas, dos brasileñas y una venezolana; y dentro de las 30 más violentas figuran diez mexicanas, dos hondureñas, tres venezolanas, ocho brasileñas, dos estadounidenses, tres colombianas, una portorriqueña y una guatemalteca.

Otro punto álgido, en este sentido, es sin duda Brasil, donde se observa el aumento de las capacidades de las principales redes criminales brasileñas, el Primeiro Comando da Capital (PPC), Amigo dos Amigos (AdA), Tercer Comando Puro (TCP) y el Comando Vermelho (CV), cuyos sangrientos enfrentamientos no sólo ocurren al interior de las cárceles, como ha quedado patente con los estremecedores videos que han circulado por internet especialmente estos dos últimos años, sino que han derramado sus acciones, contra-acciones o vendettas a territorio de países vecinos, sobre todo a Paraguay y Bolivia, como el asalto a un vehículo transportador de valores en Ciudad del Este, Paraguay, perpetrado por 60 elementos del PCC en abril de 2017. Huelga profundizar lo ocurrido en octubre de 2016, cuando varias decenas de personas fueron masacradas, decapitadas y quemadas, en enfrentamientos en el interior de la Penitenciaría Agrícola de Monte Cristo en Boa Vista, capital del Estado amazónico de Roraima, en la frontera con Venezuela causando espanto por su brutalidad. Las autoridades indicaron la imposibilidad de explicar las causas del enfrentamiento y de identificar a las víctimas. *Hobbes absentis*.

Especial preocupación policial y de inteligencia genera el fin de la tregua que habían pactado el PPC con el CV hace algunos años y que hoy disputan laboratorios y rutas en territorios de países vecinos, especialmente Bolivia y Paraguay. La consultora InsightCrime estima que las dos principales redes

brasileñas disputan también la captación de guerrilleros desgajados de las FARC poco optimistas sobre su futuro tras los acuerdos de paz para, con su experiencia, introducirse definitivamente en territorio colombiano. En un plano más bien interno, pero igualmente interesante en lo conceptual, es la aún incipiente utilización del término narco-populismo para designar el particular fenómeno del control de la política y economía locales, en determinadas áreas, que va desde los mercados ilegales, los servicios básicos de transporte, luz y agua hasta el asesinato por encargo de candidatos o autoridades incómodas para el desarrollo de las actividades delictivas.

Finalmente, conviene tener en consideración un aspecto de índole cultural que es citado con cierta frecuencia para explicar el erosionamiento de la autoridad en el ígneo panorama latinoamericano con la consecuente explosión de grupos delictivos dispuestos a dar el salto cualitativo y convertirse en entes criminales híbridos de carácter trasnacional. Se trata del efecto de las series de televisión en tanto «nueva droga», que, por un lado ayudaría a masas pauperizadas a hacerlas sentirse «mundializadas», en tanto televidentes y por otro ser parte de «una opinión pública *cool* y contracultural», que hace celebrar a hombres y mujeres ya mayores y malos que gustan por sus encantadores defectos (Rincón, 2016)

## CONCLUSIONES

Se puede concluir que en la criminalidad trasnacional se divisan ciertas cuestiones con un grado de complejidad importante. El punto arquidémico para considerar la existencia de actores no estatales de carácter violento o actores malévolos de las relaciones internacionales se sostiene en tres cuestiones fundamentales.

Primeramente, que se está en presencia de actores que se confrontan con los Estados desde los márgenes de las sociedades donde operan actuando con una lógica de hiperdiversidad. Esto les permite infiltrar a los Estados a través de diversos mecanismos, que van desde la corrupción y manipulación por medio de industrias culturales establecidas, al aprovechamiento de intersticios hasta socavar su autoridad desafiándolo en el monopolio de la violencia.

En segundo término, que su accionar ha crecido y se ha profundizado a niveles que están horadando la autoridad del Estado y generando una suerte

de *soberanía fragmentada* (concepto introducido por Wil Pansters). Este describe la nueva vorágine internacional, donde una pléyade de Estados exhiben orfandad y grietas en sus estructuras, que permiten a los actores malévolos reemplazar la ausencia de autoridad.

En tercer lugar, que las nuevas características de «lo internacional» están alterando la naturaleza de no pocas redes criminales. Este proceso, si bien tiene su origen en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, se ha acentuado especialmente en las últimas décadas. La tendencia apunta a aprovechar las porosidades de la globalización, lo que ha derivado en toma de conciencia de que pueden desempeñar una función y ejercer influencia. Entre las nuevas características se observa una mayor disposición a asumir asuntos no tradicionales, como el asistencialismo social, la conexión con las industrias culturales y mayor audacia en los mecanismos de lavado de dinero; es decir actividades que las sacan del ámbito estrecho de la mera criminalidad. Dentro de esta tendencia se observan igualmente una mayor flexibilidad de sus organizaciones y jerarquías, así como una fuerte adaptabilidad a los nuevos entornos.

Estas tres cuestiones le permiten a ciertas redes criminales transformarse en actores malévolos, pues consiguen tomar conciencia de su capacidad en desempeñar función y desarrollar capacidades para ejercer influencia más allá de las fronteras nacionales. De esa manera plantean desafíos importantes a ciertos Estados y a veces a un espacio regional que va más allá de sólo un Estado.

Son desafíos que parecieran paradojas sin solución. Mas no significa que el sistema internacional esté frente a una aporía. No hay evidencia de que estos actores malévolos consigan desestabilizar al sistema internacional. No son actores que pongan en peligro el orden mundial, que destruyan de manera irrevocable los equilibrios de poder o socaven su legitimidad global.

Se trata en consecuencia de desafíos abordables que requieren de mecanismos de alerta, de conductas no laxas, indiferentes o ambiguas. Ante un enemigo de tales características, el progreso moral es fundamental, pues permite perfilar cierto optimismo y desdeñar *a priori* actitudes ingenuas, como aquella que tuvo Neville Chamberlain, el Primer Ministro británico quien trató de evitar la Segunda Guerra Mundial dejando avanzar al nazismo.

Los grupos criminales transnacionales son efectivamente actores malévolos de las relaciones internacionales ante los cuales no se puede ceder ni hacer caso omiso. Plantean complejidades ante lo cual Borges alertaría de no manejarlas en secreto ni bajo el silencio benigno de la luna; *tacitae per amica silentia lunae*.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARQUILLA J. ( 2011). *Insurgents, raiders, and bandits. How masters of irregular warfare have shaped our world*, Ivan R. Dee, Chicago.
- ASHLEY, J. (2012) *Talking to other side. Humanitarian engagement with armed non-state actors*, HPG Policy brief (47) . Londres: Humanitarian Policy Group.
- ATUESTA, L. ( 2016). Un análisis de la evolución del crimen organizado en México a través de los narco-mensajes. México DF.: CIDE.
- BÁEZ, L. Y DE LA HOZ, P. ( 2011) *Hotel Nacional, revelaciones de una leyenda*. La Habana: Editorial Capitán San Luis.
- CAMPERO, J. (2016) *Crimen organizado: una aproximación a la frontera boliviano-argentina*, Nueva Sociedad, (263), pp. 121-130.
- GABALDÓN, I. ( 2017) *Aproximación al análisis de los actores no estatales de carácter violento*. Documento Opinión N° 01/, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- GLEDHILL, J. ( 2014) *El orden del crimen y el orden del Estado en Salvador de Bahía, Brasil*, en Miguez, Daniel et al (compiladores) *Contingencias en las relaciones entre Estado. Gobierno y crimen organizado en América Latina*. Buenos Aires: Libros de la Araucaria-DISTAL.
- GRAHAM, E. ( 1998) *Dictionary of international relations*. NY: Penguin,
- MARCEL, M. ( 1995) *Sociología de las relaciones internacionales*. Madrid: Alianza Universidad.
- MORALES, I. (2016) *El oscuro objeto de las Relaciones Internacionales. Qué es hoy “lo internacional” en un mundo transnacionalizado y gubernamentalizado?*; en Schiavon Uriega, Jorge y A. Sletza et al (editores) *Teorías de las Relaciones Internacionales en el siglo 21*. México DF.: CIDE-El Colegio de San Luis-AMEI-UPAEP.
- PANSTERS, W. ( 2014). *Del control centralizado a la soberanía fragmentada: narcotráfico y Estado en México*, en Miguez Miguez, Daniel et al (compiladores) *Contingencias en las relaciones entre Estado. Gobierno y crimen organizado en América Latina*. Buenos Aires: Libros de la Araucaria-DISTAL.

- PÉREZ DE ARMIÑO, K. ( 2015) Estudios de seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos, en Del Arenal, C y J.A Sanahuja Teorías de las relaciones internacionales. Madrid: Tecnos.
- PÉREZ GIL, LUIS ( 2002) Elementos para una teoría de la política exterior. Valencia: Tirant lo Blanch
- RAMÍREZ G, Y DUNCAN, D. (2014) “Criminales y rebeldes”: las hibridaciones del crimen organizado en el caso colombiano”; en Miguez, Daniel et al (compiladores) Contingencias en las relaciones entre Estado. Gobierno y crimen organizado en América Latina. Buenos Aires: Libros de la Araucaria-DISTAL.
- RINCÓN, O. ( 2016) Por fin triunfan los malos. La ilegalidad cool de las series de televisión, Nueva Sociedad, (263), pp. 150-159.
- ROJAS F. Y SOLÍS, L. (editores) (2008). Crimen organizado en América Latina y en Caribe. Santiago: Flacso/Catalonia.
- SÁNCHEZ, V. Y YUBERO, B. (2016) Influencia de las redes criminales de carácter trasnacional en los conflictos. Documento de Trabajo N° 12. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- TIMOTHY, A. ( 2017) La libertad de palabra. Buenos Aires: Tusquets.
- WALTZ, K. (2007) El Hombre, el Estado y la Guerra. México DF.: CIDE.



# **LAS DROGAS ILEGALES, ELEMENTO CENTRAL DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA**

## **THE ILLEGAL DRUGS, A CENTRAL ELEMENT OF ORGANIZED CRIME IN LATIN AMERICA**

MARIANO BARTOLOMÉ<sup>1</sup>

### **RESUMEN**

En América Latina, la producción y tráfico de drogas ilegales constituye la principal manifestación de la criminalidad transnacional organizada, erosionando la gobernabilidad y la calidad de vida de vastos sectores de la población, con un clásico correlato de corrupción y violencia, a niveles pandémicos. Sus protagonistas son complejas, eficientes y poderosas organizaciones, que desarrollan sus operaciones a una escala geográfica virtualmente global. En este sentido, el presente trabajo describe las características del negocio criminal de las drogas ilegales en América Latina en la actualidad, incluyendo información cuantitativa y explicando cómo comenzó a ser considerado una cuestión de seguridad. Además, se detallará el desarrollo de esta cuestión en algunos casos especialmente relevantes, sus vinculaciones con el terrorismo y la insurgencia, y su evolución probable en el corto y mediano plazos.

**PALABRAS CLAVE:** drogas ilegales – cocaína – narcotráfico – corrupción – violencia.

---

<sup>1</sup> Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador. Profesor de grado en la Universidad Nacional de Lanús y Universidad Austral, y de posgrado en la Universidad del Salvador y la Universidad Nacional de La Plata. Profesor visitante en la Universidad Complutense de Madrid / PhD in International Relations from the Universidad del Salvador. Professor for undergraduate students at the Universidad Nacional de Lanús and Universidad Austral, and for graduate students at the Universidad del Salvador and the Universidad Nacional de La Plata. Visiting professor at the Universidad Complutense de Madrid.

## ABSTRACT

In Latin America, production and trafficking of illegal drugs constitutes the main manifestation of Transnational Organized Crime, weakening governability and eroding life quality of the local people, and generating high levels of corruption and violence, at a pandemic level. Their protagonists are complex, efficient and powerful organizations, which develops their operations at a virtually global scale. This chapter describes the criminal business of illegal drugs in Latin America today, including quantitative data and explaining how it began to be considered a security issue. Additionally it will be analyzed the development of some special cases, the linkages with terrorism and insurgency, and their probable evolution in the short and medium term.

**KEY WORDS:** illegal drugs – cocaine – drug trafficking – corruption – violence.

## INTRODUCCIÓN

En el tablero internacional globalizado la criminalidad organizada, operando en forma transnacional y financiada por sus heterogéneas y dinámicas actividades ilícitas, horada y erosiona la gobernabilidad y la calidad de vida de vastos sectores de la población, con un clásico correlato de violencia y muerte. Esto es así a pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional, confirmando que «*la <mano invisible> del mercado le ha ganado el pulso a la <mano dura> del Estado*» (Garzón, 2013, p. 2). Aunque no se pueden mensurar con exactitud las fabulosas masas de dinero que moviliza la criminalidad, un cálculo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC) arroja una cifra de hasta US\$ 2 billones anuales, computando solamente los movimientos más lucrativos; esto último monto equivaldría a aproximadamente el 3,5% del Producto Bruto global.

Otros guarismos igualmente alarmantes son los que proporcionó el *think tank* Global Financial Integrity (GFI) en la reunión que el Foro Económico Mundial (WEF) realizó a principios del año pasado, en la localidad suiza de Davos. En esa ocasión estimó que las operaciones económicas ilegales que cada año lleva adelante la criminalidad organizada a nivel global alcanzan

más de US\$ 1 billón, correspondiendo el 60% de ese total a tres rubros: drogas ilegales, con US\$ 320 mil millones; falsificación y contrabando, con US\$ 250 mil millones; y finalmente tráfico de personas, con US\$ 31,5 mil millones (Justo, 2016). Cabe destacar que bajo el rótulo genérico de «drogas ilegales» se hace referencia a cuatro grandes categorías de sustancias: cocaína, opiáceos (heroína y opio), *cannabis* y estimulantes del tipo anfetaminas (*amphetamine-type stimulants*, ATS).

En este contexto se inserta plenamente el continente americano, aunque tal inserción adquiere ribetes particulares, sobre todo en América Latina, pues se consume básicamente a partir del fenómeno del cultivo, procesamiento, tráfico, distribución y venta de las mencionadas drogas ilegales. En ese sentido la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009) creada por tres ex presidentes de la región, identificó hace unos años cuatro características distintivas de ese fenómeno criminal, que mantendrían plena vigencia: (i) su aumento cuantitativo, tanto por el tráfico internacional como por el control de los mercados domésticos por parte de los grupos en pugna; (ii) el crecimiento de la violencia, que alcanza a todos los sectores de la sociedad; (iii) la proliferación de vínculos con la esfera política y la infiltración en las instituciones democráticas; finalmente, (iv) la corrupción de los funcionarios públicos, con especial énfasis en miembros de los organismos de seguridad y policiales.

Con este contexto, el objetivo del presente trabajo es ofrecer al lector un panorama general de la cuestión de las drogas ilegales en América Latina en la actualidad. A tal efecto, en primer término, se presentarán algunos datos cuantitativos que ayuden a dimensionar el fenómeno, consignando en qué circunstancias comenzó a ser considerado una cuestión de seguridad en el hemisferio. Luego se describirá someramente cómo se desarrolló este fenómeno en algunos casos de especial relevancia, para indicar seguidamente cuál es su situación actual. Al hablar de la actualidad, se enfatizará en la corrupción y la violencia en tanto problemáticas conexas a las drogas ilegales, así como sus vinculaciones con el terrorismo y la insurgencia. Finalmente, se ensayarán unas breves conclusiones.

Es necesario aclarar que dentro de los alcances del trabajo no está incluida la cuestión de las diferentes respuestas estatales al problema de las drogas ilegales, donde los debates en torno al empleo del instrumento militar ocupan un lugar destacado, ni tampoco los contrapuntos respecto al rumbo de la lucha contra este flagelo y la eventual despenalización del

consumo de algunas sustancias. Pese a su gravedad y complejidad, tampoco mereció especial atención el caso de México, debido a que es abordado con alto grado de detalle en otro capítulo de esta obra colectiva.

## **1. EL POSICIONAMIENTO HEMISFÉRICO EN EL MAPA MUNDIAL DE LAS DROGAS ILEGALES**

La inserción del hemisferio en general y particularmente América Latina en los esquemas criminales globales se consuma básicamente, como ya se anticipó, a partir del tráfico de drogas ilegales. Una cuestión que atraviesa todas las sociedades y alcanza cada uno de sus rincones involucrando, desde campesinos iletrados, a químicos, agrónomos, capitanes de barco, pilotos de avión y expertos financieros; desde gente de bajos recursos, que encuentra en el narcomenudeo una oportunidad de ascenso social, a antiguos miembros de las unidades especiales de la policía y las fuerzas armadas, pasando por ingenieros navales capaces de diseñar y dirigir la construcción de «narcosubmarinos»<sup>2</sup>.

Diferentes factores contribuyen al posicionamiento hemisférico en el mapa mundial de las drogas ilegales, destacándose entre ellos que es de procedencia americana, sudamericana para ser más precisos, la totalidad de la cocaína mundial, que procede de plantaciones ilegales de coca situadas en Colombia, Perú y Bolivia. En términos cuantitativos, la producción mundial de cocaína ha sido calculada por la UNODC (2016) entre 746 y 943 toneladas métricas respecto al año 2014 (últimas estimaciones disponibles en ese organismo), procedentes de unas 132 mil hectáreas de cultivos de diferente calidad; tanto los volúmenes de producción como la superficie cultivada registrarían aumentos interanuales, de 38% y 10% respectivamente. Desagregando estas cifras por países, a Colombia le corresponden 69 mil hectáreas, equivalente al 52% del total, mientras Perú aporta otras 43 mil (32%) y Bolivia las restantes 20 mil (16%). Cifras algo más actualizadas, referidas al año 2015, elevan la superficie de cultivos ilegales de coca destinados a la producción de cocaína a 248,5 mil hectáreas, con un incremento mayor al 50% respecto al período anterior (US Department of State, 2017).

---

<sup>2</sup> Estos sumergibles, también denominados Buques de Bajo Perfil (*Low-Profile Vessels-LPV*) se fabrican en astilleros clandestinos en las selvas colombiana y ecuatoriana y son capaces de transportar cerca de una decena de toneladas carga (por ejemplo, cocaína) bajo la superficie del agua rumbo al mercado estadounidense.

Además de la cuestión de la cocaína, se destaca de nuestro hemisferio que produce importantes volúmenes de *cannabis*, con Estados Unidos y México en los primeros lugares, aunque Colombia, Jamaica y Paraguay ocupan posiciones destacadas en este rubro. Por su parte, las drogas sintéticas se hallan cada vez más presentes en el espacio geográfico americano, siendo notorio que desde las postrimerías de la década anterior América del Norte y el sudeste asiático se consolidan como las zonas más importantes en materia de metanfetaminas, tomando como indicador el volumen de decomisos, ante la ausencia de cultivos (UNODC, 2016). Incluso la producción de heroína se encuentra presente y en constante crecimiento destacándose México con 28 mil hectáreas de cultivos de ilegales de amapola, aunque también hay sembradíos de tamaño marginal en Colombia y Guatemala (US Department of State, 2017).

En cuanto al consumo, también se encuentra en América el principal mercado de colocación de todas las drogas ilegales producidas en el hemisferio, con particular énfasis en la cocaína, en obvia referencia a Estados Unidos. Como bien indica Bagley (2012), la creciente globalidad de los flujos criminales erosiona el planteo según el cual la disminución de la demanda estadounidense disminuiría la producción de drogas ilegales al sur del Río Bravo; no obstante, aún hoy ese país absorbe cerca del 40% de la cocaína producida, una decena de puntos porcentuales por encima de su inmediato seguidor, Europa. También pueden ubicarse en el continente americano el segundo mercado nacional de cocaína, Brasil con casi un millón de consumidores, y quien es el primer lugar mundial en materia de consumo de cocaína, en términos relativos: Argentina, donde un 2,6% de la población de la franja etaria entre 15 y 64 años habría tomado al menos una vez ese estupefaciente durante el último año, según evaluaciones de la UNODC del año 2014 (Bartolomé, 2014).

Estados Unidos, adicionalmente a su rol de principal mercado de consumo de las drogas cultivadas y elaboradas más allá de su frontera sur, desempeña en los esquemas del tráfico hemisférico el estratégico papel de proveedor de modernas armas a las organizaciones criminales que desarrollan esos ilícitos, particularmente las mexicanas (en un porcentaje estimado en más del 80%) y centroamericanas. En este sentido México y América Central confirman, con su cercanía a Estados Unidos, una situación también verificada en sociedades posconflicto como Afganistán, o militarizadas como Myanmar: el tráfico de drogas ilegales se facilita e

incluso potencia con el acceso a armamento, y la consecuente erosión del monopolio estatal del uso de la fuerza (Briscoe, 2007).

Este sombrío panorama de las drogas ilegales, en tanto principal exponente hemisférico de la criminalidad organizada, no siempre fue percibido de la manera en que lo es actualmente, es decir, como una severa amenaza de naturaleza transnacional a la seguridad de los Estados, sus sociedades y, en última instancia, los ciudadanos que las componen. En términos técnicos, podríamos decir que esta cuestión fue «securitizada» a partir de decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo estadounidense, como corolario de un paulatino deterioro de su situación en la materia. Tomando como punto de partida mediados del siglo pasado, en aquellos momentos el mundo de la droga era algo escasamente difundido y carente de importancia, propio de grupos marginales que consumían heroína o *cannabis*. Entretanto, se configuraba un estereotipo de carácter jurídico-moral, vinculando a las drogas con las actividades de la mafia (en lo que hacía al tráfico) y con el sexo (en relación al consumo). El siguiente decenio conllevó un incremento en el consumo de drogas, principalmente de *cannabis* en la juventud, atribuyéndose este fenómeno a las profundas modificaciones culturales que padecían estos estratos sociales; en respuesta se elaboró un discurso jurídico-médico, considerando al proveedor de alucinógenos como a un delincuente y al consumidor como un enfermo de carácter dependiente. El fenómeno continuaba siendo percibido como una cuestión predominantemente endógena.

La represión al consumo de *cannabis* llevó, a comienzos de los años 70, a su sustitución parcial por la heroína, a cuyo uso se llegó incluso a otorgar carácter epidémico. Esta sustancia fue calificada por el presidente Nixon como «*la enemiga pública número uno de los EE. UU.*», modificándose la percepción sobre la cuestión, agregándose a su perfil jurídico-médico la dimensión política. Pese a las declaraciones de Nixon, la cuestión de las drogas continuó siendo básicamente un tema sociocultural interno, que no trascendía usualmente las fronteras nacionales, y de importancia limitada. Esta lectura se fundamentaba en cuatro razones principales: en primer lugar, el consumo seguía teniendo una dimensión reducida; segundo, su impacto sobre los índices de criminalidad era bajo; en tercer término, su significado financiero no era de importancia; por último, existía cierta tolerancia a la demanda, principalmente durante la guerra de Vietnam.

Dicho contexto se modificó radicalmente a lo largo del lustro siguiente a la culminación del conflicto del sudeste asiático. La heroína fue sustituida por la cocaína, el número de consumidores creció aceleradamente, y así Estados Unidos ingresó a los años 80 con la mayor tasa de adictos de su historia. Económicamente, en tanto, la importancia del tráfico de drogas en las finanzas del país se acrecentó: en aquellos momentos el Comité Económico Conjunto de la administración Reagan indicó que la economía subterránea norteamericana equivalía a US\$ 222 mil millones, correspondiendo a los negocios vinculados con la droga casi la mitad de esa suma; de acuerdo con esas cifras, los estupefacientes movilizaban capitales equivalentes al 3 % del Producto Bruto Nacional, o al 10% de la producción industrial (Bartolomé 1999).

De esos años datan las primeras evidencias de la *securitización* de la cuestión de las drogas ilegales, por parte de la Casa Blanca. Ya en 1982 se establece en Florida una Fuerza de Tareas bajo el mando directo del entonces vicepresidente George Bush, enfocada en interdictar aviones y navíos que intentaban ingresar al territorio nacional drogas ilegales de procedencia meridional. Luego, la Estrategia de Seguridad Nacional del año 1988 oficializó la lucha contra los narcóticos procedentes del exterior, considerándola un Conflicto de baja Intensidad (CBI) y contemplando consecuentemente el empleo del instrumento militar en su combate, fronteras afuera (The White House, 1988,p.34) en la misma línea, un lustro más tarde la Directiva Decisoria Presidencial (PDD) N° 14 ratificó claramente al tráfico ilegal de narcóticos en el hemisferio como una amenaza a la Seguridad Nacional, indicando a las diferencias agencias gubernamentales adoptar respuestas a esta situación (The White House, 1993). Aunque con un alcance más amplio, extensivo a la criminalidad transnacional, la PDD N° 42 de 1995 avanzó en la misma dirección, al incluir a las drogas que vulneraban sus fronteras procedentes de otros países del continente, dentro de las amenazas a la seguridad estadounidense (The White House, 1995).

## **2. LA EVOLUCIÓN DEL FENÓMENO, A LO LARGO DE CASI MEDIO SIGLO**

Este estado de cosas es el fruto de una situación que ha evolucionado durante décadas, a distintas velocidades en diferentes países, en función de factores locales a menudo únicos e irrepetibles. En el caso de Colombia, encaramado en el primer lugar mundial en materia de producción de

cocaína, su relación con la cuestión de las drogas data de principios de los años `70, cuando se inicia en una escala importante el cultivo de *cannabis*, momento de bonanza económica como *marimba*. También comenzó a cobrar relevancia el tráfico, cuestión que involucraba paulatinamente a más colombianos y a diferentes regiones del país, particularmente en la costa atlántica. El fenómeno del cultivo de cocaína, su procesamiento y posterior comercialización en mercados externos comenzó a adquirir relevancia en Colombia a comienzos del siguiente decenio. En esos momentos comenzó también la toma de conciencia sobre el negativo "efecto derrame" que la cuestión de la droga tendría sobre las instituciones políticas nacionales; la corrupción de funcionarios públicos por parte de las bandas dedicadas a esas actividades alcanzó los puntos de mayor visibilidad mediática, con el *affaire* conocido como «dineros calientes». En esta concientización el año 1984 parece haber jugado como una suerte de bisagra, a partir del asesinato de Rodrigo Lara Bonilla, ministro de Justicia, a manos de los barones de la droga<sup>3</sup>.

En esos momentos, la actividad criminal vinculada con las drogas estaba virtualmente monopolizada por dos organizaciones o *carteles*<sup>4</sup>: los de Medellín y Cali, respectivamente. Inicialmente ambos actores coordinaban sus acciones, aunque a lo largo de ese decenio las relaciones bilaterales se deterioraron progresivamente, como resultado de la interacción de diferentes factores: en materia de extracción social, mientras los integrantes del cartel de Cali procedían mayoritariamente de sectores de clase media, los del grupo de Medellín tenían su origen básicamente en los estratos bajos; bajo influencia de una diferente extracción social, el cartel de Medellín tuvo una mayor proclividad a emplear metodologías terroristas contra funcionarios y bienes del Estado que su homólogo de Cali, que prefirió la corrupción y cooptación de funcionarios; finalmente, en materia

---

<sup>3</sup> Este asesinato fue responsabilidad de Carlos Lehder, quien fuera uno de los líderes del Cartel de Medellín. Capturado por la Policía Nacional (PN), en febrero de 1987 fue extraditado a EE.UU., donde fue condenado a 135 años de prisión. Esta sentencia fue levemente reducida a partir de los testimonios brindados por Lehder sobre el involucramiento del entonces mandatario panameño Manuel Noriega en el tráfico de drogas a EE.UU.

<sup>4</sup> Aunque en materia de criminalidad organizada es usual el empleo del término cartel, e incluso así lo incorporó la Real Academia Española, su significado se asimila al de «organización de gran tamaño». Esto significa que no hay acuerdos de precios o prácticas entre estas organizaciones con referencia a un producto o un mercado común, como ocurre con «cartelizaciones» en otros ámbitos, desde el punto de vista económico

económica, tras la saturación de sus mercados de consumo de cocaína en Miami y Bahamas, el cartel medellinense intentó ingresar en el lucrativo mercado de Nueva York, manejado por la contraparte (Bartolomé, 1999).

Los años 80 encontraron a Colombia atrapada en una espiral de violencia y corrupción de la mano de los cárteles de la droga, que alcanzaba a todos los sectores de la sociedad, sin que nadie quedara a salvo. Empresarios, militares y policías, periodistas e intelectuales, jueces y fiscales, además de legisladores y dirigentes políticos. El momento álgido de este proceso involutivo, que algunos alarmistas luego asimilarían a una *guerra civil* (Williams, 1994b) tuvo lugar en agosto de 1989 con el asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán, quien había levantado en solitario la bandera del combate contra el crimen organizado, por parte de sicarios a sueldo de Pablo Escobar.

En el último decenio del siglo pasado, el escenario descrito sufrió una drástica modificación. Producto de sus enfrentamientos directos, así como de delaciones ante las agencias de seguridad estatales, ambos carteles quedaron virtualmente desmantelados, con sus principales líderes capturados, o abatidos. En el primer caso, resaltan las detenciones de los caleños Miguel Rodríguez Orejuela y Pacho Herrera Buitrago, en 1995 y 1996 respectivamente; en el segundo, fue crucial la muerte de Pablo Escobar Gaviria a fines de 1993. Con el virtual desmembramiento de la banda de Cali, sumado al anterior desmantelamiento de la organización de Medellín, el horizonte criminal colombiano mutó del formato de dos «megacarteles» a un puñado de grupos de una dimensión relativa menor y no menos de trescientos de pequeñas bandas conocidas como «cartelitos», todos ellos centrados en dos áreas geográficas específicas: el valle del Cauca y la zona septentrional del litoral caribeño.

Pese a estos intensos cambios, la producción de cocaína se consolidó durante esa década, fruto de plantaciones ilegales de coca que superaron las 100 mil hectáreas a final de ese lapso, contra menos de la mitad registradas diez años antes (Bartolomé, 1999). A esa consolidación contribuyeron dos factores externos, acontecidos en Bolivia y Perú, los otros dos países con cultivos ilegales de coca: en el primero de ellos, los éxitos alcanzados por el programa de erradicación de plantaciones ilegales en la zona del Chapare, implementado con financiación estadounidense durante la presidencia de Víctor Paz Estenssoro, conocido como *Operación Blast Furnace*; en el segundo, la interrupción por parte del gobierno de Alberto Fujimori del

punto aéreo que comunicaba a las plantaciones ilegales del Alto Huallaga con los laboratorios clandestinos ubicados en Colombia, tornando conveniente la relocalización de las áreas de cultivo en el país contiguo (Bagley, 2012).

Como se indicó, la desaparición de los dos grandes cárteles derivó en la proliferación de numerosas entidades criminales autónomas de menores dimensiones, cuya vigencia se prolongó en el tiempo con el mismo nombre que en sus orígenes u otra denominación resultante de diferentes reacomodamientos. Entre las organizaciones surgidas en este contexto se destacaban el Cartel del Norte del Valle (en relación al valle de Cauca), liderado por el capo narco Miguel Fernando Solano («Don Miguelito»); la llamada Oficina de Envigado, fuerte en Antioquia, al mando de Diego Fernando Murillo Bejarano («Don Berna»); y el grupo liderado por el famoso Daniel Barrera Barrera («El Loco Barrera»), atrapado en Venezuela hace unos años. Sin embargo, a nuestro juicio, el dato más relevante de esos años 90 consistió en el involucramiento en esta cuestión de las organizaciones insurgentes que operaban en el país. La referencia alude particularmente a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), grupo que llegó a contar con unos 15 mil efectivos, distribuido en más de medio centenar de «frentes» y «columnas móviles», en todo el territorio nacional. En el período considerado se observó una fuerte expansión de los cultivos ilegales de coca en zonas bajo control guerrillero, fenómeno en relación directa con el cobro de impuestos («*gramajo*») a los narcotraficantes por parte de las FARC, en concepto de protección al cultivo, procesamiento y tráfico.

El cobro de *gramajo* en tanto nueva forma de financiación de las FARC, en un novedoso contexto internacional post Guerra Fría signado por el agotamiento del respaldo externo, constituyó la puerta de entrada del grupo insurgente al mundo de las drogas. Casi instantáneamente, en vistas de lo lucrativo del negocio, ellos mismos ejercieron esas actividades, vendiendo su producción a organizaciones criminales mexicanas o, inclusive, montando sus propios canales de comercialización en EE.UU. Este viraje hacia las drogas se vio favorecida por la reorientación generada tras la muerte de su líder Jacobo Arenas, quien mantenía la pureza ideológica y doctrinaria de la organización, aunque recién en 1995 la justicia de Colombia actuó en consonancia con ese cambio, emitiendo casi medio centenar de órdenes de captura contra jefes y mandos intermedios del grupo. Sobre la mutación de este grupo insurgente, dijo el salvadoreño

Joaquín Villalobos (2008), viejo líder del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN): «Comenzaron extorsionando narcotraficantes y terminaron siendo dueños de la mayor producción de cocaína del mundo. Transitaron de última guerrilla política latinoamericana a primer ejército irregular del narcotráfico».

Al momento de escribirse el presente trabajo, con las FARC embarcadas en un profundo proceso de desarme y desmovilización de final incierto, no puede descartarse que elementos marginales de esa organización migren hacia organizaciones criminales, repitiendo el patrón de las BACRIM (acrónimo de «Bandas Criminales»). El narcotráfico era la piedra basal de las actividades -aunque no la única- de estas bandas, cuyo origen remite a los sectores paramilitares integrados en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) que no aceptaron la propuesta de desarme del entonces presidente Álvaro Uribe y se mantuvieron fuera de la ley. En el momento álgido de este fenómeno las bandas más importantes a nivel nacional, tomando en cuenta tanto sus dimensiones como su despliegue territorial, eran los Paisas, Rastrojos, Urabeños, Ejército Revolucionario Popular Anticomunista Colombiano (ERPAC), Nueva Generación y Águilas Negras (Bartolomé, 2011).

Vista en perspectiva comparada, la evolución de la cuestión de las drogas ilegales en Perú guarda semejanzas y diferencias con el caso colombiano. Las semejanzas remiten a la organización terrorista Sendero Luminoso, cuyos remanentes comenzaron a principios del presente siglo a vincularse con el narcotráfico en la selvática zona conocida como VRAEM (Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro), proporcionando seguridad al traslado de la droga; casi una década más tarde han pasado a participar en todo el ciclo de esta actividad: el cultivo, su procesamiento y transporte fuera de la zona a través de los llamados «mochileros». Incluso es usual que el grupo sea referido como «clan Quispe Palomino», una denominación de claras reminiscencias criminales que remite al apellido de su actual líder (Ellis, 2017). Con este contexto, acertadamente un periódico limeño aseveró que a lo largo de su historia Sendero Luminoso había fluctuado «*de Ejército de «Feliciano» (en relación a unos de los dirigentes ideológicamente más ortodoxos de esta insurgencia<sup>5</sup>) a Ejército de la coca» (Cruz, 2009).*

---

<sup>5</sup> Sobre el referido «Feliciano», éste se llamaba en realidad Alberto Rodríguez Durand y era el máximo jefe de SL en el VRAE en los años 90. En octubre de

Las diferencias entre los casos de Colombia (e incluso México) y Perú, en tanto, subrayan que en el tercero de ellos nunca se erigieron grandes cárteles criminales. Por el contrario, el espacio peruano está signado por la presencia de cientos de pequeñas «firmas» locales sin que ninguna destaque nítidamente; la progresiva desarticulación de la organización Barrio King liderada por el capo narco Gerson Gálvez Calle («Caracol»), durante el último bienio, mantuvo inalterada la referida situación. Junto con las microbandas locales, operan en Perú importantes grupos extranjeros, particularmente mexicanos (se destacan en este sentido la Federación de Sinaloa y el Cartel de Jalisco Nueva Generación) y brasileños.

Frente a los casos de Colombia y Perú, de clara impronta rural, el carácter urbano signa a las organizaciones más relevantes del tablero criminal de Brasil, en lo que a drogas ilegales se refiere. Allí el narcotráfico comenzó a tomar notoriedad en la década del ochenta, a partir del incremento del consumo de drogas ilegales como el LSD, la cocaína y el *cannabis*. Con el paso del tiempo, se hizo notorio que en este aspecto ese país desempeña un doble rol: vía de tránsito y mercado de consumo. Dos factores, que se potencian entre sí, permiten comprender su importante papel que le cabe en materia de tráfico; por un lado, limita con los tres productores mundiales de cocaína y uno de los principales productores de *cannabis* (Paraguay); por otra parte, sus fronteras terrestres son porosas y buena parte de su territorio nacional es selvático y tiene una muy baja densidad poblacional.

En ese inmenso país, tanto en materia geográfica como organizacional las grandes organizaciones que regentean el negocio de las drogas ilegales adoptan la forma de «comandos» y surgieron de establecimientos carcelarios de las ciudades más populosas del país, especialmente Río de Janeiro y San Pablo, concentrándose luego en sus barrios marginales o «favelas» (Ribeiro Velloso, 2006). Específicamente en el caso de Río de Janeiro, esos barrios marginales albergan a más de dos millones de personas, no responden a ningún plan urbanístico ni arquitectónico y se caracterizan por los callejones intrincados y laberínticos, donde en forma caótica y desordenada se levantan viviendas de frágil estructura. Capitalizando una ausencia estatal en materia social, de infraestructura e

---

1993 se opuso al acuerdo de pacificación firmado por el máximo líder senderista Abimael Guzmán y el presidente Alberto Fujimori, constituyó la corriente «Proseguir» que intentó seguir la lucha armada hasta su detención en 1998. Sus sucesores comenzaron los contactos con los carteles del narcotráfico.

incluso de seguridad, en muchas favelas los narcotraficantes sustituyeron al Estado y se erigieron en benefactores de la población, proveyendo servicios básicos y ayudas socioeconómicas. Por cierto, la mayoría de estos grupos no inició sus actividades con el tráfico de drogas, sino que arribaron a ese estadio luego de un proceso en el cual fueron incrementando progresivamente la gravedad de sus ilícitos, y consecuentemente sus ganancias (Troncoso Zuñiga y Sampó, 2015).

Un ejemplo es elocuente: el conocido *Comando Vermelho* (CV), que tradicionalmente regentó la droga en la zona carioca, inició sus actividades con el «*jogo do bicho*», una lotería clandestina para gente de escasa cultura y recursos. Hoy, junto con esa organización se destaca por la dimensión y el despliegue transnacional de sus negocios ilícitos el paulista Primer Comando de la Capital (PCC), también denominado en sus inicios *Partido del Crimen*, liderado desde prisión por Marcos Camacho, alias «Marcola», quien cobró notoriedad en los medios periodísticos de Brasil y el exterior por haber otorgado una insólita entrevista en cuyo transcurso exhibió con toda crudeza su pensamiento<sup>6</sup>. Ambas organizaciones sustentan sus actividades en una compleja red de adherentes que están en libertad; la corrupción de políticos, jueces y policías; y numerosos «soldados» armados con un poderoso arsenal (Ribeiro Velloso, 2006).

En esta zaga de casos puede decirse que, si Colombia encarnó con carácter paradigmático al narcotráfico latinoamericano en las últimas dos décadas del siglo pasado, ese lugar parece haber sido ocupado por México, manteniéndose hasta la actualidad como epítome de esa actividad criminal. Incluso se habló alguna vez de una «colombianización» de México, apelando al neologismo utilizado por primera vez por el ex presidente colombiano Ernesto Samper, y luego desarrollado desde un *think tank* estadounidense para graficar el derrotero que parecía seguir ese país, similar al padecido antes por la nación sudamericana (Bartolomé, 2010)<sup>7</sup>. Aunque el vínculo de esta nación con la cuestión de las drogas no es novedoso, su

---

<sup>6</sup> La entrevista a Marcola fue realizada inicialmente por el periodista Roberto Cabrini el 17 de mayo de 2006 durante el programa «Jornal da Noite» de TV Bandeirantes. Luego fue reproducida el 23 de mayo de ese año por el diario carioca «O Globo» en su Segunda Sección

<sup>7</sup> La primera referencia que tenemos de empleo del concepto «colombianización» corresponde a Ernesto Samper en octubre de 2004 y motivó un enérgico rechazo por parte del gobierno mexicano. El concepto reaparece meses después de la mano de Ted Galen Carpenter (2005), del *Cato Institute*.

constante jerarquización dentro de los esquemas hemisféricos del tráfico data de principios de la década del ochenta, cuando la Casa Blanca intensificó sus controles antinarcoóticos en la zona de la Florida y los traficantes colombianos debieron buscar nuevas rutas de introducción de su cocaína a territorio estadounidense; en esa búsqueda, los grupos locales cobraron un protagonismo central, en un formato de subcontratación que ha sido abordado hace mucho tiempo por algunos especialistas en la materia (Williams, 1994a).

Con el tiempo, comenzó a circular por el territorio mexicano, convertido en una suerte de pasillo que comunicaba a las zonas de producción sudamericana con el mercado de consumo más grande del mundo, entre el 75 % y el 90 % de la cocaína que ingresaban a su vecino del norte, amén de una importante cantidad de heroína, en tanto discurrían en sentido inverso armas para los narcotraficantes. Y los grupos locales ganaron autonomía al liberarse del tutelaje colombiano, con el colapso de los carteles de Medellín y Cali, transformándose en poderosas organizaciones con alto grado de autonomía y presencia en diferentes partes del mundo. En este proceso de expansión, la corrupción financiada por las drogas no se quedó atrás: a mediados de la pasada década, según indicaba un periodista especializado, la mitad de las policías del país, municipales y estatales, estaban vinculadas de una u otra manera con la delincuencia organizada, lo que convertía a esas instituciones en apéndices de las estructuras mafiosas (Ravelo, 2007).

Incluso, con claro fatalismo, se indicaba que en el norte de país, con particular énfasis en los Estados de Sonora y Tamaulipas, regía una virtual «economía de guerra» orientada a la producción y distribución de drogas ilegales, ajena a cualquier control estatal y dominada por facciones armadas (Briscoe, 2007). En un sentido similar el titular de la cartera de Economía aseguraba a fines de ese decenio que «el narcotráfico ya había hecho un Estado dentro del mismo Estado» y que la inacción gubernamental produciría que el siguiente presidente de la República fuera un traficante de drogas (GERIUP, 2009).

En este punto, hay que decir que desde EEUU le han hecho un flaco favor a México. En las postrimerías de la pasada década, un reporte lanzado por el Departamento de Defensa calificó al vecino meridional como un "Estado fallido", agregando que su probable colapso no podía descartarse. Nadie en México le dio crédito a esa tesis, al menos en su sentido lato; por un lado, no se registraban pérdidas de control de áreas geográficas por parte

del Estado en beneficio de contrincantes no estatales, característica clave de un proceso de «falla»; por otro, en el peor de los casos la supuesta falla se concentraba en sectores específicos de las estructuras policiales, de inteligencia y de justicia de un puñado de Estados federales septentrionales, sin que sus efectos trasciendan al resto del aparato estatal (Benítez Manaut, 2009). De todos modos es justo indicar que algunos no descartaban de plano un escenario de esas características a mediano plazo, dependiendo del éxito del proceso de saneamiento y depuración del aparato estatal y las principales fuerzas políticas, impulsado por el Poder Ejecutivo frente a la infiltración criminal. Según el obispo de la Diócesis de Saltillo, Raúl Vera López, gracias a una complicidad de alto nivel, el crimen organizado estaba creando su propia estructura dentro del Estado mexicano, y si esta situación no cambiaba el desenlace sí sería el de una falla estatal (Fernández, 2009).

En algún punto, los rostros de la criminalidad en América Central son indisolubles de la situación de México, siendo que por el istmo también circula la enorme mayoría de cocaína que se orienta al mercado estadounidense. Sin embargo, su situación tendió a complejizarse en la segunda mitad del pasado decenio, pues la lucha abierta del Poder Ejecutivo mexicano contra la criminalidad desplazó las rutas y territorios en disputa por los narcos hacia el sur, donde la fortaleza y capacidades de los aparatos estatales son endebles y limitadas.

Diferentes cárteles aztecas, junto a otros propios del lugar, conformaron una extensa red de distribución para el transporte y venta de drogas en toda la zona. Los grupos que integran esa compleja trama pueden ser discriminados, a grandes rasgos, entre aquellos que se enfocan a controlar determinados enclaves territoriales, gravando a los flujos ilegales que los atraviesan, y los que enfatizan en el transporte del bien ilícito, conocidos en tal sentido como «transportistas» (UNODC, 2012). Estos esquemas se observan particularmente en Honduras, Guatemala y El Salvador, países que conforman el llamado «Triángulo Norte» centroamericano. Allí las organizaciones que se dedican al negocio de drogas ilegales son responsables de la corrupción de gran cantidad de políticos y jefes policiales, al tiempo que ostentan arsenales más amplios y mejor equipados que los que pueden exhibir las Fuerzas Armadas.

Hace ya varios años, un informe del Banco Mundial (2011) identificó como las causas principales de la elevada tasa de criminalidad y violencia en América Central a cuatro factores que, lejos de presentarse aislados entre

sí, interactúan potenciándose sinérgicamente. Ellos son el mencionado narcotráfico, la violencia juvenil, la existencia de «maras» o pandillas y la disponibilidad generalizada de armas de fuego. El *dossier* del organismo multinacional advirtió que las tasas de criminalidad en las zonas neurálgicas donde opera el narcotráfico tienden a duplicar las del resto del istmo. Además, la evidencia indica que el tráfico de drogas incrementa los niveles de corrupción dentro del sistema judicial y empaña la legitimidad de las instituciones públicas. Y la corrupción del sistema judicial hace que las víctimas de la criminalidad en general tiendan a desconfiar aún más de él, aprobando la justicia por mano propia y perdiendo convicción en que el Estado de Derecho debe ser respetado siempre.

En este panorama juegan un papel central las mencionadas «maras», entendidas como pandillas que inicialmente reconocían como actividad principal la escritura de *graffitis* y la realización de asaltos ocasionales a personas o comercios pequeños dentro de su zona de influencia, pero con el tiempo se convirtieron en la principal amenaza a la seguridad ciudadana en Centroamérica. Estudios basados en un completo y exhaustivo relevamiento elaborado hace una década por una reputada consultora internacional (Demoscopia, 2007), y que complementa al informe del BM antes mencionado, identifican al narcotráfico como uno de los factores relacionados con el origen y desarrollo de las maras, junto con el fracaso y retirada del Estado; la institucionalización de la corrupción; y las transformaciones económicas y sociales experimentadas por la región en las últimas décadas, entre otros (Goubaud, 2008).

De acuerdo a la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) estadounidense, en sus inicios la relación de trabajo entre las maras y los carteles mexicanos copió los esquemas corporativos de empresas multinacionales. Por lo general, las pandillas recibían las drogas como concesión de parte de los grupos mexicanos, para luego distribuir las a vendedores callejeros, que consistían principalmente en bandas más pequeñas o vendedores independientes. También actuaban como ejecutores o verdugos, cuando los jefes de estas organizaciones se sentían defraudados o burlados (Bartolomé, 2010).

No es objeto de este trabajo analizar en detalle a las maras, en tanto uno de los fenómenos sociales más dramáticos de la historia reciente de los países centroamericanos (Portillo, 2003), su origen y evolución, cuestiones éstas abordadas en otras oportunidades (Bartolomé y Sampó, 2011).

Empero, no puede soslayarse que mientras especialistas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas insisten en que el rol de las maras en el tráfico de drogas ilegales es marginal, subsidiario de los grandes cárteles mexicanos y enfocado en el microtráfico y narcomenudeo (Aguilar y Carranza, 2008; Sampó y Bartolomé, 2014), otros especialistas repararon en su transformación identitaria y de comportamiento para rotularlas como novedosas organizaciones delictivas transnacionales, de creciente peligrosidad, alertando que su incremento cuantitativo y profundización de vínculos con la criminalidad podría afectar incluso la estabilidad de las democracias subregionales (Brevé 2007; Santamaría, 2013; Millett, 2009). En esta última postura se inscribe la decisión adoptada por la Casa Blanca a través del Departamento del tesoro, de declarar oficialmente a la Mara Salvatrucha (MS-13) de El Salvador, como organización criminal transnacional (U.S. Department of the Treasury, 2012).

### **3. LAS DROGAS ILEGALES EN AMÉRICA LATINA, EN LA ACTUALIDAD**

En la actualidad, los protagonistas del negocio de las drogas ilegales en América Latina conforman organizaciones complejas y disciplinadas, extremadamente eficientes y con impresionantes recursos económicos, de estructuras sólidas y al mismo tiempo altamente permeables al cambio. Organizaciones que, en muchos casos, no limitan sus negocios a la cuestión de las drogas ilegales, explotando otros negocios como el contrabando, el secuestro extorsivo, la minería ilegal, la trata de personas, el tráfico de armas, el juego clandestino o el turismo sexual, por citar solamente algunos ejemplos (Serrano y Soto, 2005; Szabó, Garzón y Muggah, 2013). Como indica elocuentemente Briscoe (2014),

El tráfico de armas y de personas, la producción de otras sustancias estupefacientes –sobre todo el opio y la metanfetamina–, el comercio de precursores químicos, el lavado de dinero y el fortalecimiento de bandas urbanas violentas que se vinculan al micro-tráfico de drogas, el sicariato y otras actividades, no habrían podido asumir su actual dimensión en América Latina sin los recursos de poder y capital acumulados producto de la integración de la región en un mercado transnacional de alto valor (Briscoe, 2014, p.38).

Más allá de la extrema heterogeneidad que signa a estas organizaciones, producto de múltiples factores, hace ya un tiempo Garzón (2010) identificó un puñado de características comunes a muchas de ellas, que parecen

mantener plena vigencia, a saber: un alto grado de adaptabilidad a las cambiantes circunstancias y condiciones en las cuales deben operar; un abandono de estructuras rígidas y jerárquicas, y la adopción de flexibles formatos de red, con formas de conducción colegiadas y especialización en determinadas actividades; un bajo grado de dependencia de liderazgos personalizados; la adopción del rol de regulador del funcionamiento del mercado ilícito, por parte de la facción criminal dominante; el uso de estructuras armadas para proteger tanto a las mercaderías como a los miembros propios, cuya forma dependerá no sólo de las capacidades e intenciones de la contraparte, sino también del ambiente operacional; finalmente, la articulación de un orden social en torno a la actividad criminal, por lo general incorporando sectores sociales postergados.

Por otra parte, estas entidades constituyen nodos de una red de alcance planetario con múltiples ramificaciones. Un claro ejemplo en este sentido es el panorama que encontró el actual presidente mexicano Enrique Peña Nieto al momento de asumir la titularidad del Poder Ejecutivo: de acuerdo a la Procuraduría General de la República (PGR) actuaban en el país ocho grandes cárteles de los cuales dependían muchos otros de menor dimensión y poder, totalizando 88 organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas, expandidas por 24 Estados aztecas, obteniendo por ese concepto ganancias estimadas en unos US\$ 39 mil millones anuales, así como una presencia en más de medio centenar de países (Flores, 2013).

Probablemente el caso arquetípico de estas entidades en nuestro continente sea la Federación de Sinaloa, liderada hasta hace poco tiempo por la ya mítica figura del «Chapo» Guzmán. Según apreciaciones elaboradas hace unos años por la Oficina de Control de Bienes de Extranjeros (OFAC) estadounidense, la citada Federación se había constituido en el vértice de una intrincada y densa red que se desplegaba en más de una decena de países latinoamericanos y europeos, incluyendo casi trescientas empresas legales de diverso tipo (boutiques, casas de empeño, restaurantes, agencias de viajes, aerolíneas, compañías mineras, criaderos de aves e inmobiliarias, entre otras); estas empresas estaban encargadas esencialmente de controlar el microtráfico y el narcomenudeo, así como de legalizar los activos procedentes de la comisión de ilícitos (Otero, 2015).

Otras estimaciones han ido incluso más lejos que la OFAC, ampliando el despliegue de la Federación de Sinaloa a no menos de treinta países de todo el orbe, además de Europa Occidental y Estados Unidos. En sentido similar,

un prestigioso periódico mexicano confirmó la presencia de la organización en al menos seis naciones centroamericanas (Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Panamá, Honduras y Guatemala) y una caribeña (República Dominicana); todos los países de América del Sur, con excepción de Uruguay y Paraguay; por lo menos seis países europeos (España, Portugal, Italia, Francia, Holanda y Alemania); Estados Unidos y Canadá; Japón, China y Filipinas en el Extremo Oriente, Australia y Guinea Bissau en el África Subsahariana<sup>8</sup>. Merced a las alianzas de los grupos de esos lugares con la organización sinaloense, se ha denominado a la estructura resultante con el calificativo de «narco-holding» (Logan, 2013).

Como se anticipó en párrafos anteriores, la masa de dinero que mueven las drogas americanas es exorbitante y está en directo correlato con la evolución de los precios en relación al alcance global de las operaciones de comercialización. Esta evolución es particularmente nítida en el caso de la cocaína oriunda de América del Sur. Son necesarios entre 150 y 400 kilogramos de hojas de coca, dependiendo de su calidad (en relación a la cantidad de alcaloides), para obtener un kilogramo de cocaína de máxima pureza, tras un proceso en el cual se utilizan también otras sustancias<sup>9</sup>. Pero mientras la referida materia prima suele ser abonada a los agricultores de los Andes a razón de un dólar estadounidense por kilogramo, el producto de ese proceso puede ser comercializado a escala minorista (el llamado «narcomenudeo») en una capital sudamericana como Bogotá, o Caracas, a US\$ 5000. Conforme el tráfico aleja a la droga ilegal de su lugar de procedencia, los precios al consumidor continúan incrementándose, pudiendo alcanzar ese kilogramo de cocaína más de US\$ 15 mil en los Estados meridionales de Estados Unidos, y entre US\$ 25 mil y US\$ 60 mil en una capital europea. De acuerdo con un reconocido especialista en estas cuestiones (Serrano Torres, 2016), basado en informes oficiales europeos, el tráfico de cocaína sudamericana en ese continente configura un negocio del cual participan organizaciones criminales de Italia, España, Holanda, Gran Bretaña, México y Colombia.

El enorme volumen de dinero que generan las drogas ilegales, desde las primeras fases vinculadas al cultivo, hasta la venta minorista a los

---

<sup>8</sup> Diario Excelsior, «Redes en todo el mundo», accedida abril 2, 2016, <http://www.excelsior.com.mx/especial/segunda-fuga-de-el-chapo/redes-en-el-mundo>

<sup>9</sup> Secuencialmente, keroseno, cal, ácido sulfúrico, permanganato de potasio, amoniaco, éter, acetona.

consumidores finales, no se distribuye de manera equilibrada ni proporcionada en todas las fases del citado proceso. Un análisis elaborado hace una década, aunque supuestamente vigente, basado en la cocaína sudamericana ingresada al mercado estadounidense, reflejó que los agricultores que proveen la hoja de coca participan con menos del 1,5% del total de dinero generado, correspondiendo otro 1% a los traficantes locales, aproximadamente 15% a la fase de tráfico internacional hasta el país de destino, correspondiendo casi el 85% restante a las operaciones realizadas dentro de Estados Unidos (Haken, 2011). La conclusión que puede extraerse de este ejemplo es que, en aquellos casos de drogas no sintéticas en que los mercados de consumo suelen estar ubicados en los países desarrollados, el comercio de estas sustancias suele copiar ciertas inequidades que se registran en los circuitos lícitos del comercio internacional.

La mención a la comercialización minorista de la cocaína de América del Sur en las grandes ciudades del Viejo Continente es un caso paradigmático del fenómeno de «convergencia» que varios especialistas han venido señalando en los últimos años, en referencia a la proliferación de redes ilegales en cuyo funcionamiento coinciden los intereses (sea por conveniencia o por ambición) de diferentes actores ilegales, criminales y terroristas; pero en estas redes de nuevo cuño, tanto criminales como terroristas mantienen sus objetivos iniciales, diferenciándose en este sentido de otros fenómenos de hibridación que afectaron a la criminalidad en América Latina, como se indicará más adelante. Como ha postulado acertadamente un otrora jefe del Comando Sur, los actores que integran estas novedosas y letales redes, desde el momento que incluyen tanto a organizaciones criminales como a grupos terroristas, exhiben una alta capacidad de adaptación y diversificación horizontal, generando un doble efecto: por un lado, les permite acceder a vastos recursos financieros; por otro, los coloca siempre un paso adelante de los esfuerzos gubernamentales por combatirlos (Stavridis, 2013).

En el caso que nos ocupa, el de la venta en Europa de cocaína procedente del otro lado del Atlántico, el «narcoyihadismo» es el formato que adopta el denominado fenómeno de convergencia. Cada vez en mayor proporción, esa droga fluye hacia el mercado europeo a través de diversos países del África subsahariana, especialmente el sector occidental de ese vasto cinturón de tierra conocido como *Sahel*. Esta ruta de longitud mayor a los seis mil kilómetros ha sido denominada la «Autopista A-10 de la

droga», debido a su despliegue sobre el paralelo 10°N, facilitado por la falta de control fronterizo y territorial por parte de los Estados de la zona (Sampó, 2016). Allí, en Mauritania, Senegal, Mali, Gambia o Guinea Bissau, organizaciones como *Al Qaeda* (su filial regional AQMI) se involucran tanto como los señores de la guerra locales en este comercio ilegal, obteniendo importantes ganancias que les ayudan a sustentar sus acciones terroristas. Incluso se asegura que las facciones militares que en Guinea Bissau depusieron mediante un golpe de Estado al presidente João Bernardo Vieira, se financiaron con recursos procedentes del puente africano de tráfico de cocaína (Rico, 2013). Dos periodistas españoles que realizaron una interesante crónica sobre esta ruta de tráfico sostienen que alrededor del 15% del precio de la cocaína sudamericana en las calles de Madrid o París obedece a las ganancias de quienes cobran el «peaje» en el Sahel (Rojas y Herraiz, 2014).

La cantidad de dinero que involucra el tráfico de drogas explica la corrupción que se genera en torno a estas actividades en América Latina y el Caribe, y que fuera subrayada en el informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. Los primeras alertas en este sentido se remontan casi cuatro décadas atrás, al año 1978 para mayor exactitud, cuando la Agencia de Control de Drogas (DEA) estadounidense calculó que aproximadamente el 10% del Congreso colombiano había sido electo con dinero del narcotráfico. Ese porcentaje creció durante en los años siguientes hasta ser estimado, "Proceso 8000" mediante<sup>10</sup>, entre el 60 y el 65% del Poder Legislativo. El corolario de la penetración criminal de las estructuras políticas se observó en el caso del presidente Ernesto Samper, cuya campaña electoral contó con un aporte de US\$ 6 millones provenientes del narcotráfico, suponiéndose que el beneficiario de ese aporte conocía perfectamente su procedencia (Bartolomé, 1999).

En vastas partes de nuestro hemisferio la corrupción de origen criminal recorre -según el caso- los clásicos estadios simbiótico, parasitario y predatorio propuestos por Lupsha, de uso frecuente en estudios sobre esta cuestión (Cockayne, 2007; Briscoe, 2007; Cepik y Borba, 2011). Entre los actores involucrados en estas prácticas, incluyendo aquellos que fueron asesinados por su reticencia en «arreglar» con el crimen organizado, se incluyen jefes militares y policiales; periodistas independientes; líderes sindicales; jueces y fiscales; legisladores locales y nacionales; ministros y

---

<sup>10</sup> Proceso jurídico iniciado sobre el origen de cheques donados para financiamiento electoral, a través de empresas fantasmas.

figuras partidarias. Los altos niveles de impunidad que exhiben muchos sistemas jurídicos de América Latina y el Caribe, al igual que las deplorables condiciones de las instalaciones carcelarias, tampoco contribuyen a mejorar este desfavorable estado de cosas.

Sin embargo, puede reconocerse un hilo conductor que atraviesa todas las tipologías de corrupción vigentes en el área, que remite al problema estructural de la debilidad de los aparatos estatales, y la consecuente ineficacia de sus acciones a la hora de controlar la criminalidad. De ahí el postulado planteado hace ya siete años por un especialista español y que goza de plena vigencia, en buenas partes del espacio latinoamericano: «el fracaso en la guerra contra la droga es casi paradigmático de una ceguera hacia las condiciones básicas de la gobernabilidad y la eficacia estatal» (Briscoe, 2007,p.2) Esa ineficacia frustra las acciones tendientes a generar respeto por la legalidad y «construir ciudadanía», en territorios signados por la informalidad o la anomia, el liderazgo coercitivo y el individualismo exacerbado; lo mismo ocurre con las iniciativas orientadas a reprimir y judicializar la criminalidad. En este último sentido, es usual que los Estados se enfoquen en la neutralización y erradicación de pequeños grupos de delinquentes, soslayando a las grandes estructuras criminales (Briscoe, 2014).

En otras palabras, el Estado no tiene la capacidad de imponer la legalidad en todo momento, ni a sus propios funcionarios ni a los ciudadanos, posibilitando la aparición y vigencia de espacios informales donde las relaciones y los vínculos personales priman por encima de las leyes; así se produce la situación de corrupción estatal que le genera a los criminales una situación de excepcionalidad ante la ley, sea garantizando su impunidad, sea protegiendo sus actividades. De esta manera, en la región la corrupción no sólo es un efecto de la criminalidad, sino también su causa y «facilitador» (Alda Mejías, 2016).

La enorme masa de dinero que mueve el negocio de las drogas en América Latina no sólo facilita y alimenta la corrupción de funcionarios gubernamentales a diferentes niveles, sino que también se traduce en altos niveles de violencia. Se ha indicado que hoy las mayores amenazas a la seguridad de los ciudadanos latinoamericanos son formatos de violencia procedentes de actores no estatales, con particular énfasis en organizaciones criminales transnacionales y pandillas. Consecuencias usuales de esa violencia son la pérdida de confianza de la ciudadanía en las instituciones

oficiales y, en ciertas zonas de la región, la demanda de aplicación de políticas gubernamentales de «mano dura» que eventualmente pueden afectar las libertades individuales. Las instituciones de la sociedad civil son directas perjudicadas de esta violencia criminal, desde el momento en que ésta destruye los vínculos de confianza y solidaridad que las sustentan. Como indica Millett (2009, p. 262), siempre en referencia a Latinoamérica, «el incremento de la criminalidad y la violencia torna crecientemente dificultoso el funcionamiento de cualquier organización de la comunidad no basada en el miedo y la coerción».

Dos décadas atrás se asociaba a las drogas ilegales con la violencia en tres sentidos básicos: en primer lugar, la violencia ejercida por las organizaciones criminales para proteger su negocio y sus ganancias; segundo, la violencia ejercida contra particulares, y sus propiedades, por consumidores de drogas que necesitan abonar dinero para adquirir las drogas que consumen; y finalmente, la violencia perpetrada por consumidores en circunstancias en que son presa del efecto de las drogas (Williams, 1994a). Hoy, la violencia enraizada en el flagelo de las drogas ilegales se expresa en un doble sentido: por un lado, producto de la puja entre organizaciones por el control de áreas de cultivo, rutas de tráfico y mercados de consumo final, particularmente Estados Unidos y Europa, en lo que el galo Alain Labrousse denomina «geopolítica de las drogas» (Labrousse, 2011). En este sentido, el tablero geopolítico latinoamericano es dinámico y cambiante, producto de la interacción de diversos factores entre los cuales se destacan dos en especial, conocidos como efectos «globo» y «cucaracha» respectivamente. El primero de ellos alude a la constante relocalización de cultivos, rutas y estructuras logísticas hacia áreas geográficas de menor tensión, como resultado de la presión de las instituciones gubernamentales. El segundo, teorizado oportunamente por Bagley (2012), refiere a los desplazamientos de las organizaciones criminales hacia lugares más seguros, para evitar su detección, tras ser «iluminadas» por las agencias estatales y la opinión pública.

Por otra parte, hay una violencia resultante del enfrentamiento entre esas bandas y el Estado, a través de sus instituciones especializadas. Países que en etapas iniciales del tráfico de drogas constituían corredores de tránsito relativamente pacíficos, se han vuelto violentos enclaves debido tanto a la llegada de organizaciones criminales ajenas al lugar, como a la integración de grupos delincuenciales locales en complejas redes ilícitas transnacionales, que los abastecen de armas y otros recursos (Szabó,

Garzón y Muggah, 2013). Por otro lado, no puede soslayarse que usualmente los citados corredores de tránsito se tornan en mercados de consumo, debido a la extendida práctica de las grandes organizaciones dedicadas al tráfico de no abonar los servicios prestados por los grupos locales con dinero, sino con droga, que es comercializada en el lugar (Millett, 2009).

Los últimos guarismos oficiales datan de hace casi un lustro y corresponden a la UNODC, institución que ha calculado al promedio global de homicidios violentos en 6,2 casos cada cien mil habitantes (6,2/00000), aunque en el continente americano esa tasa crece a más del doble, hasta alcanzar 16,3/00000; en términos absolutos, 157 mil casos sobre un total de 437 mil. El organismo multilateral indicó también que porcentualmente América era el continente más violento, aportando el 36% de los decesos violentos registrados a escala global, y que más de un tercio de ese total era atribuible a la criminalidad, aunque admitió que ese porcentaje es inestable y fluctuante (UNODC, 2014). La Organización Mundial de la Salud (OMS) muestra un panorama aún más sombrío: de acuerdo a un informe elaborado en el año 2014 sobre la violencia en el mundo, la tasa de homicidios hemisférica se estima en 28,5/00000 habitantes, una cifra que cuadruplica la del resto del mundo y es el doble de la de los países en desarrollo de África (OMS/UNODC/PNUD, 2014).

Desagregando el hemisferio por subregiones, América Central se consolida como una de las áreas más violentas del mundo, con tasas de homicidios violentos superiores a 25/00000, mientras América del Sur ronda los 22/00000, el Caribe cerca de 16/00000 y finalmente América del Norte con menos de 5/00000 (UNODC, 2014). No existen cifras específicas respecto a América Latina, por no configurar un área geográfica reconocida por los organismos internacionales (que emplean criterios geográficos antes que culturales). Sin embargo, tomando en cuenta cifras proporcionadas en aquellos momentos por el responsable para el área del PNUD, en el espacio latinoamericano tienen lugar el 42% de los asesinatos que ocurren en el mundo, pese a contar con menos del 10% de la población mundial. Su tasa de homicidios cuadruplica al promedio mundial, con 23/00000.

Por otra parte, en términos etarios, Latinoamérica tiene la mayor tasa de homicidios juvenil, superando incluso a los países que se encuentran en guerra, con especial gravedad en los sectores socioeconómicos menos favorecidos: probabilísticamente, uno de cada medio centenar de jóvenes de

clases bajas es asesinado antes de llegar a los 31 años (Szabó, Garzón y Muggah, 2013). También se ha subrayado que la violencia es la principal causa de muerte para la franja de población latinoamericana entre 15 y 44 años de edad (Garzón, 2013). Complementando lo anterior, desde el programa mundial de armas de fuego de la UNODC se confirmó que América Latina es la región donde más se emplean armas de fuego para la comisión de delitos violentos; armas éstas que son traficadas por grupos criminales y que suelen terminar en manos de grupos relacionados con el narcotráfico (Bartolomé, 2014).

Otro dato a consignar de capital importancia, en sintonía con lo indicado en los últimos párrafos, es que América Latina ostenta hace bastantes años el virtual monopolio de las ciudades más violentas del mundo, tomando como indicador los homicidios perpetrados y considerando regiones donde no se hallan en curso conflagraciones armadas. Esto se constata, lamentablemente, en cada informe anual de la muy respetable ONG mexicana Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Criminal (CCSPJC), que tiene a su cargo la elaboración de estos índices, tomando como base las estadísticas oficiales proporcionadas por los propios gobiernos. En este sentido, el Consejo indica que del conjunto de las cincuenta urbes más violentas de todo el globo, cuarenta y tres de ellas se encuentran en América Latina; más aún, son latinoamericanas las primeras veinte, con la única excepción de Saint Louis (14°) en Estados Unidos (CCSPJC, 2017).

El luctuoso escenario que pone de manifiesto el CCSPJC se encuentra permeado por la criminalidad organizada en general, particularmente el narcotráfico. Salvo el legado de las guerras civiles de hace casi cuatro décadas, cuyas secuelas continúan vigentes en el istmo centroamericano, una especialista concluyó que los demás factores identificados con alta incidencia en la violencia urbana se enraízan con la criminalidad: el crecimiento de los mercados de consumo locales de droga, que propicia tanto el surgimiento de carteles autóctonos como la concurrencia de grupos foráneos; la fragmentación de grandes cárteles y las pujas por sus mercados; la constitución de nuevos «nodos» (*hubs*) de comercialización en lugares que otrora sólo eran corredores de tránsito; y el incremento de la corrupción estatal (Gurney, 2014).

Además, los casos de Sendero Luminoso en Perú y las FARC colombianas, comentados en otros pasajes de este trabajo, configuran

nítidos casos de hibridación entre violencia política (sea insurgencia o terrorismo) y crimen organizado, donde organizaciones dedicadas a la primera actividad incursionaron en actividades criminales, y no a la inversa. Se ha teorizado que esos vínculos suelen iniciarse a partir de una necesidad específica del insurgente o terrorista, que puede ser de financiación o de equipamiento, y se ven facilitados por ciertas características organizacionales y operacionales que comparten la violencia política y la criminalidad. Entre ellas se incluyen la racionalidad; el accionar secreto; el desafío al Estado y sus leyes; la asimetría en el empleo de la violencia; y la capacidad de adaptación e innovación (Sanderson, 2004).

También se ha esgrimido una «convergencia motivacional» resultante de la creciente interacción entre criminalidad organizada y la violencia política, pese a constituir fenómenos. En ese proceso de convergencia progresiva, el lucro derivado de las actividades criminales puede llegar a constituir la meta de toda o parte de la organización insurgente o terrorista, aunque no abdique públicamente de sus banderas políticas para no perder legitimidad a los ojos de sus adherentes o seguidores. Esa convergencia motivacional ha sido explicada por la teórica Makarenko a partir de un «nexo crimen-rebelión» que adopta la forma de un continuo, con la criminalidad en un extremo del espectro, y la insurgencia en el otro, consideradas ambas como fenómenos diferentes. Entre ambos extremos, se presentan las diferentes posibilidades de interacción (Cornell, 2007).

En ese nexo crimen-rebelión, Sendero Luminoso y las FARC son los casos más notorios de una mutación hacia la criminalidad de organizaciones insurgentes latinoamericanas, que da lugar al híbrido fenómeno de *narcoterrorismo* y realimenta los niveles de violencia. Un cuadro que podría evolucionar hacia nuevos estadios, si se consuman con éxito los intentos de la organización criminal Primer Comando de la Capital (PCC) de Brasil por incorporar a sus filas a guerrilleros farianos reacios a deponer las armas y plegarse al proceso de desmovilización vigente en Colombia (EFE, 2017). Aunque por primera vez el péndulo se estaría moviendo en sentido contrario: en la confluencia entre insurgencia y criminalidad, es el segundo de los factores el que adopta la fisonomía del primero, configurando un novedoso caso de «insurgencia criminal», cuyos mentores aplican inicialmente a la criminalidad organizada en México (Killebrew, 2011). Esto implica una resignificación del concepto de insurgencia en la cual se soslaya la naturaleza política de las metas de quienes la protagonizan, relativizando así su encuadre dentro de la esfera de la

violencia política, y enfatiza en su efecto de debilitamiento o impedimento del adecuado ejercicio de las funciones de un gobierno, en especial su control efectivo sobre todo el territorio nacional (Bartolomé, 2013).

Lamentablemente, en forma simultánea a las alzas de los niveles de violencia, y de sus perjuicios económicos, las percepciones de los ciudadanos –según se desprende de serios y objetivos estudios- sugieren la ineficacia de las estrategias gubernamentales adoptadas de cara a este fenómeno (Asuntos del Sur & OPDOP, 2015). En promedio, un 67% de los latinoamericanos consideran que en el lustro 2010-2014 se incrementó el narcotráfico en la región (llegando a un pico del 92% en Argentina); el 78% de la población estima que se ha simplificado el acceso al cannabis, mientras otro 74% consideró lo mismo respecto a la cocaína.

## CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo se ha constatado que el continente americano se inserta de manera plena en el preocupante diagnóstico elaborado hace ya tres lustros por el venezolano Naím sobre la gravedad del fenómeno de la criminalidad, y hoy totalmente vigente. Esa inserción es particularmente notoria en el caso del tráfico de drogas ilegales, aunque no se circunscribe a esta actividad, y está signada por altos niveles de violencia y de corrupción de funcionarios públicos.

El carácter distintivo del hemisferio, en materia de drogas ilegales, se explica sobre todo a partir de la cocaína, procedente en su totalidad de América del Sur; a esto se agregan importantes volúmenes de *cannabis*, un creciente volumen de drogas sintéticas y algo de heroína. Los capitales que generan el cultivo, elaboración, traslado y comercialización de estas sustancias son, en una escala geográfica virtualmente planetaria, verdaderamente exorbitantes, permitiendo el surgimiento y consolidación de organizaciones complejas, eficientes y poderosas. También ayudan a comprender los cuadros de corrupción gubernamental que se registran, facilitados por aparatos estatales estructuralmente débiles, y una violencia multiforme que coloca al continente en los primeros lugares mundiales en la materia.

En conjunto, estos elementos permiten configurar a la criminalidad organizada en general, y con particular énfasis el tráfico de drogas ilegales, como una amenaza a la seguridad de los Estados del hemisferio, de las

sociedades que los componen e incluso de los individuos que las integran. Una amenaza no convencional, que no se plantea en términos estatales, pero que responde cabalmente a los criterios de Seguridad Multidimensional sancionados hace ya más de una década, en la Conferencia Especial de Seguridad oportunamente convocada por la OEA. La nítida gravedad de esta amenaza guarda relación no sólo con su probabilidad de ocurrencia, que es permanente, sino también con el daño que produce.

Tal vez la manifestación más visible de ese daño, aunque no la única, sea la violencia, que adquiere carácter pandémico. Las dimensiones de esa violencia se traducen en niveles de homicidios violentos que porcentualmente equivalen a más de la tercera parte del total mundial, y duplican generosamente el promedio global, alcanzando picos cuatro veces superiores en América Central. En sus manifestaciones urbanas, esta violencia se ha extendido particularmente en el área latinoamericana del continente, como se constata en muchas de sus ciudades. Precisamente es a partir de la criminalidad organizada en general, en particular del narcotráfico, como se comprenden los niveles de violencia que sacuden al hemisferio. Ni la pobreza ni la desigual distribución del ingreso proporcionan una explicación en ese sentido, como se constató en los últimos años, en cuyo transcurso la reducción de las brechas sociales y el crecimiento económico fueron fenómenos simultáneos al aumento de la violencia.

Frente a este cuadro de situación, los Estados del espacio latinoamericano del hemisferio realizan enormes erogaciones para revertirla, sea a través de actividades preventivas, del combate a la criminalidad o de la mitigación de los daños que produce. Erogaciones cuyo redireccionamiento paliaría, o incluso solucionaría, importantes problemáticas económicas y sociales que permanecen irresueltas en ese espacio geográfico. La imperiosa necesidad de obtener mejores resultados frente a esta perniciosa situación exige replantear parcial o totalmente políticas y estrategias que hasta el momento no han arrojado los resultados esperados. En esta encrucijada, una sincera y profunda cooperación bi y multilateral será crucial en el logro de los resultados anhelados.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- AGUILAR, J. Y CARRANZA, M. (2008). *Las Maras y Pandillas como actores ilegales de la región*. Ponencia preparada en el marco del Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San Salvador: IUDOP
- ALDA MEJÍAS, S. (2016). El combate a la corrupción para combatir el crimen organizado. *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 6/16*, 9 de mayo. Disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WC\\_M\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt6-2016-aldamejias-combate-corrupcion-crimen-organizado](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WC_M_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt6-2016-aldamejias-combate-corrupcion-crimen-organizado)
- ASUNTOS DEL SUR Y OBSERVATORIO LATINOAMERICANO DE POLÍTICA DE DROGAS Y OPINIÓN PÚBLICA (2015). *Estudio anual sobre Políticas de Drogas y Opinión Pública en América Latina*. Santiago de Chile: Asuntos del Sur & OPDOP. Disponible en [http://idhdp.com/media/400833/opdop\\_estudio-anual-2015.pdf](http://idhdp.com/media/400833/opdop_estudio-anual-2015.pdf)
- BAGLEY, B. (2012). *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: major trends in the Twenty-First Century*. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars
- BANCO MUNDIAL (2011). *Crimen y Violencia en América Central. Un desafío para el desarrollo*. Washington DC: Banco Mundial.
- BARTOLOMÉ, M. (1999). *La Seguridad Internacional en el año 10, después de la Guerra Fría*. Buenos Aires: IPN Editores
- (2010). Crimen Organizado en México. La guerra que no conocemos. *Reconciliando Mundos*, (1), pp. 18-25.
- (2011). Colombia. Bandas Criminales (BACRIM). *Reconciliando Mundos*, (7), pp. 16-22
- (2013). Más allá del Crimen Organizado: la reformulación del concepto “Insurgencia» y su impacto en el entorno estratégico sudamericano. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 2 (3), pp. 47-77
- (2014) *La Criminalidad Organizada en la Argentina y la necesidad de un Plan Nacional de Lucha contra la Criminalidad*. VII Congreso de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (La Plata, Argentina), noviembre. Disponible en [https://www.academia.edu/9602670/\\_2014\\_La\\_Criminalidad\\_Organizada\\_en\\_la\\_Argentina\\_y\\_la\\_necesidad\\_de\\_un\\_Plan\\_Nacional\\_de\\_Lucha\\_contra\\_la\\_Criminalidad](https://www.academia.edu/9602670/_2014_La_Criminalidad_Organizada_en_la_Argentina_y_la_necesidad_de_un_Plan_Nacional_de_Lucha_contra_la_Criminalidad)
- BARTOLOMÉ, M. Y SAMPÓ, C. (2011). Entre la criminalidad y la violencia. Radiografía de las Maras en Centroamérica. *Reconciliando Mundos*, (8), pp. 22-28
- BENÍTEZ MANAUT, R. (2009). La crisis de seguridad en México. *Nueva Sociedad*, (220), pp. 173-189

- BREVÉ, F. (2007). The Maras. A Menace to the Americas. *Military Review*, July-August, pp. 88-95
- BRISCOE, I. (2007). *Crimen y Droga en Estados Frágiles*. Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)
- (2014). Evolución histórica de los nexos entre política, delito y economía en América Latina. En Briscoe, I., Perdomo, C. y Uribe Burcher, C. (eds), *Redes Ilícitas y Política en América Latina*. Estocolmo: IDEA Internacional, NIMD e Instituto Clingendael, pp.33-59.
- CARPENTER, T. (2005). La colombianización de México. *Elcato.org*, 31 de marzo. Disponible en <https://www.elcato.org/la-colombianizacion-de-mexico>
- CEPIK, M. Y BORBA, P. (2011). Crime Organizado, Estado e Segurança Internacional. *Contexto Internacional*, 33 (2), pp.375-405
- COCKAYNE, J. (2007). Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat. *International Peace Academy Working Paper*, 5
- COMISIÓN LATINOAMERICANA SOBRE DROGAS Y DEMOCRACIA (2009). *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*. Río de Janeiro: Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. Disponible en [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy\\_statement\\_ES.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy_statement_ES.pdf)
- CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA JUSTICIA CRIMINAL (2017). *Metodología del ranking (2016) de las 50 ciudades más violentas del mundo*. México DF: CCSPJC. Disponible en <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/239-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2016-metodologia>
- CORNELL, S. (2007). Narcotics and Armed Conflict. Interaction and Implications. *Studies in Conflict & Terrorism*, 30 (3), pp. 207-227
- CRUZ, E. (2009). El solapado cambio de piel de Sendero Luminoso en el VRAE. *La República*, 19 de abril. Disponible en <http://vozdeizquierda.blogspot.com.ar/2009/04/el-solapado-cambio-de-piel-de-sendero.html>
- DEMOSCOPIA (2007). *Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica. Hallazgos de un estudio integral*. Guatemala: ASDI/BCIE
- EFE (2017). Cártel brasileño recluta guerrilleros de las FARC. *Elsalvador.com*. 31 de enero. <http://www.elsalvador.com/noticias/internacional/314550/cartel-brasileno-recluta-guerrilleros-de-las-farc/>
- ELLIS, E. (2017). The Evolution of Transnational Organized Crime in Peru. *Latin America goes Global*, May, 4. Disponible en <http://latinamericagoesglobal.org/2017/05/evolution-transnational-organized-crime-peru/>

- FERNÁNDEZ, H. (2009). Obispo Vera alerta sobre estado narco. *El Universal*, 10 de agosto. Disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/170520.html>
- FLORES, N. (2013). Los 89 carteles que arrasan México. *Contralínea*, 2 de junio. Disponible en <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2013/06/02/los-89-carteles-arrasan-mexico/>
- GARZÓN, J. (2010). *Mafia & Co. The Criminal Networks in Mexico, Brazil, and Colombia*. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- (2013). La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión En J. Garzón y E. Olson (eds.), *La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión*. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 1-26.
- GERIUP (2009). Crimen Organizado en México: ¿hacia un escenario de Estado Fallido? *Informes del GERIUP*, 25 de febrero.
- GOUBAUD, E. (2008). Maras y Pandillas en Centroamérica. *Urvio Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (4), pp. 35-46
- GURNEY, K. (2014). Percepciones de seguridad aumentan en Latinoamérica: Informe. *Insight Crime*, 9 de diciembre. Disponible en <http://es.insightcrime.org/analisis/percepciones-inseguridad-aumentan-latinoamerica-informe>
- HAKEN, J. (2011). *Transnational Crime in The Developing World*. Washington DC: Global Finance Integrity.
- JUSTO, M. (2016). Las cinco actividades del crimen organizado que recaudan más dinero en el mundo. *BBC Mundo*, 31 de marzo Disponible en [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160316\\_economia\\_crimen\\_organizado\\_mj](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160316_economia_crimen_organizado_mj)
- KILLEBREW, R. (2011). Criminal Insurgency in the Americas and Beyond. *Prism*, (2), pp. 33-52.
- LABROUSSE, A. (2011). *Geopolítica de las Drogas*. Buenos Aires: Editorial Marea
- LAGOS, M. Y DAMMERT, L. (2012). *La Seguridad Ciudadana. El principal problema de América Latina*. Lima: Corporación Latinobarómetro.
- LOGAN, S. (2013). Rastreado la presencia internacional de la Federación de Sinaloa. *Insight Crime*, 01 de mayo. Disponible en <http://es.insightcrime.org/analisis/rastreado-la-presencia-internacional-de-la-federacion-de-sinaloa>
- MILLETT, R. (2009). Crime and Citizen Security: Democracy's Achilles Heel. En Millett, R., Holmes, J. y Pérez, O. (eds), *Latin American Democracy. Emerging Realities or Endangered Species?*. New York & London: Routledge, pp. 252-263.
- OMS, UNODC, PNUD (2014). *Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia 2014*. Luxemburgo: OMS. Disponible en

- [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/145089/1/WHO\\_NMH\\_NVI\\_14\\_2\\_spa.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/145089/1/WHO_NMH_NVI_14_2_spa.pdf?ua=1)
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (2013). *El problema de las drogas en las Américas*. Washington: Organización de Estados Americanos.
- OTERO, S. (2015). Entérate. El imperio del Chapo Guzmán. *El Universal*, 12 de julio. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2015/07/12/entérate-el-imperio-de-el-chapo-guzman#imagen-1>
- PORTILLO, N. (2003). Estudios sobre pandillas juveniles en El Salvador y Centroamérica: una revisión de su dimensión participativa. *Apuntes de Psicología*, 21 (3), pp. 475-493
- RAVELO, R. (2007). *Herencia maldita. El reto de Calderón y el nuevo mapa del narcotráfico*. México DF: Grijalbo
- RIBEIRO VELLOSO, R. (2006). O Crime Organizado. *Boletim Jurídico*, (190). Disponible en <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1463>
- RICO, D. (2013). Las dimensiones internacionales del crimen organizado en Colombia: las Bacrim, sus rutas y refugios. En J. Garzón y E. Olson (eds.), *La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión*. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 27-58.
- ROJAS, A. Y HERRAIZ, P. (2014). De cada gramo de cocaína que se vende, 7,5 euros van a la narcoyihad. *El Mundo*, 01 de diciembre. Disponible en <http://www.elmundo.es/espana/2014/11/30/5478b939268e3e673f8b4599.html>
- SAMPÓ, C. (2016). Porque no todo es terrorismo. Notas sobre la actividad del Crimen Organizado en España. *Relaciones Internacionales*, (5)1, pp. 1-14
- SAMPÓ, C. Y BARTOLOMÉ, M. (2014). Reflexiones sobre el cumplimiento de la tregua entre Maras en El Salvador. *Estudios Internacionales*, (177), pp 89-106
- SANDERSON, T. (2004). Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Lines. *SAIS Review*, XXIV (1), pp. 49-61
- SANTAMARÍA, G. (2013). La difusión y contención del crimen organizado en la subregión México-Centroamérica. En J. Garzón y E. Olson (eds.), *La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión*. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 59-100.
- SERRANO, M. Y SOTO, M. (2005). Del narcotráfico al crimen organizado en América Latina En Berdal, M. y Serrano, M. (eds), *Crimen Transnacional Organizado y Seguridad Internacional* . México DF: Fondo de Cultura Económica, pp. 233-273.

- SERRANO TORRES, J. (2016). Perú: El Callao y cómo las mafias internacionales del narcotráfico utilizan las rutas náuticas. *Infodefensa*, 2 de junio. Disponible en <http://www.infodefensa.com/latam/2016/06/02/opinion-callao-mafias-internacionales-narcotrafico-utilizan-rutas-nauticas.php>
- STAVRIDIS, J. (2013). Foreword. En M. Miklaucic, J. Brewer y G. Barnabo (eds.), *Convergence. Illicit Networks and National Security in Age of Globalization* (pp. vii-x). Washington DC: National Defense University
- SZABO, I., GARZÓN, J. Y MUGGAH, R. (2013). *Violencia, drogas y armas. ¿Otro futuro posible?* Foro Regional Seguridad Ciudadana, Política de Drogas y Control de Armas. Organizado por el Sistema Tecnológico de Monterrey y la Comisión Global sobre la Política de Drogas. México DF, 6 y 7 de marzo
- THE WHITE HOUSE (1988). *National Security Strategy of the United States*. Washington DC: The White House, January. Disponible en <http://nssarchive.us/NSSR/1988.pdf>
- (1993). *Presidential Decision Directive/NSC-14*. Washington DC: The White House. November, 3. Disponible en <https://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-14.pdf>
- (1995). *Presidential Decision Directive/NSC-42*. Washington DC: The White House. October, 21. Disponible en <https://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-42.pdf>
- TRONCOSO ZUÑIGA, V. Y SAMPÓ, C. (2015). El problema de la violencia y el rol de las Fuerzas Armadas brasileras En Rios Sierra, J., Benito Lázaro, M. y Castillo Castañeda, A. (coordinadores), *La arquitectura de la violencia y la seguridad en América Latina*. Madrid: Ediciones de La Catarata, pp. 147-170.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2012). *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una Evaluación de las Amenazas*. Viena: UNODC.
- (2014). *Global Study on Homicide 2013. Trends, context, data*. Vienna: UNODC. Disponible en [https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf)
- (2016). *World Drugs Report 2016*. New York: United Nations. Disponible en [http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD\\_DRUG\\_REPORT\\_2016\\_web.pdf](http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf)
- UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (2017). *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2017, Vol.1: Drug and Chemical Control*. Washington DC: Department of State. Disponible en <https://www.state.gov/documents/organization/268025.pdf>
- UNITED STATES DEPARTMENT OF TREASURY (2012). *Treasury Sanctions Latin American Criminal Organization*. October 11. Disponible en

- <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg1733.aspx>
- VILLALOBOS, J. (2008). Las FARC, un decadente club de narcos y bandidos. *La Nación* 18 de enero. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/979842-las-farc-un-decadente-club-de-narcos-y-bandidos>
- WILLIAMS, P. (1994A). Transnational Criminal Organizations: Strategic Alliances. *The Washington Quaterly* 18 (1), pp. 57-72. Disponible en <https://www.tni.org/en/archives/act/3114>
- (1994B). Transnational Criminal Organizations and International Security. *Survival*, 36 (1), pp. 96-113

# **BUEN GOBIERNO Y CULTURA DE LA LEGALIDAD, COMPONENTES ESENCIALES DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO**

## **GOOD GOVERNANCE AND CULTURE OF LEGALITY, ESSENTIAL COMPONENTS OF SECURITY POLICIES AGAINST ORGANIZED CRIME**

SONIA ALDA MEJÍAS<sup>1</sup>

### **RESUMEN**

El objeto de este artículo es poner de manifiesto la necesidad de incorporar a las políticas de seguridad el fortalecimiento de los mecanismos que hacen posible el buen gobierno y la interiorización de una cultura de la legalidad. La aplicación de la norma, sin excepciones, por el estado y el cumplimiento de ésta, por parte de la ciudadanía, es una herramienta trascendental para evitar la implantación del crimen organizado en la sociedad y en el Estado. Ambos comportamientos, tanto por parte del Estado, como por parte de los ciudadanos, no siempre está garantizado en las sociedades latinoamericanas, lo que las hace particularmente vulnerables al desarrollo de este tipo de criminalidad. Ciertamente hay importantes diferencias dentro de la región en relación con ambas cuestiones, pero cabe adelantar que cuanto mayores son los logros en el buen gobierno y en la cultura de la legalidad, la implantación del crimen organizado y la inseguridad es menor.

**PALABRAS CLAVE:** crimen organizado – políticas de seguridad – buen gobierno – cultura de la legalidad – corrupción.

---

<sup>1</sup> Doctora por la Universidad Autónoma de Madrid e investigadora en el Real Instituto Elcano / PhD from the Universidad Autónoma de Madrid and Researcher at the Elcano Royal Institute.

## ABSTRACT

The purpose of this article is to highlight the need to incorporate into security policies the strengthening of the mechanisms that make good governance and the internalization of a culture of legality possible. The application of the rule, without exceptions, by the state and the fulfillment of it, by the citizens, is a transcendental tool to avoid the implantation of organized crime in society and in the state. Both behavior, both by the state and by citizens, is not always guaranteed in Latin American societies, which makes them particularly vulnerable to the development of this type of criminality. Certainly there are important differences within the region in relation to both issues, but it should be pointed out that the greater the gains in good governance and in the culture of legality, the less organized the implementation of organized crime and insecurity.

**KEY WORDS:** organized crime – security politics – good governance – culture of legality – corruption.

## INTRODUCCIÓN

El objeto de este artículo es poner de manifiesto la necesidad de incorporar a las políticas de seguridad el fortalecimiento de los mecanismos que hacen posible el buen gobierno y la interiorización de una cultura legal. La aplicación de la norma, sin excepciones, por el estado y el cumplimiento de ésta, por parte de la ciudadanía, es una herramienta trascendental para evitar la implantación del crimen organizado en la sociedad y en el Estado. Ambos comportamientos, tanto por parte del Estado, como por parte de los ciudadanos, no siempre está garantizado en las sociedades latinoamericanas, lo que las hace particularmente vulnerables al desarrollo de este tipo de criminalidad. Ciertamente hay importantes diferencias dentro de la región en relación con ambas cuestiones, pero cabe adelantar que cuanto mayores son los logros en el buen gobierno y en la cultura de la legalidad, la implantación del crimen organizado y la inseguridad es menor.

Bajo esta afirmación no se pretende negar la naturaleza integral y multidimensional que debe de contemplar una política de seguridad. Dichas políticas precisan tener en cuenta el nexo entre seguridad y desarrollo. Lo que exige no sólo superar las políticas meramente represivas,

sino además considerar factores económicos y sociales. Sin embargo, la pobreza y/o la desigualdad no resuelven de manera mecánica la criminalidad o al menos no resuelven todo el problema. En coherencia con este carácter multidimensional es imprescindible contemplar la fortaleza institucional.

Con relación a esta cuestión en el sector seguridad se precisan fuerzas de seguridad y un sistema de justicia y penitenciario eficaces y eficientes. Sin embargo, este objetivo no depende sólo de la formación y de la destreza operativa, del equipamiento, y/o de los recursos humanos y materiales. Además de estos aspectos, si no se aplican mecanismos de control, de rendición de cuentas y de transparencia no será posible garantizar el imperio de la ley y, en consecuencia, se corre el riesgo de que fracase cualquier política de seguridad por integral y multidimensional que sea.

En otras palabras, cuando el Estado no es capaz de garantizar la aplicación del imperio de la ley, en todo el territorio y para todos los ciudadanos, sin excepciones, cabe la posibilidad de que la legalidad sea aplicada de manera discrecional y selectiva, por parte, de los representantes del Estado. Y en consecuencia, determinados territorios o ciudadanos puedan evadir su cumplimiento. Bajo este estado de cosas, se configura un orden dual, formal e informal, en el cual, si bien la norma rige para la mayoría de las relaciones entre el Estado y el ciudadano y entre éstos, cabe siempre la posibilidad de no ser necesariamente así. Es decir, que entre particulares o entre éstos y el Estado, el cumplimiento de la ley puede negociarse o directamente ignorarse. Para ello, la corrupción en esta negociación es un instrumento trascendental.

Este es un problema vertebral en la región que afecta a cualquier actividad humana, sea económica, social o política. Sin embargo, aunque no se observa en la misma medida, también afecta directamente a la seguridad. La debilidad del imperio de la ley hace posible que los representantes estatales, a través de la corrupción, suspendan la aplicación de la norma sobre los criminales y les proporcionen protección. Una posibilidad que explica la particular implantación y poder acumulado del crimen organizado en la región.

Por este motivo, por muchos y necesarios instrumentos, que requiere una política de seguridad, cualquier iniciativa fracasara si no es posible garantizar el imperio de la ley. Es necesario que las políticas de seguridad

contemplan, entre sus prioridades, la instauración de controles que aseguren que las decisiones de los funcionarios se ajustan a la ley y se fiscalice su actuación para evitar que, previo pago, sea posible que eximan del cumplimiento de la ley, al mejor postor. De esta manera, a efectos de seguridad, cuanto mayor sean los éxitos alcanzados en este sentido, menor será la corrupción y en consecuencia también los espacios de negociación para lograr la suspensión de la aplicación de la ley. Como consecuencia, el crimen organizado tendrá menores posibilidades de conseguir la protección del Estado y, en la misma medida, de acrecentar su poder.

## **1. LA DEPENDENCIA DEL CRIMEN ORGANIZADO DE LA COMPLICIDAD DEL ESTADO**

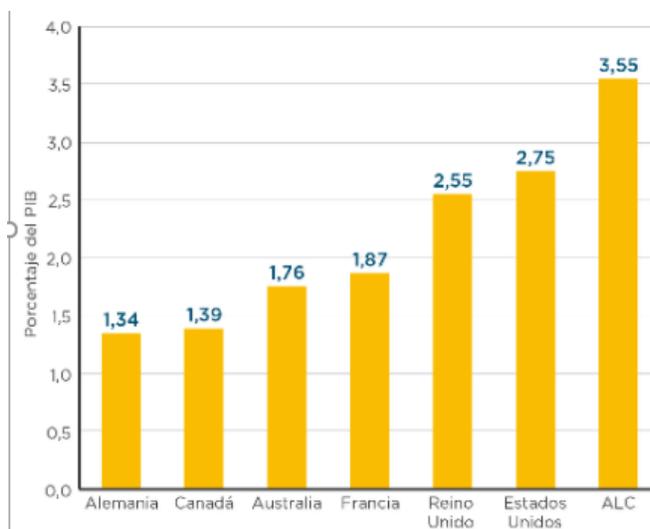
Pese a que el gasto público y privado ha ido aumentando en seguridad, los datos ponen de manifiesto que las actuales políticas no logran controlar la expansión y desarrollo de la criminalidad, en general, y de la organizada, en particular.

### ***1.1. Resultados de las políticas represivas aplicadas***

Desde su primer informe, la Comisión Global de Política de Drogas (2011) viene insistiendo en el fracaso de las políticas de carácter meramente represivo, aunque continúan siendo las principales políticas aplicadas en la región (Comisión Global de Política de Drogas, 2016). Los limitados resultados de estas políticas, sin duda, no compensan el esfuerzo humano y económico que se viene realizando.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha realizado un cálculo sobre los costos generados por el crimen, considerando el gasto gubernamental, el gasto familiar y de negocios y los costos para víctimas y delincuentes. Atención solamente al gasto público, el dedicado a seguridad, en relación con el gasto total, en América Latina y El Caribe, es casi el doble del promedio de los países desarrollados, tal y como pone de manifiesto el gráfico 1. Este dato demuestra que la seguridad es una prioridad para los gobiernos de la región, pero también que la eficiencia de este gasto es cuestionable, pues pese al volumen de gasto no es posible reducir el delito (Jaitman, 2017). La región sigue siendo la más violenta del mundo (Atlas de la Defensa, 2017).

Gráfico 1

**Media de costos del crimen, comparativa internacional**

Fuente: Jaitman, 2017

Estas evidencias demuestran que las políticas públicas no están incidiendo en los factores que favorecen la violencia criminal y en particular en el crimen organizado. Desde el mundo académico también se ha insistido en los límites de estas políticas y se encuentra abierto un debate en torno al diseño de las mismas, desde hace años (OEA, 2008, Basombrio, 2012, Dammert, 2012, Frühling, 2012, Basombrio, 2013).

### ***1.2. Factores que explican la particular implantación del crimen organizado***

Otro debate trascendental ha sido la discusión en torno a los factores que favorecen la implantación del crimen organizado, donde se observa una evolución. Mientras que inicialmente la criminalidad se asociaba de manera mecánica, a la pobreza y a la desigualdad; posteriormente se han ido considerando otros factores, enriqueciendo el debate con una visión pluricausal. Son muchos los estudios que ha adoptado este enfoque y enumeran la persistencia de la desigualdad, la debilidad institucional, la corrupción, la impunidad, la falta de políticas integrales o la profesionalidad de los agentes estatales. Cabe observar, no obstante, que este conjunto de

problemas se enumera de manera indistinta, sin ningún orden de importancia y de manera desconexa entre sí. La complejidad radica en que el diseño de una política pública requiere de mayor precisión para ser efectiva. Es necesario una «fórmula» que establezca una jerarquía que destaque la importancia de los diferentes factores que inciden en el problema.

Es preciso, en primer lugar, separar las causas de las consecuencias y, en segundo, ordenar y jerarquizar éstas últimas. Con ello será posible entender no sólo porque hay inseguridad, sino muy particularmente porque alcanza niveles tan altos. Los factores económicos podrían explicar determinado grado de inseguridad, pero no los actuales, máxime cuando la región ha estado creciendo en la última década. De manera que es preciso buscar, además de las económicas, otras causas de distinta naturaleza (Alda, 2015).

En los últimos años se ha comenzado a contemplar la cuestión institucional, incluso la ausencia de Estado como uno de los factores que contribuyen de manera decisiva en la implantación del crimen organizado. La corrupción es otro tema que ha adquirido importancia como un factor importante para explicar este tipo de criminalidad. Sin embargo, no hay mucha precisión en determinar la importancia de estos factores que además se contemplan por separado y de manera aislada, unos de otros. Incluso todavía hay factores que apenas se están contemplado en el ámbito de la seguridad, como percepciones y concepciones sociales que, sin embargo, inciden directamente en este ámbito. En este sentido, la inexistencia de una clara distinción entre lo público y lo privado y entre lo particular y lo general tiene implicaciones negativas en la configuración institucional y en la consolidación del imperio de la ley. Cuestiones que, a su vez con imprescindibles para la seguridad, ya que en una sociedad así, cabe la posibilidad de que de que la ley como no sea el único criterio para regular la relación entre los particulares y entre éstos y el Estado.

Esta situación es, en última instancia, un campo abonado para la particular implantación del crimen organizado, pues mediante la corrupción las redes criminales puedan evitar no sólo el cumplimiento de la ley, sino incluso la complicidad y protección activa del Estado. Cuando se logra esta protección es posible progresar y crecer exponencialmente. Es esta debilidad del imperio de la ley la que explicaría la dimensión de los «imperios de cocaína», por ejemplo, desarrollados en la región (Thoumi, 2002).

### ***1.3. Las necesidades del crimen organizado***

La caracterización del crimen organizado permite saber cuál pueden ser los entornos más favorables para el crimen organizado. Sin embargo, en la medida en que no hay un acuerdo en torno a la definición de este tipo de criminalidad no es una tarea fácil. Desde hace décadas, se mantiene un debate abierto que no logró zanjar la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional en 2000<sup>2</sup>, al dar una definición sobre el crimen organizado. El carácter excesivamente general y abierto de la misma, en realidad, ha alimentado esta discusión. Otros organismos, como el Consejo Europeo, también han intentado acotar el concepto (Consejo Europeo, 2011).

Han sido muchos los criterios adoptados para definir este tipo de organizaciones criminales, su estructura organizativa, el sistema de relaciones sociopolíticas en el que opera o la actividad ilegal desarrollada para cubrir la demanda del mercado, han sido algunos de ellos (Resa, s.f, Von Lampe, 2002, Finckenauer, 2005). A estas alturas de lo que no hay duda es de la necesidad de adoptar definiciones multidimensionales que consideren los distintos aspectos que conforman la complejidad de la criminalidad organizada, considerando la multiplicidad de grupos criminales, sus distintas características organizativas y sus múltiples actividades y mercados ilegales.

En este sentido, la intención no es tanto redundar en la definición de crimen organizado transnacional sino destacar aspectos que se consideran de particular importancia para entender cuáles son los mejores entornos posibles para su desarrollo y reproducción. Ciertamente el crimen organizado tiene muy distintas dimensiones, pero no es posible hacer clasificaciones convencionales. La confluencia entre la globalización, la capacidad de adaptación de las estructuras criminales, su organización en red y la complicidad con el mundo legal, son aspectos trascendentales que explican las características actuales del crimen organizado y su fortalecimiento.

---

<sup>2</sup> De acuerdo a este organismo un grupo criminal organizado se define como: «Un grupo estructurado de tres o más personas que existe durante un cierto tiempo y que actúa concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves, con la intención de obtener, directa o indirectamente un beneficio material o económico» (Anexo I, art. II).

Su capacidad para aprovechar las ventajas de la globalización pone de manifiesto la necesidad de cambiar la visión dominante y abandonar categorías convencionales, que ya no se corresponden con la realidad global actual (Günther, 2011). Las diferencias entre grupos locales o internacionales, empresariales o contratistas, territoriales o traficantes se hace difusas y surgen zonas grises donde se mezclan los «niveles» y las «categorías». No es posible mantener una visión local, nacional o regional, cuando el mundo criminal, a través de la globalización, no tiene obstáculos, ni limitaciones en relación con nacionalidades, culturas o etnias.

Tampoco está constreñido, por regla alguna, para emprender cualquier actividad, ni por ningún tipo concreto de organización. Esta flexibilidad y capacidad adaptativa ha dado lugar a que las redes criminales sean pluriétnicas, multinacionales, multiorganizacionales y policriminales. Propiedades que le han proporcionado un mayor poder y una capacidad de expansión extraordinaria, a diferencia de las limitaciones a las que se encuentran sometidos los Estados.

Precisamente la flexibilidad, la adaptabilidad y la capacidad de supervivencia son las características fundamentales de la organización en red. Esta forma de organización, sin negar los otros elementos definitorios aportados por la discusión académica, es un elemento particularmente trascendental a la hora de entender la actual expansión transnacional y las formas de interacción entre redes criminales. Ciertamente, éstas han existido siempre, pero hoy día mediante la revolución tecnológica han alcanzado todo su potencial, haciendo posible una cooperación global (Castells, 2010). Así lo han entendido las redes criminales mexicanas y colombianas, cuya proyección, desde sus lugares de origen se prolonga al resto de América Latina, África y España, plataforma imprescindible para llegar al resto de los mercados europeos (Garzón, 2015).

Esta particular caracterización es consecuencia de la convergencia entre la globalización y la capacidad de adaptación del mundo criminal, pero muy posiblemente hay otro elemento fundamental para entender esta flexibilidad, la motivación del crimen organizado: la ganancia económica. Bajo esta motivación, las redes transnacionales adaptan sus alianzas e intereses cuando el negocio, así lo exige. De acuerdo a este único criterio, las alianzas se crean, se modifican o se rompen, no hay compromisos, ni lealtades de ningún tipo. Este estado de cambio y recomposición constante puede ser expresado mediante la definición de «modernidad líquida», un

concepto que puede ser adoptado para al mundo de las redes criminales transnacionales. Es concepto permite expresar el permanente estado de cambio y de transitoriedad en el que se encuentra el mundo de las redes criminales transnacionales (Sanso-Rubert, 2016)<sup>3</sup>.

Para la conformación de estas redes es imprescindible considerar la trama de relaciones y de cooperación que son capaces de desarrollar, ya que son una estrategia fundamental de reproducción (Block, 1983). En este aspecto, de nuevo, las categorías monolíticas o cerradas, no son válidas ya que las alianzas en esta trama de relaciones se enmarcan en un mundo social muy diverso, donde se integra el mundo legal e ilegal. Mediante la cooperación se conforma un sistema social y un mundo de relaciones informales no sólo entre actores ilegales, sino entre estos y políticos, empresarios, miembros de las fuerzas de seguridad y del mundo judicial. Del sistema social que logre construirse dependerá su nivel de influencia, su alcance y la dimensión de los negocios criminales. Es un error pensar que el mundo ilegal vive al margen del legal. Muy al contrario, necesita de su complicidad. De ahí, que el sistema y las relaciones sociales sea considera otro elemento particularmente importante y definitorio de estas redes transnacionales (Spapen, 2010).

#### ***1.4. La protección y la complicidad con el mundo legal: Estado y sociedad***

La importancia de este último punto es trascendental para entender el resto de las características contempladas más arriba. La relación del crimen organizado con la sociedad y el Estado es clave para asegurar su desarrollo y proyección internacional. Hasta el punto que la definición que, en este trabajo, se adoptaría en relación con la definición de crimen organizado podría ser aquella que hace particular énfasis en esta cuestión:

un sistema de relaciones sociopolíticas perdurables, caracterizadas por el establecimiento de redes clientelares de cooperación entre criminales profesionales y funcionarios públicos y que persigue el propósito de obtener ganancias económicas mediante el desarrollo de diversas actividades ilícitas, apoyadas en última instancia, por el uso de la violencia (Flores, s.f, 46).

---

<sup>3</sup> Este concepto ha sido acuñado por Zygmunt Bauman y empleado por Daniel Sanso-Rubert para caracterizar las redes criminales transnacionales.

En esa misma línea podría asumirse otra definición similar, que de nuevo incide en la trascendencia de la relación con el mundo legal, si bien en este caso hace explícito el instrumento imprescindible empleado por el crimen organizado para establecer lazos clientelares con el mundo legal, ya sea privado o público, la corrupción:

Cualquier organización creada con el propósito expreso de obtener y acumular beneficios económicos a través de su implicación continuada en actividades predominantemente ilícitas y que asegure su supervivencia, funcionamiento y protección mediante recurso a la violencia y la corrupción o la confusión con empresas legales (Jimenez-Salinas, 2012, p. 14).

De esta forma, más allá de la complejidad y del tamaño organizativo de las redes criminales, del tipo de actividad desempeñada o de la particular configuración de su estructura (Nestares, s.f), el poder y el alcance de estas redes, en buena parte, depende de su nivel de relación y de penetración en la sociedad y en los Estados.

En este trabajo se contemplará en particular la existencia de vínculos de protección con la autoridad política (Geffray, 2001), ya que se entiende como condición *sine qua non* para el desarrollo del crimen organizado (Lupsha, 1988). Esta vinculación y complicidad con representantes del Estado precisamente persigue protegerse eficazmente frente a la actuación del mismo Estado y de otros agentes externos potencialmente nocivos para la expansión de sus actividades. Hay diferentes formas y grados de complicidad con el Estado, pero esta relación sin duda es trascendental. «No se trata únicamente de pagar a un funcionario para que no mire, sino también para no ser detenido, y en caso de serlo, para no ser condenado y, llegado a este extremo, para poder escapar de la prisión... El mejor escenario para los narcotraficantes es aquel en el que el Estado es relativamente eficiente en varias áreas salvo en perseguirlos» (Chabat, 2005).

Con este apoyo estatal se pretende eludir el cumplimiento de la ley. En la medida en que el crimen organizado se encuentra al margen de la ley y del orden, y por tanto sus miembros no pueden recurrir a la legalidad, para asegurar su existencia es fundamental establecer estas relaciones con representantes del Estado, asegurando así su complicidad (Flores, 2009). Dichas relaciones son de tipo clientelar y buena parte de éstas están basadas en la corrupción. Así se establecen relaciones de carácter personal en las

que median favores que no suelen ser gratuitos. Bajo este tipo de relación se propicia la corrupción, que proporciona ganancias privadas mediante el uso indebido del poder público. No siempre estas relaciones se establecen de manera voluntaria, sino a través de la coacción o la violencia, otro aspecto característico del crimen organizado.

Respecto a la violencia, o cuanto menos a la capacidad para poder usarla, ésta se ejerce contra los mismos miembros del grupo, frente a otros rivales o frente al Estado (De La Corte y Jimenez-Salinas, 2010). El ciudadano tampoco se libra de esta violencia, que padece cotidianamente de muy diferentes maneras, robos, secuestros, asesinatos.... Esta no sólo es una forma de lograr protección e ingresos, sino también un medio para poner de manifiesto el poder acumulado. En ocasiones, más allá del ejercicio de la violencia, cabe destacar la forma en la que se ejerce, ya que el particular ensañamiento y crueldad con la que se lleva a cabo, no dejan de ser mensajes ostentosos sobre el poderío criminal. Ejemplos sobre ostentación de fuerza expresados mediante actos violentos son muy frecuentes por parte de los carteles mexicanos (VV.AA, 2013).

No obstante, aunque la violencia puede ser una manifestación de poder, lo cierto es que no es el recurso preferido por el crimen organizado. La violencia evidencia la presencia y la actividad de estas redes criminales y genera alerta social, que, en última instancia, acaba llamando la atención del Estado y, llegado el caso, puede provocar una reacción estatal represiva. Son varios los factores e intereses que acaban determinando el tipo de relación que puede darse entre el crimen organizado y el Estado, variando del consentimiento pasivo, la complicidad, mediante la corrupción, o la confrontación (Bayley y Taylor, 2009). En realidad, ninguna es excluyente, pueden, ser simultáneas dependiendo de los funcionarios o departamentos dispuestos a ser corrompidos y en qué grado. En cualquier caso, no puede imaginarse el crimen organizado como un ente separado y aislado de la sociedad y del Estado. De hecho, de su nivel de interrelación con estos depende, en buena parte, su fortaleza.

## **2. BUEN GOBIERNO Y CULTURA DE LEGALIDAD: LOS INSTRUMENTOS MÁS EFICACES CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL CRIMEN ORGANIZADO**

Para estas redes criminales es particularmente importante capturar, mediante la corrupción, instituciones que les garanticen el mayor grado posible de impunidad junto con la maximización de su ganancia ilícita. Por

este motivo, las fuerzas y los cuerpos de seguridad del Estado, el sistema judicial y en el penitenciario y su complicidad son trascendentales. «Nadie necesita más que un criminal necesita protección y nadie tiene más posibilidades de otorgarla que un agente estatal» (Dewey, 2011).

En efecto, todo indica que más que la violencia, la corrupción es el método más empleado, por el crimen organizado, para implantarse en la sociedad. De hecho, la corrupción, frente a la violencia, presenta más ventajas. Asegura la discreción necesaria, disminuyendo los riesgos de llamar la atención de las autoridades. Para las redes criminales, ciertamente no deja de ser un «coste de producción» que, en cualquier caso, se carga en el precio final de sus productos o servicios (Foffani, 2001).

Sin duda no hay casos puros, ni ideales y en consecuencia no hay ningún Estado, ni sociedad donde no haya corrupción y en consecuencia crimen organizado. Sin embargo, atendiendo a los factores que definen al crimen organizado y la trascendencia de su interacción con el Estado y la sociedad para su desarrollo es imprescindible considerar cuál es el Estado y la sociedad que proporciona el mejor entorno para su reproducción.

### ***2.1. Buen gobierno y cultura de la legalidad***

El entorno más propicio no necesariamente es el más pobre o el más marginal, sino donde la corrupción es sistémica, se ejerce en el mundo público y privado y la sociedad es tolerante con estos comportamientos. Este es el mejor entorno posible y se localiza en realidades donde no se ha logrado la consolidación democrática y, en consecuencia, no se han alcanzado los requisitos básicos necesarios para lograr el buen gobierno y una cultura de la legalidad. En términos de seguridad, la importancia de ambos factores se debe a la fortaleza que proporcionan a la sociedad y al Estado ante el crimen organizado, ya que el buen gobierno asegura la existencia del estado de derecho y la implantación del imperio de la ley. Este logro, a su vez, proporciona suficiente legitimidad al Estado, para que la población interiorice y acepte el atacamiento de la misma, fortaleciéndose de esta manera la cultura de la legalidad. Ambos conceptos se retroalimentan y refuerzan recíprocamente pero ciertamente es el Estado quien debe de tomar la iniciativa.

Hay diferentes acepciones en relación con ambos conceptos y diferentes aspectos que lo definen. Son conceptos complejos que no pueden abordarse

de manera parcial, porque todos sus componentes están relacionados entre sí (Villoria, 2010, pp. 29-63). El buen gobierno no sólo se cumple por su finalidad, sino por la forma de intentar alcanzarlo. Por loable que sea el interés general, éste no podrá lograrse si no se realiza mediante el estricto cumplimiento de los mecanismos establecidos para asegurar la integridad de la actuación pública. Para ello es imprescindible el respeto a la ley y la imparcialidad judicial y administrativa, así como la existencia de controles y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que garanticen el respeto a las exigencias del Estado de Derecho (Wences, 2010). Una exigencia del estado de derecho es el imperio de la ley mediante el cual se garantiza la aplicación coherente de la norma, es decir, es decir de manera imparcial y efectiva.

Asegurar la imparcialidad y la aplicación universal de la norma, a efectos de seguridad. Cuando los representantes del Estado implementan leyes y políticas ha de aplicarse de manera universal, sin excepciones y con total imparcialidad, en todo el territorio y para todos los ciudadanos. Actuar imparcialmente significa no tener en cuenta consideraciones subjetivas, como las relaciones o las preferencias personales, ya que bajo ese criterio cabe la posibilidad de aplicar la norma de manera discrecional (Villoria, 2010, pp. 63-82). La consecuencia directa es que si, en el criterio del representante estatal no cabe la opción de la excepcionalidad para eximir del cumplimiento de la ley a determinadas personas, nadie quedará eximido de su cumplimiento y por tanto nadie puede liberarse del cumplimiento de la legalidad. De esta manera, nadie puede contar con la protección del Estado para cometer actuaciones ilegales. El instrumento principal para lograr la excepcionalidad ante la ley es la corrupción que será mayor cuanto más débil sea la capacidad del Estado para imponer el imperio de la ley y la cultura de la legalidad. Lo que a su vez de nuevo alimenta los niveles de corrupción.

De hecho,

un buen gobierno es, en primer lugar, un gobierno no corrupto... Y en segundo es un gobierno que se preocupa de ir más allá de la mera lucha contra la corrupción y procura que sus servidores sean coherentes, con los valores y los principios de la ética pública. Todo buen gobierno, así entendido, debe hacer de la rendición de cuentas y la transparencia uno de los fundamentos de la actuación pública (Villoria, 2010, p. 62).

Las implicaciones del buen gobierno, es decir de un gobierno no corrupto, tiene implicaciones directas en materia de seguridad. En la medida que no haya corrupción, ante la fortaleza del imperio de la ley, no habrá un campo abonado para la expansión y crecimiento del crimen organizado.

Este buen gobierno contribuye a la configuración de una cultura de la legalidad en la sociedad. Esta tiene tres dimensiones interrelacionadas. Una cultural, otra institucional y otra normativa y el conjunto de éstas hace posible una sociedad con apego a la legalidad, respetuosa con las normas y con confianza en las instituciones (Villoria, 2010, p. 29-36). En consecuencia, con este concepto y en coherencia con el del buen gobierno, una sociedad con una sólida cultura de la legalidad no es tolerante con la corrupción, lejos de evadir la norma, se cumple y se exige a los funcionarios públicos que también lo hagan. De manera que la cultura de la legalidad es tan importante como el buen gobierno para evitar espacios de informalidad, donde el crimen organizado pueda progresar.

Como ya se ha dicho, cabe insistir en que no existe ninguna sociedad, ni Estado donde no exista la corrupción, si bien su dimensión dependerá del nivel de implantación del buen gobierno y de la cultura de legalidad. Dicha corrupción tiene implicaciones en el desarrollo económico, en la política, pero igualmente y de manera directa en la seguridad, en la medida en que existe una relación directa entre debilidad del imperio de la ley y escasa cultura de la legalidad, corrupción, impunidad y nivel de implantación del crimen organizado. En el caso latinoamericano la debilidad del buen gobierno y, en consecuencia, la falta de una cultura de la legalidad sólida y generalizada explica la particular implantación del crimen organizado.

### **3. EL ENTORNO IDÓNEO PARA EL DESARROLLO DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA: FALTA DE BUEN GOBIERNO Y DE CULTURA DE LA LEGALIDAD**

Después de examinar las condiciones que explican la particular implantación del crimen organizado, los datos estadísticos indican que América Latina cumple con buena parte de todas las condiciones precisas para ser un campo abonado para la particular implantación del crimen organizado (Alda, 2014 y 2015). En América Latina, el buen gobierno y la cultura de la legalidad tiene importantes deficiencias (García Villegas, 2010) y esto explica los altos índices de corrupción existentes. Por tanto, se dan todos los requisitos «idóneos» para entender que sea la región más

violenta del mundo y que las redes criminales hayan tenido tan particular desarrollo.

Los altos niveles de corrupción en la región vienen dados por la debilidad del imperio de la ley, lo que impide la imparcialidad y la aplicación universal de la norma. Esto significa que una parte de los representantes del Estado no implementan leyes y políticas de manera universal, sin excepciones y con total imparcialidad. Muy al contrario, utilizan su poder de manera discrecional, y no universal, tomando como criterio consideraciones subjetivas, como las relaciones personales o las preferencias personales. La traducción de esta discrecionalidad implica que tanto la aplicación, como el cumplimiento de la norma, se puede negociar mediante la corrupción. En este contexto las redes criminales pueden actuar con impunidad, ya que a través de la corrupción sistémica existente cuentan con la protección y complicidad del Estado. Con esta opción es posible no sólo realizar determinadas actividades ilegales, sino aumentar su número y los ámbitos donde llevarlas a cabo.

La falta de buen gobierno tiene efecto directo en la cultura de la legalidad. La ciudadanía latinoamericana muestra falta de apego a la norma y desconfianza en las instituciones, lo que hace posible que la sociedad no acepte como válidas las leyes formales. Como consecuencia muchos de sus miembros no tienen reparo en violar las leyes, forma de actuación que se justifica en que el resto de la sociedad y el mismo Estado actúa de igual manera, lo que convierte a la sociedad en terreno fértil para el desarrollo de actividades económicas ilegales (Thoumi, 2009, p. 72). El antídoto a esta situación es el fortalecimiento del imperio de la ley, con el objeto de «legalizar a Colombia, es decir, establecer normas legales que sean reforzadas por las normas sociales y que sean respetadas por la gran mayoría de la población» (Thoumi, 2009, p. 79).

En definitiva, considerando ambos factores, la debilidad del imperio de la ley y una escasa cultura de la legalidad, explica que los representantes estatales puedan vender la posibilidad de protección, mediante la suspensión de la aplicación del derecho, y que, no sólo los criminales, sino la sociedad, que carece de confianza hacia las instituciones estatales, compre también esta protección. Esta falta de confianza se traduce en ilegitimidad hacia el Estado y en tolerancia e incluso apoyo social a los criminales.

En otras palabras, se dan las condiciones idóneas para que el mundo criminal pueda convertirse en un «frenético consumidor» de protección ilegal proporcionada por el Estado (Dewey 2015, p. 31), tal y como ocurre en América Latina. Ciertamente no en la misma medida en todos los países. Las diferencias, dependerán de la fortaleza del imperio de la ley y, en consecuencia, de la cultura de la legalidad de los ciudadanos.

#### **4. DEBILIDAD DEL IMPERIO DE LA LEY, CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD EN AMÉRICA LATINA**

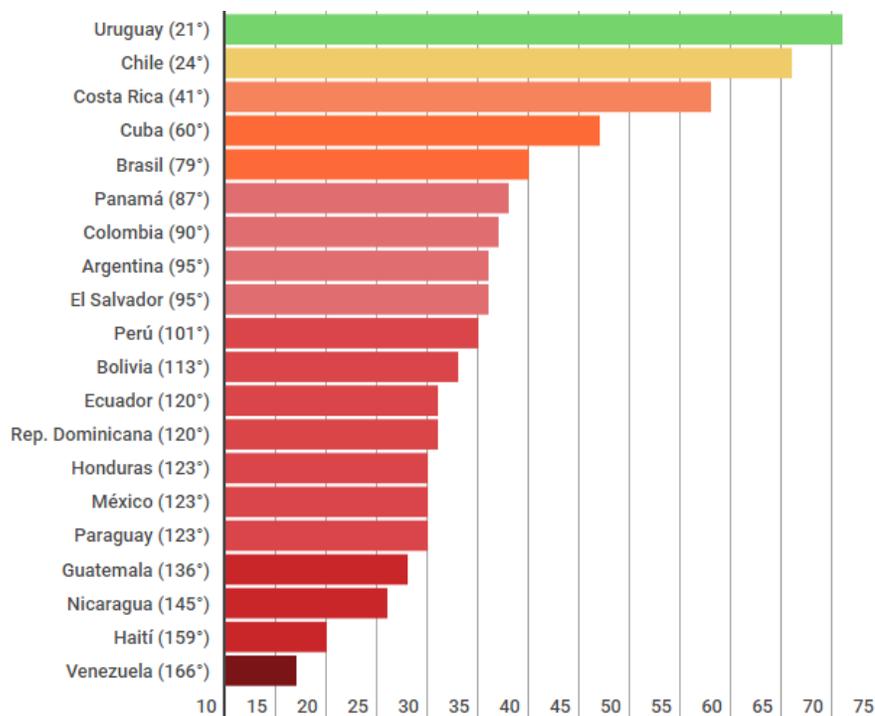
Además de bibliografía que destaca el nexo entre crimen organizado y corrupción (UNOCD, 2010), los datos estadísticos también confirman la relación existente entre corrupción y crimen organizado (Center for Study of Democracy, 2010). No sólo eso, las comparaciones de índices elaborados para intentar medir el crimen organizado detectan que su desarrollo está directamente relacionado con datos que ponen de manifiesto la debilidad del imperio de la ley (Van Dijk, 2007).

##### ***4.1. Relación entre inseguridad, imperio de la ley, corrupción e impunidad en América Latina***

En América Latina esta relación se retroalimenta de manera permanente. En países con altos índices de corrupción, es posible comprobar que el imperio de la ley es débil y además son los países donde existen mayores problemas de violencia e inseguridad (Alda, 2016).

Gráfico 2

## Índice de corrupción en América Latina, 2016



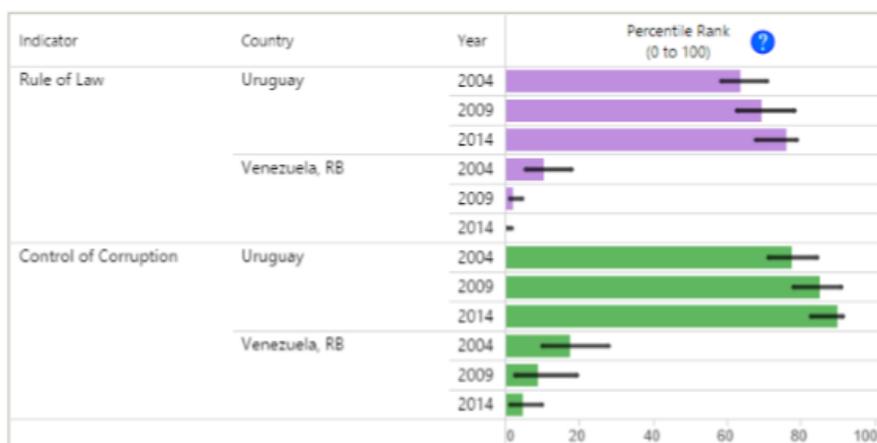
Fuente: Infobae.com, según los datos proporcionados por International Transparency, 2016

El gráfico 2 muestra las diferencias entre los países de la región en relación con la percepción de corrupción. La última publicación de International Transparency, de la mayoría de los 19 países latinoamericanos, revela un empeoramiento de los datos: 11 cayeron en su calificación, 4 se mantuvieron estables y solamente otros 4 mejoraron. Más importante que las variaciones anuales es la ubicación de los países latinoamericanos en relación con el resto del mundo. Estos se ubican cerca de la mitad de la lista que califica a los países según una escala que va de cero a 100, donde cero es la máxima percepción de corrupción y 100, representa la transparencia. «La calificación promedio de 40, que obtiene la región, quiere decir que la

corrupción es sistemática, está muy impregnada en el Estado» (Internacional Transparency, 2014). El país que, en 2016, ha presentado mejor calificación es Uruguay y el peor Venezuela. Considerando este dato y comparando también los niveles de fortaleza del imperio de la ley, en ambos países, de nuevo se vuelve a comprobar la relación entre ambas variables, según pone de manifiesto el gráfico 3.

**Gráfico 3**

**Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial**



Fuente: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.

Si al índice de corrupción y del imperio de la ley, le agregamos los niveles de inseguridad, la relación entre ellos vuelve a demostrar la trascendencia de contemplar, en el diseño de políticas públicas, la fortaleza del imperio de la ley. Los datos de violencia y homicidio, en 2016, ubican a Venezuela en el país más violento de Sudamérica<sup>4</sup> y a Uruguay, junto a Chile, como el menos violento. No es casualidad que también Chile, al mismo tiempo, goce de los más bajos niveles de corrupción y de los mayores en relación con la fortaleza del imperio de la ley, en relación con el resto de los países latinoamericanos (Alda, 2016).

<sup>4</sup> Los datos referidos son los oficiales, según los cuales la tasa de homicidios es de 57,66 homicidios por cada 100.000 habitantes. Sin embargo, el Informe del Observatorio Venezolano de la Violencia (OVV, 2016), sitúa dicho índice en 91,8.

En las sociedades latinoamericanas la debilidad del imperio de la ley y, en consecuencia, los altos niveles de corrupción impiden la construcción de una cultura de la legalidad en la ciudadanía. Esto explica que estadísticamente, en México, haya una relación directa entre la percepción ciudadana de corrupción de la policía y la falta de confianza institucional, elemento imprescindible para la construcción de una cultura de legalidad (Grijalva y Fernández, 2007). La constatación del apoyo social a la justicia por mano propia es una muestra más de esta desconfianza. Dicho apoyo es especialmente destacable en aquellos países de la región donde aumenta el número de víctimas y hay una alta percepción de corrupción policial (Zizumbo, 2015). La relación entre la corrupción y el apoyo a la justicia por cuenta propia, u otros mecanismos ilegales, pone de manifiesto la crisis de confianza de la población, considerada por Naciones Unidas como un problema generalizado y «endémico» en toda la región (PNUD, 2013).

#### ***4.2. Ni Estados fuertes, ni débiles, ni ausentes sino presentes en un orden dual***

En sociedades, como las latinoamericanas, donde las autoridades suspenden la aplicación de la norma (Walkmann, 2006) y los ciudadanos no tienen apego a la ley (Basave, 2010 y García Villegas, 2009) cabe preguntarse qué tipo de Estado existe, cuál es su configuración y qué capacidad posee para regular el orden social. Cuestiones imprescindibles para diseñar acertadamente políticas públicas más eficaces para atajar la expansión y la fortaleza del crimen organizado.

Ante el eterno debate sobre la terminología y la caracterización de los Estados fallidos y débiles, en este trabajo, se renuncia a calificar bajo esos términos a los Estados latinoamericanos ya que no reflejan del todo la complejidad de los mismos. En el primer caso, porque no hay Estados fallidos en la región y no es cuestionado por nadie (Rice & Patrick, 2013). El único Estado fallido reconocido es Haití.

No hay duda al respecto, las sociedades latinoamericanas no son anómicas y sus respectivos Estados no están ausentes. Estos son quienes rigen y regulan la vida política, económica y social, lo que no impide que, al mismo tiempo, sea posible encontrar representantes estatales dispuestos a, mediante una coima, suspender el cumplimiento de la norma.

¿Qué tipo de Estado y de sociedad es ésta?; ¿Hay una aparente contradicción de fondo?, ¿cómo es posible que el Estado garantice el orden social y el orden y al mismo tiempo sea posible contar con su complicidad para delinquir?

Aunque sea un término muy recurrente, que hemos utilizado todos los especialistas (Alda, 2014, 2015 y 2016), el Estado débil quizás no exprese la complejidad de esta realidad. Más allá de que no haya sido posible un acuerdo sobre el término, dicha debilidad da a entender que dichos Estados no tienen suficiente presencia territorial y social. La imposibilidad de estar presente en todo el territorio permite a las redes criminales tomar el control de determinadas áreas. Esta falta de presencia estatal generalmente se asocia a la precariedad material y a la falta de recursos para atender todo el territorio. De esta forma, la solución al problema se resolvería el traslado y presencia de representantes estatales y de sus instituciones.

Sin embargo, éste es sólo una parte del problema, cabe preguntarse porque el crimen organizado también logra tener el control de determinadas áreas o territorios donde hay representación estatal. Valga como ejemplo, las favelas de las principales capitales de los Estados brasileños, donde a pocos metros se encuentran las sedes de las instituciones estatales o la mayoría de las cárceles de la región, edificios custodiados y rodeados por funcionarios estatales, pero regidos y organizados internamente por redes criminales. En estos casos, no es la ausencia, ni la falta de medios, sino la complicidad del Estado, la que hace posible la existencia de esos espacios controlados por estructuras criminales. Las autoridades corruptas se encargarían de garantizar espacios de gestión y de autonomía para aquellas redes criminales, ya fuera en áreas marginales y alejadas, como en el centro de las capitales.

En efecto, en este caso, el Estado no está ausente, «el crecimiento de los mercados ilegales no es otra cosa que el corolario directo de la dinámica de la venta de protección efectuada por ese Estado supuestamente débil». Con ello, lejos de existir un Estado ausente, por debilidad e incapacidad, es más un Estado presente y «verdaderamente resistente», que puede prestar protección a las redes criminales (Dewey, 2015, p. 51-53).

Este es el problema más característico de la región, la existencia de áreas «privatizadas», por representantes estatales, que gracias a éstos son gestionadas y controladas por redes criminales, de acuerdo sus propias

normas y criterios. Estas serían las «zonas marrones», así calificadas por O'Donnell en América Latina. En dichas zonas existe el Estado burocrático, pero no el legal. Hay funcionarios y edificios públicos y las leyes vigentes son formalmente aplicadas, si bien de modo intermitente y diferencial. Pero lo más importante, como señala el mismo autor, es que estas leyes están inmersas en un mundo informal dirigido por los poderes privatizados, entendiendo por éstos aquellos que actúan en connivencia con estas autoridades y, en realidad, son quienes gobiernan (O'Donnell, 2002).

### ***4.3. El orden dual, el formal y el informal***

La pregunta es porque una realidad así no es anómica, más propia de un Estado fallido. La respuesta radica en que no sólo existe este orden informal o clandestino (Dewey, 2015), sino que éste convive con un orden formal, que es el mayoritario y de aplicación más general. En efecto, la existencia del orden informal no implica suponer la inexistencia de toda una regulación social. Se trata de un grado concreto de anomia en el cual convive un conjunto de normas de opuesta naturaleza, formal, que es el orden mayoritario, e informal, que es puntual y funciona en determinadas situaciones y contextos. La existencia de este orden tampoco significa que todos los representantes estatales sean corruptos. Para el funcionamiento de un orden informal se requieren funcionarios corruptos, en todos los niveles de la administración, pero no significa que todos los cargos de los diferentes ámbitos y de las jerarquías de la administración estatal lo sean. Por último, no hay que olvidar que este orden atraviesa verticalmente la sociedad y que por tanto no se restringe a los sectores marginales de la sociedad.

En otras palabras, no hay un único orden normativo y su coexistencia consiste en que, según las circunstancias y los ámbitos, generalmente tendrá lugar un acatamiento del orden legal; si bien, en otras ocasiones, el conflicto o cualquier otra circunstancia, derivada de la vida social, se resolverá al margen de la ley, de acuerdo con el orden informal (Escalante, 2004).

Esta dualidad de órdenes proporciona el mejor escenario posible para la criminalidad organizada. Mediante el orden informal existe la posibilidad de negociar la protección y la complicidad estatal. Y, al mismo tiempo, el orden formal garantiza, mediante las instituciones, fuerzas de seguridad, sistema judicial y penitenciario necesario para dicha protección. No sólo eso, un Estado débil también es capaz de proporcionar un entorno con un mínimo de orden, estabilidad política, económica y social e infraestructuras

(carreteras, puertos, aeropuertos...), imprescindible para la realización regular de actividades ilegales. En definitiva, también el crimen organizado necesita orden e infraestructuras y ninguno de ellos existen en los Estados fallidos.

La coexistencia de un orden legal y otro clandestino es precisamente lo que permite recrear y alimentar un escenario ideal para el crimen organizado. El orden informal proporciona la posibilidad de obtener protección y complicidad estatal, característica esencial para la existencia del crimen organizado, y el orden formal garantiza un mínimo de orden, estabilidad y servicios igualmente imprescindibles para la realización de actividades ilegales (Alda, 2014).

#### ***4.4. La impunidad cierra el círculo vicioso que reproduce el orden informal***

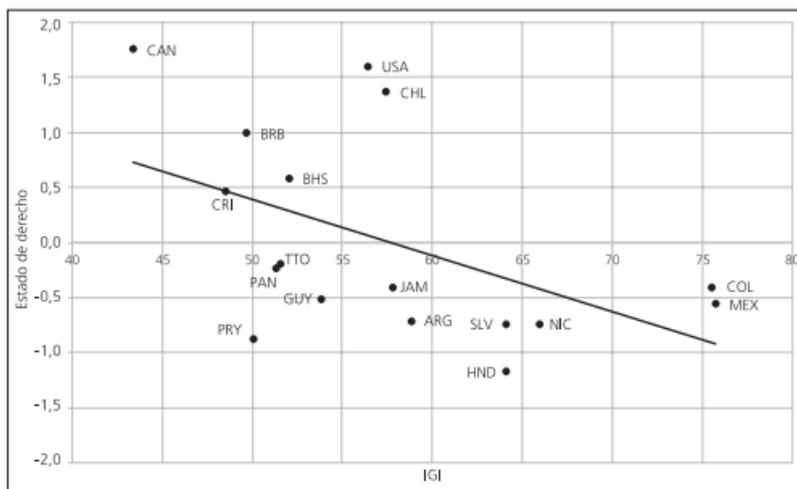
La complicidad y la protección ilegal del Estado a través del orden informal clandestino, en última instancia, se traducen en impunidad. Un reto sin resolver en la región, los niveles son muy elevados. Este hecho informa de la efectividad del orden informal a la hora de proporcionar protección al crimen organizado, protección que, en última instancia, significa delinquir sin castigo.

Sin embargo, para resolver el problema de la impunidad es preciso tener presente la relación causal que desemboca en la impunidad. Si ésta existe es porque no están consolidados los elementos fundamentales que garantizan el buen gobierno, como el estado de derecho y el imperio de la ley. En la medida que no siempre opera el imperio de la ley se crean espacios de informalidad, donde es posible poner en venta la suspensión de cumplimiento de la ley, asegurando así los espacios de impunidad.

Los datos publicados, si bien no contemplan esta secuencia causal, confirman la importancia de estos aspectos para entender la actividad criminal y sus posibilidades de expansión. Dichos datos ponen en evidencia la relación inversamente proporcional existente entre la fortaleza del imperio de la ley y el grado de impunidad. Es decir, cuanto menor respeto al estado de derecho, mayor es la impunidad, de acuerdo con el gráfico 4.

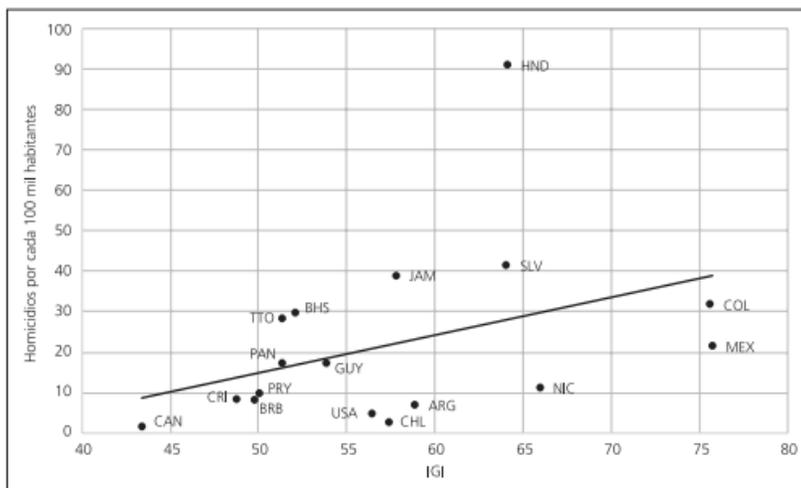
Gráfico 4

## Relación Índice de Impunidad General (IGI) vs. Estado de Derecho



Fuente: Le Clercq, Cháidez y Rodríguez, 2016

Por el contrario, los términos de la relación entre corrupción e impunidad se invierten, como puede apreciarse en el gráfico 5. Una relación lógica si consideramos la causalidad existente entre corrupción e imperio de la ley. En la medida en que la corrupción erosiona el estado de derecho, la relación entre corrupción e impunidad necesariamente ha de ser directamente proporcional, a mayor corrupción más impunidad.

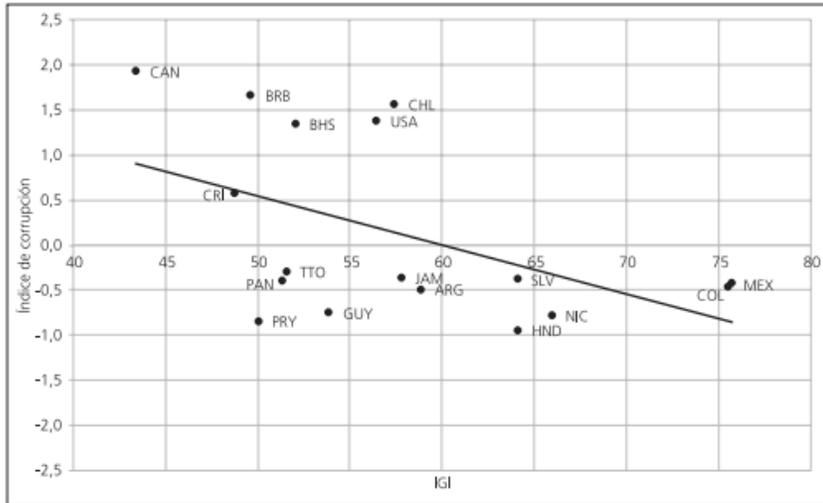
**Gráfico 5****Relación Índice de Impunidad General (IGI) vs. Corrupción**

Fuente: Le Clercq, Cháidez y Rodríguez, 2016

Finalmente, como consecuencia de la relación de los factores señalados, hay una relación directa entre la inseguridad y la impunidad. Esta inseguridad aumenta, conforme mayor es la impunidad, así lo revela el gráfico 6:

Gráfico 6

## Relación Índice de Impunidad General (IGI) vs. Corrupción



Fuente: Le Clercq, Cháidez y Rodríguez, 2016

La posibilidad en el orden informal, de ofertar o comprar la suspensión de la aplicación de la ley, favorece una situación de impunidad que no sólo hace posible que el que delinque no sea castigado y continúe con su actividad ilegal, sino que otros también se incorporen a este tipo de negocios al margen de la ley. Con ello, cabe señalar que la impunidad no sólo garantiza la existencia del crimen organizado también su expansión, en otras palabras, su particular implantación, tal y como ocurre en América Latina.

Con esto es posible comprobar la necesidad de vincular la impunidad a la inseguridad y, en consecuencia, incorporar este elemento a las políticas de seguridad. Sin embargo, no es posible contemplar dicha impunidad de manera aislada, es necesario considerarla bajo una relación causal, que se inicia en las limitaciones existentes en relación con los principios que hacen posible el buen gobierno. Bajo esta perspectiva, la atención y los esfuerzos han de concentrarse en lograr la aplicación general e imparcial de la norma, para que se eliminen los espacios donde es posible negociar el cumplimiento de ésta. Cuanto menos probable sea esta posibilidad, también

serán menores las oportunidades para la corrupción y, en consecuencia, para la impunidad.

A su vez, siguiendo con la cadena secuencial, la reducción de la impunidad tendría un efecto directo en la construcción de una cultura de la legalidad, que redundaría en el fortalecimiento del buen gobierno y, en consecuencia, del estado de derecho y del imperio de la ley. De esta manera sería posible romper el círculo vicioso del orden informal y del mal gobierno, tal y como se reproduce en la región, para generar el círculo virtuoso del orden formal y del buen gobierno. Un requisito ineludible para impedir la reproducción y la expansión fortalecida de la criminalidad organizada.

## CONCLUSIONES

El punto de partida de este artículo no ha sido analizar las causas que favorecen la existencia de crimen organizado en América Latina, sino los motivos que explican su particular implantación. La pobreza, la desigualdad y la marginalidad son motivos que han de tenerse en cuenta, pero por sí solos no explican el grado de expansión y de fortalecimiento alcanzado por las redes criminales en la región, particularmente en determinados países.

Las diferencias entre los niveles de implantación del crimen organizado no coinciden siempre con los países más pobres, sino con aquellos donde el buen gobierno y la cultura de legalidad están menos consolidados. La propuesta del presente artículo es que estos factores se relacionen directamente con la seguridad y el crimen organizado y, en consecuencia, se contemplen como elementos trascendentales en el diseño de las políticas públicas de seguridad de la región. Esta propuesta es oportuna en la medida en que más allá de casos locales y aislados, las políticas de seguridad en la región continúan, de manera generalizada, contemplando enfoques meramente represivos y punitivos.

La importancia del buen gobierno y la cultura de la legalidad han sido contemplados en relación con el desarrollo económico y/o con la consolidación democrática, sin embargo, no son muchos los casos que consideran estos factores como vertebrales para lograr mayor seguridad. Ciertamente en los últimos años se ha prestado más atención a cuestiones institucionales para entender los problemas de seguridad. Bajo esta perspectiva se ha analizado la debilidad de los Estados de la región y se ha

considerado que su ausencia en importantes extensiones en sus respectivos países ha sido un espacio aprovechado por estas redes criminales. Esta situación que sin duda es una realidad, queda asociada más a la incompetencia del Estado, que a su complicidad con el crimen organizado.

Si entendemos incompetencia como la ausencia de destrezas, recursos o políticas e incentivos insuficientes (Solis y Foglesong, 2008). Podría suponerse que si el crimen organizado progresa y se desarrolla es por la falta de medios para llegar a todo el territorio nacional. Sin embargo, no parece ser éste el problema en América Latina o no el principal. En efecto, la causa principal que explica el control, incluso, territorial del crimen organizado, en determinadas áreas, no es por ausencia e incompetencia, sino por presencia y complicidad con el Estado.

Los bajos índices del imperio de la ley, los altos niveles de corrupción, de impunidad y la falta de una cultura de legalidad indican que el principal problema es la condescendencia y no la incompetencia. Esto no significa que no exista además dicha incompetencia, pero ésta en parte puede deberse también a la corrupción. Esta cuestión, en cualquier caso, no es baladí puesto que las soluciones que han de buscarse, en un caso y en otro, son muy diferentes y las políticas a aplicar para lograr resultados también.

En el caso de ser incompetencia se trataría fundamentalmente de aumentar el presupuesto en seguridad y justicia para lograr más medios humanos, materiales y mejor cualificación de los representantes estatales. Sin embargo, cuando se trata de complicidad y de condescendencia, estas medidas ayudarían, pero no resuelven el problema. Aumentar físicamente la presencia estatal, no asegura la aplicación de la ley sin excepciones y de manera imparcial. Para ello es necesario implantar el imperio de la ley de manera sólida, a través de mecanismos de control y rendición de cuentas para evitar la corrupción.

No hay otra solución más que la aplicación efectiva, y no retórica, de mecanismos de control. Estos controles han de ser judiciales, patrimoniales, sociales y sobre corrupción. Mediante la aplicación conjunta y sistemática de los mismos será «muy difícil que la delincuencia organizada y su hermana melliza, la corrupción política, capturen a las instituciones públicas y rompan y gangrenen el tejido social» (Buscaglia, 2013, p. 15).

De acuerdo con el planteamiento expuesto, es preciso cambiar la perspectiva dominante y considerar:

- Por un lado, la necesidad de relacionar los problemas de seguridad, con el estado de derecho, el imperio de la ley, la corrupción, la impunidad y la cultura de la legalidad.
- Por otro, además de la necesidad de incorporar todos estos factores es igualmente necesario abordarlos de manera interrelacionada y causal y no de manera aislada y estanca.

Ciertamente no hay ningún país en el mundo que no padezca la corrupción, pero gracias al buen gobierno y la cultura de la legalidad puede controlarlo y en consecuencia garantizar seguridad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALDA, S. (2014). Estado y crimen organizado en América Latina. Posibles relaciones y complicidades, *Revista Política y Estrategia*, (124), pp. 73-107.
- (2015). La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado, *Revista Española de Ciencia Política*, (37), pp. 63-88
- (2016). El combate a la corrupción para combatir el crimen organizado. *Documento de Trabajo* ( 6)
- BAILEY, J. & TAYLOR, M. (2009), Evade, Corrupt, or Confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico, *Journal of Politics in Latin America*, 1 (2), pp. 3-29.
- BASAVE, A. (2010). *Mexicanidad y esquizofrenia. Un valioso ejercicio de autocrítica*. México: Ed. Océano.
- BASOMBRI, C. (ed.). (2012). *Que hemos hecho? Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delincuencia en América Latina*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center.
- (ed.). (2013). *¿A Dónde Vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center
- BLOCK, A. (1983), *East Side-West Side: Organizing crime in New York City, 1930-1950* (New 8. Brunswick, NJ: Transaction).
- CASTELLS, M. (2010), *Comunicación y poder*, Madrid: Alianza

- CENTER FOR STUDY OF DEMOCRACY (2010). Examining the links between organised crime and corruption. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc\\_centre/crime/docs/study\\_on\\_links\\_between\\_organised\\_crime\\_and\\_corruption\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf).
- COMISIÓN GLOBAL DE POLÍTICA DE DROGAS. (2011), [http://www.e-drogas.es/c/document\\_library/get\\_file?uuid=4f0a2cb6-3c01-446c-9be6-3804e8a35b38&groupId=10156](http://www.e-drogas.es/c/document_library/get_file?uuid=4f0a2cb6-3c01-446c-9be6-3804e8a35b38&groupId=10156)
- (2016), [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/11/GCDP-Report-2016\\_ES.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/11/GCDP-Report-2016_ES.pdf)
- DAMMERT, L. (2012). *Seguridad ciudadana y cohesión social*. Barcelona: Urb-al III, <https://www1.diba.cat/uliiep/pdf/50668.pdf>
- DE LA CORTE IBÁÑEZ, L. Y GIMÉNEZ-SALINAS.ANDRES. (2010). *Crimen.org, Evolución y claves de la delincuencia organizada*. Barcelona: Ariel.
- ESCALANTE, F. (2004). Especulaciones a partir del concepto de anomía En Bernecker, Walther, (comp.). *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*. México: Colegio de México.
- FINCKENAUER, J. (2005). Problems of Definition: What is Organized Crime?. *Trends in Organized Crime* 8 (3), pp. 63-83.
- FLORES, C. (s.f). Estado, democracia y crimen organizado. Consideraciones teóricas sobre las condiciones estructurales que favorecen la proliferación de la delincuencia en democracias no consolidadas. [www.projusticia.org.pe/downloads/documento/Estado,democraciaycrimenorganizado.doc](http://www.projusticia.org.pe/downloads/documento/Estado,democraciaycrimenorganizado.doc).
- FOFFANI, L. (2001). Criminalidad organizada y criminalidad económica. *Revista Penal* (7), pp. 55-56.
- FRÜHLING, H. (2012). *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Como medirla y como mejorarla*, Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5688/La%20eficacia%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20de%20seguridad%20ciudadana%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=2>
- GARCÍA VILLEGAS, M. (Dir.). (2009). *Normas de papel: La cultura del incumplimiento de reglas*. Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- (2010). Individuos sin sociedades. Sobre la cultura del incumplimiento de reglas en América Latina En Villoria, M y Wences, M. I. (Eds.). *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*. Madrid: Catarata, pp. 135-158.
- GARZÓN, J. C. (2015). From Drug Cartels to Predatory Micro Network. En Bagley, B., Rosen, L., Samir, H. & Kassab, *Reconceptualizing Security in the Americas in the Twenty-first Century*, Lexington Books.

- GARZON, J. C. Y ERIC O. (eds.).(2013). *La diáspora criminal: La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center.
- GEFFRAY, CH. (2001). Drug Trafficking and the State. *International Social Science Journal*, 53 (169), pp. 421–426.
- GRIJALVA, A Y FERNÁNDEZ. E. (2012). Delimitando la percepción de inseguridad en México. En Requena, M. (Ed.). *Actas IV Jornadas de Estudios de Seguridad*. Madrid: IUGM, pp. 597-616.
- JAITMAN, L. (ed.). (2017). *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y El Caribe*. Washington, D.C: Banco Mundial Interamericano.
- LE CLERCQ, J.A., CHÁIDEZ, A. Y RODRÍGUEZ, G. (2016). Midiendo la impunidad en América Latina: retos conceptuales y metodológicos. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (55), pp. 69-91.
- LUPSHA, PETER (1988). Organized Crime: Rational Choice not Ethnic Group Behavior: a Macro Perspective. En *Law Enforcement Intelligence Analysis Digest*, Winter, 2p.
- MAIHOLD, G. (2011). Crimen organizado y seguridad en América Latina. *Política Exterior*, 25 (143), pp. 92-100.
- OBSERVATORIO VENEZOLANO DE LA VIOLENCIA. (2016). *Informe del Observatorio Venezolano de la Violencia*.  
<https://observatoriodeviolencia.org.ve/category/informes/>
- OEA (2008). *La Seguridad Pública en las Américas: Retos y oportunidades*.  
<https://www.oas.org/dsp/documentos/observatorio/final.pdf>
- PNUD (2013). *Informe regional de Desarrollo Humano, 2013-2014, Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*.  
<http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>.
- RESA, C. (s.f). *Crimen organizado transnacional: Definición, causas y consecuencias*.  
[http://www.uam.es/personal\\_pdi/economicas/cresa/text11.html](http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/text11.html).  
Consultado el 2/10/2014.
- RESDAL. (2016). *Índice de (in)seguridad pública*.  
[http://www.resdal.org/assets/indice\\_2016\\_dossier\\_a-corr.pdf](http://www.resdal.org/assets/indice_2016_dossier_a-corr.pdf)
- RICE, S. & STEWART, P. (2008). *Index of States Weakness in the Developing World*. Washington: The Brooking Institution.
- SANSO-RUBERT, D. (2016). Nuevas tendencias de organización criminal y movilidad geográfica. Aproximación geopolítica en clave de inteligencia criminal, *Revista UNISCI*, (41), pp. 181-203.
- SOLIS, G. Y FOGLESONG, TODD. (2008). El crimen organizado y su impacto en las sociedades democráticas. Reflexiones sobre México, Centroamérica y la República Dominicana: El papel de la sociedad civil.

- En Solís G. Y Rojas F. (eds.). *Crimen organizado en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Catalonia, pp. 139-174.
- SPAPEN, TOINE (2010). Macro Networks, Collectives, and Business Processes: An Integrated Approach to 9. Organize Crime. *European Journal of Crime: Criminal Law and Justice*, 18 (2), pp. 185-215.
- THOUMI, F (2009). Políticas antidrogas y la necesidad de enfrentar las vulnerabilidades de Colombia. *Análisis Político* (67), pp. 60-82. Bogotá, septiembre-diciembre.
- THOUMI, F. (2002). *El imperio de la droga: narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. Bogotá: Planeta Editorial.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (2014). *Corruption Perceptions Index 2014: Results*. <https://www.transparency.org/cpi2014/results>
- (2016). *Corruption Perceptions Index 2016*. [http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)
- UNODC. (2002). *Global Illicit Drug Trend*. [https://www.unodc.org/pdf/report\\_2002-06-26\\_1/report\\_2002-06-26\\_1.pdf](https://www.unodc.org/pdf/report_2002-06-26_1/report_2002-06-26_1.pdf)
- (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>
- VAN DIJK, J. (2007). Mafia markers: assessing organized crime and its impact upon societies. *Trends in Organized Crime*. 10 (4), pp. 39-56.
- VILLORIA, M. (2010). Cultura de la legalidad y buen gobierno. En Villoria, M y Wences, M. I. (Eds.). *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras* (pp. 29-66). Madrid: Catarata.
- VV.AA. (2013). Narco mensajes, inseguridad y violencia: Análisis heurístico sobre la realidad mexicana. *Historia y Comunicación Social*, 18, pp. 839-853.
- WALKMANN, E. (2006). *El Estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Buenos Aires: Iberoamericana.
- WENCES, M. I. (2010). Cultura de la legalidad y rendición de cuentas social. En Villoria, M y Wences, M. I. (Eds.). *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras* (pp. 67-88). Madrid: Catarata.
- ZIZUMBO, C. (2015). *Barómetro de las Américas, Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2015*, Vandervilt University, n° 120.



# **LAS RESPUESTAS DE LOS ESTADOS FRENTE AL AVANCE DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA: EL USO DE LA VIOLENCIA (2005-2015)<sup>1</sup>**

## **STATE REPOSES TO THE ADVANCE OF ORGANIZED CRIME IN LATINAMERICA: THE USE OF VIOLENCE (2005-2015)**

CAROLINA SAMPÓ<sup>2</sup>

VALESKA TRONCOSO<sup>3</sup>

### **RESUMEN**

El avance del crimen organizado en Latinoamérica ha tenido como correlato un preocupante incremento en los niveles de violencia en nuestras sociedades, así como también la utilización de las Fuerzas Armadas (FFAA) como instrumento de combate a la criminalidad. Sin embargo, el involucramiento de las FFAA en las “misiones no tradicionales” ha sido

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se enmarca en el Plan de Trabajo «El alcance de la criminalidad y el uso de la violencia por parte del Estado en Argentina, Brasil y México (2005-2015)» aprobado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y puesto en marcha en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, en Argentina.

<sup>2</sup> Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata. Profesora de la maestría y el doctorado en Relaciones Internacionales del IRI/ Ph D in Social Sciences from the Universidad de Buenos Aires. Researcher at the National Scientific and Technical Research Council (Conicet) and the Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) from the Universidad Nacional de La Plata. Professor at the IRI's PhD and Master programme.

<sup>3</sup> Candidata a Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires y Profesora de la Universidad Santo Tomás (Chile) / Ph D in Social Sciences Candidate from University Buenos Aires and Professor, Universidad Santo Tomás (Chile).

heterogéneo. Es por eso que el presente trabajo propone la creación de una tipología que permite analizar el grado de “modernización” de las FFAA de acuerdo a las tareas que desarrollan y el rol que tienen asignado en dichas tareas. La metodología utilizada es cualitativa y se centra en el análisis de fuentes documentales primarias y secundarias. El principal resultado obtenido es que la mayoría de las FFAA latinoamericanas se han modernizado. Concluimos además que el proceso de modernización es una secuencia que muestra cómo las sociedades más afectadas por el avance del crimen organizado han «policializado» a las FFAA, a fin de combatir la criminalidad y sus efectos sobre la seguridad pública, así como también de mantener o reestablecer el orden interno.

**PALABRAS CLAVE:** fuerzas armadas – Latinoamérica – misiones – modernización – crimen organizado – seguridad pública.

#### **ABSTRACT**

The advance of organized crime in Latin America has had a corresponding increase in the levels of violence in our societies, as well as in the use of the Armed Forces as an instrument to combat crime. However, the involvement of the Armed Forces in "non-traditional missions" has been heterogeneous. Our paper proposes the creation of a typology that allows analyzing the degree of the Armed Forces "modernization" according to the missions they carry out and the role assigned to them in these tasks. The methodology used is qualitative and focuses on the analysis of primary and secondary documentary sources. The main result obtained is that most of the Latin American Armed Forces have been modernized. We further conclude that the modernization process is a sequence that shows how the societies most affected by the advance of organized crime have "policed" the Armed Forces in order to combat crime and its effects on public security, as well as to maintain or reestablish internal order.

**Key words:** armed forces – Latin America – missions – modernization – organized crime – public security.

## INTRODUCCIÓN

Que el crimen organizado ha logrado penetrar las estructuras tanto públicas como privadas en nuestro subcontinente y que ello ha tenido un importante correlato en el incremento de los niveles de violencia que América Latina debe enfrentar, no es novedad. Aunque la mayor parte de los analistas y organismos internacionales, coinciden en afirmar que el narcotráfico es la manifestación del crimen organizado que más golpea a nuestra región, existen otras expresiones que reportan tanto o más dinero a las organizaciones criminales, aunque su combate no sea tan visible. Concretamente estamos pensando, por un lado, en la trata de personas y, por el otro lado, en el tráfico de armas.

En la bibliografía existente, se puede ver cómo la atención de los investigadores se ha centrado más bien en la discusión de dos grandes temas: por un lado, si es correcta o incorrecta - de acuerdo al andamiaje normativo de cada Estado y al bagaje histórico de cada sociedad- la utilización de las Fuerzas Armadas (FFAA) para el combate al crimen organizado; y, por otro lado, se ha debatido en torno a las consecuencias para la sociedad civil de la participación de las FFAA en este tipo de tareas.

El presente trabajo tiene como objetivo poner el tema en perspectiva entendiendo que todos los países deben dar respuestas al avance del crimen organizado y ninguno escapa a la posibilidad de tener que emplear el instrumento militar en menor o mayor grado, a corto o mediano plazo. En este sentido, creemos que proponer una tipología basada en el siguiente cruce de variables: tipo de tareas desarrolladas por las FFAA y rol que desempeñan en esas tareas, contribuye al estudio del fenómeno puesto que permite entre otras cosas, vislumbrar escenarios futuros.

Este capítulo se concentrará en el uso de la fuerza que hicieron los Estados para combatir al crimen organizado en todas sus manifestaciones entre los años 2005 y 2015, partiendo de la premisa de que no todos utilizan las mismas herramientas, ni desempeñando el mismo rol. Para ello, el trabajo se estructurará en tres grandes secciones: una primera en la que se plantea el escenario que los Estados deben enfrentar, en especial en términos de violencia e inseguridad; una segunda sección en la que analizaremos lo que creemos que son los tres grandes modelos presentes en América Latina, de acuerdo a las herramientas utilizadas para el combate al crimen organizado en relación al uso de las fuerzas por parte de los Estados;

y, finalmente, en las conclusiones, evaluaremos tanto el éxito como el fracaso de dichas iniciativas, la aparición de políticas alternativas que no impliquen necesariamente el uso de la violencia e intentaremos formular algunas recomendaciones que permitan mejorar las respuestas generadas desde el Estado.

## **1. EL ESCENARIO QUE ENFRENTAN LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS**

En la actualidad, los Estados latinoamericanos se ven obligados a dar respuesta a amenazas y riesgos a la seguridad provenientes no sólo de la porosidad de las fronteras sino también de inestabilidades generadas en su interior, que son causadas por problemas estructurales, entre los que se encuentran: la fragilidad democrática, la corrupción, la falta de seguridad jurídica, la carencia de estrategias de desarrollo sostenibles, altos niveles de desempleo, la magnitud de la economía informal, la pobreza extrema y los altos niveles de desigualdad (Castillo, Ríos y Martín, 2015).

Estos problemas, indica Alda (2014a), de una manera u otra han contribuido a que la región sea una de las más violentas del mundo y aunque los niveles de violencia son diferentes en cada país, «quien los alimenta fundamentalmente, además de la criminalidad común, es el crimen organizado» (Alda, 2014a,p.79). Ciertamente, coincidimos en que esta situación obedece en buena medida al avance del crimen organizado y a la violencia desatada por su accionar, produciendo daños en tres planos, según Sampó (2016a): primero, sobre los individuos que ven afectada su forma de vida y deben modificar buena parte de sus hábitos; segundo, sobre las comunidades, ya que la intimidación aparece como un elemento instalado en una sociedad donde la violencia se incrementa al tiempo que las mafias locales manejan gran parte del territorio; y finalmente, sobre la democracia y sus instituciones, como consecuencia por un lado, de la gran cantidad de recursos que el Estado debe desviar para combatirlo y paliar sus efectos y, por el otro lado, de la desconfianza de la ciudadanía en relación a los procesos políticos.

Todo lo anterior plantea un escenario complejo que los Estados latinoamericanos deben enfrentar en términos de violencia, inseguridad y costos para enfrentar la violencia y la criminalidad.

### ***1.1 Violencia e inseguridad en América Latina***

Aunque como apunta Jaitman (2017) América latina alberga solamente el 9% de la población mundial, el 33% de los homicidios se concentran en nuestra región, si tomamos la tasa promedio de 24 homicidios cada 100 mil habitantes para el año 2015 (aun cuando la misma está muy por debajo de los lugares más violentos de nuestro subcontinente). Asimismo, los robos son cada vez más, y 6 de cada 10 son considerados violentos. De hecho, de acuerdo con el índice de (in)seguridad pública publicado por RESDAL (2016a) los delitos a los que más expuestas están las personas en América Latina son los robos, las violaciones y los homicidios, en ese orden. Mientras que en el Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) los robos concentran más del 90% de los problemas de inseguridad según el mencionado informe, en países como Guatemala y El Salvador, estos delitos rondan el 50%, dejando una proporción muy relevante para los homicidios y las violaciones.

En lo que hace a la distribución geográfica de la violencia (si se toman los homicidios como parámetro), de acuerdo con el informe anual del Consejo Ciudadano para la Justicia Pública y la Justicia Penal (2017), sólo 7 de las 50 ciudades - sin guerras - más violentas del mundo no son latinoamericanas. De hecho, las primeras 12 (cuyas tasas de homicidios fluctúan entre los 130 y 62 homicidios cada 100 mil habitantes) pertenecen a nuestra subregión. Entre las ciudades relevadas, 11 pertenecen a Brasil, 8 a México, 7 a Venezuela, 4 a Colombia y sólo 4 a los países del triángulo norte (Honduras, El Salvador y Guatemala, que históricamente han acaparado los primeros puestos del ranking)<sup>4</sup>.

Ahora, si consideramos el índice de robos, de acuerdo con el informe de RESDAL (2016a, p.5), el mapa de la inseguridad es muy distinto. A punto tal que el país más inseguro pasa a ser Argentina, donde cada 12 horas 71,6 personas son asaltadas; en segundo lugar, se ubica Brasil con 44,65 personas robadas cada medio día y en tercer lugar, Uruguay con 34,1 personas asaltadas en ese lapso de tiempo (vale decir que no hay información sobre México).

---

<sup>4</sup> Vale aclarar que el estudio toma sólo ciudades de más de 300 mil habitantes (es meramente urbano) y que considera únicamente homicidios consumados.

Según RESDAL (2016a, p.8) en la región, aunque sin tener en cuenta a México, ocurren por hora: 288 robos, 11 homicidios y 10 violaciones. En este sentido, es importante aclarar que la tasa de violaciones no puede ser considerada confiable, ya que muchos hechos de este tipo no se denuncian, de allí que haya serias carencias en los registros.

Pero más allá de la cuantificación de la violencia, nos parece importante resaltar lo enraizada que ella parece estar en las sociedades latinoamericanas, aun cuando sostenemos que una proporción importante de la misma - especialmente la relacionada con homicidios - tiene que ver con el accionar del crimen organizado. Planteamiento que es corroborado por el informe Latinobarómetro 2016 al subrayar los altos niveles de violencia instalada al interior de las sociedades, siendo un poderoso indicador la opinión que entregan los ciudadanos de la región referente al tipo de violencia más dañina y más frecuente. Aunque la violencia que sufren las mujeres y los niños en el hogar aparece como la más dañina y frecuente, la violencia en las calles, el crimen organizado y las pandillas son mencionados por más del 50% de los entrevistados.

Nos parece importante destacar que el crimen y la violencia conllevan una serie de costos que, como describe Jaitman (2015; 2017) deben ser considerados como pérdidas, ya no sólo de los Estados sino también de la sociedad.

## **2. USO DE LA VIOLENCIA POR PARTE DE LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS EN EL COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO**

Cuando hablamos de violencia en regímenes políticos democráticos, Crettiez (2009) postula que ésta se expresa de tres maneras: violencia del Estado, violencia contra el Estado, y violencias interindividuales. Para efectos de los objetivos trazados en este capítulo nos centraremos en la primera de ellas, esto es, la violencia del Estado, específicamente en el combate al crimen organizado.

Para Calveiro (2012) la guerra contra el crimen organizado articula y constituye, junto a la guerra contra el terrorismo, el núcleo de las violencias estatales en la fase global, puesto que se configuran para el Estado no sólo en un problema en términos de violencia y seguridad pública, sino también de orden social, político y económico. En otras palabras, como contrapartida, el Estado se ve obligado a desplegar sus capacidades y

utilizar los elementos o instrumentos de coerción necesarios para ejercer el monopolio legítimo de la fuerza física.

La seguridad pública está directamente vinculada a la constitución y el mantenimiento del orden público, al tiempo que su vigencia presupone que los individuos conviven en armonía respetando los derechos de cada uno, generalmente en un ámbito urbano. Esta seguridad es provista por el Estado a través de instituciones que no se restringen a la policía, incluyendo también al personal de los centros penitenciarios y de control de tráfico, a los bomberos, a quienes trabajan en protección civil y a los médicos de emergencias (Sampó, 2016b). En este contexto, cada Estado se encuentra limitado normativamente por un marco jurídico, que le es propio, basado en diversos factores locales. De allí que ante al crecimiento de la criminalidad y de la inseguridad como problemáticas relevantes, las respuestas de los Estados latinoamericanos presentan diferencias, que atienden a situaciones socio-históricas particulares y a la posibilidad que el marco normativo les otorga a la hora de hacer uso del instrumento militar para enfrentar fenómenos transnacionales como el crimen organizado (aun cuando estas tareas suelen estar asignadas a las policías, en primera instancia).

Como postula Andersen (2008), a partir los años ochenta y considerando la historia de gobiernos militares vivida por los países latinoamericanos, la distinción entre tareas a realizar por las Fuerzas Policiales y las Fuerzas Armadas era taxativa. Las Fuerzas Policiales y de Seguridad<sup>5</sup>, aparecían como las únicas encargadas de garantizar la seguridad interna, lo que implicaba la exclusión absoluta de las FFAA. Sin embargo, en los últimos años un gran número de países han sido forzados, por necesidad o por conveniencia, a involucrar a los militares en tareas de seguridad interna, con el fin de recomponer el orden interno. Este proceso es denominado, menciona Sonia Alda (2014b), «policialización» de las Fuerzas Armadas y «militarización» de las Fuerzas Policiales, como consecuencia de la utilización de estos cuerpos para tareas que constituían la misión principal de su institución y para los que no han sido entrenados. Esto se debe a la presión generada hacia los poderes del Estado, desde la sociedad civil, que exige soluciones rápidas, visibles y palpables, sin tener en cuenta la

---

<sup>5</sup> Argentina y Chile son los únicos países de Latinoamérica que cuentan con Fuerzas de Seguridad. En el caso de Chile, los Carabineros y la Policía de Investigaciones (PDI) deben ser considerados como tales y en el caso de Argentina, se trata de la Prefectura Naval, la Gendarmería Nacional, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y el Servicio Penitenciario Federal.

necesidad de capacitar y re-educar a las fuerzas implicadas tanto en tareas de combate al crimen organizado como a aquellas abocadas a garantizar la seguridad pública. De allí que la mayor parte de los gobiernos de la región haya optado por la adopción de políticas represivas y punitivas.

En este sentido, Dammert (2013) destaca el hecho que en Latinoamérica las instituciones policiales carecen de las capacidades necesarias para enfrentar el fenómeno de la criminalidad moderna en parte porque la brecha existente entre la capacidad tecnológica del crimen organizado y la de esas instituciones policiales es profunda, e instala al primero en un lugar de supremacía para las labores de inteligencia criminal. Asimismo, porque los niveles de corrupción en el accionar policial son considerados un problema endémico y de difícil solución debido a las múltiples carencias que enfrentan las policías, así como al poder económico de los grupos delictivos.

En consecuencia, esto ha contribuido al proceso de militarización de la seguridad pública en varios países de la región y ha conllevado una participación aún mayor de las FFAA en temas de seguridad interna, apoyando la labor policial que se encuentra sobrepasada. Así «el llamado a la participación de los militares parece reconocer la impotencia de las fuerzas policiales frente a la problemática del crimen y la supuesta efectividad que los militares tendrían en esta tarea» (Dammert, 2013,p. 222). A esto también ha contribuido el reposicionamiento social y político de los militares en algunas sociedades latinoamericanas, que aparece después de años de visión crítica por parte de la ciudadanía sobre la intervención militar en asuntos de seguridad interna especialmente durante los años 80 y 90 (Fabián, 2010). A modo de ejemplo, Moloeznik y Suárez de Garay (2012,p.132) señalan que la sociedad mexicana evidencia un marcado aprecio por sus militares y se muestra proclive a las soluciones de fuerza, asociando valores como disciplina y orden del Ejército (86,5%); del mismo modo, considera que las misiones primarias del las FFAA deben ser la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico (45%), antes que la defensa de la soberanía (16%).

La percepción ciudadana de debilidad y/o insuficiencia institucional del sistema policial para afrontar de manera eficiente las complejas problemáticas criminales y las consiguientes demandas de la sociedad civil, la clase política y los medios de comunicación han llevado a los Estados a

actuar de manera rápida, buscando soluciones a corto plazo, con el propósito de visibilizar su acción (Dammert, 2013).

El problema de esto es que dichos mecanismos no apuntan a afrontar los problemas estructurales de las sociedades latinoamericanas que, como hemos recalado en páginas anteriores, son los que contribuyen a aumentar los niveles de violencia. Por el contrario, generan una falsa sensación de mejora en los problemas de seguridad pública cotidianos que termina por convertirse en un espejismo, cuando en el mediano plazo las organizaciones supuestamente abatidas se reconvierten y reestructuran. En resumen, las políticas meramente punitivas no alcanzan para modificar a largo plazo el escenario latinoamericano que conlleva inseguridad pública para el ciudadano común.

Actualmente, muchos de los gobiernos de la región latinoamericana recurren a las FFAA a fin de garantizar el cumplimiento de la ley y combatir al crimen organizado (Withers, Santos y Isacson, 2010), lo que denota la flexibilización de las funciones de las FFAA en respuesta a la proliferación de desafíos o bien de dimensión transnacional, o bien referentes al mantenimiento del orden interno, alejándose de su tradicional rol de Defensa del Estado Nacional. Como postula Bartolomé (2008), en la actualidad las FFAA son empleadas en distintas misiones no tradicionales, respondiendo a la situación específica de cada sociedad, amparándose en leyes y mandatos constitucionales que varían de país en país, anteponiendo siempre el control civil sobre las FFAA. Es que, como destaca Núñez Castellano (2010, p.41) «La intervención de las Fuerzas Armadas en la región en la lucha contra los cárteles representa una necesidad, no un capricho político».

Así, frente al problema de violencia, las respuestas de los Estados latinoamericanos han tendido a militarizar la seguridad pública (Castillo, Ríos y Martín, 2015). Atendiendo a este contexto es que postulamos que existen en la región tres modelos de utilización de las FFAA, que deben ser considerados *tipos ideales* en términos de Weber (ya que es difícil encontrarlos puros) pero sirven para categorizar a todos los países de la región respecto al uso de la violencia por parte del Estado.

**Tabla I: Uso de las FFAA según tareas y rol que desempeñan**

Tipo de misión	Empleo de las FFAA	
	Subsidiaria	Principal
Convencional (Defensa)	-----	Modelo tradicional
Convencional y no convencional	Modelo transición limitado	Modelo transición extendido
Convencional, no convencional y Mantenimiento del orden público	Modelo Moderno limitado	Modelo Moderno extendido

Fuente: Elaboración propia

La tipología propuesta parte de dos premisas. Primero, que las FFAA además de cumplir misiones convencionales, que implican la Defensa del Estado frente a amenazas de tipo tradicional pueden también cumplir misiones de tipo no convencional, vinculadas con el combate al crimen organizado, e incluso pueden sumar tareas de seguridad pública, relacionadas con el mantenimiento del orden interno. Segundo, como el crimen organizado es un fenómeno en constante transformación y expansión, que se vale de las debilidades de los Estados y explota su carácter transnacional para su beneficio, el impacto que tiene sobre cada país varía con el paso del tiempo, así como también lo hace el uso de la violencia del Estado en su combate. Por esta razón, creemos pertinente señalar que esta tipología puede ser concebida como una secuencia cuyo devenir dependerá, en gran medida de las situaciones socio-históricas particulares de cada país y de la percepción de inseguridad de su población, en relación al avance del crimen organizado. Estos dos elementos, naturalmente condicionarán o no, la flexibilización del marco normativo en cuanto al empleo de las FFAA en dichas misiones.

Adicionalmente, creemos que las categorías planteadas terminan componiendo una secuencia que da cuenta de la modernización<sup>6</sup> del uso de

<sup>6</sup> Modernización refiere en este trabajo a cómo las FFAA se han adaptado a las modificaciones de las agendas de seguridad, como consecuencia de la

la violencia por parte del Estado, canalizada a través de las FFAA. En este sentido, las categorías propuestas dan cuenta del grado de modernización de las tareas de las FFAA, siendo el modelo tradicional el menos moderno, y el modelo de transición la antesala de la modernización, más o menos extendida. Concretamente, el modelo de modernización más profundo es el que denominamos modelo moderno extendido, ya que contempla no sólo el uso de las FFAA en tareas no convencionales sino también, su desempeño en cuestiones de seguridad pública, como tareas principales.

En resumen, creemos que existen actualmente 3 modelos de empleo de la violencia por parte del Estado encarnados por las FFAA, y dentro de dos de ellos, hay dos subtipos: 1. Modelo tradicional, donde los militares se ocupan sólo de la Defensa del Estado; 2. Modelo de transición: Además de ocuparse de la Defensa, las FFAA desarrollan tareas relativas al combate de amenazas no convencionales. 2.1. Modelo de transición limitado: las FFAA llevan adelante tareas subsidiarias de combate a amenazas no convencionales, como pueden ser las provenientes de las distintas manifestaciones del crimen organizado; 2.2. Modelo de transición extendido, lo que cambia con respecto al anterior es que las tareas relacionadas al combate de las amenazas no convencionales aparece como principal; 3. Modelo moderno: Las FFAA se encargan de la Defensa de la Nación, combaten amenazas no convencionales y trabajan en temas de seguridad interna, en la mayor parte de los casos relacionados al restablecimiento o mantenimiento del orden público, pudiendo haber otras manifestaciones. 3.1. Modelo moderno limitado: Las FFAA participan de estas tareas en forma subsidiaria; y 3.2. Modelo moderno extendido: las FFAA tienen como tareas principales: a. la Defensa Nacional; b. el combate a las amenazas no convencionales; y c. el mantenimiento y/o restablecimiento del orden, realizando tareas de seguridad pública.

A partir de la tipología propuesta y de las aclaraciones realizadas, creemos entonces que, en mayor o menor medida, las FFAA de todos los países de la región van a tender a formar parte de las operaciones para el combate al crimen organizado, ocupando un lugar mucho más importante que el actual. Porque la noción más tradicional de la Defensa se desdibuja, puesto que las mismas fronteras pierden sentido, ya que los flujos transnacionales están presentes y tienen fuerte impacto en todos los territorios. Es por eso que el empleo del instrumento militar en funciones

---

jerarquización de amenazas no convencionales, corporizadas especialmente en las distintas manifestaciones del crimen organizado y en el terrorismo.

vinculadas al combate contra el crimen organizado atiende también, al mayor o menor grado de exposición de cada país a este fenómeno, y no es directamente proporcional con la cantidad de uniformados presentes en cada país, como veremos más adelante.

### ***2.1 Modelos de uso de las FFAA en América Latina***

En el contexto antes descrito, sin pretender ser exhaustivos en el análisis, postulamos que en Latinoamérica es posible identificar los tres modelos propuestos (Ver tabla II).

**Tabla II: Aplicación de los Modelos de utilización de las FFAA en América Latina**

Modelos		Países
Tradicional		Argentina
Transición	Limitado	Uruguay
	Extendido	Chile
Moderno El Salvador Guatemala Honduras	Limitado	Brasil, Perú, Nicaragua, Ecuador
	Extendido	México, Paraguay, Bolivia, Colombia

Fuente: Elaboración propia

#### ***2.1.1 Modelo Tradicional***

En este modelo se sitúan los Estados que utilizan las Fuerzas Policiales y de Seguridad para el combate al crimen organizado y para mantener el orden interno. Las FFAA están restringidas a la función de Defensa, pensada en términos de amenaza externa, encarnada en otro Estado Nación. Dentro de este modelo es posible identificar el caso de

Argentina, porque se trata de la representación más pura este modelo. Hasta hace poco tiempo, Chile y Uruguay, formaban parte de esta categoría. Sin embargo, el marco normativo ha cambiado en estos países y con él, en mayor o menor medida, el rol que las FFAA desempeñan en el combate a las amenazas no convencionales, particularmente al crimen organizado como veremos más adelante.

Como consecuencia de las heridas abiertas por la última dictadura militar, destaca Bartolomé (2009), Argentina ha desarrollado un complejo andamiaje normativo que contempla la Ley de Defensa Nacional de 1988 (después de restablecida la Democracia), su decreto reglamentario de 2006 y la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas de 1998. Este complejo andamiaje normativo, delimita las funciones de las FFAA a la Defensa frente a amenazas exógenas de naturaleza estatal, que deben corporizarse a través del instrumento militar, al tiempo que subordina a las instituciones militares a autoridades civiles, democráticamente elegidas.

En este caso en particular, no sólo se excluyó a las FFAA de cuestiones de seguridad interior, sino que también se las dejó afuera de las tareas de recolección y procesamiento de información vinculada al ámbito interno. Solo pueden desarrollar tareas de seguridad interior muy excepcionalmente<sup>7</sup> (Sain, 2010), sin embargo, la reticencia social a la intervención de las FFAA en cuestiones internas es tan grande, que es muy difícil que estos escenarios se materialicen. Además, en el caso de Argentina, la seguridad doméstica involucra tanto a las fuerzas policiales, como a las de seguridad federales, contando con un importantísimo número de efectivos para llevar adelante estas tareas. Vale decir que, de acuerdo con informantes claves, la Gendarmería Nacional cuenta con más de 40 mil efectivos y la Prefectura Naval con unos 28 mil, números que asemejan sus dimensiones a las del Ejército y la Marina.

---

<sup>7</sup> De acuerdo con Bartolomé (2009) se prevén 4 situaciones en las que las FFAA podrían ser involucradas en tareas de seguridad doméstica: 1. situaciones de desastre en el ámbito de la defensa civil; 2. empleo de servicios de las FFAA en apoyo a operaciones de seguridad interior; 3. atentados contra jurisdicción militar; 4. empleo subsidiario de elementos de combate de las FFAA en operaciones de seguridad interior, solo después de corroborar la incapacidad de las Fuerzas de Seguridad y tras decretarse el Estado de sitio.

### 2.1.2 Modelo de Transición

Las FFAA, además de encargarse de la Defensa en términos tradicionales, incorporan a sus tareas el combate a las amenazas no tradicionales, como las distintas manifestaciones del crimen organizado. En este sentido, si utilizan en primera instancia a las Fuerzas Policiales y de Seguridad, y las complementan con el empleo de FFAA cuyas tareas en este campo son consideradas subsidiarias, estaríamos frente a un modelo de transición limitado. Uruguay es ejemplo de este modelo. En cambio, si esas funciones son tareas principales, se trataría de un modelo de transición extendido, como veremos en el caso de Chile.

Sin intenciones de profundizar *in extenso* en el Uruguay, sí nos parece importante destacar que, aunque sus FFAA no participan directamente del combate al crimen organizado desarrollan algunas tareas subsidiarias. Vale decir que, como consta en el documento del 2005 del Ministerio de Defensa, la Armada cumple funciones de policía en su jurisdicción, ejecutadas por la Prefectura Naval. Esas funciones muchas veces implican el control de cargas a fin de evitar el contrabando y el tráfico de drogas, armas y hasta personas, como algunas de las manifestaciones del crimen organizado. Asimismo, el Decreto 105/014<sup>8</sup> determina que en tiempos de paz las FFAA podrán prestar servicios o colaboración en actividades que tengan relevancia social o conveniencia pública, lo que sea requerido, sin que ello implique desatender el cumplimiento de sus tareas centrales. En este sentido, vale la pena destacar cómo el Ejército se ha hecho cargo de la custodia externa de las cárceles - porque existían serias fallas de seguridad gracias a los niveles de corrupción policial que se habían alcanzado - y que se pretende que sean los encargados de custodiar las plantaciones de marihuana, en el caso de la legalización de su consumo.

En el caso de Chile, las FFAA están integradas por el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, dependientes del Ministerio de Defensa, y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública por Carabineros y la Policía de Investigaciones, dependientes del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Las FFAA chilenas no tienen participación en tareas de seguridad

---

<sup>8</sup> En ese decreto también se establece la potencial participación de las FFAA en cuestiones de seguridad pública, en tareas de apoyo a la Policía Nacional, aunque con carácter muy excepcional y previa autorización de las autoridades responsables, respetando los límites impuestos por la Constitución Nacional y el marco normativo vigente.

pública, y su eventual empleo está restringido a la vigencia de los estados de excepción consignados en la Constitución Política<sup>9</sup>.

Lo anterior evidenciaría una distinción taxativa entre defensa y seguridad interior. Sin embargo, si bien el Ejército y la Fuerza Aérea no participan directamente en tareas de combate al crimen organizado, sí lo realiza la Armada a través de la Policía Marítima, dependiente del Ministerio de Defensa. La Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (Directemar) es una de las instituciones responsables del combate al narcotráfico, cumple el rol de Policía Marítima de acuerdo a la legislación vigente y participa al igual que otros estamentos policiales en las tareas de control del tráfico de drogas en el mar territorial y en el borde costero de todo el litoral nacional, además de los ríos y lagos navegables (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014). Esto sitúa a Chile en el modelo propuesto de transición extendido puesto que la Directemar constituye un modelo de interfase entre desarrollo, defensa y seguridad, que a modo de bisagra permite articular la acción sucesiva o simultánea de fuerzas policiales, de seguridad marítima y fuerzas navales de combate (Thauby, 2003).

### ***2.1.3 Modelo Moderno***

Utilizan las FFAA no sólo en tareas de defensa y combate al crimen organizado, sino que también en el mantenimiento del orden interno. Dependiendo del rol que ocupan en el desarrollo de esas tareas, si es subsidiario o principal, es posible distinguir entre Modelo Moderno Limitado y Modelo Moderno Extendido, respectivamente. Para esos dos modelos, es posible encontrar más de un ejemplo, sin embargo, creemos que Brasil es el caso más destacado de los que se corresponden con el primer tipo y México, es central para comprender el segundo.

En Brasil, afirma Zaverucha (2008), las funciones de Defensa Nacional se entremezclan con las de mantenimiento del orden, dando lugar a la militarización de ciertas operaciones que buscan garantizar la seguridad pública. Vale decir que no hay una prohibición explícita del uso de las FFAA en temas de seguridad interior (Withers, Santos y Isacson, 2010) y

---

<sup>9</sup> Estado de Asamblea, en caso de guerra exterior; Estado de Sitio, en caso de guerra interna o conmoción interior; Estado de Emergencia, en caso de grave alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional; y Estado de Catástrofe, en caso de calamidad pública.

que la Constitución (art. 142) sostiene que las FFAA deben defender a la Nación, garantizar las facultades constitucionales y, en virtud de ellas, asegurar el orden y cumplimiento de las leyes. Aunque en la Estrategia Nacional de Defensa del año 2008 sólo menciona tangencialmente el uso de las FFAA con fines relacionados con el resguardo de la estabilidad y el mantenimiento del orden, en la práctica, el desempeño de tareas propias de la seguridad pública se ha multiplicado, especialmente en las ciudades de San Pablo y Río de Janeiro. La Ley Complementaria número 97 establece que les corresponde a las FFAA, como atribución subsidiaria general, cooperar con el desarrollo nacional y la defensa civil si el presidente de la República lo dispone.

Como menciona un informe de la Junta Interamericana de Defensa (JID, 2012, p.19) «el ordenamiento jurídico brasilero define claramente la separación entre las misiones de las Fuerzas Armadas y de los órganos de Seguridad Pública, e indica que el eventual uso de los recursos de Defensa para garantizar la ley y el orden se da para la solución de situaciones puntuales». La mejora de la Seguridad Pública y el combate al crimen organizado se han convertido en preocupaciones sociopolíticas centrales y han generado la reorientación de las funciones de las FFAA, especialmente en las dos urbes más importantes del país donde son convocadas en situaciones puntuales (Sampó y Troncoso, 2015).

Saint-Pierre y Donadelli (2014) destacan que en el caso de Brasil, las FFAA han sido requeridas para distintas funciones no específicas: 1. Garantizar la presencia del Estado en todo el territorio, dadas las dimensiones geográficas del país; 2. Proveer seguridad en grandes eventos, considerando la realización del Mundial de Fútbol y de los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro; 3. Realizar operaciones para controlar las fronteras, como han sido las operaciones Ágata para combatir delitos ambientales y transfronterizos; 4. Ocupar y pacificar las favelas (barrios marginales en áreas urbanas), a partir de la implementación de las denominadas Unidades de Pacificación Policial (UPP)<sup>10</sup> que se instalaron

---

<sup>10</sup> A partir del año 2008 Brasil inició una nueva política de seguridad para enfrentar la violencia que encarna el crimen organizado en las favelas. Esta pacificación comenzó en Río de Janeiro y se extendió hacia otros Estados brasileños. El año 2009 se establece la creación de las Unidades de Pacificación Policial (UPP) inicialmente «para la ejecución de acciones especiales concernientes a la pacificación y manutención del orden público en las comunidades carentes» (Albernaz, y Mazzurana, 2015, p. 30). El objetivo, sin duda, era el incremento de

con el fin de multiplicar la presencia del Estado en espacios donde dominaba el crimen organizado; y 4. Manifestaciones populares, antes de ellas las FFAA monitorearon redes sociales para recabar información sobre lo que iba a suceder y durante las mismas, fueron desplegadas para proteger edificios públicos.

Perú es sin duda otra muestra del modelo moderno limitado ya que sus FFAA deben combatir tanto a las amenazas internas como a las externas, pero la responsabilidad principal frente a las amenazas no convencionales como el crimen organizado y el terrorismo, recae sobre la Policía Nacional, de acuerdo con Bartolomé (2009). Sin embargo, es necesario destacar que en el combate al narcotráfico especialmente, el rol del Ejército y de la Armada es central y para Bartolomé «resultan insustituibles» en su trabajo dentro del Amazonas (2009,p.21).

Ecuador también es un ejemplo de modelo moderno limitado ya que sus FFAA llevan adelante tareas subsidiarias al rol de la policía en cuestiones de amenazas no convencionales, principalmente narcotráfico, al igual que respecto a seguridad interna. Específicamente, de acuerdo con Bartolomé (2009) las FFAA han sido utilizadas ampliamente para el combate al contrabando como una de las expresiones más claras de la criminalidad. Aunque en teoría la protección interna y el mantenimiento del orden público son responsabilidad de la Policía Nacional en primera instancia, durante el gobierno del presidente Correa se han asignado otras tareas no convencionales a las FFAA, entre ellas la custodia de las refinerías de petróleo.

El caso de Nicaragua puede ser encuadrado de la misma forma en el Modelo Moderno Limitado, ya que de acuerdo con la Ley de Seguridad Soberana del año 2015 y la Constitución Nacional de la República (artículo 92), la Fuerza Armada (FA) colabora en la lucha contra las amenazas no convencionales, encarnadas principalmente por el narcotráfico. Asimismo, puede ser enviada a trabajar junto con la Policía Nacional, por orden del presidente en conjunto con el Consejo de Ministros, de forma excepcional si la estabilidad de la República se viese amenazada por desórdenes internos, calamidades o desastres naturales.

---

la presencia y posterior reconquista de espacios por parte del Estado, que años antes se había retirado de los lugares más violentos y conflictivos de las zonas urbanas.

En cambio, México parece corresponderse más con el Modelo Moderno Extendido. Desde el inicio de la gestión presidencial de Felipe Calderón en el año 2006, la estrategia utilizada para combatir el crimen organizado se basa exclusiva y excluyentemente en el factor militar (Moloeznik y Suárez de Garay, 2012). Por tanto el Ejército ha sido el encargado de luchar contra los cárteles de drogas como consecuencia de la falta de estructura y de capacidades de las instituciones policiales, tanto municipales como federales, encargadas de procurar la imposición de la ley, pero principalmente como resultado de los altos niveles de corrupción existentes, y la legitimación social de las FFAA que cuentan con una amplia aceptación, que se mantiene incólume en el horizonte temporal.

Su participación se fundamenta en la Constitución del país (Art. 1/a, 10,11, 16, 21 y 89) en la Ley orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea, y en la Ley de Seguridad Nacional. Aun cuando tradicionalmente las FFAA se especializaron en el combate al enemigo interno, su foco de atención fue la contención y el combate de movimientos sociales y políticos de protesta, no de las organizaciones criminales (Benítez Manaut, 2013). Históricamente fueron responsables de la seguridad pública, especialmente en zonas rurales. En cambio, en la actualidad, una de las once misiones de las FFAA es la «guerra contra el crimen organizado, especialmente el narcotráfico» (Benítez Manaut, 2013, p.39). Esa tarea involucra alrededor del 25% de sus efectivos. El personal militar participa de tareas de seguridad pública proporcionando el apoyo que requieren las autoridades que lo hayan solicitado de manera fundada y motivada, al tiempo que acrediten que su capacidad de reacción ante la delincuencia organizada ha sido rebasada (JID, 2012).

En el caso de Paraguay, también forma parte del Modelo Moderno Extendido ya que, de acuerdo con su Constitución Nacional, artículo 173 del capítulo 5, sus FFAA tienen como misión fundamental custodiar la integridad territorial y defender a las autoridades legítimamente constituidas de acuerdo con esa misma Constitución y las leyes vigentes. De hecho, dentro de la misión de las fuerzas militares se destaca el rol que desempeñan para disminuir la criminalidad y garantizar un ambiente de paz social, orden interno y desarrollo nacional, a partir de operaciones militares, especiales y de policía. Ejemplo de ello, es el uso de las FFAA en el combate al Ejército Popular Paraguayo (EPP).

Bolivia también es un caso moderno extendido ya que como señala el art. 224 de la Constitución Política, las FFAA tienen por misión defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país. Además, como misión fundamental, la Ley Orgánica de las FFAA de la Nación estipula que éstas deben coadyuvar, en caso necesario, a la conservación del orden público, a requerimiento del Poder Ejecutivo y de acuerdo a la Constitución Política del Estado (Art. 6). Esto se ha traducido en que las FFAA participan en tareas de combate al contrabando y el narcotráfico (muchas de ellas en zonas de seguridad fronteriza), así como también de conservación del orden interno, vinculadas con las luchas sociales.

En Colombia, la Constitución Política estipula que las Fuerzas Militares son parte de la Fuerza Pública, al igual que la Policía Nacional (art. 216) cuya misión primordial es la Defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional (art.217). La Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia (2015-2018) precisa que las FFAA seguirán teniendo un rol primordial en el proceso de contribuir a la paz, ser garantes de la misma, luchar contra el crimen organizado, garantizar la seguridad ciudadana, la seguridad pública y la defensa de la soberanía; apoyando así mismo el desarrollo del país. Vale decir, según dicho documento, la política de Estado considera el empleo de las FFAA en tareas de defensa de la soberanía y los intereses nacionales, de seguridad ciudadana y de lucha contra el crimen organizado, concebida esta última como una labor conjunta de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Si se trata de casos particulares debemos destacar dos ejemplos: por un lado, los países del denominado Triángulo Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala), es difícil determinar si se trata de modelos limitados o extendidos dada la variedad de funciones que cumplen las FFAA. Por otro lado, el caso de Venezuela creemos no responde a los parámetros regionales, por lo que hemos decidido dejarlo fuera de este análisis. No solamente porque no podemos afirmar que se trate de un régimen democrático y como tal, respete las instituciones, sino también porque la Guardia Nacional Bolivariana es absolutamente anómala. En realidad, aun cuando se encuentra bajo el ala de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, es una institución de alcance intermedio que tiene potestad tanto para

combatir a las amenazas no convencionales como de intervenir en cuestiones relativas a la seguridad pública y el mantenimiento del orden interno, como han sido las recientes manifestaciones multitudinarias en contra del gobierno del presidente Maduro.

En El Salvador la Fuerzas Armada (FA) lleva adelante tareas de seguridad pública, pero desarrolla trabajos de combate a las amenazas no convencionales, incluso ejecutando operaciones conjuntas con la Policía Nacional. Es decir, que si bien se trata de un Modelo Moderno, es imposible determinar si es Extendido o Limitado, puesto que es extendido en términos de seguridad pública y limitado respecto a las tareas de combate al crimen organizado. De acuerdo con su Constitución Nacional, la FA tiene por misión la Defensa de la soberanía del Estado y de la integridad territorial.

Asimismo, si se han agotado otros medios, la Constitución contempla la intervención de la FA tras decisión del presidente, en tareas tendientes a la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública pero sólo hasta que se reestableciera el orden (art 168, inc 12). Sin embargo, aquello que parecía ser una excepcionalidad ha sido convertido en permanente (Aguilar, 2016). Entre los años 2003 y 2006, afirma Aguilar (2016), los militares comenzaron a participar en acciones de intervención policial, pero el mayor cambio más profundo se produjo a partir de 2009, durante el gobierno de Munjía Payés, cuando se remilitarizó la seguridad pública a partir de la «policialización de los militares». Entre las tareas desarrolladas se pueden consignar no sólo los patrullajes, sino también las aprehensiones, el decomiso de drogas, los controles vehiculares, el registro de personas, el apoyo en la lucha contra el narcotráfico (mediante la detección e intercepción de vuelos ilícitos, en conjunto con la Policía).

En Honduras, la Constitución Política en su art. 273 consigna que las FFAA, constituidas por el Alto Mando, Ejército, Fuerza Aérea, Fuerza Naval, Fuerza de Seguridad Pública y los organismos que determine su Ley Constitutiva, se constituyen para defender la integridad territorial y la soberanía de la república, mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución, los principios de libre sufragio y la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República y cooperar con la Policía Nacional en la conservación del orden público. El art. 274 especifica que participan en misiones de lucha contra el narcotráfico y además cooperan con las instituciones de Seguridad Pública, a petición de la Secretaría de

Estado en el Despacho de Seguridad, para combatir el terrorismo, tráfico de armas y el crimen organizado, así como en la protección de los poderes del Estado y el Tribunal de Elecciones, a pedimento de estos, en su instalación y funcionamiento.

En Guatemala, la Constitución Política consigna en su art. 244 que el Ejército, integrado por fuerzas de tierra, aire y mar, es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior. De manera específica, el Ejército apoya a las fuerzas de seguridad civil en funciones de prevención y combate al crimen organizado y la delincuencia común en acciones tales como: control y combate de la producción, fabricación, uso, tenencia, tráfico y comercialización de drogas, los delitos de plagio o secuestro, contrabando, depredación de bosques, conservación del patrimonio cultural y el trasiego de armas, entre otros. Además de proveer vigilancia en el perímetro de los centros de detención preventiva y lugares de detención (Zúñiga, 2012).

Por lo antes expuesto, creemos que la utilización o no de las FFAA en tareas relacionadas a la lucha contra el crimen organizado y/o al mantenimiento de la seguridad interior no parece estar relacionada con el número de militares disponibles, ni el tipo de fuerza en el que se concentra la mayor cantidad de uniformados. Muestra de esto es que México cuenta con 21 militares cada 100 mil habitantes (en total tiene 267.656 efectivos), de acuerdo con cifras de RESDAL (2016b), concentrados especialmente en la fuerza terrestre (76,84%). Mientras que, en los casos de Argentina y Brasil, ambos tienen 18 militares cada 100 mil habitantes (sobre un total de 79.845 y 366.614, respectivamente) y también concentran la mayor proporción de militares en la fuerza terrestre, 60,57% y 58,62% respectivamente (RESDAL, 2016b). A pesar de ello, los tres países encarnan modelos distintos de utilización de la violencia por parte del Estado.

## **CONCLUSIONES**

Como hemos demostrado a lo largo del trabajo, la violencia vinculada al avance del crimen organizado en nuestra región genera importantes costos para los Estados. En este sentido, creemos que es importante contemplar los gastos que se ven obligados a enfrentar los gobiernos como consecuencia de los acuciantes niveles de violencia que deben enfrentar. Vale decir, que

los recursos invertidos por el Estado a fin de combatir el crimen y la violencia representan un importante desvío de fondos ya que ese dinero podría ser destinado a mejorar el bienestar de la población. Sin embargo, como consecuencia de la necesidad de obtener resultados inmediatos frente a los constantes reclamos de una sociedad civil cansada de la criminalidad, los gobiernos optan por multiplicar las políticas represivas y punitivas, antes que invertir en políticas preventivas.

En este contexto, a excepción de Argentina, hemos visto cómo todos los Estados de la región han flexibilizado la taxativa división que solía existir entre Defensa Nacional y Seguridad interna. Esa flexibilización ha ido de la mano de la policialización de las FFAA y de la militarización de las Fuerzas Policiales, teniendo en cuenta que estas instituciones han visto rebasada su capacidad de reacción frente a la magnitud de los desafíos que deben enfrentar. Cabe destacar también, que las redes de corrupción - de las que se vale el crimen organizado para avanzar - han logrado posicionarse de tal forma, que explican en gran parte la introducción de nuevos actores para combatir amenazas no convencionales. En el caso de las FFAA, para el imaginario social detentan principios más rígidos, mayor disciplina y aparecen como «incorruptibles» y por tanto, se posicionan como actores para encarar la estrategia de combate a un actor no estatal que se vale del rédito económico casi exclusivamente.

En consecuencia, como hemos expuesto durante el capítulo, los Estados optan por ceder funciones que históricamente le pertenecían a las Fuerzas Policiales y de Seguridad. Sin embargo, el involucramiento de las FFAA en el combate a las amenazas no convencionales y respecto al mantenimiento o la restauración del orden interno, no es homogénea en la región, sino todo lo contrario. Vale decir que, en primer lugar, es importante contar con la aceptación de la sociedad civil para avanzar sobre lo que denominamos la *modernización* de las FFAA. En este sentido, creemos que la exposición a la violencia que sufre una sociedad civil es directamente proporcional a la permeabilidad que demuestra frente a la incorporación de nuevos actores con el fin de combatir la criminalidad y/o restaurar el orden.

Parece haber un patrón secuencial de modernización, que involucra primero la incorporación de tareas relacionadas al combate de amenazas no convencionales y luego la ampliación de capacidades hacia el ámbito de la seguridad doméstica. Con excepción de los países del Triángulo Norte que, al sufrir mucho más fuertemente la violencia endémica que transita

Latinoamérica, han optado por incorporar de manera plena a sus FFAA en cuestiones de seguridad pública, a pesar de la reticencia de la sociedad, basada en una historia bastante reciente. Adicionalmente, en esas latitudes, es difícil diferenciar taxativamente la seguridad interna de las amenazas no convencionales ya que los flagelos que se combaten muchas veces están relacionados con el avance de la criminalidad, especialmente considerando las rutas del narcotráfico.

De igual manera, países que históricamente han respetado a rajatabla la división entre Defensa y Seguridad, dan cuenta del avance del crimen organizado en la región al otorgarles funciones a las FFAA para su combate, más allá de que se trate de tareas subsidiarias o principales, como es el caso de Uruguay y de Chile. En este mismo sentido, Brasil, que aparecía *a priori* como el paradigma del modelo de transición, ha demostrado con la multiplicación de funciones de sus FFAA, la necesidad de modernizar los instrumentos con los que se enfrenta a la criminalidad, tanto en ámbitos urbanos como rurales y amazónicos.

En resumen, pareciera ser que la modernización de las tareas de las FFAA es inexorable. Sin duda, la rapidez con la que se dan los cambios dependen de la permeabilidad de la sociedad civil a ellos y de la magnitud de la amenaza que debe enfrentar cada Estado. Es claro que no es lo mismo los casos de Colombia o México, que de Argentina o Chile, incluso Brasil. La tipología propuesta en el trabajo procura ayudar a comprender mejor los cambios producidos en las respuestas desde el Estado frente al avance del crimen organizado, así como también busca demostrar que se trata de una secuencia que parecen estar transitando todos los países latinoamericanos en mayor o menor medida. Argentina, parece ser el único país arraigado al modelo tradicional de utilización de las FFAA. Sin embargo, más allá de la particularidad que le proporciona el tener Fuerzas de Seguridad numerosas y activas en el combate a las amenazas no convencionales, habrá que ver cuánto tarda en llegar el cambio. El debate ha comenzado tímidamente en ámbitos académicos y políticos, sin embargo, existen aún sectores muy reticentes a la utilización de las FFAA en el ámbito interno. No obstante, creemos que en última instancia, las FFAA terminarán cumpliendo tareas subsidiarias en el combate al crimen organizado, como pasa en muchos de los países vecinos que tienen una historia no tan distinta en términos de dictaduras militares.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- AGUILAR, J (2016). El rol del Ejército en la Seguridad Interna de El Salvador: lo excepcional convertido en permanente. En Fundación Heinrich Böll- México Centroamérica y El Caribe. (Ed.). *Re-configuración de la violencia en el triángulo norte. Abordaje de la Seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática*, pp.61-84. Recuperado de <http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/Jeannette-Aguilar-2016-64-86.pdf>
- ALDA, S. (2014A). Estado y crimen organizado en América Latina: posibles relaciones y complicidades. *Revista Política y Estrategia*, (124), 73-107.
- (2014B). La adaptación de las Fuerzas de Seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina. *Cuadernos de Estrategia*, (171), 57-86.
- (2012). La participación militar en el combate contra la violencia criminal. *Cuadernos de Estrategia*, (158), 196-232.
- ALBERNAZ, E. Y MAZZURANA, L. (2015) *Unidad de Policía Pacificadora - UPP: del origen del programa a la política de pacificación*. Rio de Janeiro: ISER.
- ANDERSEN, M. (2008). Posse Comitatus for export? Some considerations on transforming the role of Latin-American militaries in the 21<sup>st</sup> century. Armed Forces and society triennial Conference, *Mimeo*. Junio 25-28, Santiago.
- BARTOLOMÉ, M. (2008). Las Fuerzas Armadas Latinoamericanas: Una heterogeneidad poco conocida. *Security and Defense Studies Review*, 8 (1) 22-46.
- (2009). La Defensa en la República Argentina. En Arquimimo de Carvalho, L.; Garay, C. y Cayon, J. (Org.) *Segurança e Defesa na América Latina*. Curitiba: Juruá Editora, pp. 319-329.
- BENITEZ MANAUT, R. (2013). México. Violencia, Fuerzas Armadas y combate al crimen organizado. En Basombrío, C. (Editor) *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad en América Latina*. Washington DC.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 29-49.
- BRASIL. CONSTITUCIÓN (1988, última reforma 2016). *Constitución Política de la República Federativa del Brasil*. Brasilia: Congreso Constituyente del Brasil.
- BRASIL. MINISTERIO DE DEFENSA (2004). *Ley Complementaria N° 117, de 2 de septiembre de 2004. Establece nuevas atribuciones subsidiarias a las Fuerzas Armadas*. Brasilia: Ministerio de Defensa.
- BRASIL. MINISTERIO DE DEFENSA (2008). *Estrategia Nacional de Defensa*. Brasilia: Ministerio de Defensa.
- BOLIVIA. ASAMBLEA CONSTITUYENTE. (1992). *Ley Orgánica de las FFAA de la Nación*. La Paz: Asamblea Constituyente.

- BOLIVIA. CONSTITUCIÓN (2008). *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. El Alto: Asamblea Constituyente.
- CALVEIRO, P. (2012). *Violencias de Estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- CASTILLO, A.; RÍOS, J.; Y MARTÍN, A. (2015). Panorama de la seguridad en América Latina. En Ríos, J.; Benito, M. y Castillo, A. (Ed.) *La arquitectura de la violencia y la seguridad en América Latina*, Madrid: La Catarata, pp. 39-67.
- CCSPJP (2017). *Metodología del ranking (2016) de las 50 ciudades más violentas del mundo*. Ciudad de México: Seguridad, Justicia y Paz. Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A.C.
- CHILE. CONSTITUCIÓN (1980, última reforma 2005). *Constitución Política de Chile*. Santiago: Congreso Nacional.
- CHILE. MINISTERIO DE DEFENSA (2010). *Libro de Defensa Nacional*. Santiago: Ministerio de Defensa.
- CHILE. MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA (2014). *Plan Nacional contra el Narcotráfico, 2012-214*. Santiago: Gobierno de Chile.
- COLOMBIA. CONSTITUCIÓN (1991, última reforma 2015). *Constitución Política de Colombia*. Colombia: Asamblea Nacional Constituyente.
- COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2015). *Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia (2015-2018)*. Colombia: Ministerio de Defensa Nacional.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2016). *Informe Latinobarómetro 2016*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- CRETTEZ, X. (2009). *Las formas de la violencia*. Buenos Aires: Waldhuter Editores.
- DAMMERT, L. (2013). *Inseguridad, crimen y política. Desafíos de la democracia en Chile*. Santiago: RIL editores.
- EL SALVADOR. CONSTITUCIÓN (1983, última reforma 2014). *Constitución de la República de El Salvador*. El Salvador: Asamblea Constituyente.
- FABIÁN, M. (2010). *La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*. Buenos Aires: Prometeo.
- GUATEMALA. CONSTITUCIÓN (1985, última reforma 1993). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala: Asamblea Nacional Constituyente.
- HONDURAS. CONSTITUCIÓN (1982, última reforma 2014). *Constitución Política de la República de Honduras*. Honduras: Asamblea Nacional Constituyente.
- JAITMAN, L. (2015). *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar de América Latina y el Caribe*. Washington DC.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7246/ICS\\_MON\\_](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7246/ICS_MON_)

- Los\_costos\_del\_crimen\_y\_la\_violencia\_en\_el\_bienestar\_en\_Am%C3%A9rica\_Latina\_y\_el\_Caribe.pdf?sequence=1
- (2017) *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Washington DC.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8133/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-nueva-evidencia-y-hallazgos-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=8>
- JID (2012). *Pesquisa sobre el involucramiento de las Fuerzas Armadas del continente americano en actividades de Seguridad Pública*. Washington DC.: Junta Interamericana de Defensa.
- MÉXICO. CONSTITUCIÓN (1917, última reforma 2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- MÉXICO. CÁMARA DE DIPUTADOS. ( 2005). *Ley de Seguridad Nacional*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- MÉXICO. CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (2014). *Ley orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos*. Ciudad de México: Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.
- MOLOEZNİK, M. Y SUÁREZ DE GARAY, M. ( 2012). El proceso de militarización de la seguridad pública en México ( 2006-2010). *Frontera Norte*, 24(48) 121-144.
- NICARAGUA. CONSTITUCIÓN (1986, última reforma 2014). *Constitución Política de la República de Nicaragua*. Managua: Asamblea Nacional de la República de Nicaragua.
- NICARAGUA (2015). *Ley de Seguridad Soberana de la República de Nicaragua*. Managua: Asamblea Nacional de la República de Nicaragua.
- NÚÑEZ, R. (2010). Nuevas y viejas misiones de las Fuerzas Armadas en América Latina”. En Ministerio de Defensa. *La creación de UNASUR en el marco de la Seguridad y la Defensa. Documentos de Seguridad y Defensa N° 29*. España: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, pp. 28-35.
- RESDAL. (2016a) *Índice de (in)seguridad pública*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina.
- (2016b) *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina.
- PARAGUAY. CONSTITUCIÓN (1992, última reforma 2011). *Constitución Política de la República de Paraguay*. Asunción: Convención Nacional Constituyente.
- SAIN, M. (2010). *Los votos y las botas. Estudios sobre la Defensa Nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

- SAINT-PIERRE, H. Y DONADELLI, L. (2014) El empleo de las Fuerzas Armadas en asuntos internos. En Maihold, G y Jost, S. (Eds). *El narcotráfico y su combate*. México: Konrad Adenauer, pp. 61-75.
- SAMPÓ, C. (2016a). Porque no todo es terrorismo. Notas sobre la actividad del Crimen Organizado en España. *Revista Relaciones Internacionales*, 25(51), 129-142. Recuperado de: <http://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2955>
- (2016b). *Vivir entre Maras y Grupos de Exterminio: Una aproximación a los más graves problemas de Seguridad Pública en El Salvador*. Mimeo Documento de trabajo presentado en la Segunda Reunión de Investigadores, Grupo de Trabajo Sociedad, Seguridad y Conflicto en América Latina, organizado por la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el crimen (UNODC), Ciudad de Panamá 24 al 27 de Mayo de 2016.
- SAMPÓ, C. Y TRONCOSO, V. (2015). La violencia vinculada a la criminalidad en Brasil y el papel de las Fuerzas Armadas en la búsqueda de la Seguridad Pública. En *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 10 (1) 89-109.
- THAUBY, F. (2003). La Armada en la seguridad naval y marítima. *Revista de Marina* (5) 1-8. Recuperado de <http://revistamarina.cl/revistas/2003/5/thauby.pdf>
- URUGUAY. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. (2005). *La Defensa Nacional, aportes para un debate*. Montevideo: Gobierno de la República Oriental del Uruguay.
- URUGUAY. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. (2014). *Decreto 105/014. Aprobación de la propuesta en materia de Política de Defensa Nacional*. Montevideo: Gobierno de la República Oriental del Uruguay.
- URUGUAY. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. (2016). *Decreto 129/016. Política Militar de Defensa*. Montevideo: Gobierno de la República Oriental del Uruguay.
- WITHERS, G.; SANTOS, L. Y ISACSON, A. (2010). *Practica lo que predicas: la separación de roles entre militares y policías en las Américas*. Washington DC.: WOLA.
- ZAVERUCHA, J. (2008) La militarización de la Seguridad Pública en Brasil. *Revista Nueva Sociedad* (213) 128-146.
- ZÚÑIGA, L. (2012). Desafíos institucionales de la colaboración policial – militar: El Triángulo Norte. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* (12) 83-96.



**MANIFESTACIONES DEL CRIMEN ORGANIZADO  
EN LA REGIÓN**



# **«SIGUIENDO EL RASTRO DEL DINERO» PARA COMBATIR EL TERRORISMO, EL CRIMEN Y LA CORRUPCIÓN EN LAS AMÉRICAS**

## **«FOLLOWING THE MONEY TRAIL» TO COMBAT TERRORISM, CRIME AND CORRUPTION IN THE AMERICAS**

CELINA B. REALUYO<sup>1</sup>

### **RESUMEN**

Desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos y sus socios latinoamericanos han fortalecido su capacidad de combatir el lavado de dinero y el financiamiento terrorista e incorporaron conscientemente el instrumento financiero del poder nacional en sus estrategias de seguridad nacional. «Seguir el rastro del dinero», antiterrorismo y sanciones y confiscación de activos de los jefes de la droga se han vuelto particularmente importantes para atacar narco-insurgencias, desmantelar organizaciones criminales transnacionales (TCOs) y tratar los escándalos de corrupción política que han alcanzado los más altos niveles de los gobiernos en toda América Latina. Casos específicos examinando las FARC en Colombia, la caída del gobierno guatemalteco en 2015 y el escándalo de corrupción «Operación Lavado de Autos» en Brasil ilustrarán

---

<sup>1</sup> Celina B. Realuyo is Professor of Practice at the William J. Perry Center for Hemispheric and Defense Studies at National Defense University, in Washington, DC. The views expressed in this chapter as those of the author and do not necessarily reflect the views of the William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, or the Department of Defense. Thank you to Christian Healion and Gabrielle Harwell who assisted with research for this chapter/ Profesora de Práctica en el William J. Perry Center for Hemispheric and Defense Studies de la National Defense University, en Washington, DC. Las opiniones expresadas en este capítulo son las de la autora y no reflejan necesariamente las del William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, la National Defense University ni el Departamento de Defensa. Gracias a Christian Healion y Gabrielle Harwell que asistieron con la investigación para este capítulo.

cómo los gobiernos usan la inteligencia financiera para perseguir terroristas, criminales, políticos corruptos y quienes los financian en América Latina.

**PALABRAS CLAVE:** lavado de dinero – financiamiento del terrorismo – corrupción – crimen organizado – redes ilícitas.

## **ABSTRACT**

Since the September 11, 2001 terrorist attacks, the U.S. and its Latin American partners have strengthened their ability to combat money laundering and terrorist financing and consciously incorporated the financial instrument of national power into their national security strategies. «Following the money trail,» counterterrorism and Drug Kingpin sanctions and asset forfeiture have become particularly important to attack narco-insurgencies, dismantle transnational criminal organizations (TCOs) and address political corruption scandals that have reached the highest levels of governments across Latin America. Specific cases examining the FARC in Colombia, the 2015 fall of the Guatemalan government and Brazil's «Operation Car Wash» corruption scandal will illustrate how governments use financial intelligence to pursue terrorists, criminals, corrupt politicians, and their financiers in Latin America

**KEY WORDS:** money laundering – terrorist financing – corruption, organized crime – illicit networks.

## **INTRODUCCIÓN**

En la década pasada, ha habido una mayor apreciación de cómo «seguir el rastro del dinero» contribuye directamente a la lucha contra el terrorismo, el crimen y la corrupción en todo el mundo. El dinero sirve de oxígeno para cualquier actividad, lícita o ilícita; es el facilitador crítico para cualquier organización, desde los sindicatos del crimen internacional como los carteles mexicanos hasta los grupos terroristas como las FARC, ISIS y Hezbolá. La inteligencia financiera ha ayudado a los gobiernos a comprender, detectar, interrumpir y contrarrestar mejor las redes criminales y terroristas y exponer la corrupción política.

Desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos y sus socios latinoamericanos han fortalecido su capacidad de combatir el lavado de dinero y el financiamiento terrorista e incorporaron conscientemente el instrumento financiero del poder nacional en sus estrategias de seguridad nacional. «Seguir el rastro del dinero», antiterrorismo y sanciones y confiscación de activos de los jefes de la droga se han vuelto particularmente importantes para atacar narco-insurgencias, dismantelar organizaciones criminales transnacionales (TCOs) y tratar los escándalos de corrupción política que han alcanzado los más altos niveles de los gobiernos en toda América Latina.

Este capítulo se centrará en las amenazas del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, distinguiendo los dos, y explicará los esfuerzos del gobierno para contrarrestar el financiamiento ilícito. Describirá las formas en que los actores ilícitos aparecen, se mueven, almacenan y usan el dinero en pos de sus peligrosas agendas. Casos específicos examinando las FARC en Colombia, la caída del gobierno guatemalteco en 2015 y el escándalo de corrupción «Operación Lavado de Autos» en Brasil ilustrarán cómo los gobiernos usan la inteligencia financiera para perseguir terroristas, criminales, políticos corruptos y quienes los financian en América Latina. Finalmente, este capítulo enfatizará la necesidad de diseñar, implementar y actualizar constantemente las estrategias nacionales e internacionales para combatir el financiamiento de amenazas emergentes como el terrorismo, el crimen y la corrupción y salvaguardar nuestros sistemas financieros.

## **1. EL FINANCIAMIENTO COMO EL FACILITADOR MÁS CRÍTICO DE LAS REDES ILÍCITAS**

Las redes ilícitas (terroristas, criminales y sus facilitadores) requieren los siguientes facilitadores críticos para sostener sus actividades y lograr sus objetivos políticos o de ganancias.

- *Liderazgo.* Las redes ilícitas necesitan un liderazgo que dirija y administre los recursos para lograr su misión de objetivos políticos o maximizar las ganancias. Su liderazgo puede estar organizado como jerarquías o, más probablemente, como redes imprecisas de afiliados que diversifican el «riesgo del hombre clave» asociado con confiar en un único líder para el comando y control.

- *Personal*. Las redes ilícitas deben reclutar y mantener al personal para apoyar todos los aspectos de sus actividades.
- *Actividades ilícitas*. Las redes ilícitas pueden involucrarse en un amplio espectro de actividades ilícitas que generan dividendos, incluyendo el tráfico de narcóticos, armas, personas, vida silvestre exótica y contrabando, como así también lavado de dinero, crimen cibernético, extorsión y secuestro para pedir rescate.
- *Logísticas y cadenas de suministro*. Las redes ilícitas dependen de cadenas de suministro mundiales, transporte comercial, recursos y otro apoyo logístico para mover materiales, personal y servicios de los puntos de suministro a los de demanda de sus emprendimientos.
- *Armas*. Las redes ilícitas hacen uso de la fuerza y de la amenaza de la fuerza para dominar sus áreas de operación; por lo tanto, el acceso a las armas y la capacidad de desplegarlas hace que estas redes sean tan violentas y letales.
- *Tecnología y comunicaciones*. Las redes ilícitas adoptan diligentemente nuevas tecnologías y métodos de comunicación para evitar ser detectados por las fuerzas de seguridad y monitorean y se adaptan a los cambios en sus áreas de operación.
- *Corrupción*. A las redes ilícitas les gusta operar en espacios no gobernados o débilmente gobernados donde faltan el control y la vigilancia del Estado o pueden comprometerse. Si bien tal vez no aspiren a derribar gobiernos, buscan oficiales que sean vulnerables a la corrupción y puedan facilitar las actividades ilícitas en ciertas áreas geográficas.
- *Financiamiento*. Las redes ilícitas consideran las ganancias tanto como un objetivo clave en el caso del crimen y un facilitador esencial en el caso del terrorismo. El financiamiento sirve como la sangre vital para estas redes y sus emprendimientos ilícitos; obtienen poder de su riqueza y la usan para corromper y apropiarse de sus rivales, facilitadores y/u oficiales del gobierno y seguridad (Realuyo, 2015). Como todos los otros facilitadores críticos requieren fondos, el financiamiento es el facilitador más fundamental de las redes ilícitas.

## **2. LA NATURALEZA DE LAS FINANZAS DE LA AMENAZA: LAVADO DE DINERO VERSUS FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO**

Las finanzas de la amenaza comprenden el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo por parte de las redes ilícitas y ponen en peligro la integridad de los sistemas financieros de todo el mundo. Los Estados rebeldes, los terroristas, las asociaciones ilícitas en aumento, los jefes de la droga y otros actores ilícitos participan en el lavado de dinero y financiamiento del terrorismo para llevar adelante sus agendas del mal; por lo tanto, es imperativo detener el flujo de dinero ensangrentado. Si bien el financiamiento del terrorismo y el lavado de dinero pueden tener distintos objetivos, comparten tácticas similares que abusan de los sistemas financieros internacionales.

Como se establece en la Estrategia Estadounidense de 2011 para Combatir el Crimen Organizado Transnacional (TOC), el alcance político y poder financiero del TOC le permite corromper gobiernos, socavar la estabilidad y soberanía del Estado, subvertir y degradar las instituciones democráticas y financieras y amenazar los mercados estratégicos y el sistema financiero mundial. La participación de criminales organizados en mercados lícitos socava la competencia legítima y la confiabilidad y transparencia del mercado. Las actividades de lavado de estas organizaciones ilícitas y su uso de la violencia, el fraude y la corrupción les ofrecen una ventaja competitiva injusta que expulsa a las personas de negocios honestas, mientras que a su vez distorsionan y posiblemente desestabilizan los mercados estratégicos. Esto es particularmente amenazante debido al ingreso de negocios ligados al TOC en mercados sensibles como el de la energía, las telecomunicaciones y los metales preciosos.

En 2012, el Director de Inteligencia Nacional, James Clapper, dijo, «los terroristas e insurgentes recurrirán más y más al crimen y las redes criminales para procurar fondos y logística, en parte debido al éxito de los Estados Unidos y Occidente en el ataque de sus otras fuentes de fondos». Frecuentemente se hace referencia a esta relación como la convergencia del terrorismo y el crimen ilustrada por grupos como el Hezbolá libanés, Al Qaeda en el Magreb islámico, las FARC en Colombia e ISIS. El crimen organizado transnacional busca maximizar las ganancias pero también socava la integridad de los sistemas de mercadeo, transporte y transaccional

interconectado que mueven a las personas y el comercio a través de la economía mundial y por nuestras fronteras.

### ***2.1 Lavado de dinero***

El Departamento del Tesoro de los Estados Unidos describe el lavado de dinero como transacciones financieras en las cuales los criminales, incluyendo las organizaciones terroristas, tratan de ocultar sus identidades y las procedencias, fuentes o naturaleza de sus actividades ilícitas. El lavado de dinero facilita una amplia gama de crímenes serios y termina por amenazar la seguridad del sistema financiero. Es el proceso de hacer procedencias financieras de actividades ilícitas aparecer legales a través de tres etapas:

En la etapa inicial de - colocación - del lavado de dinero, el lavador introduce sus ganancias ilegales «sucias» al sistema financiero legítimo. Esto podría hacerse repartiendo grandes cantidades de dinero en sumas más pequeñas que son después depositadas directamente en una cuenta bancaria, o comprando una serie de instrumentos monetarios (cheques, órdenes de dinero, etc.) que son después recolectados y depositados en cuentas en otra ubicación.

Después que los fondos han entrado al sistema financiero, la segunda etapa – creación de capas – tiene lugar. En esta fase, el lavador se involucra en una serie de conversiones o movimientos de los fondos para distanciarlos de su fuente. Los fondos podrían canalizarse a través de la compra y venta de instrumentos de inversión o el lavador podría simplemente girar los fondos a través de una serie de cuentas a diversos bancos por todo el mundo. En algunas instancias, el lavador podría disfrazar las transferencias como pagos por bienes o servicios, dándoles así una apariencia legítima.

Habiendo procesado con éxito sus ganancias criminales a través de las dos primeras fases, el lavador después las mueve a la tercera etapa – integración – en la cual los fondos ahora «limpios» vuelven a ingresar a la economía legítima. El lavador podría elegir invertir los fondos en bienes raíces, activos de lujo o emprendimientos comerciales» (U.S. Department of Treasury, 2017).

## ***2.2 Financiamiento del terrorismo***

El financiamiento del terrorismo se refiere al procesamiento de fondos para patrocinar o facilitar actividades terroristas. Un grupo terrorista, como cualquier otra organización criminal, crea y mantiene una infraestructura para facilitar el desarrollo de fuentes de fondos, para canalizar esos fondos a los proveedores de materiales y servicios a la organización y, posiblemente, para lavar los fondos usados en el financiamiento del terrorista. Los terroristas recogen ingresos de una variedad de fuentes, combinando a menudo fondos limpios y sucios. El financiamiento del terrorismo puede agruparse en dos tipos:

(a) Apoyo financiero: El apoyo es en la forma de donaciones, pedidos a la comunidad y otras iniciativas de recaudación de fondos. El apoyo financiero puede provenir de Estados y grandes organizaciones o de individuos.

(b) Actividades que generan ganancias: El ingreso es a menudo derivado de actividades criminales como el rapto, la extorsión, el contrabando o el fraude. El ingreso también puede ser derivado de actividades económicas legítimas como el comercio de diamantes o la inversión en bienes raíces. Las FARC en Colombia y el Sendero Luminoso en Perú contaban con el lucrativo negocio del tráfico de la cocaína para sostener sus narco-insurgencias por décadas.

Como se demostró, el financiamiento criminal y del terrorismo son similares en que a menudo explotan las mismas vulnerabilidades en los sistemas financieros que permiten el anonimato o se disfrazan en transacciones financieras. Las actividades de los actores ilícitos pueden categorizarse en actividades de operación y apoyo. Las actividades de operación incluyen vigilancia y reconocimiento, ensayo, preparaciones finales y ejecución de la actividad ilícita de hecho (por ejemplo, un ataque terrorista, crimen cibernético o tráfico de drogas). Las actividades de apoyo conllevan seguridad, propaganda o marketing, reclutamiento y retención de personal, recaudación de fondos, adquisición, transporte y viajes, sitios seguros, identidades múltiples, comunicaciones, servicios monetarios y capacitación. Todas estas actividades requieren financiamiento. En el caso del terrorismo, si bien el costo de hecho de un ataque terrorista puede estar en los miles de dólares, desarrollar y sostener una red terrorista requiere millones de dólares.

### 3. MÉTODOS DE LAVADO DE DINERO Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO EN LAS AMÉRICAS

El financiamiento es esencial para cualquier organización y sus actividades. Entonces, ¿cómo hacen las redes ilícitas para recaudar, mover, esconder y gastar su dinero? Si bien el lavado de dinero disfraza las identidades y el origen de los fondos obtenidos a través de actividades ilícitas, el financiamiento del terrorismo no siempre involucra «dinero sucio», lo que crea desafíos significativos para las comunidades de inteligencia y policiales. Los ataques del 11 de septiembre de 2001 mostraron cómo Al Qaeda explotó el sistema financiero internacional para financiar sus preparaciones y ejecución de su operación terrorista que costó unos \$500,000 y causó la muerte de 2996 personas.

Desde el 9/11, grupos terroristas y criminales se han volcado a diferentes fuentes de fondos y mecanismos para mover o esconder fondos para pasar por alto la mayor vigilancia gubernamental y el control del sistema bancario tradicional. Los métodos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo incluyen: el sistema bancario, servicios de mensajería de efectivo, contrabando de efectivo a granel, negocios de servicios monetarios, sistemas de envío alternativos, tarjetas prepagadas o de almacenamiento de valor, lavado de dinero basado en el comercio, pagos móviles o por internet, monedas virtuales, organizaciones sin fines de lucro, donantes y compañías ficticias. Los métodos más prevalentes usados por las redes ilícitas en América Latina, concretamente bancos, contrabando de efectivo a granel, lavado de dinero basado en el comercio y tarjetas prepagadas se examinarán más abajo.

**Sistema bancario tradicional/transferencias por giros/negocios de servicios monetarios:** Los bancos siguen siendo un modo popular de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo por su conveniencia, confiabilidad y el gran volumen de transacciones diarias que son imposibles de monitorear completamente. Se estima que las TCO mexicanas mueven entre \$19 y \$30 mil millones de dólares ilegalmente por año. Si bien el tráfico ilícito es un negocio predominantemente en efectivo, los carteles mexicanos todavía usan bancos tradicionales, negocios de servicios monetarios, envíos y casas de cambio para lavar sus ingresos. Tal vez el caso más infame hasta la fecha de lavado de dinero a través de bancos en las Américas es el de HSBC, uno de los bancos más grandes del mundo. El cartel Sinaloa en México y el cartel Norte del Valle en Colombia usaron

HSBC para lavar unos \$881 millones, de acuerdo con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos. Además, a HSBC-México se le permitió transportar \$7 mil millones en moneda estadounidense a HSBC-U.S. entre 2007 y 2008, creando sospechas de que el dinero provenía de la venta ilegal de drogas, según una investigación del Senado de los Estados Unidos (Denis, 2012).

HSBC no pudo encargarse de una cantidad masiva de 17,000 alertas pendientes que identificaban actividades sospechosas, para presentar a tiempo los reportes de actividades sospechosas a los agentes de la ley estadounidenses, de conducirse con ninguna diligencia debida para evaluar riesgos para los afiliados de HSBC antes de abrir cuentas correspondientes para ellos, ni de poner en práctica acciones contra el lavado de dinero de \$15 mil millones en transacciones de efectivo a granel de esos afiliados.

Esta investigación tuvo como resultado un récord de \$1.92 mil millones en multas que HSBC tuvo que pagar a las autoridades estadounidenses en 2012 por ser usado para lavar dinero del narcotráfico mexicano y otras fallas bancarias. En 2008, por ejemplo, el CEO de HSBC México recibió noticias que la policía mexicana tenía una grabación de un jefe narcotraficante mexicano diciendo que «HSBC México era el lugar para lavar dinero.» Los traficantes mexicanos usaban cajas específicamente diseñadas con las dimensiones de una ventanilla de cajero de HSBC México para depositar dinero en efectivo todos los días (Viswanatha & Wolf, 2012). El caso de HSBC ilustra cómo las organizaciones de narcotráfico internacional estaban usando abiertamente el sistema bancario formal para lavar sus ingresos; esto propulsó a los bancos internacionales a mejorar sus medidas contra el lavado de dinero y esfuerzos de cumplimiento por miedo a las severas sanciones y multas de las autoridades gubernamentales.

Una vez que el sector bancario implementó medidas más estrictas para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, estas acciones tuvieron un inesperado pero constructivo efecto colateral; pusieron al descubierto la corrupción política. México fortaleció su régimen contra el lavado de dinero para combatir los carteles mexicanos de la droga. Algunas de estas medidas de «seguir el dinero», incluyendo el rastreo de transacciones bancarias sospechosas, resultó el 26 de febrero de 2013 en el arresto de la líder más prominente del gremio de los maestros en México, Elba Esther Gordillo, bajo cargos de corrupción y malversación. Según el

Procurador General mexicano, Jesús Murillo Karam, los investigadores del tesoro mexicano descubrieron que más de \$200 millones habían sido desviados de los fondos gremiales a cuentas de bancos privados en el extranjero (incluyendo algunas manejadas por Gordillo) entre 2008 y 2012 (Shoichet, 2013). Las transferencias bancarias entre bancos mexicanos, europeos y estadounidenses inicialmente parecían estar relacionadas con el lavado de dinero del narcotráfico. Se descubrió que Gordillo tenía una vida extravagante con significativos activos en bienes raíces en la Ciudad de México como así también dos propiedades de lujo en Coronado, California. La Unidad de Inteligencia de México determinó que los fondos gremiales se usaron para pagar \$3 millones de compras en Neiman Marcus en la cuenta de Gordillo y más de \$17,000 de cuentas de clínicas y hospitales de cirugía plástica en California (Dibble y Leung, 2013). El caso Gordillo demuestra cómo la investigación forense financiera, que pretende perseguir a narcotraficantes y terroristas, está teniendo resultados prometedores en la lucha contra la corrupción.

**Servicios de mensajería de efectivo/contrabando de efectivo a granel:** A pesar de los métodos más nuevos para mover dinero, la moneda en papel todavía se ve como el modo dominante y preferido de pago en todo el mundo, especialmente para las TCO. El contrabando de efectivo a granel es una técnica de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo diseñada para pasar por alto los requisitos de reporte de transparencia financiera. Generalmente se hace en dólares estadounidenses y euros que son ampliamente aceptados como moneda internacional y siempre pueden convertirse. A menudo no hay rastro en papel, ni terceros como un agente bancario que pueda sospechar de la transacción y el terrorista o criminal puede controlar el movimiento de ese dinero. Físicamente, el dinero en efectivo puede ser grande, pesado y difícil de ocultar. Un millón de billetes de un dólar pesa justo un poco más de una tonelada y un millón de dólares en billetes de \$100 pesa alrededor de 22 libras. La DEA (Administración para el Control de Drogas) reporta que los traficantes de moneda a menudo usan caravanas y mensajeros humanos, a veces camuflan cajas de efectivo colocándolas junto con contenedores de productos y transportan efectivo a granel por las fronteras en vehículos, naves o aviones (Dibble y Leung, 2013). Según el FBI, algunos de los secuestradores de Al Qaeda del 11 de septiembre de 2001 supuestamente usaron dinero en efectivo a granel como uno de los métodos para transferir fondos.

Las confiscaciones de dinero en efectivo a granel en los Estados Unidos sumaron un total de \$798 millones de enero de 2008 a agosto de 2010, en su mayoría relacionado con casos de narcotráfico involucrando el TOC basado en México, según el Centro de Inteligencia de Drogas Nacional (NDIC) de los Estados Unidos. La mayoría de las confiscaciones de fondos ilícitos ocurrió en California, New York y Florida, y las autoridades estadounidenses hicieron 4,000 confiscaciones de dinero en efectivo a granel en 2014 por un total de más de \$382.2 millones. En agosto de 2016, los agentes de frontera estadounidenses detuvieron a dos hombres, un mexicano y un estadounidense, conduciendo dos vehículos en seguidilla llevando más de \$3 millones en efectivo en el norte del Condado de San Diego en ruta hacia México. Esto representó el caso más grande de interdicción de efectivo hasta la fecha en el sur de California (Yagoub, 2016).

Si bien las estrategias estadounidenses contra narcóticos se centran en esfuerzos de interdicción de drogas, ahora rastrean el dinero del tráfico ilícito que empodera a las TCO para controlar rutas de suministro mundiales y corromper autoridades gubernamentales. Como resultado, las agencias estadounidenses, incluyendo la DEA y el Departamento de Seguridad Nacional, y sus equivalentes mexicanos, siguen persiguiendo agresivamente la detección e interrupción de operaciones de contrabando de dinero en efectivo a granel.

**Lavado de dinero basado en el comercio:** El lavado de dinero basado en el comercio es el movimiento de fondos ilícitos a través de transacciones comerciales y organizaciones que son y/o aparentan ser legítimas. Los grupos criminales sacan ventaja de la complejidad y vulnerabilidades del sistema comercial internacional para lavar fondos ilícitos y moverlos a mercados legítimos. El lavado de dinero basado en el comercio incluye la mala representación del precio, cantidad o calidad de los bienes comerciales a través de la facturación por encima y por debajo, facturación múltiple, envío de más o menos cantidad de bienes y describir falsamente los bienes que se comercian (Miller, Rosen, y Jackson, 2016). Debido a la prevalencia de tratados de libre comercio como NAFTA, y con Colombia y Panamá y controles de moneda aumentados, el riesgo de lavado de dinero a través del lavado basado en el comercio está aumentando y es motivo de preocupación.

El «intercambio de pesos en el mercado negro» (BMPE – Black Market Peso Exchange) es considerado como el método de lavado de dinero más comúnmente usado entre organizaciones criminales transnacionales colombianas y mexicanas que necesitan convertir sus ingresos de dólares estadounidenses en pesos colombianos y mexicanos para financiar sus operaciones. En el BMPE, un corredor de bolsa en pesos trabaja con un individuo involucrado en actividades ilegales, como un narcotraficante, que tiene moneda en los Estados Unidos que necesita traer a un país extranjero, como México o Colombia, y convertirla en pesos. El corredor de bolsa en pesos encuentra dueños de negocios en el país extranjero que compran bienes de proveedores en los Estados Unidos y que necesitan dólares para pagar esos bienes. El corredor de bolsa en pesos hace los arreglos para que los dólares obtenidos ilegalmente se entreguen a los vendedores basados en los Estados Unidos, como los negocios en el Distrito de la Moda en Los Ángeles o Miami y estos dólares obtenidos ilegalmente se usan para pagar los bienes comprados por los clientes extranjeros. Una vez que los bienes son enviados al país extranjero y vendidos por el dueño del negocio basado en el extranjero a cambio de pesos, los pesos son devueltos al corredor de bolsa en pesos quien después le paga al traficante en la moneda local del país extranjero, completando así el ciclo.

En 2014, las autoridades colombianas notaron un aumento evidente de ropa y zapatos importados de países con tratados de libre comercio. Los contrabandistas habían dependido de los tratados de libre comercio en textiles entre Colombia y México, Honduras, Ecuador, Perú y los Estados Unidos para importar productos de Asia sin tener que pagar impuestos a las importaciones (Portafolio, 2016). Al comprar productos asiáticos en Los Ángeles y después vender esos productos en Colombia, los contrabandistas convertían el efectivo ilícito en ganancias aparentemente legales para ocultar el contrabando de efectivo de las autoridades. Los productos asiáticos parecían provenir de los Estados Unidos en vez de Asia, permitiendo que los contrabandistas eviten tarifas al comercio para disminuir las pérdidas de dinero potenciales (Portafolio, 2016). El 10 de septiembre de 2014, el Departamento de Justicia y el FBI lanzaron una operación en el Distrito de la Moda de los Ángeles con aproximadamente 1,000 agentes de la ley ejecutando docenas de búsquedas y órdenes de captura. En la operación conocida como «Operación Policía de la Moda», las autoridades arrestaron a nueve acusados y capturaron alrededor de \$65 millones en efectivo de bancos internacionales como parte de la investigación.

Los carteles mexicanos y colombianos han pasado a ser «mundiales» usando compañías e instituciones financieras en Hong Kong y en China continental para lavar las ganancias de su narcotráfico, según el gobierno estadounidense en 2015. Tres ciudadanos colombianos (Henry Poveda, Christian Duque-Aristizabal, John Jairo Hincapie-Ramirez) están acusados de hacer funcionar una operación de lavado de dinero mundial, con base en Guangzhou, que involucró al menos \$5 mil millones en ganancias de la droga colombiana desde los Estados Unidos, México, Colombia, Panamá, Guatemala y Canadá - como así también partes de África y Europa - "limpiados" en China. Usaban casinos, casas de cambio de moneda, compañías de exportación y fábricas en China para recibir miles de millones de dólares. El dinero era movido a través de cuentas en Hong Kong y China y eventualmente se usaba para comprar productos, generalmente bienes de consumo falsificados enviados a Colombia y otros países, dijeron los fiscales estadounidenses. Los carteles mexicanos como Sinaloa y Jalisco New Generation están teniendo inmensas ganancias vendiendo cocaína en Hong Kong y el mercado de Asia-Pacífico (Fraser & Lau, 2015). Como resultado, las instituciones financieras chinas se están volviendo los principales lavadores de ganancias ilícitas y están bajo un escrutinio en aumento.

Las agencias del cumplimiento de la ley están al tanto de estos métodos de lavado de dinero basado en el comercio, pero debido al volumen total del comercio internacional, legal y no legal, es imposible filtrar y detectar el fraude en cada transacción y estos métodos están cambiando constantemente. Desafortunadamente, no solo las conspiraciones de lavado de dinero basado en el comercio ayudan a los actores ilícitos, sino que también dañan las economías locales. Cuando los grupos criminales inundan un mercado con sus bienes importados, venderán los productos a pérdida para acelerar las ventas. Los precios más bajos socavan a los negocios legítimos que están tratando de sacar una ganancia con motivos legítimos. Esto también priva a los gobiernos locales y estatales del ingreso en impuestos que hubiesen recibido si los bienes hubiesen tenido que pagar impuestos al precio normal o si las tarifas e impuestos apropiados serían aplicados (Miller, Rosen, & Jackson, 2016). Por lo tanto, el lavado de dinero basado en el comercio no solo ayuda e incita a los actores ilícitos sino que daña la economía.

**Tarjetas prepagadas:** Las tarjetas prepagadas se han vuelto parte de nuestra vida cotidiana, reemplazando el dinero en efectivo no solo para los

consumidores sino para los criminales también. Son un medio conveniente de transferir y transportar valores sin el papeleo y verificación de antecedentes necesarios para las tarjetas de débito y crédito para consumidores; a quienes las emiten y las venden les encantan porque atraen clientes, particularmente quienes no tienen cuentas bancarias, a menudo debido a su falta de identificación legal. Las tarjetas prepagadas vienen en dos variedades: Las tarjetas de «lazo abierto» llevan los logos de la compañía de tarjeta de crédito y pueden volver a cargarse. Las tarjetas de regalo que pueden usarse en puntos de venta específicos y se conocen como tarjetas de «lazo cerrado». En 2015, los estadounidenses cargaron \$623 mil millones en tarjetas de regalo y prepagadas en todo el país. A los criminales les resultan muy convenientes las tarjetas prepagadas, ya que muchas pueden ser cargadas y recargadas con mínima vigilancia y máximo anonimato y pueden cruzarse por la frontera sin ser declaradas o retenidas. El Servicio de Rentas Internas de los Estados Unidos ha declarado las tarjetas prepagadas como «la moneda de los criminales».

El Departamento de Justicia de los Estados Unidos estima que en 2009, \$24 mil millones de efectivo a granel se contrabandó por la frontera estadounidense-mexicana y las tarjetas prepagadas fueron parte de eso (Reuters, 2016). Algunas tarjetas pueden procesar decenas de miles de dólares por mes. Solo cárguelas en Connecticut o Texas con, por ejemplo, las ganancias de la venta de cocaína y recoja el efectivo en moneda local de un cajero automático en Medellín, Colombia u otra parte de América Latina. En uno de los primeros casos de abuso de tarjetas prepagadas, Virtual Money Inc. con base en Dallas brindó las tarjetas a pandillas que ayudaron a los narcotraficantes colombianos a mover \$7 millones a Medellín durante tres meses en 2006 (Dallas Morning News, 2011). En 2009, narcotraficantes colombianos en el área de Philadelphia estaban usando tarjetas prepagadas para lavar y transportar sus ganancias ilícitas. Los carteles preferían las tarjetas en vez del Intercambio de Pesos en el Mercado Negro debido a la facilidad de movimiento y las tasas más favorables una vez que cambiaban los dólares por pesos colombianos. En 2011, John Tobon, agente especial subjefe a cargo de las Investigaciones de Seguridad Nacional en Miami, dijo que las tarjetas prepagadas podrían ser fácilmente usadas para pagar a mensajeros contrabandeando dinero, drogas u otras mercancías ya que las grandes transacciones en efectivo atraen mayor escrutinio (Reuters, 2016). Lamentablemente, las tarjetas prepagadas todavía no se consideran instrumentos monetarios y no tienen requisitos de

reporte hasta la fecha en los Estados Unidos aunque hay una propuesta ante el Congreso para regularlas.

#### **4. ACCIONES CONTRA EL LAVADO DE DINERO Y EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO EN LAS AMÉRICAS**

El lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo amenazan la integridad de nuestros sistemas financieros internacionales y alimentan el terrorismo y el crimen. Pueden introducir distorsiones económicas que afectan el crecimiento económico, el comercio internacional, la competitividad comercial, la demanda de dinero, los flujos de capital, las inversiones extranjeras, las tasas de cambio y los mercados de valores. Más importante aún, el lavado de dinero permite que los criminales sostengan sus redes y deriven ganancias generadas por sus actividades ilícitas, incluso la corrupción política, y puede facilitar el financiamiento del terrorismo. Es por esto que el financiamiento ilícito es considerado una amenaza a la seguridad nacional e internacional y debe ser enfrentado.

***Medidas nacionales contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo:*** Como se describió arriba, el financiamiento es el facilitador más vital para las redes terroristas y criminales. Por lo tanto, la inteligencia financiera y «seguir el rastro del dinero» son esenciales para analizar, detectar, interrumpir y desmantelar mejor estas redes ilícitas de terrorismo, crimen y corrupción política. Rastrear cómo los terroristas y criminales recaudan, mueven, almacenan y usan el dinero ha sido instrumental para degradar y vencer grupos como Al Qaeda Core, los Tigres de Tamil (LTTE) en Sri Lanka, el Hezbolá libanés, las FARC en Colombia y más recientemente, ISIS (Realuyo, 2013). Desde los ataques del 11 de septiembre de 2001, los gobiernos de Estados Unidos y América Latina han incorporado el instrumento financiero del poder nacional en los esfuerzos por combatir el terrorismo y el crimen. La estrategia para contrarrestar el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo se ha desplegado a través de tres líneas de acción:

Operaciones de inteligencia y fuerzas de seguridad contra los financieros y lavadores de dinero del terrorismo.

Designaciones públicas de terroristas o traficantes, sanciones, congelamiento de activos y confiscaciones.

Capacitación y creación de capacidad nacional e internacional en la disciplina financiera contra las amenazas para los sectores públicos y privados.

Para cumplir con los requisitos de medidas contra el terrorismo de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU adoptados el 28 de septiembre de 2001, los Estados Unidos y sus socios en América Latina tuvieron que crear regímenes efectivos contra el lavado de dinero y el terrorismo para buscar la fuente del flujo de financiamiento de las organizaciones terroristas y criminales. Estos regímenes financieros contra las amenazas incluyen los siguientes cinco elementos clave:

1. La infraestructura legal que criminaliza el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo
2. La regulación y la vigilancia del sector financiero
3. La unidad de inteligencia financiera que analiza las transacciones sospechosas
4. Las investigaciones de las fuerzas de la ley del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo
5. Las acusaciones que traen a los lavadores de dinero y financieros terroristas a la justicia y las medidas para confiscar sus activos y capturar su dinero.

Todas estas medidas para contrarrestar el financiamiento del terrorismo y el lavado de dinero también han sido efectivas para detectar y combatir la corrupción política en las Américas.

**Cooperación internacional:** Reconociendo la interconectividad de los mercados financieros mundiales y su vulnerabilidad a los crímenes financieros, se hace necesaria la cooperación internacional para salvaguardar los sistemas financieros del mundo. Los Estados Unidos y sus aliados en América Latina se involucran bilateralmente, regionalmente y multilateralmente para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo a través de las siguientes iniciativas:

- Apoyando el desarrollo de estándares internacionales fuertes para combatir el financiamiento ilícito y trabajando para una implementación

robusta de los mismos a través del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como así también otros cuerpos

- Despertando la conciencia internacional de la naturaleza y características del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo
- Ofreciendo capacitación y asistencia técnica para fortalecer la integridad del sistema financiero internacional, dada la naturaleza mundial del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (U.S. Department of Treasury, 2015).

Una de las organizaciones multilaterales más efectivas para contrarrestar la finanza de la amenaza ha sido el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). Establecida en la Cumbre G-7 en 1989, el GAFI establece estándares mundiales contra el lavado de dinero/combate del financiamiento del terrorismo y asegura la implementación efectiva de dichos estándares en todo el mundo. El cumplimiento mundial con los estándares reduce los riesgos del financiamiento ilícito para el sistema financiero internacional. El GAFI monitorea la implementación de medidas apropiadas de sus miembros mundialmente y es mejor conocida por sus 40 Recomendaciones sobre el Lavado de Dinero y las Nueve Recomendaciones Especiales sobre el Financiamiento del Terrorismo. Los países que fueron examinados y no pudieron cumplir con los estándares internacionales fueron colocados en la lista de Países o Territorios No Cooperativos (NCCT) del GAFI y considerados jurisdicciones de preocupación por lavado de dinero (FATF, 2017). Este proceso de «nombrar y avergonzar» y las sanciones de NCCT impuestas impiden la capacidad de un país de hacer negocios en el sistema financiero internacional y desaniman las inversiones extranjeras. Para salir de la lista, los países tendrían que tomar medidas de remedio para encargarse de sus deficiencias desde enmendar su legislación contra el lavado de dinero hasta reforzar sus regímenes regulatorios bancarios. Para tratar asuntos regionalmente, está el Grupo de Acción Financiera Internacional de América Latina (GAFILAT), anteriormente el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Lavado de Dinero en América del Sur (GAFISUD), que fue establecida en el 2000. Los 16 miembros de GAFILAT son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Estas medidas y sanciones posibles han mejorado mucho el

cumplimiento de los países con las recomendaciones del GAFI para salvaguardar el sistema financiero internacional.

Las medidas mejoradas, nacionales e internacionales contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo han empoderado a los gobiernos a hacer un daño significativo a las redes ilícitas. Los gobiernos han podido congelar y confiscar los activos de terroristas y traficantes. Durante la última década, operativos de Al Qaeda y afiliados desde Irak hasta Afganistán, insurgentes de las FARC y más recientemente combatientes de ISIS, se quejaron sobre la creciente dificultad para financiar operaciones terroristas y apoyar sus redes. De modo similar, organizaciones criminales transnacionales en el hemisferio Occidental, como los carteles mexicanos, se dieron cuenta de que la mayor vigilancia del sistema bancario internacional y las cuentas en el extranjero después del 11 de septiembre de 2001 complicaba su capacidad de lavar ganancias a través del sector financiero formal. «Seguir el rastro del dinero» y la vigilancia de facilitadores, como los banqueros y abogados moviendo y ocultando dinero para grupos terroristas y criminales, produjeron inteligencia financiera crítica que ha degradado grupos terroristas y redes de tráfico internacional; además, expusieron la corrupción política en los niveles más altos del gobierno (Realuyo, 2013). Los tres casos prominentes de Guatemala, Colombia y Brasil más abajo demuestran cómo los gobiernos en América Latina están combatiendo el terrorismo, el crimen y la corrupción al «seguir el rastro del dinero» y recuperar activos mal obtenidos.

***Escándalo de corrupción política en Guatemala 2015:*** La corrupción política y el fraude hicieron caer el gobierno guatemalteco del Presidente Otto Pérez Molina y Vicepresidente Roxana Baldetti en 2015. El escándalo, conocido como «La Línea», comenzó en abril de 2015, cuando las autoridades guatemaltecas arrestaron a casi dos docenas de funcionarios del gobierno actuales y pasados por fraude de aduanas, incluyendo al jefe y al antiguo jefe de la agencia de aduanas de Guatemala, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). El Procurador General guatemalteco y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) comenzaron a investigar en mayo de 2014 dentro de la red de fraude «La Línea» que bajaba los impuestos en importadores a cambio de sobornos financieros. La red total consistía de al menos 64 miembros y estaba encabezada por el antiguo secretario privado de la Vicepresidente Baldetti, Juan Carlos Monzón Rojas. «La Línea» involucraba lavado de dinero basado en el comercio y fraude aduanero; los importadores pagaban

millones de dólares en sobornos para evitar gigantescos pagos de impuestos aduaneros.

¿Cómo operaba «La Línea»? «La Línea» cobraba a los importadores tarifas a cambio de bajar fraudulentamente los impuestos sobre los bienes que traían a Guatemala. Funcionarios que no eran de SAT, como los importadores y abogados, eran responsables de coordinar las importaciones y recolectar las tarifas. Mientras tanto, los funcionarios de SAT eran notificados de qué contenedores necesitaban estar exentos del pago de la cantidad de impuestos requerida. El director de recursos humanos de SAT y varios subdirectores aseguraban que inspectores de contenedores corruptos examinaran esos contenedores seleccionados. «La Línea» también corrompió al jefe del gremio de SAT, asegurando que los funcionarios de aduana fuera de la red de corrupción pudieran ser colocados en otro lado sin quejas. De mayo de 2014 a febrero de 2015, la CICIG estimó que la red ganaba alrededor de \$328,000 por semana. En septiembre de 2015, Salvador Estuardo González Álvarez, alias "Eco", un supuesto miembro superior de «La Línea», testificó que el Presidente Pérez Molina y la Vicepresidente Baldetti eran los que más ganaban con la conspiración de sobornos, ambos recibiendo alrededor del 21.25% de todas las ganancias ilícitas (Lohmuller, 2016). Esta sofisticada conspiración de fraude aduanero y las protestas contra la corrupción públicas masivas resultaron en la caída del gobierno con el antiguo Presidente y Vicepresidente en prisión y aguardando su juicio.

Además del escándalo de «La Línea», la CICIG afirmó en 2015 que los partidos políticos de Guatemala recibían la mitad de su financiamiento de la corrupción o de grupos criminales. Los políticos crean redes de corrupción recibiendo fondos ilícitos de sobornos, contratos de obras públicas falsos y alianzas ocasionales con narcotraficantes locales. En las últimas décadas pasadas, los grupos del crimen organizado – particularmente aquellos involucrados con el narcotráfico – han infiltrado la política a través del dinero y la violencia. Mientras tanto, las élites ricas y los negocios han financiado privadamente a candidatos y partidos políticos para obtener acceso a recursos públicos y perseguir intereses especiales. Los recolectores de dinero que la CICIG llama «recaudadores» son responsables del manejo del dinero sucio dentro de estas redes, con el fin de influir la política tanto local como nacional (U.S. State Department, 2016).

El ajeno a la política, Jimmy Morales, se convirtió en el presidente de Guatemala en enero de 2016. La ira de los votantes sobre la corrupción y el apoyo de los militares ayudaron al antiguo comediante a ganar la presidencia contra políticos más experimentados que los votantes sintieron estaban contaminados por un sistema político corrupto. El Presidente Morales prometió quitar de raíz la corrupción en Guatemala y extendió el mandato de la CICIG de la ONU; sin embargo, en enero de 2017, su propio hermano e hijo fueron arrestados bajo sospecha de corrupción y mal uso de los fondos del gobierno.

***Finanzas de las FARC de Colombia:*** Las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) de Colombia han sido consideradas uno de los grupos terroristas más ricos del mundo y han sido responsables de la insurgencia armada más larga en América Latina, gracias al lucrativo negocio de la cocaína. Después de cuatro años de negociaciones, el gobierno colombiano y las FARC alcanzaron un acuerdo de paz histórico el 24 de agosto de 2016 para terminar el conflicto armado de 52 años que dejó unos 220,000 muertos, 25,000 desaparecidos y 5.7 millones de desplazados. El acuerdo de paz incluye cinco elementos clave:

- la participación política futura de los miembros de las FARC
- la reintegración de los rebeldes a la vida civil
- la erradicación de los cultivos ilegales
- justicia y reparaciones de transición,
- desarme de los rebeldes e implementación del acuerdo de paz.

Después de que el acuerdo de paz fuera rechazado por menos de un uno por ciento en un voto de plebiscito público en octubre de 2016, el Congreso colombiano aprobó una versión revisada en diciembre de 2016. El desarme y la desmovilización de unos 7,000 miembros de las FARC está ahora en proceso. Como parte del acuerdo de paz revisado, las FARC y sus miembros deben proveer un inventario de todos sus activos al comienzo del proceso; estos activos se usarán para pagar reparaciones a las víctimas del conflicto. Pero, ¿dónde están los activos de las FARC?

Según un estudio no publicado por analistas del gobierno colombiano, las FARC todavía tenían activos valuados en 33 billones de pesos (\$10.5 mil millones) en 2012, incluso después de pagar para mantener a sus

combatientes (The Economist, 2016). A diferencia de las redes de narcotráfico tradicionales, las ganancias ilegales de las FARC, estimadas alrededor de \$400 millones al año por InSight Crime, se generan y se mueven desde abajo hacia arriba. Los numerosos frentes de las FARC, columnas móviles y unidades tácticas, cada una genera sus propios ingresos y se espera que muevan el dinero hacia arriba al nivel del bloque para apoyar al personal general y el secretariado. En el caso de los poderosos frentes del narcotráfico de las FARC, estas ganancias podrían estar en los millones de dólares. Esto aumentará la probabilidad de que unidades autosuficientes de las FARC se aparten del proceso de paz y de la organización de las FARC y continúen sus actividades ilícitas (Yagoub, 2016).

Los analistas financieros creen que muchos de los activos de las FARC están invertidos dentro de Colombia, en compañías de transporte, propiedades rurales e incluso la bolsa. Otros activos se han escondido en el extranjero, en Costa Rica, Venezuela y Ecuador, como así también en Panamá. Oficiales contra el lavado de dinero en compañías colombianas temen que una parte de este dinero vuelva al país después de que el acuerdo de paz sea firmado. Según una encuesta conducida en 2015 por Lozano Consultores, una empresa consultora, el 61% de los oficiales del cumplimiento bancario colombiano no se sentían preparados para identificar y reportar dicho dinero al gobierno.

Desde que el tratado de paz fue firmado, el gobierno colombiano ha aprovechado sus leyes de confiscación de activos para identificar y congelar activos conocidos de las FARC asociados con sus actividades ilícitas, como el narcotráfico, la extorsión y la minería ilegal. En octubre de 2016, la Oficina del Procurador General confiscó seis propiedades rurales y cuatro compañías en el departamento de Vichada, valuadas en \$2 millones, donde se practicaba la minería ilegal de tungsteno y coltán conducida por el frente disidente «Acacio Medina». «Esta actividad ilegal era legalizada a través de un título de minería ubicado en Cumaribo (Vichada), cuando de hecho el tungsteno y el coltán eran extraídos de la mina Cerro Tigre ubicada en el parque natural de Puinawai en Guainía. De este modo exportaban más de 350 toneladas de minerales, valuados en \$1.7 millones», el más alto procurador de Colombia explicó que las operaciones mineras ilegales de las FARC involucraban forzar a los pueblos indígenas a firmar «recibos falsos» que estaban ligados a una cooperativa de exportación falsa en la ciudad de Medellín.

En febrero de 2017, el Procurador General de Colombia, Néstor Humberto Martínez, anunció que las autoridades colombianas capturaron \$98 millones de activos de las FARC que probablemente derivaban del narcotráfico, la extorsión o la minería ilegal. Una operación conjunta entre la Oficina del Procurador Público, las Fuerzas Armadas, la Policía y el Superintendente de Notarios llevó a la recuperación de unas 277 mil hectáreas de tierra que habían estado a manos de las FARC y grupos disidentes. Esto sería más de la mitad de las propiedades de tierra totales de las FARC, considerando que el Presidente Juan Manuel Santos dijo anteriormente que las FARC poseían aproximadamente 500 mil hectáreas (Galanova, 2017). Estas confiscaciones de los activos de las FARC son desarrollos prometedores para financiar las reparaciones a las víctimas del conflicto armado y la costosa implementación del acuerdo de paz.

**«Operación Lavado de Autos» y escándalo de corrupción de Brasil:** La «Operación Lavado de Autos» o «Lava Jato», fue una investigación de lavado de dinero de sobornos llevados a través de una gasolinera que comenzó en el 2008, que expuso el escándalo más grande de corrupción política por miles de millones de dólares en Brasil. Petrobras, la empresa petrolera en manos del Estado brasileño y la compañía más grande en América Latina hasta que comenzó el escándalo, inflaba los contratos de modo que hasta un 3% de los fondos podían canalizarse a los tres partidos que previamente formaban una coalición gobernante: el partido de los Trabajadores, el Partido del Movimiento Democrático de Brasil (PMDB) y el partido Progresista (Watts, 2016). Se hicieron 746 búsquedas y confiscaciones, se hicieron 198 arrestos, se presentaron 57 cargos criminales contra 260 personas y los fiscales han podido recuperar \$10 mil millones de Reales brasileños del dinero de la corrupción. Los arrestos incluyeron a políticos y CEOs brasileños de alto rango y ejecutivos de algunas de las más grandes y poderosas compañías de Brasil. El escándalo de corrupción revelado por la «Operación Lavado de Autos» se hizo tan abarcativo que corporaciones multinacionales, como Odebrecht, la compañía de construcción más grande de Brasil, han sido llevadas a juicio por naciones extranjeras, a medida que la red de corrupción se desparramó más allá de las fronteras de Brasil para incluir líderes políticos en América Latina y el dinero ilícito era transferido a cuentas en el extranjero. (Alves, 2015).

El Departamento de Justicia de los Estados Unidos levantó cargos contra Odebrecht bajo la Ley de Prácticas Corruptas Extranjeras porque las

entidades de Odebrecht usaron el sistema bancario estadounidense y tienen acciones y deuda comerciadas en la bolsa de valores de los Estados Unidos y Odebrecht tenía un departamento en la compañía específicamente dedicado a pagar sobornos, a menudo usando corporaciones ficticias y paraísos fiscales como Andorra y las Islas Caimán para evitar ser detectados. En diciembre de 2016, Odebrecht se declaró culpable en la corte federal estadounidense por haber pagado \$788 millones en sobornos a funcionarios gubernamentales en América Latina para asegurar contratos de obras públicas no solo en Brasil por la infraestructura relacionada con la Copa Mundial 2014, sino también en varias partes del mundo como el metro de Caracas y un puerto en Cuba. Las declaraciones más explosivas vinieron del antiguo CEO de Odebrecht y nieto de su fundador, Marcelo Odebrecht, quien dijo que parte de los \$48 millones que donó a la campaña de Dilma Rousseff y Michel Temer en la elección presidencial de Brasil en 2014 era ilegal. Marcelo Odebrecht y otros 76 ejecutivos de la compañía están en prisión (Gallas, 2017).

La investigación de corrupción de Odebrecht está teniendo repercusiones en toda América Latina. Una orden de arresto en Perú se emitió en febrero de 2017 para el antiguo presidente peruano, Alejandro Toledo, quien ha sido acusado con venta de influencias y lavado de dinero; acusado de haber recibido \$20 millones de Odebrecht a cambio de favorecer a la compañía en la licitación para construir la Carretera Interoceánica conectando los puertos de Brasil y Perú (Leon & Kraul, 2017). Una fuerza de tareas internacional de investigadores está analizando los sobornos en Colombia, México, Perú, Panamá, la República Dominicana, Venezuela, Chile, Argentina, Guatemala y Ecuador. La «Operación Lavado de Autos» que descubrió los casos de corrupción de Petrobras y Odebrecht ilustraron cómo «seguir el rastro del dinero» y los esfuerzos para combatir el lavado de dinero expusieron el escándalo de corrupción política más grande en la historia de América Latina.

## CONCLUSIONES

«Seguir el rastro del dinero» ha sido una herramienta muy valiosa para los gobiernos en toda América Latina para contrarrestar el crimen, el terrorismo y la corrupción política en la década pasada. Ya que cada organización requiere del financiamiento para realizar sus actividades, el financiamiento se considera como un facilitador clave para esa entidad, ya sea lícita o ilícita. Comprender el financiamiento de los grupos terroristas y criminales

es crítico para diseñar estrategias de seguridad nacional efectivas para contrarrestar las redes ilícitas y quitarles el dinero que les da poder. Mientras los grupos terroristas tienen aspiraciones políticas o ideológicas, para las organizaciones criminales transnacionales solo se trata del dinero. Ambos grupos son enemigos del Estado que tienen agendas que ponen en peligro la seguridad nacional e internacional. Aunque puedan tener objetivos diferentes, tanto terroristas como criminales comparten tácticas similares para recaudar, mover, almacenar y gastar el dinero que socavan nuestros sistemas financieros internacionales. En América Latina, los métodos más comunes de financiamiento ilícito incluyen bancos, tráfico de efectivo a granel, lavado de dinero basado en el comercio y tarjetas prepagadas.

Los grupos criminales buscan maximizar sus ganancias y usar su riqueza para corromper o apropiarse de funcionarios del gobierno para expandir sus mercados; quitarles ese dinero es el más alto castigo y una forma de gran impacto de debilitar las redes criminales. En todas las Américas, los gobiernos han estado congelando y confiscando los activos de los actores ilícitos para incluir a terroristas, criminales y políticos corruptos. La confiscación de activos es un instrumento legal muy poderoso para capturar las ganancias mal obtenidas de las organizaciones criminales o los políticos corruptos; muchos países de América Latina tienen este estatuto. Esos activos confiscados son devueltos a sus dueños por derecho o usados para financiar el personal, la capacitación y el equipo para las agencias del gobierno que persiguen los crímenes financieros. Las medidas contra el lavado de dinero y el terrorismo han contribuido incluso a descubrir escándalos de fraude y corrupción en los niveles más altos del gobierno y la élite de los negocios en varios países en América Latina. Los casos de «La Línea» en Guatemala, las finanzas de las FARC en Colombia y la «Operación Lavado de Autos» en Brasil ilustran cómo «seguir el rastro del dinero» puede exponer el fraude, el lavado de dinero, la corrupción política y el financiamiento del terrorismo y dar forma a nuevas medidas para limitar el financiamiento ilícito y recuperar activos.

Desde los trágicos ataques del 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos y sus aliados en América Latina han hecho avances importantes en el aprovechamiento de la inteligencia financiera para reforzar sus estrategias para combatir el terrorismo, el crimen y la corrupción. Los países en toda América Latina han desarrollado bien las autoridades legales y los mecanismos de investigación para contrarrestar el lavado de dinero y el

financiamiento del terrorismo al nivel nacional. Además, la comunidad internacional debe colaborar y desplegar todos los instrumentos del poder nacional (diplomático, militar, inteligencia, información, policía, económico y financiero) para degradar, interrumpir y desmantelar las redes ilícitas, ya que el dinero no conoce fronteras. Dichas medidas para contrarrestar el financiamiento ilícito han sido aprovechadas con éxito en los niveles locales, nacionales e internacionales para combatir y degradar las redes criminales y terroristas en todo el mundo como Al Qaeda, Hezbolá, ISIS, los carteles mexicanos y las FARC en Colombia; sin embargo, para confrontar las nuevas amenazas como la convergencia del terrorismo y el crimen, como se vio con el Estado Islámico y el aumento del uso ilícito del dominio cibernético, las estrategias y políticas de seguridad nacional e internacional deben evaluarse continuamente y mantenerse actualizadas para mantenerse al tanto del ingenio de las redes ilícitas que se adaptan y esquivan nuestras medidas de contraataque, particularmente en el frente financiero.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, L. (2017, 17 de marzo). Brazil's Lava Jato Investigation Completes Three Years. Rio Times Online, <http://riotimesonline.com/brazil-news/rio-politics/brazils-lava-jato-investigation-completes-three-years/>
- DALLAS MORNING NEWS (2011, 22 de mayo). Criminals Using Prepaid Cards to Launder Money. <https://www.dallasnews.com/business/business/2011/05/22/criminals-using-prepaid-cards-to-laundry-money>
- DENIS, B. (2012, 16 de julio). Senate report criticizes HSBC for inadequate internal controls." Washington Post. [https://www.washingtonpost.com/business/economy/senate-report-criticizes-hsbc-for-money-laundering-inadequate-monitoring/2012/07/16/gJQABhqXpW\\_story.html?utm\\_term=.a23c7ae67be8](https://www.washingtonpost.com/business/economy/senate-report-criticizes-hsbc-for-money-laundering-inadequate-monitoring/2012/07/16/gJQABhqXpW_story.html?utm_term=.a23c7ae67be8)
- DIBBLE, S. & LEUNG, L. (2013, 24 de marzo). Suspicious Home Purchase Went Unnoticed Suspicious Real Estate Sales Tough to Track. UT San Diego. <http://www.utsandiego.com/news/2013/mar/24/tp-suspicious-home-purchase-went-unnoticed/>
- THE ECONOMIST. (2016, 14 de abril). The FARC's Finances: Unfunny Money.

- <http://www.economist.com/news/americas/21697008-government-may-never-get-its-hands-guerrillas-ill-gotten-gains-unfunny-money>
- FRASER, N. & LAU, M. (2015, 11 de septiembre). Colombian drug cartels used Hong Kong banks to launder more than US\$5bn." South China Morning Post.  
<http://www.scmp.com/news/hong-kong/law-crime/article/1857155/laundering-ring-pumped-billions-drug-money-through-hong>
- GALANOVA, M. (2017, 24 de febrero). "Colombia prosecutors seize \$98M in FARC assets." Colombia Reports. <http://colombiareports.com/colombia-prosecutors-seize-98m-farc-assets/> Gallas, D. (2017, 17 de marzo). Brazil's Odebrecht Scandal. BBC News.  
<http://www.bbc.com/news/business-39194395>
- LEON, A. & KRAUL, C. (2017, 9 de febrero). Latin America bribery scandal widens to engulf two of the continent's highest profile figures. Los Angeles Times. <http://www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-peru-odebrecht-20170209-story.html>
- LOHMULLER, M. (2016, 21 de junio). Guatemala's Government Corruption Scandals Explained. Insight Crime, <http://www.insightcrime.org/news-analysis/guatemala-s-government-corruption-scandals-explained>
- MILLER, R., ROSEN, L., & JACKSON, K. (2016, 22 de junio). Trade and Finance Trade-Based Money Laundering: Overview and Policy Issues. Congressional Research Service Report.  
<https://fas.org/sgp/crs/misc/R44541.pdf>
- PAMER, M., SPILLMAN, E. & WOLFE, C. (2014, 10 de septiembre). Millions in Cash Found in L.A. Fashion District Takedown of Alleged Drug-Money Laundering Operations. www.ktla.com.  
<http://ktla.com/2014/09/10/feds-raid-l-a-s-fashion-district-in-drug-money-laundering-probe-2/>
- PORTAFOLIO. (2016, 27 de julio). Así ingresaba a Colombia textiles de contrabando el cartel de Sinaloa.  
<http://www.portafolio.co/economia/cartel-de-sinaloa-ingresaba-textiles-de-contrabando-a-colombia-499121>
- REALUYO, C. (2013, 15 de abril). "Following the Money Trail" to Combat Terrorism, Crime and Corruption. U.S. Institute of Peace, International Network for Economics and Conflict.  
<http://inec.usip.org/blog/2013/apr/15/following-money-trail-fight-terrorism-crime-and-corruption>
- (2015). The Future Evolution of Transnational Criminal Organizations and the Threat to U.S. National Security. The Shifting Human Environment: How Trends in Human Geography Will Shape Future Military Operations, Bartone, P. & Armbruster, M. (eds.). Defense and Technology Paper 107. National Defense University Press.  
<http://ctnsp.dodlive.mil/2015/05/06/dtp-107-shifting-human->

- environment-how-trends-in-human-geography-will-shape-future-military-operations/
- REUTERS. (2016, 10 de agosto). Drug Cartels Continue Money Laundering with Prepaid Cards, Amid Industry Pushback. <http://www.nbcnews.com/business/business-news/drug-cartels-continue-money-laundering-prepaid-cards-amid-industry-pushback-n627056>
- SHOICHET, C. (2013, 26 de febrero). Mexican union leader accused of embezzling millions. CNN.com. <http://www.cnn.com/2013/02/26/world/americas/mexico-union-leader-arrested/index.html>
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, State Department International Narcotics Control Strategy Report 2016, <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2016/vol2/253400.htm>
- U.S. DEPARTMENT OF TREASURY. Resource Center: Money Laundering. <http://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Pages/Money-Laundering.aspx>
- U.S. DEPARTMENT OF TREASURY National Terrorist Financing Risk Assessment 2015, <https://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Documents/National%20Terrorist%20Financing%20Risk%20Assessment%20-%202006-12-2015.pdf>
- VISWANATHA, A. & WOLF, B. (2012, 11 de diciembre). HSBC to pay \$1.9 billion U.S. fine in money-laundering case. Reuters. <http://www.reuters.com/article/us-hsbc-probe-idUSBRE8BA05M20121211>
- WATTS, J. (2016, 31 de agosto). Dilma Rousseff impeachment: what you need to know – the Guardian briefing. The Guardian. <https://www.theguardian.com/news/2016/aug/31/dilma-rousseff-impeachment-brazil-what-you-need-to-know>
- YAGOUB, M. (2016, 26 de octubre, 2016). First Seizure of FARC's Illegal Mining Assets Could Worsen Dissidence. Insight Crime. <http://www.insightcrime.org/news-briefs/first-seizure-of-farc-illegal-mining-assets-could-worsen-dissidence>
- (2016, 30 de agosto). 'Largest Ever' Cash Seizure Made on US-Mexico Border, Insight Crime, <http://www.insightcrime.org/news-briefs/largest-ever-cash-seizure-made-on-california-mexico-border>



# **NARCOTRÁFICO COMO PRINCIPAL MANIFESTACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO<sup>1</sup>**

## **DRUG TRAFFICKING AS THE MAIN MANIFESTATION OF ORGANIZED CRIME IN MEXICO**

MARCOS PABLO MOLOEZNİK <sup>2</sup>

RADAMANTO PORTILLA TINAJERO<sup>3</sup>

### **RESUMEN**

Dado que en México el narcotráfico se identifica como la principal amenaza a su seguridad nacional, conviene llevar a cabo un esfuerzo de aprehensión de dicho flagelo, a partir de una revisión de su evolución a lo largo del siglo XX y principios del actual, un análisis crítico de la política de regulación de drogas en México, del contexto político-social y la internacionalización del régimen prohibicionista de las drogas y, en especial, de la alineación de México a la *guerra* mundial contra el narcotráfico y la concepción que del mismo se desprende en los discursos oficiales.

---

<sup>1</sup> El presente capítulo de libro colectivo constituye un producto del Proyecto de Investigación a cargo de Marcos Moloeznik, titulado Fuerzas Armadas y Políticas de Defensa y Seguridad en México, 2012-2015: ¿cambio o continuidad?, desarrollado durante su estancia académica en la Universidad Libre de Berlín, junio-julio 2017, y del trabajo de tesis del Doctorado en Ciencias Sociales, Radamanto Portilla Tinajero.

<sup>2</sup> Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá (España) y Profesor-Investigador de Tiempo Completo, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara (México)./ PhD in Law from the University of Alcalá (Spain) and Full time Professor-Researcher, Political Sciences Department, Center of Social Sciences and Humanities (CUCSH), University of Guadalajara (Mexico).

<sup>3</sup> Candidato a Doctor en Ciencias Sociales por el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara (México) y Profesor de medio tiempo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (México) / PhD in Social Sciences Candidate from Center of Social Sciences and Humanities (CUCSH), University of Guadalajara (Mexico) and Part time Professor, Western Institute of Technology and Higher Education (Mexico).

**PALABRAS CLAVE:** crimen organizado – narcotráfico – guerra contra el narcotráfico – México.

### **ABSTRACT**

Given that drug trafficking in Mexico is identified as the main threat to its national security, it is appropriate to carry out an effort to apprehend this scourge, based on a review of its evolution throughout the twentieth century and the beginning of the present, a critic analysis of the drug regulation policy in Mexico, the political-social context and the internationalization of the prohibitionist drug regime, and especially the alignment of Mexico to the world war against drug trafficking and the conception that emerges from it in official speeches.

**KEY WORDS:** organized crime – drug trafficking – war against drug trafficking – Mexico.

### **INTRODUCCIÓN**

El narcotráfico constituye la actividad ilícita más lucrativa así como la principal manifestación del crimen organizado en México, Estado-nación en cuya agenda de riesgo se erige en la primera amenaza a la seguridad nacional, en especial, por los homicidios intencionales que genera (ver, por ejemplo, Góngora Montejano y Moloeznik s/f; Cuervo Vázquez y Moloeznik, 2016; así como apartado 5. La concepción del narcotráfico en los discursos oficiales de este capítulo).

Se trata de la violencia criminal asociada al tráfico de drogas, que en el caso mexicano se explica por la propia evolución del fenómeno de las drogas y las características particulares que presenta en dicho país; por el curso que las políticas nacionales en materia de drogas, seguridad y combate al crimen organizado han tomado desde mediados del siglo XX hasta la actualidad; por las políticas internacionales de prohibición de las drogas y su injerencia en la política nacional, especialmente la ejercida por los sucesivos gobiernos de Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.) hacia México; y por las concepciones que, sobre el narcotráfico y las drogas, tienen en México los gobernantes y orientan las políticas.

De donde, se impone un análisis de la situación de las drogas en México y la política que el gobierno mexicano ha diseñado e implementado para su combate.

## **1. EVOLUCIÓN DEL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO DURANTE EL SIGLO XX Y PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI**

La producción de drogas en México está presente, al menos, desde inicios del siglo XX; pero su tráfico a EE.UU. lo podemos ubicar algunas décadas más adelante. A finales del siglo XIX, el consumo de opio, coca y marihuana en México era legítimo y usual; sin embargo, la mayor parte de esas sustancias no se producían en el país, se importaban de Estados Unidos, Europa y Sudamérica (ver, Astorga, 2016). El incremento de la población china en México y EE.UU., acompañado de su hábito por el consumo de opio, provocó la producción de amapola en las costas mexicanas del Pacífico, con lo que se redujeron los precios de la sustancia y se abasteció la creciente demanda.

Ahora bien, fueron probablemente los chinos quienes se convirtieron en los primeros exportadores en México de sustancias prohibidas a los EE.UU. Con la prohibición de las drogas en dicho país, a principios del siglo XX, la comunidad china era la única que tenía la capacidad de escalar la producción de adormidera y atender la demanda de opio del vecino país del norte. La cercanía de sus plantaciones, ubicadas en el estado de Sinaloa, y las redes de producción y comercialización de sus productos, establecidas antes de la prohibición, fueron los factores que posibilitaron la conformación de un negocio criminal que traficaba con unas cuantas toneladas de opio al año (ver, Valdés Castellanos, 2013). Con respecto a la marihuana, el segundo cultivo de drogas más importante que existía en México en la década de los treinta, es difícil estimar cuándo inició su comercio en la Unión Americana. En esa época, la marihuana que se cultivaba se consumía fundamentalmente en los mercados internos del país, principalmente en las ciudades más grandes. Además, el mercado de consumidores de marihuana en EE.UU. no era tan significativo y los productores mexicanos carecían de una red que les posibilitara comercializar el producto en ese país -como ocurrió con la comunidad china. Probablemente, los primeros envíos de marihuana a EE.UU. aprovecharon la red de transportación y comercialización de los chinos, pero no existen evidencias que lo demuestren (Valdés Castellanos, 2013).

En la década de los treinta se llevó a cabo una política de expulsión de los chinos del territorio nacional, justificado en racismo y xenofobia, que favoreció a los productores mexicanos de drogas (Grillo, 2011). Como consecuencia de esto, la producción y exportación de opio quedó controlada en su totalidad por mexicanos. La limpieza étnica en Sinaloa acabó con los chinos que trabajaban en el tráfico de opio, y el negocio fue apropiado por los productores locales en contubernio con las autoridades y los líderes criminales (ver, Grillo, 2011).

Posteriormente, la segunda conflagración mundial (1939-1945) incentivó el incremento de la producción de opio en México. Dicho conflicto armado había mermado la producción en los países que abastecían el mercado en la década de los cuarenta y cincuenta, porque estaban en guerra y las rutas de exportación no eran seguras. Por otro lado, la industria farmacéutica de EE.UU. tenía la necesidad de producir grandes cantidades de morfina para atender a los soldados heridos, pero las importaciones de goma de opio (materia prima de la morfina) se habían reducido drásticamente (ver, Astorga, 2016). En este contexto, México aprovechó la situación -aparentemente mediante un convenio con los EE.UU., del que se carece de evidencia (ver, Astorga, 2016; Grillo, 2011; Valdés Castellanos, 2013)- e incrementó el cultivo de amapola y producción de opio. En 1948 se reportó la existencia de más de 10 mil sembradíos de amapola en México, en los que, se estima, se producía más de la mitad del opio, la morfina y la heroína que era introducida ilegalmente a los EE.UU. (Valdés Castellanos, 2013).

El *boom* del consumo de marihuana en los años sesenta fue el siguiente catalizador en la producción y exportación de drogas de México. Los cambios sociales, políticos y culturales que acontecieron durante esa década -las protestas en favor de los derechos civiles, la oposición a la guerra de Vietnam, las demandas sociales por la igualdad, la libertad, las manifestaciones culturales, etc.- posibilitaron el incremento del consumo de drogas, principalmente de marihuana, entre amplios sectores de la población, en especial entre los jóvenes. A principios de la década de los ochenta, 25% de los estadounidenses había consumido marihuana al menos una vez en su vida: uno de cada cuatro (ICPSR, 1982). En 1979, México abastecía tres cuartas partes de la marihuana que se consumía en EE.UU., lo que representaba alrededor de tres mil toneladas (Valdés Castellanos, 2013).

**Tabla 1. Participación de las exportaciones mexicanas de drogas (en porcentaje) y su valor total (en dólares del año 2000), 1961-1980**

	<b>TOTAL</b>	<b>Cocaína</b>	<b>Heroína</b>	<b>Marihuana</b>
	(millones de	(%)	(%)	(%)
1961	13	19	18	62
1962	22	18	15	67
1963	36	15	12	73
1964	61	13	10	77
1965	103	9	8	83
1966	98	11	13	76
1967	214	6	8	86
1968	402	3	8	88
1969	656	2	10	88
1970	1,361	1	7	91
1971	1,951	1	9	90
1972	3,659	1	7	92
1973	3,510	3	10	87
1974	4,220	3	15	82
1975	3,559	6	23	72
1976	4,001	6	34	60
1977	3,419	13	53	34
1978	4,031	16	58	26
1979	3,573	30	50	20
1980	2,759	42	40	17

Fuente: Datos obtenidos de Resa Nestares (2005,p. 336)

De 1961 a 1976, las exportaciones de marihuana representaban la mayor participación de México en el mercado de las drogas, principalmente a EE.UU (ver, Resa Nestares, 2005). A principios de la década de los setenta, la marihuana representaba 90% de las exportaciones de drogas, lo cual coincide con el *boom* del consumo de dicha sustancia en la Unión Americana. En 1977, la exportación de heroína desplaza a la de marihuana (véase la Tabla 1) y se convierte en la principal droga de exportación durante tres años (1977, 1978, 1979), hasta que la cocaína la reemplaza, a inicio de la década de los ochenta.

A principios de la década de los ochenta, el tráfico de drogas estaba controlado principalmente por la organización de Sinaloa, conocida en ese entonces por la prensa y las agencias norteamericanas como el cártel de Guadalajara, debido a que sus principales líderes vivían en la capital del estado de Jalisco, ciudad a la cual se trasladaron después de la Operación Condor (1976-1977) (ver, Astorga, 2016; Valdés Castellanos, 2013). No era la única organización dedicada al tráfico de drogas: en Oaxaca y el Golfo de México había presencia de otras, pero sí la más importante por el control que tenía de la producción y el mercado ilegal de drogas. La organización estaba dirigida por Miguel Angel Félix Gallardo y Ernesto Fonseca, quienes coordinaban a un conjunto de «empresas familiares», la mayoría originarios de Sinaloa, que administraban la producción de drogas y su transportación a los principales cruces fronterizos con EE.UU. (ver, Osorno, 2011).

Durante la década de los ochenta los cárteles colombianos controlaban las exportaciones de cocaína a EE.UU. Sin embargo, la presión del gobierno estadounidense contra los cárteles colombianos y el incremento de los decomisos de drogas -entre 1982 y 1983- provocó que éstos reorientaran sus rutas de tráfico de droga por territorio mexicano. Esto benefició a la organización de Sinaloa, a la sazón las que ejercían el control geopolítico de las principales ciudades fronterizas y rutas de trasiego de la mercancía. Además, las organizaciones de narcotraficantes mexicanos tenían amplia experiencia en cruzar marihuana y opio al territorio norteamericano, puesto que lo venían haciendo desde la década de los treinta.

Así, la expansión y fortalecimiento de la organización de Sinaloa durante la década de los ochenta se debe a su entrada masiva en el tráfico de cocaína (Osorno, 2011). La asociación con los cárteles colombianos multiplicó los ingresos y el poder de dicha organización, la cual se convirtió en una «empresa transnacional» y, posteriormente, en una de las

organizaciones criminales más poderosas del mundo (Valdés Castellanos, 2013). En 1980 las exportaciones de cocaína representaban solamente 42% con respecto al resto de las drogas (véase Tabla 1.). A partir de entonces, la participación de la cocaína en el mercado de exportaciones de drogas de México presenta un incremento constante hasta 1996, en detrimento de otras sustancias (ver, Tabla 2.). Durante la última década del siglo XX, la exportación de cocaína representó 80% del mercado ilegal de drogas en México.

**Tabla 2. Participación de las exportaciones mexicanas de drogas (en porcentaje) y su valor total (en dólares del año 2000), 1980-2000**

	<b>TOTAL</b>	<b>Cocaín</b>	<b>Heroín</b>	<b>Marihua</b>	<b>Metanfetami</b>
	(Millone	(%)	(%)	(%)	(%)
1980	2.759	42	40	17	0
1981	2.764	55	35	10	0
1982	3.316	63	25	11	0
1983	3.724	69	21	10	0
1984	5.456	68	15	17	0
1985	5.294	63	14	24	0
1986	4.952	64	15	21	0
1987	4.998	60	13	27	0
1988	5.587	62	10	28	0
1989	7.669	80	6	14	0
1990	7.938	84	4	12	0
1991	9.276	84	4	11	0
1992	7.252	82	5	13	0
1993	6.160	82	5	13	0
1994	5.654	85	4	11	0
1995	5.398	83	5	12	0
1996	5.202	83	4	12	0
1997	3.925	78	4	17	1
1998	3.955	77	5	16	1
1999	3.822	79	4	16	1
2000	3.049	82	4	11	3

Fuente: Datos obtenidos de Resa Nestares (2005, p. 336)

La bonanza del negocio ilegal y la estructura de la organización de Sinaloa sufrió un contratiempo en 1985 por la tortura y el asesinato del agente de la *Drug Enforcement Administration* (DEA) Enrique «Kiki» Camarena. Este acontecimiento provocó en pocos años una profunda transformación de la delincuencia organizada y su relación con el Estado (Valdés Castellanos, 2013). En primer lugar, se incrementó la persecución de narcotraficantes, los operativos de decomiso de droga y la erradicación de plantíos de marihuana y amapola. Esto repercutió en la capacidad de transportar la cocaína de los cárteles colombianos y se manifestó en una reducción de sus ingresos por la exportación de drogas (ver, Tabla 2.). En segundo lugar, fomentó una mayor e intensa colaboración entre las agencias estadounidenses y mexicanas en el combate al narcotráfico y puso en el radar de EE.UU. el papel de los narcotraficantes mexicanos en el trasiego de cocaína a ese territorio. En tercer lugar, fragmentó la organización de Sinaloa y posibilitó la fundación de los cárteles regionales de Sinaloa, Tijuana, Juárez y el Golfo, que iniciaron una encumbrada lucha por el control del territorio y las rutas de trasiego (Osorno, 2011).

El proceso de fragmentación de los cárteles continuó durante la década de los noventa y México se pobló de varias empresas criminales que competían por el mercado de las drogas (Valdés Castellanos, 2013). En Tijuana la organización de los Arellano Félix controló el mercado de las drogas de la costa del Pacífico de EE.UU. (Blancornelas, 2009). En Ciudad Juárez, Amado Carrillo se hizo del control de la plaza e intentó revivir la época de oro del cártel de Sinaloa (Osorno, 2011). La organización del Golfo-Zetas, liderada por Juan García Ábrego y Osiel Cárdenas Guillén, tomó el control del noroeste de México (Tamaulipas y Nuevo León). Sinaloa y el Pacífico mexicano, con sus cultivos de marihuana y amapola, quedaban bajo el control del Joaquín «El Chapo» Guzmán. A estas se sumaban otras organizaciones menores, como «Los Valencia» o el cártel del Milenio que controlaban los estados de Michoacán y Guerrero; La Familia Michoacana, con predominio en Michoacán y el Estado de México; y, más recientemente, el cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG), con presencia en el estado de Jalisco y la mayoría de las entidades del centro del país.

En este contexto de reconfiguración de organizaciones pequeñas y medianas, destaca el ascenso sostenido del CJNG de los últimos años, al igual que el repunte de las organizaciones de *Los Beltrán Leyva*, *Los Arellano Félix* y *La Familia Michoacana*. Sin embargo, ninguna de estas

organizaciones cuenta con capacidades ni posibilidades de disputar la supremacía de la organización *Pacífico* que, a lo largo de éste último quinquenio, sostenía el mismo ritmo de actividades (Martínez Sánchez, 2016, p. 440).

Al necesario estudio de los procesos que permitieron el crecimiento de cuatro a nueve organizaciones de 2000 a 2014, con capacidad de exportar droga, debe agregarse el análisis de la *dimensión espacial* de las organizaciones del narcotráfico que, para 2014, arroja los siguientes resultados sobre las entidades federativas donde tenían mayor influencia:

**Tabla 3. Organizaciones del narcotráfico de mayor influencia, para 2014**

<b>Organización delictiva</b>	<b>Presencia en los Estados *</b>	<b>Número de entidades</b>
<i>Pacífico</i>	<b>Sinaloa, Chihuahua, Baja California, Sonora, Durango, Colima, Jalisco</b> , Nayarit, Quintana Roo, Guerrero, Chiapas, Yucatán y Campeche.	14
<i>Los Zetas</i>	<b>Coahuila, Nuevo León, Veracruz, Tamaulipas</b> , Tabasco, Quintana Roo, San Luis Potosí, Zacatecas, Guanajuato, Puebla, Hidalgo y Oaxaca.	12
<i>CDG</i>	<b>Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila</b> , Quintana Roo, Zacatecas, San Luis Potosí, Aguascalientes, Guanajuato, Oaxaca y Morelos.	10
<i>Los Beltrán Leyva</i>	<b>Guerrero</b> , Sinaloa, Sonora, Morelos, Nayarit, Estado de México, Aguascalientes, Chiapas y Oaxaca.	9
<i>La Familia Michoacana</i>	<b>Estado de México, Guerrero</b> , Morelos, Guanajuato, Michoacán, Jalisco y Colima.	7
<i>Los Caballeros Templarios</i>	<b>Michoacán, Guanajuato</b> , Jalisco, Querétaro, Estado de México y Guerrero	6
<i>CJNG</i>	<b>Jalisco, Colima</b> , Guanajuato, Michoacán y Veracruz.	5
<i>Los Carrillo Fuentes</i>	<b>Chihuahua</b> y Sinaloa.	2
<i>Los Arellano Félix</i>	<b>Baja California</b> y Baja California Sur.	2

Fuente. Martínez Sánchez, 2016, p. 443. \* Por cada organización se señalan las entidades en orden descendente donde tienen presencia, indicando con letras negrillas aquéllas donde su influencia es mucho mayor.

Este mapeo permite identificar aquellos Estados que pueden ser considerados *epicentros de la gestión-producción originaria de las organizaciones* (de cultivo de amapola y mariguana, o la producción de metanfetamina y con capacidad de exportación), así como aquéllas que son *epicentro de su mayor desarrollo a partir del trasiego global y/o local-global* (que ejercen el control de rutas y puertos de acceso o de exportación de droga, para proyectarse al mercado internacional de las drogas) y las que constituyen *epicentros para su consolidación y expansión con una dimensión local-global* (aquellos Estados donde se consolidan capitales, estructuras financieras y de lavado de activos y dinero):

Tabla 4. Epicentros del narcotráfico mexicano

<b>Organización</b>	<b>Epicentro de la gestión-producción local global*</b>	<b>Epicentro del desarrollo a partir del trasiego global y/o local-global*</b>	<b>Epicentro para la consolidación y expansión local-global*</b>
<i>Pacífico</i>	<b>Sinaloa,</b> Chihuahua y Durango	<b>Colima, D.F., Jalisco Sonora y Sinaloa</b>	<b>Sinaloa y Jalisco</b>
<i>Los Zetas</i>		<b>Tamaulipas,</b> Quintana Roo, Tabasco, Campeche, D.F.	<b>Veracruz,</b> Tamaulipas y Coahuila
<i>CDG</i>		<b>Tamaulipas,</b> Quintana Roo	<b>Tamaulipas,</b> Nuevo León, Coahuila
<i>Los Beltrán Leyva</i>	<b>Guerrero,</b> Sinaloa	<b>Chiapas, Guerrero, D.F.</b>	<b>Nuevo León,</b> Morelos y Guerrero
<i>La Familia Michoacana</i>	<b>Michoacán</b>	<b>Michoacán</b>	<b>Estado de México</b>
<i>Caballeros Templarios</i>	<b>Michoacán</b>	<b>Michoacán</b>	<b>Michoacán</b>
<i>CJNG</i>	<b>Jalisco</b>	<b>Colima, Jalisco</b>	<b>Jalisco</b>
<i>Los Carrillo Fuentes</i>		<b>Chihuahua y D.F</b>	<b>Chihuahua</b>
<i>Los Arellano Félix</i>		<b>Baja California y D.F</b>	<b>Baja California</b>

Fuente: Martínez Sánchez, 2016, p. 444.

\* Los Estados considerados como epicentros fundamentales se señalan en negrillas.

La *entidad epicéntrica* indica que en ella se llevan a cabo actividades con un contenido estratégico para las organizaciones y, por tanto, han sido determinantes para su génesis, crecimiento y/o consolidación. En otras palabras, son los espacios geográficos locales donde se gestan las redes y

estructuras sociales que dan cuerpo y forma a las organizaciones del narcotráfico; es decir, en dichos espacios geográficos se encuentran enclavados los cuarteles generales, los centros de operación, las casas de seguridad y/o casas y propiedades de familiares, socios, presta nombres y principales redes de protección institucionales (Martínez Sánchez, 2016,p. 444).

A manera de síntesis, esta es la radiografía del narcotráfico y su evolución en el mercado ilegal de las drogas de México. En este mapa convergen sucesos internacionales que incentivaron la demanda de las drogas, estructuras políticas que solaparon a las organizaciones criminales, formas empresariales particulares que hicieron del tráfico de drogas un negocio rentable y políticas contra la droga que tuvieron efectos diversos en el fenómeno del narcotráfico en México.

## **2. LA POLÍTICA DE REGULACIÓN DE LAS DROGAS EN MÉXICO**

Durante el régimen de Porfirio Díaz (finales del siglo XIX y principios del XX), el consumo de opio, coca y mariguana era legítimo y usual. Normalmente se utilizaban con fines terapéuticos y medicinales; eran promocionados en periódicos y revistas; y se difundían indicaciones para su preparación, así como las dosis idóneas para adultos y niños y adultos (véase Astorga, 2016).

Las preocupaciones que, en torno a estas sustancias, comienzan a surgir a finales del siglo XIX «se refieren a las dosis a partir de las cuales el uso de esas sustancias provoca intoxicaciones, así como a las adulteraciones realizadas por personas ajenas a la profesión farmacéutica» (Astorga, 2016). De ahí que los primeros intentos de regulación de estas sustancias se dieran sobre la calidad de las sustancias, las medidas adecuadas para su consumo y los agentes autorizados para su suministro. Aunque en 1892 se expidió el primer Código Sanitario, en el que se estipulaba que los farmacéuticos, los profesionales de la medicina y las parteras legalmente autorizadas podrían prescribir drogas, la regulación de las conductas relacionadas con la producción, comercio y consumo de drogas se realizaba a través de la costumbre y las normas sociales (Martínez Rodríguez, 2012).

Con el incremento de la población china en el país, a finales del siglo XIX, se comenzó la producción de amapola en la costa del Pacífico, en Sinaloa. Anteriormente, esta sustancia se importaba de EE.UU., Europa y

Asia (véase Alonso Aranda, 2015). Luego se crearon los primeros fumaderos de opio, principalmente en Culiacán y Mazatlán, en las dos primeras décadas del siglo XX, propiedad de ciudadanos chinos; práctica que se relacionaba con las clases altas, al considerarse como un vicio elegante, caro y aristocrático (véase Astorga, 2016).

En 1909 se reunieron diversos países en Shanghái, China, para abordar el tema del control de ciertas drogas, especialmente del opio, y del problema de salud pública que se estaba generando. México participó en la Convención Internacional del Opio, celebrada en 1912 en La Haya, Holanda, y ratificó los tratados propuestos (véase Astorga, 2016). En 1916, durante el gobierno de Venustiano Carranza, «se promulgó el decreto sobre la ilegalidad de la producción, comercio y consumo de estupefacientes, que desembocó en la creación del Consejo de Salubridad General» (Alonso Aranda, 2015, p. 55). En el gobierno de Álvaro Obregón, en 1923, «se prohibió por primera vez el contrabando de drogas» y se tipificó esta conducta como narcotráfico (Alonso Aranda, 2015, p. 55). Dos años después, el 8 de enero de 1925, el presidente Calles, expidió un decreto que fijó las bases sobre las cuales se permitía la importación de opio, morfina, cocaína y otras drogas, y enlistó los productos cuya importación estaba sujeta a la autorización del Departamento de Salubridad Pública (véase Astorga, 2016). En 1927 el Senado de la República aprobó y ratificó el convenio de la Convención de La Haya de ese año, con lo que México se unió oficialmente a la política de prohibición de las drogas, reforzada por la Convención de Ginebra en 1931 (véase Alonso Aranda, 2015, p. 55).

En el régimen jurídico mexicano, el derecho a la salud es el fundamento de la regulación de las drogas. La regulación administrativa está incluida en el rubro de salubridad general y la prohibición penal justificada como una medida protectora del derecho a la salud (Madrado Lajous, 2012). Por ello las conductas tipificadas como delitos en esta materia se conocen como «delitos contra la salud».<sup>4</sup>

La Ley General de Salud (LGS) y el Código Penal Federal (CPF) «son los dos ordenamientos centrales de la regulación de las drogas en México» (Madrado Lajous, 2012, p. 217). Aquella contiene la regulación administrativa referente a las drogas, mientras el segundo las sanciones

---

<sup>4</sup> El artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la salud es un derecho fundamental: «Toda persona tiene derecho a la protección de la salud».

penales. En el primero se establecen las sustancias que están prohibidas; en el CPF se tipifican los delitos referentes a las conductas relacionadas con las drogas.

En 1891 se expidió el primer Código Sanitario, pero fue hasta la aprobación del cuarto, en 1926 (en 1894 y 1902 se aprobaron otros dos), cuando se estableció la primera regulación de sustancias «dañinas» al individuo y se tipificaron y establecieron sanciones a ciertas conductas relacionadas con estas sustancias (véase Astorga, 2016). El Código Sanitario experimentó cuatro modificaciones más, en 1943, 1949, 1954 y 1973 hasta que se derogó y se sancionó la LGS, en 1984.

La LGS crea el Consejo Nacional contra las Adicciones, órgano encargado de «promover y apoyar las acciones de los sectores público, social y privado tendientes a la prevención y combate de los problemas de salud pública causados por las Adicciones que regula la presente Ley», así como proponer y evaluar los programas contra las adicciones (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016, Art. 184 Bis). Uno de los programas creados por el Consejo, además de uno contra el alcoholismo y otro contra el tabaquismo -este último fue derogado en la reforma de 2016-, fue el Programa Contra la Farmacodependencia mediante el cual se atienden las adicciones a los estupefacientes y psicotrópicos. En la Ley se faculta a la Secretaría de Salud a elaborar un programa nacional para la prevención y tratamiento de la farmacodependencia, en coordinación con dependencias y entidades del sector salud y con los gobiernos de las entidades federativas (Cámara de Diputados, 2016, Art. 192). La LGS también incluye la lista de estupefacientes (Artículo 234) y sustancias psicotrópicas (Artículo 245), que clasifica en cinco grupos según su valor terapéutico y el riesgo que representan para la salud (véase Cámara de Diputados, 2016, Art. 245).

La LGS establece que la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes y sustancias psicotrópicas o cualquier producto que los contenga, está sujeto a los tratados y convenciones internacionales en los que México sea parte y a lo que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia (como el CPF) (Artículos 235 y 247). Estos

actos solamente podrán realizarse con fines médicos y científicos, bajo autorización de la Secretaría de Salud.

Con respecto al opio, la heroína, la cannabis o marihuana, la adormidera y la coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones; la LGS establece la prohibición de todos los actos anteriores en todo el territorio nacional, y deja abierta esta prohibición total a cualquier otra sustancia que así lo establezca la Secretaría de Salud (Artículo 237). Es importante precisar que la prohibición total establecida en la LGS es de carácter administrativa y no penal: la violación de estas disposiciones se sanciona con una multa equivalente de seis mil hasta doce mil veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate (Cámara de Diputados, 2016, Art. 421).

De acuerdo con Madrazo Lajous (2012,p. 219), los aspectos más positivos de la LGS lo constituyen tres puntos: «el fundamento científico de la información que debe suministrar el gobierno a la población, la distinción entre usuarios y dependientes, y la adopción de los principios de reducción de riesgos y daños». Sin embargo, éstos no han sido poco importantes al momento de elaborar las políticas públicas en la materia.

La regulación penal de las drogas se establece en el Código Penal Federal (CPF), con base en la regulación administrativa establecida en la LGS. La primera vez que se tipifica un conjunto de conductas relacionadas con las drogas fue en 1931 con la publicación del CPF, ordenamiento jurídico que introduce el término «narcóticos», para referirse a todas las sustancias reguladas en LGS (antes Código Sanitario), y denomina «delitos contra la salud» a la práctica de conductas relacionadas con los narcóticos. En los códigos anteriores en materia penal no había una prohibición estricta de este tipo de conductas, solamente se distinguían entre sustancias nocivas para la salud y aquellas con cualidades medicinales, y se regulaban ciertas conductas relacionadas con la adulteración de las sustancias y su comercio (Alonso Aranda, 2015,p. 56). El CPF estableció penas de seis meses a siete años, además de las sanciones pecuniarias, a las conductas de comercio, elaboración, posesión, compra, enajenación, suministro, tráfico, siembra y cultivo de las sustancias reguladas por el Código Sanitario (antecesor de la LGS).

En las reformas subsecuentes realizadas al CPF solamente se reforzaron e incrementaron las penas a las conductas tipificadas como delitos contra la

salud, hasta alcanzar su tope máximo en 1989 al establecer hasta veinticinco años de prisión al que «produzca, transporte, trafique, comercie, suministre aun gratuitamente o prescriba alguno de los narcóticos señalados en [la Ley], sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud» (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016a Art. 194). El CPF considera narcóticos tanto a los estupefacientes como a los psicotrópicos, así como a las demás sustancias o vegetales que determine la LGS.

El incremento de las penas establecidas para los delitos contra la salud careció de evidencias científicas o empíricas que demostraran la gravedad del problema público de salud en torno a las drogas, ni por qué éstas eran la mejor forma de regularlo. El análisis realizado por Alonso Aranda (2015) a la exposición de motivos de la reforma de 1947, por ejemplo, muestra que los argumentos sobre los daños físicos, mentales, psíquicos y sexuales que provocan las drogas, de acuerdo con los legisladores que discutían la reforma, carecen de sustento científico y se encuentran plagados de estereotipos y prejuicios (véase Alonso Aranda, 2015, pp. 58–60). Las reformas posteriores no corrigieron estas deficiencias, simplemente continuaron incrementando las penas y regulando nuevas conductas relacionadas con las drogas.

La reforma de 1973 al CPF intenta retomar el enfoque de salud al problema de las drogas. Se ratifica la distinción entre «narcotraficante» y «toxicómano», y se divide ésta última clasificación en adicto y no adicto. Se reducen las penas para los consumidores de drogas y se enfatizan medidas preventivas y de tratamiento. Aunque se mantiene la privación de la libertad por posesión, de seis meses a tres años, si la cantidad excede lo establecido en la LGS, lo cual contraviene el enfoque preventivo y de salud.

Con la reforma de 1994, el CPF cambió su enfoque en materia de delitos contra la salud e hizo énfasis en el combate al narcotráfico y la delincuencia organizada. Por ejemplo, se establecieron penas más grandes a las conductas relacionadas con el tráfico de drogas: de diez a veinticinco años de prisión a quien produzca, trafique, comercie, importe, exporte, aporte recursos económicos o en especie para realizar estas actividades o realice actos de publicidad o propaganda (véase Cámara de Diputados, 2016a Art. 194). Por otro lado, la actividad del cultivo de narcóticos se sanciona con uno a seis años de prisión, siempre y cuando se cumplan dos condiciones: cuando en él concurren escasa instrucción y extrema necesidad económica

(Art. 198). No obstante, aunque se intentó distinguir tanto sujeto como conductas relacionadas con los narcóticos, en el CPF todos los individuos relacionados con los delitos contra la salud son considerados criminales y su conducta conlleva una pena. Los cambios legislativos en la materia denotan el afán de mitigar el narcotráfico y el consumo de drogas a través del temor a las penas (Martínez Rodríguez, 2012,p. 15).

### **3. EL CONTEXTO POLÍTICO-SOCIAL DE MÉXICO Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL RÉGIMEN PROHIBICIONISTA DE LAS DROGAS**

El combate a la delincuencia organizada y el narcotráfico no ocupaba un lugar destacado en la agenda política del gobierno mexicano hasta mediados de la década de los ochenta (Astorga, 2001; Chabat, 2010). De acuerdo con Astorga (2001), en sus orígenes, el narcotráfico en México surgió como una actividad económica subordinada al poder político y las élites gobernantes del país. Hasta la década de los setenta, el narcotráfico formaba parte de la estructura del poder político, misma que lo condicionaba y controlaba.

En la relación entre el poder político hegemónico y el tráfico de drogas en México es posible distinguir varias etapas que «permiten observar cambios en los mecanismos de control, intermediación y contención [de la violencia y el tráfico de drogas] puestos en práctica a través del tiempo» (Astorga, 2001,p. 428). La primera etapa se identifica con el establecimiento del régimen prohibicionista de las drogas, que abarcó desde la segunda década del siglo XX -en 1914 Estados Unidos prohibió el consumo del opio, la marihuana fue prohibida en 1920 y en 1926 se prohibió el cultivo de la amapola- hasta el periodo de posguerra en 1947. El gobierno mexicano cambió su actitud jurídica contra las drogas, avalando la visión prohibicionista estadounidense, mediante la promulgación de leyes que sancionarán el tráfico de estupefacientes. De acuerdo con Enciso (2010), estas acciones coincidieron, en muchas ocasiones, con los intereses de la «familia revolucionaria» que durante setenta años detentó el poder en México, aunque permeaban en el país discursos sobre las drogas que competían por la definición del asunto como un problema de consumo, de negocio o de prestigio: de diferenciación de clases sociales con el consumo de sustancias caras y recreativas para la sociedad burguesa; de oportunidades empresariales para traficantes en ambos lados de la frontera;

y, de defensa de prestigio gremial para médicos y boticarios (véase Enciso, 2010, pp. 66 y 67).

A partir de la década de los 30's la política prohibicionista contra las drogas se arraiga e interioriza en el imaginario y los discursos de la sociedad mexicana. En ese momento, la actividad del tráfico de drogas es «definida como un problema y un mal y el involucramiento de los gobiernos es visto como ilegítimo, principalmente por legalistas, grupos médicos, religiosos u otros empresarios morales» (Enciso, 2010, p. 69). Los traficantes de drogas son considerados un problema para el gobierno, aunque continuaba siendo frecuente el involucramiento de los poderes políticos estatales en el tráfico de drogas hacia los EE.UU.

A finales de la década de los 30 y principios de los 40's, se presentaron algunos intentos de parte de los gobiernos federales, como el de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), por impulsar el tema de las drogas como un asunto de salud pública. Como efecto de ello, durante esas décadas los departamentos de salubridad eran los encargados de cumplir las reglamentaciones en torno al tráfico y consumo de drogas. Pero, el gobierno de los EE.UU. continuaba e intensificaba su campaña prohibicionista, presionando al gobierno mexicano con la sanción de leyes cada vez más represivas y criminalizadoras (véase Enciso, 2010, pp. 69-71).

No obstante el régimen prohibicionista de las drogas, la relación entre la estructura política y el tráfico de estupefacientes continuaba en México, al menos al nivel de los gobiernos estatales. Durante estas décadas es abundante encontrar investigaciones judiciales y notas periodísticas donde se señala la vinculación de la clase política gobernante, principalmente de la región norte del país, con el tráfico de drogas ilícitas (Astorga, 2001). De acuerdo con este autor, dicha relación mantuvo los niveles de violencia relativamente bajos, porque la autoridad política subnacional era la que principalmente mantenía la vigilancia de las actividades.

La segunda etapa en la relación estructural entre el poder político y el narcotráfico inicia en la época de la posguerra, a partir del año 1947. Un acontecimiento inaugura esta etapa: el tráfico y consumo de drogas deja de ser un asunto del Departamento de Salubridad y se trasladan las facultades de su combate a la Procuraduría General de la República (PGR). Con este cambio en la política antidrogas del país se crean organismos especializados, como la Dirección Federal de Seguridad (DFS), facultados

en las labores de combate contra el narcotráfico. Esta acción permitió que se instituyera «una mediación estructural entre la clase política gobernante y los traficantes de drogas» (Astorga, 2001,p. 428). Astorga sostiene que la función de la DFS consistía en asegurar «el cobro de las ganancias a cambio de protección» y servir como «mecanismo de contención de la violencia y de las eventuales tentaciones políticas de los traficantes» (2001,p. 428).

En la primera década de la mitad del siglo XX (1950) la política prohibicionista impulsada por los EE.UU. se consolidó en México. El gobierno mexicano realizó los cambios legislativos necesarios e instrumentó las políticas policiales y de erradicación recomendadas por el vecino país del norte (Enciso, 2010, p. 78). En este momento perdieron sentido los discursos médicos o de diferenciación de clase que habían justificado el consumo de drogas, y se inauguró la visión criminalizadora de toda actividad que tenga relación con el tráfico de drogas (véase Enciso, 2010).

Durante los años 60's y 70's la estructura del mercado internacional de las drogas se modificó, con lo cual la correlación de fuerzas entre los actores relacionados con el negocio y su combate sufrió afectaciones. Además, el consumo de la marihuana tuvo un incremento considerable entre la población estadounidense, y la cocaína se anexó como otra de las drogas más demandadas por los consumidores. En este escenario, en la década de los 80's el gobierno de los EE.UU. decidió emprender la «guerra contra las drogas» e intensificar su política prohibicionista iniciada a principio de siglo, poniendo especial énfasis en los países productores y de tránsito de las drogas (Astorga, 2001). Desde entonces, «las presiones políticas sobre estos países se agudizaron y en lo inmediato fueron empujados hacia una cooperación antidrogas más estrecha con los EE.UU., y hacia la utilización cada vez mayor del ejército y de defoliantes químicos» (Astorga, 2001,p. 429).

En 1969, con la «Operación Intercepción», llevada a cabo por el gobierno de Richard Nixon en la frontera con México, se formalizó la incorporación del Ejército a la «*campana permanente* de combate al *problema mundial de las drogas*» (Enciso, 2010,p. 79). Más allá de los resultados que se pudieron haber registrado en materia de incautaciones, Enciso (2010) asegura que este operativo tenía un claro objetivo: «presionar al gobierno mexicano para que adoptara medidas agresivas contra el tráfico de drogas y que involucrara al Ejército» (p. 79).

La presión del gobierno estadounidense en materia de política antidrogas y la internacionalización de su combate, continuó teniendo sus efectos en la política de seguridad del gobierno de México: la implementación de operativos conjuntos policiales-militares fue uno de ellos. Por ejemplo, a mediados de los años setenta se puso en marcha la «Operación Condor» en los principales Estados cultivadores de drogas en el noroeste del país (Sinaloa, Chihuahua y Durango) (Astorga, 2001, p. 429). Sin embargo, éstos no dieron los resultados esperados. Las organizaciones criminales reorganizaron sus actividades relacionadas al tráfico de drogas y crearon nuevas estructuras de protección al amparo de algunos comandantes de la DFS y ante la tolerancia del gobierno mexicano (véase Astorga, 2001). La relación entre Estados Unidos y México en el combate contra las drogas continuó con la firma de acuerdos de cooperación y financiamiento de estrategias antidrogas encabezadas por militares.

El hecho que terminó con esta etapa, conocida como la «política de tolerancia» en México, y la «mediación estructural entre la élite política dirigente y el tráfico de drogas» fue el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena «a manos de traficantes y policías en 1985» (Astorga, 2001, p. 429). Este acontecimiento inauguró la tercera etapa de la relación entre el poder político y el tráfico de drogas, misma que continúa hasta la fecha (Astorga, 2001). También se estableció un nuevo tipo de relación política y diplomática entre México y EE.UU., caracterizado por una mayor presión e injerencia de la Unión Americana en las políticas de seguridad mexicanas. Enciso sugiere que este hecho «se acompañó por una agresiva estrategia diplomática y mediática de diversas agencias gubernamentales de Estados Unidos» (2010, p. 82). El gobierno mexicano intentó dar respuestas claras y desmanteló la DFS como un gesto de cooperación con el gobierno de EE.UU.

En los últimos años de la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), el gobierno adoptó «el discurso de la *seguridad nacional* frente al tema de las drogas y el narcotráfico», lo que implicó «la reestructuración de los aparatos de inteligencia, el papel de las fuerzas armadas y diversas reformas legales y políticas en el manejo del tema» (Enciso, 2010, p. 83). El narcotráfico dejó de ser un problema de seguridad pública para convertirse en un asunto de Estado.

#### 4. LA ALINEACIÓN DE MÉXICO A LA *GUERRA* MUNDIAL CONTRA EL NARCOTRÁFICO

Tal como se puso de relieve en párrafos anteriores, desde principios del siglo XX, en México se producía marihuana y opiáceos; y, desde la emergencia del régimen global de prohibición de drogas, el gobierno mexicano firmó acuerdos internacionales relacionados al tráfico y consumo de estupefacientes. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del gobierno en la materia y los logros alcanzados, de acuerdo con Chabat (2010), el narcotráfico resurgió y adquirió fuerza debido a tres factores:

- a] la exportación masiva de cocaína proveniente de Sudamérica a EE.UU.;
- b] una política de tolerancia del gobierno mexicano hacia el narcotráfico; y, c] la debilidad de las instituciones policiales y de justicia mexicanas y su consecuente incapacidad para controlar la corrupción generada por el narco (Chabat, 2010,p. 24).

La combinación de estos factores convirtió al narcotráfico, en opinión de Chabat (2010), en una amenaza a la seguridad nacional. No obstante, la violencia relacionada al tráfico de estupefacientes era relativamente baja en comparación con otros países productores de drogas, como por ejemplo Colombia. Pero el panorama cambió a mediados de la década de los noventa cuando se registró un incremento notable en los índices delictivos y la *narcoviolencia*, «lo cual complicó el panorama de la seguridad para el gobierno mexicano» (Chabat, 2010,p. 25).

Ante esta situación, Chabat (2010) sostiene que el gobierno mexicano desarrolló tres tipos de respuesta. Primero, realizó «una serie de reformas institucionales que buscaban mejorar las capacidades del Estado para combatir el crimen organizado y dar mayor seguridad a los ciudadanos» (p.25). Segundo, incrementó su colaboración con EE.UU. El propósito era «mejorar las capacidades del gobierno mexicano en su combate a la delincuencia organizada y evitar los conflictos diplomáticos entre los dos países generados por el narcotráfico» (p. 26). Y, tercero, aumentó la participación del Ejército en los operativos contra el tráfico de drogas, especialmente en la captura de narcotraficantes. De conformidad con este autor:

«Este apoyo marcó un cambio cualitativo frente al uso tradicional de las fuerzas armadas en las labores de erradicación de cultivos de drogas (...) el Ejército también comenzó a realizar en esos años funciones en apoyo de la

seguridad, tales como las labores de patrullaje...y la participación en varios puestos de mando de la policía..., lo cual dio pie a una serie de críticas sobre la *militarización* de la seguridad del país (Chabat, 2010,p. 27).

El inicio del siglo XXI estuvo marcado por un cambio en el sistema político mexicano que tuvo repercusiones en la política de seguridad y el combate al tráfico de drogas: después de setenta años en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió las elecciones presidenciales del año 2000, lo que permitió el ascenso al poder del Partido Acción Nacional (PAN). La alternancia política y el periodo de transición a la democracia que se experimentó México durante la primera década del siglo fracturó la relación estructural entre el poder político y el narcotráfico (Astorga, 2001; Chabat, 2010). La política de seguridad del gobierno de Vicente Fox (2000-2006) fue de mayor confrontación al problema de las drogas. Durante su administración se incrementó la colaboración con los EE.UU., se pretendió mejorar las capacidades institucionales para el combate al tráfico de drogas y se hizo extensivo el uso del Ejército en los operativos contra narcotraficantes. Sin embargo, los resultados fueron diversos y la ola de violencia comenzó a tomar formas inusitadas, afectando principalmente las zonas fronterizas del norte del país, lo que provocó serias fricciones con el gobierno de EE.UU. (Chabat, 2010,pp. 27–29).

La administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) heredó una situación en materia de seguridad caracterizada por a) el control *de facto* de diversos territorios del país por parte de grupos de narcotraficantes; b) un enfrentamiento directo entre cárteles de la droga, que comenzaba a mostrar sus efectos en el incremento de las ejecuciones; c) una situación tensa en materia de relaciones internacionales con EE.UU. por la narcoviolenca en las zonas fronterizas; d) un flujo estable y creciente de drogas hacia el vecino del norte; y, e) un aumento significativo del consumo de estupefacientes en México (véase Chabat, 2010,p. 29).

La respuesta de Felipe Calderón al problema de las drogas consistió básicamente en el combate directo al narco con el apoyo de las fuerzas armadas. La administración de Calderón continuó con la inercia de los gobiernos anteriores respecto al uso del Ejército en la lucha contra el crimen organizado, pero llevó esta situación a un nivel superior, a saber: su *institucionalización*. A pocos días de iniciada su administración, el 11 de diciembre del 2006, se desarrolla el primero de una serie de operativos territoriales contra el narcotráfico que culminarían hasta mayo de 2008, en los estados de Michoacán, Baja California, Guerrero, Nuevo León, Sinaloa,

Tamaulipas, Chihuahua y Durango. La estrategia de Calderón también consistió en una serie de iniciativas de reforma a varios artículos constitucionales en materia de justicia penal, así como en la mejora de las capacidades institucionales (profesionalización de las policías y modernización de la infraestructura).

La política de seguridad de Calderón también tuvo implicaciones en la interpretación del problema del narcotráfico, de los grupos del crimen organizado y de la ola de violencia relacionada con esta actividad. En el discurso oficial se representó el fenómeno de las drogas como una *amenaza* a la estabilidad política, a las estructuras de poder y a la gobernabilidad del país. Pero más importante aún fue la construcción de este problema como una amenaza a la seguridad, a la paz y a la tranquilidad de los ciudadanos. Como consecuencia, altos porcentajes de la población apoyaron la *guerra contra el narcotráfico* -así se le denominó a la estrategia federal de combate contra el crimen organizado y el narcotráfico-, a pesar de los elevados índices de violencia asociada al narco y los cuestionables resultados de la estrategia federal. La representación del fenómeno de las drogas y el narcotráfico en el discurso oficial de Calderón, así como la estrategia federal para su combate y la *narcoviencia* asociada al fenómeno, con la ayuda de los medios de comunicación como mediadores entre éstos y las audiencias, parece haber reconfigurado la interpretación de la sociedad mexicana respecto a estos temas (véase Escalante Gonzalbo, 2012a y 2012b).

## 5. LA CONCEPCIÓN DEL NARCOTRÁFICO EN LOS DISCURSOS OFICIALES

La forma como se concibe un problema tiene implicaciones en las acciones de los actores y en las alternativas de solución que se plantean.<sup>5</sup> Por tanto, el uso del término *narcotráfico*, y sus sinónimos, en los discursos oficiales, contribuye a *definirlo* -es decir, dice qué es y cuáles son sus atributos, características o elementos constitutivos-, a transferir su *significado* -principalmente, a través de los medios de comunicación masiva debido a la posición estructural hegemónica que tiene el poder político en dicha relación- y a *naturalizarlo* -incorporándolo al sentido común y borrando su carácter histórico-, influyendo así en la *percepción e interpretación* que las

---

<sup>5</sup> Esta es básicamente la hipótesis de la teoría del *framing* o enmarcado (véase Goffman, 1986; Lau & Schlesinger, 2005; Reese & Lewis, 2009; Sádaba, 2007, entre otros).

personas tienen del fenómeno. Por eso es importante analizar, aunque sea de manera sintética, cómo se ha concebido el problema del narcotráfico en las últimas cuatro administraciones presidenciales de Salinas de Gortari (1998-1994), Zedillo (1994-2000), Fox (2000-2006) y Calderón (2006-2012), porque fue en ellas donde se consolidó la política de guerra contra el narcotráfico.

Así, en los discursos de Salinas de Gortari y Zedillo hay similitudes en la interpretación del fenómeno del narcotráfico. Básicamente, se concibe como un problema de índole internacional o de dimensiones globales, en el cual México desempeña el papel de «zona de paso» de los estupefacientes, los que tienen por destino principalmente el país vecino del norte. Discursivamente, ambas administraciones reconocen la responsabilidad de los EE.UU. en el fenómeno de las drogas debido al gran mercado de consumo que representa (véase Norzagaray López, 2010). El narcotráfico se constituyó como el «enemigo común», no sólo para el Estado mexicano, sino para todas las naciones del planeta. Sin embargo, la ambigüedad de su definición contribuyó a la estigmatización y criminalización de toda actividad relacionada con el fenómeno de las drogas: consumidores, productores, traficantes, vendedores, entre otras. También, en el discurso, se promovía la participación del Ejército en la política de seguridad contra las drogas, pero principalmente en las actividades de erradicación de cultivos, lo que es consistente con el periodo del régimen prohibicionista y la política de tolerancia descrita anteriormente.

Para Salinas de Gortari y Zedillo, el narcotráfico era principalmente un problema de seguridad pública y su combate tenía que ser de carácter preventivo. No obstante, en sus discursos comenzaba a gestarse una concepción del narcotráfico como problema de seguridad nacional. Salinas de Gortari lo consideró como un *peligro* porque consideraba que representaba una justificación para una posible intervención estadounidense en el país. En cambio, para Zedillo la *amenaza* que representaba el narcotráfico radicaba en su capacidad de organización y de poder criminal que podía concentrar, mediante las alianzas y acuerdos con otras estructuras criminales, en su relativa autonomía territorial y en su alto grado de poder corruptivo. Sin embargo, para Zedillo el combate al tráfico de drogas no constituía una responsabilidad exclusiva de un Estado, sino un esfuerzo conjunto a nivel global. Durante la administración de Zedillo la violencia criminal vinculada al tráfico de drogas comenzó a manifestarse como una preocupación, aunque no llegó a constituirse como una de las principales

razones para la actuación del gobierno (véase Norzagaray López, 2010, pp. 54–126).

Cabe señalar, para ilustrar, los siguientes dos discursos presidenciales:

El narcotráfico se ha convertido en un grave riesgo para la seguridad de la nación y para la salud de los mexicanos, su combate es ya razón de Estado; crearé en la Procuraduría General de la República una unidad dedicada a su exclusivo combate, con más personal y mayor adiestramiento; elevaremos las sanciones por su tráfico, y perseguiremos con energía redoblada a sus promotores, sea quien sea (Salinas de Gortari, 1988).

El narcotráfico es la mayor amenaza a la seguridad nacional, el más grave riesgo para la salud social y la más cruenta fuente de violencia (Zedillo, 1994).

Por su parte, la ambigüedad conceptual con la que se manejó el tema de la seguridad pública y la seguridad nacional fue una de las principales características de los discursos de las administraciones panistas de Fox y Calderón: parecía que para ellos todo era cuestión de seguridad (Norzagaray López, 2010, p. 214). En estos casos, la noción de narcotráfico también fue definida de manera ambigua, confusa y, en ocasiones, contradictoria. El término se utilizó como sinónimo de una gran variedad de actividades ilícitas, que no se restringían a la cadena productiva y comercial de las drogas. Se utilizó para englobar a toda la delincuencia, como un *poder criminal* que se constituía por encima de todas las formas de la delincuencia organizada, alimentándose de ellas y sobreviviendo a su amparo. En los discursos de Fox y Calderón la estigmatización sobre el consumo de drogas adquirió dimensiones morales, considerándose incluso como la forma moderna de la «esclavitud del Siglo XX» (Norzagaray López, 2010, pp. 215–218).

De esta manera, siguiendo a Calderón:

Hoy la delincuencia pretende atemorizar e inmovilizar a la sociedad y al Gobierno; la inseguridad pública amenaza a todos y se ha convertido en el principal problema de Estados, ciudades y regiones enteras. Una de las tres prioridades que voy a encabezar en mi Gobierno es, precisamente, la lucha por recuperar la seguridad pública y la legalidad; las instituciones responsables de la seguridad pública requieren transformaciones profundas para incrementar sustancialmente su eficacia. Los resultados que estas instituciones le deberán

entregar a los mexicanos son vitales para recuperar la fortaleza del Estado y la convivencia social, seguridad de que nuestra vida, la de nuestras familias y nuestro patrimonio estarán protegidos (Calderón Hinojosa, 2006).

El tema de la seguridad protagonizó la agenda del gobierno de Calderón. Se manifestó desde los primeros discursos del entonces presidente, registrándose hasta 600 menciones tan sólo en los primeros treinta meses de su mandato, cifra que se encuentra muy por encima del manejo temático en los discursos de los tres sexenios anteriores (véase Norzagaray López, 2010, p. 68). Recordemos que la administración de Calderón heredó una situación particular en materia de seguridad: los grupos vinculados al tráfico de drogas controlaban *de facto* territorios del país, existían altos niveles de violencia debido a la *guerra* entre los cárteles de la droga, la corrupción estaba generalizada en las instituciones políticas y de seguridad, las políticas de seguridad eran deficientes e ineficaces, entre otras (Chabat, 2010, p. 29). Además, Calderón utilizó el tema de la seguridad y la guerra contra el narcotráfico como mecanismo de legitimación de un gobierno adquirido mediante un cuestionable proceso electoral (véase Aguilar Valenzuela & Castañeda, 2009). En la declaratoria oficial de la *guerra contra el narcotráfico*<sup>6</sup> Calderón daba los siguientes argumentos como justificación de la estrategia: incremento de la violencia por parte de los grupos criminales, incremento de la percepción y del sentimiento de inseguridad en los ciudadanos, incremento del consumo de drogas y del narcomenudeo, suplantación de la gobernanza por parte del crimen organizado y su penetración en las instituciones gubernamentales (véase Cisneros, 2010; Morales Oyarvide, 2011).

De donde, no debe sorprendernos sus siguientes declaraciones:

Soy plenamente consciente de que en este último año el problema de la violencia se ha recrudecido. Esto es producto, fundamentalmente, de una guerra cada vez más cruenta entre los grupos del crimen organizado en su disputa por territorios, por mercados y por rutas. Aunado a lo anterior, la presencia decidida de las fuerzas del Estado y la captura o abatimiento de importantes líderes criminales ha generado, en esas organizaciones delincuenciales, expresiones de mayor desesperación e inestabilidad interna, que provocan rupturas adicionales.

---

<sup>6</sup> La puesta en marcha del Operativo Conjunto Michoacán, así como la serie de discursos presidenciales que le siguieron, son considerados por algunos estudiosos del tema y periodistas como la declaración oficial de la *guerra contra el narcotráfico*. Remítase, entre otras, a las investigaciones de Aguilar Valenzuela & Castañeda (2009); Cisneros (2010); y, Morales Oyarvide (2011).

Este proceso de confrontación debilita esos grupos, pero genera enorme intranquilidad y zozobra en la sociedad. Enfrentamos, como sabemos, a criminales sin escrúpulos, con una enorme capacidad económica y gran poder de fuego, que no se dedican sólo y, a veces, ni principalmente al narcotráfico, sino a toda actividad que les permita apoderarse de cualquier renta lícita o ilícita en las comunidades que pretenden dominar (...) Hoy la delincuencia es la principal amenaza a la paz, la seguridad y la libertad de los mexicanos, de los medios de comunicación, de las instituciones democráticas. La lucha por la seguridad nos convoca y nos compromete a todos. Debemos cerrar filas para enfrentarla (Calderón Hinojosa, 2010).

Desde el primer discurso como presidente de la república, el pronunciado el primero de diciembre del 2006 durante la toma de posesión, Calderón destacó el tema de la seguridad como el principal problema del país y responsabilizó a la delincuencia -en general- como los actores sociales que «pretenden atemorizar e inmovilizar a la sociedad y el gobierno», siendo entonces objetivos prioritarios del gobierno «la lucha por recuperar la seguridad pública y la legalidad (...) recuperar la fortaleza del Estado y la convivencia social, seguridad de que nuestra vida, la de nuestras familias y nuestro patrimonio están protegidos» (El Universal, 2006).

En el discurso, Calderón introdujo en la sociedad mexicana la lógica de la *guerra*, advirtiendo, desde muy temprano, que como tal ésta conllevaría «costos» (en términos de tiempo y dinero) y «consecuencias» indeseables (pérdida de vidas humanas), pero justificadas: «Sé, que restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, que tomará tiempo, que costará mucho dinero, e incluso y por desgracia, vidas humanas» (El Universal, 2006) Con ello, además, se justificó y legitimó la participación de las fuerzas armadas en dicha empresa.

Cisneros (2010) sostiene que «la guerra a la que hacía referencia Calderón deberíamos entenderla primero en un sentido literal, a través de sinónimos como lucha, combate, batalla o enfrentamiento», aunque habitualmente la utilicemos para referirnos a un «conflicto armado entre dos bandos o naciones» (p. 51).<sup>7</sup> En los discursos de Calderón, el término guerra fue utilizado en 62 ocasiones para referirse a un enfrentamiento

---

<sup>7</sup> José Luis Cisneros (2010) considera que el sentido de una declaratoria de guerra es la legitimación de «asesinatos organizados por parte de un actor político» y avalados por la sociedad (p. 51). Esta hipótesis ha sido avalada por diversos críticos para el caso mexicano de la *guerra contra el narcotráfico*.

frontal contra un enemigo difuso, disperso y peligroso: la delincuencia, principalmente si está organizada (véase Norzagaray López, 2010).

Otros sinónimos que hacen referencia a la idea de *guerra* también fueron frecuentemente utilizados en los discursos de Calderón. Por ejemplo, el término *combate* aparece en 161 ocasiones, uso que supera la recurrencia de la palabra en los discursos de Fox (aparece en 93 ocasiones), de Zedillo (53 ocasiones) y Salinas de Gortari (80 ocasiones) (véase Norzagaray López, 2010, p. 224). Además, la utilización de éste término en los discursos presidenciales es bastante singular: en las administraciones priístas el objetivo del *combate* era dirigido concretamente y exclusivamente al problema del narcotráfico; en cambio, en las administraciones panistas el término pierde su especificidad. En Fox es utilizado genéricamente contra diversos objetivos: «el narcotráfico y crimen organizado, la impunidad y la corrupción, a las drogas, a la delincuencia, al delito, a la ilegalidad, contra la discriminación, a las adicciones o a la pobreza extrema, entre otras» (Norzagaray López, 2010, p. 225). En tanto que, discursivamente, para Calderón el *combate* tiene un frente tan amplio como tantos *males* haya en la sociedad. En este sentido, el combate era contra el narcotráfico y el crimen organizado, pero también contra la delincuencia en general, contra la inseguridad, contra el narcomenudeo, contra la corrupción, contra la ilegalidad, contra el contrabando, contra el tráfico de cualquier tipo (de personas, de armas, de drogas, de mercancías, de ideas), contra la pobreza, y así, la lista continúa (véase Norzagaray López, 2010). Por último, los términos de *batalla* y *lucha* también tuvieron una elevada recurrencia en los discursos de Calderón: el primero apareció unas 226 ocasiones, más de cuatro veces que en los discursos de Fox (en 48 ocasiones); y el segundo se utilizó en 341 ocasiones.

La metáfora de la *guerra* se interiorizó y objetivó (ver, Giddens, 1993 y Berger & Luckmann, 2001) en el discurso de los mandatarios mexicanos, principalmente en el de Calderón Hinojosa. Tal parece que este modelo orientó las acciones en materia de política de seguridad. Pero también definió y diagnosticó una situación social (la guerra, la violencia, la inseguridad), caracterizó a sus actores (los narcotraficantes, los criminales, el Estado y la sociedad) y vaticinó las consecuencias de las acciones (daños colaterales, pérdida del territorio, fragmentación social).

En el discurso de Calderón se puede identificar claramente al responsable de la inseguridad y la violencia: el narcotráfico, aunque esta

figura está definida ambiguamente. En ocasiones se le considera como un tipo de crimen organizado; en otras se hace referencia al narcotráfico como *el* crimen organizado, como la entidad suprema que articula las demás manifestaciones de la delincuencia. Esto lo lleva a considerar al narcotráfico como la principal *amenaza* para México. Pero no solamente para el Estado y las estructuras del poder político, sino principalmente para la sociedad, para las familias mexicanas y sus hijos. Sobre esta noción del narcotráfico, entendido como esta figura amorfa, difusa, fantasmagórica (Reguillo, 2011, Escalante Gonzalbo, 2012b), al nivel del discurso recaen valoraciones morales e ideológicas: en ocasiones se recurre a la analogía con la enfermedad del *cáncer* para explicarlo; en otras se le juzga desde la moralidad personificándolo con el *mal*, la *maldad* y lo *inhumano*.

El narcotráfico no existe sin los actores, sin los sujetos sociales que mediante sus prácticas objetivan una forma institucionalizada de actividad delictiva. ¿Quiénes son estos sujetos sociales en el discurso presidencial de Calderón? De acuerdo con Norzagaray López (2010), son de dos tipos. Uno, el *narcotraficante*, caracterizado como aquel «monstruo», «dictador» o «tirano», individualista y egoísta, que busca «esclavizar» a los niños y jóvenes a costa de su ganancia personal. En otras palabras, en el discurso de Calderón el narcotraficante es aquel que se dedica a la venta de drogas (*narcomenudeo*). El segundo es el *criminal*, entendido como aquellos individuos que, por sus capacidades, llevan a cabo labores de logística delictiva de gran envergadura. Es decir, son aquellos que trafican la droga a los EE.UU.; aquellos que se valen de otras actividades delictivas (secuestro, extorsión, robo de autos) para cumplir sus objetivos. En pocas palabras, son los capos, los líderes de organizaciones criminales (Norzagaray López, 2010, pp. 201–210), población objetivo de las acciones gubernamentales de combate contra el narcotráfico.

En síntesis, los principales temas en la agenda política de la administración de Calderón lo constituyeron la delincuencia<sup>8</sup>, la inseguridad y el narcotráfico, definidos y caracterizados en el marco de la metáfora de la *guerra*. Pero esto no es una invención solamente atribuible a la obra del ex presidente Calderón. Recordemos que el régimen global de

---

<sup>8</sup> En sólo treinta meses de la administración de Calderón el término *delincuencia* apareció 312 ocasiones en sus discursos. Salinas menciona este tema solo en 5 ocasiones, Zedillo en 11 y Fox en 82. Es evidente el uso incremental del tema en los discursos presidenciales, pero resalta la desproporción con que se utilizó en los discursos de Calderón.

prohibicionismo, impulsado principalmente por EE.UU., contiene esta misma idea de la *guerra* contra el fenómeno de las drogas -y otros asuntos como el terrorismo. Aunque, estos postulados tomaron dimensiones particulares en la política de seguridad de México, especialmente la propuesta por el gobierno de Calderón.

## CONCLUSIÓN

Sin historia y sin contexto, la violencia de los traficantes aparece simplemente como locura personal o de grupo, y en parte lo es, o como la manifestación de la ley que domina en determinada ciudad o región según la visión preocupada, pero no necesariamente objetiva, de algunos medios de comunicación masiva. De allí se pasa a atribuirles poderes sobrenaturales e intenciones políticas. Mientras más impune el personaje o el grupo, más crece la leyenda acerca de su poderío. Se presupone que es exclusivamente por mérito propio. No se cuestiona que puede ser por la calidad de la protección recibida, es decir por el poder político que representa quien (es) lo (s) protege (n) (Astorga, 2001).

El fenómeno de las drogas en México nació subordinado al poder político y esa relación histórico-estructural se mantuvo hasta la alternancia en el poder. El cambio de partido político en el gobierno desestabilizó las «instituciones mediadoras» entre el gobierno y los traficantes de drogas, lo que permitió que éstos últimos adquirieran mayor autonomía respecto a las estructuras de poder.

Las políticas de seguridad de los gobiernos mexicanos, primero con las administraciones priístas, luego con las panistas, no se modificaron solamente por la ruptura de la relación estructural entre el poder político y el narcotráfico. Tampoco por la amenaza que el narcotráfico representa a la gobernabilidad, a la seguridad de la ciudadanía o a la legitimidad del Estado. La principal influencia y motivo de cambio de la política de seguridad mexicana provino de las tensiones con el gobierno de EE.UU. y su política global de la guerra contra las drogas.

El tráfico de drogas, así como otros fenómenos sociales (la esclavitud, el tráfico de personas –principalmente de mujeres y niños– para su prostitución), está prohibido por fuertes normas globales. Sin embargo, a diferencia de otras prácticas prohibidas por leyes nacionales en casi todos los países, como el abuso sexual, el canibalismo o el incesto, que no llegan

a constituirse en régimen global, el tráfico de drogas es una actividad que evidencia una fuerte dimensión transnacional. La política mexicana de seguridad y combate al narcotráfico no ha sido ajena a esto. Pero el caso de México es particular debido a la gran cercanía que tiene con EE.UU. y la influencia que éste ejerce en distintos ámbitos de la vida de los mexicanos.

Como se puso de relieve, el combate al crimen organizado y al narcotráfico no figuraba como una prioridad en la agenda del gobierno mexicano hasta la década de los ochenta. Este cambio en la política de seguridad, pasando de la política de tolerancia a la política de criminalización o combate directo, influenciada en gran medida por el régimen global de prohibición de las drogas impulsado por los EE.UU., tomó características particulares durante la administración de Felipe Calderón, principalmente en el ámbito jurídico y operativo, pero a su vez en la dimensión discursiva e interpretativa del problema de las drogas. Fue así que el narcotráfico escaló de un problema de salud pública a un asunto de seguridad nacional, y terminó por constituirse como la principal amenaza al Estado y a la sociedad.

La guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado, implementada por la administración de Calderón, generó confusión entre el sentido literal y el metafórico del término. Por un lado, podría entenderse a través de los sinónimos de combate, lucha o batalla, como un conjunto de esfuerzos para alcanzar un objetivo; por el otro, como un conflicto armado entre dos bandos, como una notificación al crimen organizado respecto a que el gobierno ha tomado la resolución de emprender actos hostiles en su contra. En sentido estricto, la guerra contra el narcotráfico en México es una estrategia federal orientada a combatir todas las actividades relacionadas con el tráfico de drogas y el crimen organizado, con la participación del Ejército mexicano en labores policiales, de erradicación de cultivos de estupefacientes y detención de delincuentes. Los principales argumentos para justificar la intervención militar en el problema del narcotráfico fueron el aumento de la violencia, la penetración y suplantación de poderes en varias regiones del país, el incremento en tráfico de armas y el incremento en el consumo de drogas (Chabat, 2010; Cisneros, 2010; Enciso, 2010; Morales Oyarvide, 2011).

La guerra contra el narcotráfico en México también tiene otra acepción, que trasciende la estrategia federal y el conjunto de operativos policiales–militares. También es un fenómeno social caracterizado por formas

particulares de expresión de la violencia criminal (ejecuciones, levantones, desplazados, desaparecidos), estados de excepción, pérdida de gobernabilidad y el surgimiento de la condición de inermes<sup>9</sup> en la gran mayoría de los habitantes del país.

En este sentido, la guerra contra el narcotráfico en México tiene dos interpretaciones: una restringida, que hace referencia estrictamente a la estrategia federal de combate al narcotráfico, a las políticas públicas en materia de seguridad, a la implementación de operativos conjuntos y a la presentación de resultados en materia de decomisos, detenciones, extradiciones y erradicación de cultivos de droga; la otra más amplia, que abarca las consecuencias -la violencia generada por el narcotráfico (ejecuciones, masacres, «levantones», desplazamientos), los enfrentamientos con las fuerzas de seguridad y entre los propios grupos delictivos, el fallecimiento de inocentes (daños colaterales) y el control, mediante la violencia y la fuerza, de vastas regiones del país.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR VALENZUELA, R., Y CASTAÑEDA, J. G. (2009). *El narco: la guerra fallida*. México: Punto de Lectura.
- ALONSO ARANDA, F. (2015). La historia de la política mexicana de drogas en el siglo XX; en, B. Caiuby Labate & T. Rodrigues (Eds.), *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), pp. 53–73.
- ASTORGA, L. (2001). The Limits of Anti-Drug Policy in Mexico. *International Social Science Journal*, 53 (169), pp. 427–434. Disponible en: <http://doi.org/10.1111/1468-2451.00331> <consultado por última vez el 23 de enero de 2017>
- (2016). *El siglo de las drogas. Del Porfiriato al nuevo milenio* (1a Digital). México: Penguin Random House.
- BERGER, P. L., Y LUCKMANN, T. (2001). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

---

<sup>9</sup> La noción de inermes hace referencia al sentimiento de las víctimas de la violencia ante la condición de impotencia, vulnerabilidad e indefensión que experimentan ante el poder, marcadamente desigual, que ejercen los victimarios o agresores (en este caso, los narcotraficantes y los grupos del crimen organizado). Respecto a la noción de inermes, remitase al trabajo de Cavarero (2009).

- BLANCORNELAS, J. (2009). *El Cártel. Los Arellano Félix: la mafia más poderosa en la historia de América Latina*. México: Random House Mondadori.
- CALDERÓN HINOJOSA, F. (2006). *Palabras del presidente Felipe Calderón Hinojosa en el Auditorio Nacional*. Disponible en: [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2006\\_413/Palabras\\_del\\_presidente\\_Felipe\\_Calder\\_n\\_Hinojosa\\_en\\_el\\_Auditorio\\_Nacional.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2006_413/Palabras_del_presidente_Felipe_Calder_n_Hinojosa_en_el_Auditorio_Nacional.shtml) <consultado por última vez el 3 de enero de 2017>
- (2010). *Mensaje del Presidente Felipe Calderon con motivo de su Cuarto Informe de Gobierno*. Disponible en: [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2010/Mensaje\\_del\\_Presidente\\_Felipe\\_Calderon\\_con\\_motivo\\_de\\_su\\_Cuarto\\_Informe\\_de\\_Gobierno.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2010/Mensaje_del_Presidente_Felipe_Calderon_con_motivo_de_su_Cuarto_Informe_de_Gobierno.shtml) <consultado por última vez el 3 de enero de 2017>
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2016). *Código Penal Federal, Pub. L. No. 18-07-2016*. México: Diario Oficial de la Federación.
- (2016). *Ley General de Salud, Pub. L. No. 7-02-1984*. México: Diario Oficial de la Federación.
- CAVARERO, A. (2009). *Horrorismo. Nombrando la violencia contemporánea*. Barcelona: Anthropos / Universidad Autónoma Metropolitana.
- CHABAT, J. (2010). La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor En, A. Alvarado y M. Serrano (Eds.), *Seguridad nacional y seguridad interior*. México: Colegio de México, pp. 21-40.
- CUERVO VÁZQUEZ, N. Y MOLOEZNİK, M. (2017) Hacia un nuevo enfoque de la seguridad nacional en México. *Letras Jurídica*, 10 (23), pp.1-50 . Disponible en: <http://cuci.udg.mx/letras/sitio/>
- EL UNIVERSAL. (2006). Presidente Calderón: discurso completo en el auditorio. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/391513.html> <consultado por última vez el 1° de noviembre de 2016>
- (2008). Acciones vs narcos. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/graficos/encuestas/narcos/default.html> <consultado por última vez el 4 de noviembre de 2016>
- ENCISO, F. (2010). Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico; en, A. Alvarado y M. Serrano (Eds.), *Seguridad nacional y seguridad interior*. México: Colegio de México, pp. 61-104.
- ESCALANTE GONZALBO, F. (2010). Panorama del homicidio en México. Esquema de análisis territorial 1990-2007; en, A. Alvarado y M. Serrano (Eds.), *Seguridad nacional y seguridad interior*. México: El Colegio de México, pp. 301-330.
- (2012A). *El crimen como realidad y representación. Contribución para una historia del presente*. México: El Colegio de México.

- (2012b, October 1). *Crimen organizado: la dimensión imaginaria*. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=15008> <consultado por última vez el 1º de octubre de 2012>
- GIDDENS, A. (1993). *Las nuevas reglas del método sociológico. Crítica positiva de las sociologías interpretativas*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- GOFFMAN, E. (1986). *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*. Boston: Northeastern University Press.
- GÓNGORA, J. Y MOLOEZNIK, M. (sin fecha), Evolución del crimen transnacional organizado: un enfoque global para su combate; en prensa, *Revista Quipu*, Moscú.
- GRILLO, I. (2011). *El Narco. Inside Mexico's Criminal Insurgency*. New York | Berlin | London | Sydney: Bloomsbury Press.
- ICPSR. (1982). *National Household Survey on Drug Abuse (NHSDA) 1982*. Disponible en: <http://www.icpsr.umich.edu/icpsrweb/ICPSR/studies/6845/datasets/0001/sdaxml/table> <consultado por última vez el 13 de enero de 2017>
- LAU, R. R., Y SCHLESINGER, M. (2005). Policy Frames, Metaphorical Reasoning, and Support for Public Policies. *Political Psychology*, 26 (1), pp. 77–114.
- MADRAZO LAJOUS, A. (2012). La ley; en, H. Aguilar Camín, E. Guerrero-Gutiérrez, A. Madrazo, A. Lajous, J. Hernández, J. Chávez, y D. Haro (Eds.), *Informe Jalisco: Más allá de la guerra de las drogas*. México: Gobierno del Estado de Jalisco | Secretaría de Planeación, pp. 207–244.
- MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, M. Á. (2012). *Política criminal del Estado mexicano sobre drogas y narcotráfico*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, T. (2016) Jalisco nueva generación: un epicentro del narco local-global En; Moloeznik, M. y Rodríguez, A (Coordinadores) (2016), *Seguridad y Justicia en Jalisco (Escenarios y propuestas)* (pp. 439-469), México: Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara / Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, AC (CASEDE) y Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco (COECYTJAL).
- MORALES OYARVIDE, C. (2011). El fracaso de una estrategia: una crítica a la guerra contra el narcotráfico en México, sus justificaciones y efectos. *Nueva Sociedad*, (231), pp. 4-11.
- NORZAGARAY LÓPEZ, M. D. (2010). *El narcotráfico en México desde el discurso oficial. Un análisis de los sexenios comprendidos en el periodo 1988-2009*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- OSORNO, D. E. (2011). *El Cártel de Sinaloa. Una historia del uso político del narco*. México: Grijalbo.
- PONCE DE LEÓN, Z. (1994). *Discurso de Toma de Posesión de Ernesto Zedillo -Ponce de León como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en:

- [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1994\\_60/Discurso\\_de\\_Toma\\_de\\_Posei\\_n\\_de\\_Ernesto\\_Zedillo\\_Po\\_70.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1994_60/Discurso_de_Toma_de_Posei_n_de_Ernesto_Zedillo_Po_70.shtml) <consultado por última vez el 3 de enero de 2000>
- REESE, S. D., Y LEWIS, S. C. (2009). Framing the War on Terror: The internalization of policy in the US press. *Journalism*, 10 (6), pp. 777–797. <http://doi.org/10.1177/1464884909344480>
- REGUILLO, R. (2011). La narcomáquina y el trabajo de la violencia: Apuntes para su decodificación. *Emisférica*.
- RESA NESTARES, C. (2005). *El tamaño del mercado de las drogas en México, 1961-2000*. Disponible en: [http://www.uam.es/personal\\_pdi/economicas/cresa/narcomex.html](http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/narcomex.html) <consultado por última vez el 10 de enero de 2017>
- SÁDABA, T. (2007). *Framing: el encuadre de las noticias. El binomio terrorismo-medios*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- SALINAS DE GORTARI, C. (1988). *Discurso de Toma de Posesión de Carlos Salinas de Gortari como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1988\\_67/Discurso\\_de\\_Toma\\_de\\_Posei\\_n\\_de\\_Carlos\\_Salinas\\_de\\_\\_74.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1988_67/Discurso_de_Toma_de_Posei_n_de_Carlos_Salinas_de__74.shtml) <consultado por última vez el lunes 23 de enero de 2017>
- VALDÉS CASTELLANOS, G. (2013). *Historia del narcotráfico en México*. México: Aguilar.



**LA TRATA EN AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA.  
CARACTERÍSTICAS, FACTORES E INSTRUMENTOS DE  
DETECCIÓN Y ERRADICACIÓN. UN ESTUDIO  
COMPARADO**

**TRAFFICKING IN LATIN AMERICA AND THE EUROPEAN UNION.  
FEATURES, FACTORS AND INSTRUMENTS OF DETECTION AND  
ERADICATION. A COMPARATIVE STUDY**

CONCEPCIÓN ANGUITA OLMEDO<sup>1</sup>

CECILIA DELLA PENNA<sup>2</sup>

**RESUMEN**

Muchas son las amenazas a la seguridad internacional, pero sin duda una de las más importantes es el crimen organizado. De todas las modalidades del crimen organizado es el tráfico de seres humanos, especialmente con fines de explotación sexual uno de los más perversos, pues suponen una perturbación de los derechos humanos y un riesgo a la seguridad. Analizar las características de este tipo de criminalidad, los factores originarios y propiciatorios, los flujos y redes y los instrumentos para su erradicación en el ámbito latinoamericano y europeo resulta necesario para conocer las

---

<sup>1</sup> Dra. en Relaciones Internacionales; Profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid (UCM), Vicedecana de Estudios de Máster y Prácticas Externas en la Facultad de CC. Políticas y Sociología. / PhD in International Relations. Professor of International Relations at the Universidad Complutense, Madrid (UCM). Vice Dean of Master's Degree and External Practices in the Faculty of Political Sciences and Sociology.

<sup>2</sup> Doctoranda en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Magister en Política Internacional: Estudios sectoriales y de área. Docente titular de la materia de Trata de personas en la Especialización en Criminología de la Universidad Nacional de Quilmes / PhD candidate in political sciences, of the administration and International Relations from the Universidad Complutense de Madrid. Master in international politics: area and sectorial studies. Professor at "human trafficking" at the Universidad Nacional de Quilmes.

particularidades en ambas regiones y llevar a cabo la implementación de medidas que contribuyan a su erradicación.

**PALABRAS CLAVE:** tráfico de seres humanos – Unión Europea – América Latina – explotación – traficantes.

### **ABSTRACT**

Given that drug trafficking in Mexico is identified as the main threat to its There are many threats to international security, but certainly one of the most important is organized crime. Of all forms of organized crime human trafficking is, especially for sexual exploitation purposes, one of the most perverse since they involve a disturbance of human rights and a security risk. Analyzing the characteristics of this kind of criminality, the original and propitiatory factors, the flows and networks and the instruments for its eradication in Latin America and Europe is necessary to know the particularities in both regions and to carry out the measures that contribute to its eradication.

**KEY WORDS:** human trafficking – European Union – Latin America – exploitation – smugglers.

### **INTRODUCCIÓN**

Muchas son las amenazas a la seguridad internacional, pero sin duda una de las más importantes es el crimen organizado en todas sus manifestaciones, que se ha visto favorecido por las innovaciones introducidas por el proceso de la globalización, el desarrollo tecnológico en los ámbitos económicos, la comunicación y los transportes y los movimientos globales de bienes y personas. En este sentido, el crimen organizado aprovecha todas estas ventajas para obtener importantes beneficios con sus negocios ilegales como la trata de seres humanos, el narcotráfico, el tráfico de armas y el blanqueo de capitales, siendo estas algunas de sus manifestaciones más graves cuyas consecuencias para la sociedad internacional suponen una perturbación de los derechos humanos y un riesgo a la seguridad. Esta afirmación de que la trata constituye una violación del derecho internacional de los derechos humanos resulta crucial, pues con ella se establece un

vínculo directo con las normas secundarias de responsabilidad, y porque empuja a los Estados hacia un nivel y un tipo de respuesta particulares. Las intervenciones jurídicas y normativas más amplias que tienen como fin erradicar la trata de personas reciben un impulso considerable si ese fenómeno, y no sólo sus elementos constitutivos, puede caracterizarse como contrario al Derecho internacional de los derechos humanos (Defensor del Pueblo. España, 2012).

De todas las modalidades del crimen organizado, el interés de esta investigación se centrará en la trata de seres humanos especialmente con fines de explotación sexual en el ámbito latinoamericano y europeo, con atención especial a las características del fenómeno, a los factores originarios y propiciatorios, a los flujos y redes y a los instrumentos para su erradicación, con el objetivo fundamental de conocer las particularidades en ambas regiones, pues no debemos obviar que:

la criminalidad como fenómeno social normalizado encuentra ventanas de oportunidad para estabilizarse, sofisticarse y expandirse. Debemos partir del hecho de que la criminalidad es un constructo social relativo, en cuanto su consideración como tal varía de forma significativa según el momento (tiempo) y el espacio (lugar) (Jaime-Jiménez y Castro Morall, 2010).

Para poder implementar medidas efectivas contra este fenómeno es necesario conocer cuáles son las causas, características, flujos y rutas, pues de lo contrario las estrategias e instrumentos implementados resultarán inapropiados para su detección y erradicación<sup>3</sup>.

La trata de seres humanos se encuentra en un proceso de expansión que se ha agudizado en los últimos años, por lo que se ha convertido en uno de los asuntos fundamentales presentes en la agenda internacional de Estados y Organizaciones. En septiembre de 2015, la comunidad internacional adoptó la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 donde se incluyeron objetivos y logros sobre el tráfico de personas (UNFPA, 2016). Los tratantes se benefician de la pobreza, la debilidad y la necesidad y es en esta situación de inestabilidad socioeconómica donde encuentran personas susceptibles de ser explotadas dentro y fuera de las fronteras de sus países; factores estructurales de vulnerabilidad de los que se aprovechan los traficantes para obtener grandes beneficios.

---

<sup>3</sup> Se sigue la definición establecida en el Protocolo de Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, firmado en Palermo en el año 2000.

En este sentido, los flujos del tráfico humano siguen el mismo patrón que los flujos migratorios ya sean económicos o por cualquier tipo de conflicto (UNODC, 2016), la gran diferencia es que el traslado no es un elemento necesario para la trata de personas, donde lo verdaderamente esencial es la explotación. A esto se une una creciente demanda tanto de mano de obra barata como de servicios sexuales, los vacíos legales en algunos Estados y, sobre todo, una falta de visión integral para neutralizar esta forma de criminalidad.

Sin duda, este fenómeno se caracteriza por afectar a todos los Estados, pues es un proceso que comienza con el reclutamiento de las personas en sus países de origen y acaba en el país de destino con su explotación, por esta razón, ha habido una evolución creciente en cuanto al número de Estados que han adoptado el Protocolo contra el Tráfico de Personas de Naciones Unidas, pasando de 33 en 2003 a 158 en 2016. Entre los años 2012-2014 se han detectado más de 500 tipos de flujos de trata, dentro de un mismo país, entre países vecinos e incluso entre diferentes continentes<sup>4</sup>. Evidentemente, la trata es un fenómeno transnacional pero no toda la trata implica, como ya se ha dicho, un movimiento internacional, un cruce de fronteras, pues también se produce una trata doméstica, en el que el proceso de captación, traslado y explotación se desarrolla en el interior de las fronteras del país de la víctima.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que 21 millones de personas son obligadas a realizar trabajos forzados (OIT, 2012), cuya explotación genera ganancias por unos 150.000 millones de dólares, de los cuales, la mayor parte, 99.000 millones de dólares, provienen de la explotación sexual (OIT, 2014).

Aunque podemos establecer como perfil fundamental de trata las mujeres, las niñas y los niños (80%) (Sevilla Bayón, 2013), en el marco

---

<sup>4</sup> Dada la complejidad por la propia naturaleza del fenómeno, la trata y sus perpetradores actúan en zonas grises, por tanto, las actividades ilegales que desarrollan no permiten obtener información y datos confiables y certeros, podría decirse que cuando se analiza el crimen organizado y sus actividades delictivas afrontamos un análisis *a ciegas*, por ello se debe tener sumo cuidado con las fuentes que se seleccionan para estudiarlo. Asimismo, en cuanto a las cifras, en el análisis se producen muchas dificultades para detectar si las variaciones responden a una expansión del delito de trata o a una mayor sensibilización de la problemática y por tanto mayor número de denuncias.

europeo, el informe de la Comisión Europea sobre trata establece que una de las tendencias más importantes en la actualidad es la explotación no solo de menores, sino también de discapacitados y de algunas etnias minoritarias. Los últimos datos registrados por la Unión Europea (2013-2014) sitúa en 15.846 el número de víctimas. Dada la complejidad de este fenómeno, no cabe duda de que en la actualidad este número se ha incrementado, pues se calcula que por cada víctima de trata identificada, existen más de 20 sin identificar. En este mismo orden de ideas, América Latina destaca por ser una región que ha dejado de ser el corredor de la trata con destino hacia el norte, para convertirse en región de origen, tránsito y destino de trata para la explotación sexual, lo que responde a una amplia demanda nacional, regional e internacional. En 2014, la trata para la explotación sexual generó 12 mil millones de beneficio en América Latina y el Caribe. Una de las características compartidas por los países de esta región es la inestabilidad y la inequidad que ha generado mayor vulnerabilidad en los niños y jóvenes. Aproximadamente, el 13% del volumen de trata de Europa son víctimas procedentes de América Latina. Así mismo, el patrón turístico de esta región ha evolucionado en los últimos años. Hoy se experimenta otro tipo de turismo diferente al tradicional, como el eco-turismo, lo que permite que zonas hasta ahora inexploradas en este sector se conviertan en destino turístico haciendo más patente las vulnerabilidades de grupos marginales cuyas necesidades provocan que sucumban a los ofrecimientos de dinero y commodities a cambio de sexo.

El turismo sexual en esta región ha provocado que un mayor número de mujeres y menores estén expuestos a las mafias y delincuentes sexuales. La tendencia actual indica que si bien hace veinte años se podía establecer un mapa de los lugares origen-tránsito-destino, esta distinción hoy ha quedado pretérita, pues en cualquier país puede darse una, dos o las tres situaciones a la vez (ECPAT, 2016). Este fenómeno tiene una dimensión planetaria, pues todos los Estados o regiones de una u otra manera están afectados. Ya en el año 2006, Naciones Unidas distinguía 127 países de origen de las personas víctimas de trata, 98 de tránsito y 137 de destino.

El negocio de la explotación sexual es uno de los negocios más lucrativos del crimen organizado, lucrativo no solo en el sentido estrictamente económico, sino también penal, pues si bien, la mayoría de los Estados del mundo tienen tipificado el delito del tráfico de personas, las condenas por este delito no superan a nivel mundial las 4.000. En este orden de ideas, el 40% de los Estados ha logrado al menos una condena al año por

estos actos delictivos, mientras que el 15% no ha logrado ninguna, lo que nos da un indicativo de los logros desiguales en la persecución de la trata y de todo lo que aún queda por hacer.

## **1. RASGOS Y FACTORES NECESARIOS Y PROPICIADORES DEL FENÓMENO DE LA TRATA**

En los últimos años las oportunidades que ofrecen los mercados laborales han favorecido el crecimiento económico, beneficio del que se han aprovechado patronales, trabajadores y Estados. Sin embargo, todavía millones de personas, se encuentran en situación de pobreza y discriminación por lo que acaban trabajando en condiciones de esclavitud o servidumbre, y especialmente aquellos grupos más vulnerables, que además son explotados sexualmente. En este sentido, la trata para la explotación sexual debe analizarse también desde una perspectiva de género, pues supone una forma de violencia contra la mujer, principal víctima de este fenómeno. Si bien no todos los actos contra la mujer tienen su raíz en el género, en el caso de la trata sí se cumplen los dos condicionantes básicos: en primer lugar, la mujer es víctima de trata, principalmente porque es mujer, siendo el objeto fundamental de la demanda y, en segundo lugar, es una cuestión de género porque lo sufre de forma desproporcionada. Sólo hay que comparar las cifras de trata para darse cuenta de que es un fenómeno mayoritariamente de implicación femenina por lo que tiene un alto componente de género. En esta lógica, son además las niñas las más vulnerables.

En la actualidad, hay aproximadamente unos 60 millones de niñas de 10 años, de los que cerca de 35 millones viven en países con elevados índices de desigualdad y el 89% de los niños de 10 años viven en las regiones menos desarrolladas del planeta. Esto significa que sus posibilidades de equidad respecto a los niños en edad similar se reducen considerablemente. Una niña en situación de pobreza cuando entra en la pubertad debe dedicar parte de su tiempo a las labores domésticas lo que le imposibilita ir a la escuela, abriéndose la brecha en la escolarización secundaria entre niños y niñas reduciéndose sus posibilidades en el mercado laboral cuando sean adultas, lo que las sitúa en una posición de mayor vulnerabilidad y exposición a las formas de explotación laboral y sexual.

Ante las constantes y elevadas cifras de grupos en situación de explotación sexual, se puede establecer que los instrumentos contra este

acto delictivo están muy lejos de conseguir su objetivo. Indicativo de que las estrategias internacionales de carácter punitivo no son eficaces, por lo que es necesario implementar otras medidas integrales que afronten este fenómeno desde su origen, para ello resulta fundamental establecer cuáles son los factores propiciadores y los rasgos necesarios que conlleva la trata.

Analizar los factores que propician la trata es complejo, pues no sólo están involucrados distintos actores, sino que se produce en distintos niveles.

Los factores no son coincidentes en los países de origen y destino de la trata, aunque esta brecha cada vez es más estrecha. Esta es la razón por la que hay que hacer una distinción, si bien no se descarta que la Unión Europea pueda ser origen de trata, si es cierto que fundamentalmente es destino de ésta, siendo los grupos vulnerables de América Latina y de otras regiones, un actor clave en el negocio del sexo. Asimismo, es clave comprender que no todos los factores tienen la misma relevancia analítica, puesto que podemos dividir entre aquellos que son necesarios y vitales para que la actividad criminal exista y aquellos que favorecen el desarrollo, expansión y profundización de la trata de personas. Desde este punto de vista, se señalarán las particularidades de cada una de las regiones y se combinarán aquellas que sean comunes.

El continente americano se caracteriza por ser una zona libre de conflictos de tipo tradicional, es decir, la probabilidad de una guerra entre dos o más Estados es improbable. Sin embargo, América Latina, es una de las regiones con mayores índices de violencia del mundo. Es habitada por menos del 9% de la población mundial pero registra el 33% de los homicidios, siguiéndole África con el 31%, Asia en tercera posición con el 28% de los homicidios y dejando holgadamente atrás a Europa y América del Norte que cuentan con el 5% y 3% respectivamente (Jaitman, 2015).

Entonces, cabe preguntarse a qué se debe esta peculiaridad. Uno de los factores con mayor fuerza explicativa es la presencia arraigada de «heterogéneos actores de naturaleza no estatal», que se desplazan transnacionalmente y ejercen la violencia de forma asimétrica (Bartolomé, 2009). La criminalidad organizada penetra las estructuras estatales y privadas, generando nuevas lógicas de relación y poder. Dreyfus señala que «el crimen organizado se manifiesta, desde la ilegalidad, como un fenómeno de interdependencia compleja, que de forma no militar moldea la

agenda de seguridad de Latinoamérica y también las relaciones internacionales» (Dreyfus, 2009).

La expresión tal vez más acabada del crimen organizado, en la región, es el mercado ilegal de drogas, fundamentalmente de cocaína. Las organizaciones dedicadas a su distribución y comercialización han propiciado el desarrollo de otras actividades delictivas, como el tráfico de armas, precursores químicos, lavado de activos, tráfico y trata de personas aumentando así sus niveles de rentabilidad, como de su poder de negociación de cara a las instituciones gubernamentales y otras organizaciones delictivas.

En este contexto, la trata de personas con fines de explotación sexual se ha desarrollado de manera tal que se ha convertido en una de las manifestaciones del crimen organizado más rentables de la región. Tal como ya hemos destacado, la trata es una problemática compleja y multifacética, donde varios son los factores que influyen en su composición y estructuración y que por tanto es fundamental evitar cualquier visión simplificadora a la hora de realizar un análisis de dicho fenómeno en la región latinoamericana, ya que cada realidad nacional tiene sus especificaciones particulares a nivel social, económico, cultural y político. Teniendo en cuenta esta interpretación, y entendiendo además que América Latina cuenta con países que participan del mercado de trata de personas como lugares de origen, pero también como tránsito y destino y que a su vez se desarrolla en toda su extensión tanto la trata internacional como doméstica, se pretende establecer patrones o tendencias del fenómeno que permitan en última instancia aportar elementos para la formulación de políticas de cooperación regionales e interregionales, atendiendo a las particularidades nacionales.

Respecto a la Unión Europea, la trata de personas es una realidad compleja, pues por su situación geográfica y sus características económicas es una región principalmente de destino de miles de personas traficadas con el objetivo fundamental de la explotación sexual. Pero incluso en el interior de sus fronteras se encuentran países que tradicionalmente han sido origen de trata, como Rumanía (20 de cada 100), Bulgaria (10 de cada 100), Polonia o Hungría, todos ellos en el Este de la Unión y fronteras exteriores y, también hay que mencionar a Países Bajos. A pesar de los grandes esfuerzos a nivel represivo y legislativo, todavía esta actividad ilegal sigue

generando grandes recursos económicos que incitan a los grupos criminales a continuar con su práctica.

La naturaleza multidimensional, la complejidad que implica y la cada vez mayor sofisticación son características propias de la trata. En este sentido, el negocio de la trata opera según las fuerzas del mercado, oferta y demanda. La demanda se sitúa en países con economías desarrolladas, como la Unión Europea o Estados Unidos, por poner algunos ejemplos, aunque esto no invalida que también algunos países con economías más débiles sean destino de trata. En este sentido, la Unión Europea es destino de miles de mujeres cuyo destino es la explotación sexual. Entre 2013 y 2014 se registraron en la Unión 15.846 víctimas de trata, de éstas dos terceras partes lo fueron con propósitos de explotación sexual y el 95% de estas víctimas fueron mujeres (European Commission, 2016).

Lejos de lo que pueda parecer, el 65% de las víctimas de trata registradas en el interior de la Unión Europea, son de países miembros, mientras que el 35% restante corresponden a ciudadanos de Albania, China (2%), Marruecos, Nigeria (4%) y Vietnam. Desde América del Sur, destaca la procedencia de ciudadanos brasileños que alcanza el 2% de las víctimas.

Ante la situación reflejada en estas dos regiones es necesario analizar cuáles son los factores necesarios y cuáles los propiciatorios para que se produzca el negocio de la trata.

### ***1.1. Factores necesarios***

Comprender aquellos elementos del fenómeno de la trata que son trascendentes para su desarrollo es una tarea fundamental para dar respuesta al por qué de la alta rentabilidad que supone la trata de personas para las organizaciones criminales. Se puede considerar que los factores necesarios se dan en todas las regiones aunque con mínimas particularidades que se irán indicando oportunamente.

En este sentido, hay que señalar, en primer lugar, como factor necesario el desarrollo económico, pero no obligatoriamente entre regiones, sino entre países de una misma región. Son las desigualdades las que alimentan la aspiración a una vida mejor, generando vulnerabilidades en los más débiles. De ello se aprovechan los grupos de crimen que obtienen beneficio de las

leyes del mercado, oferta y demanda, y del carácter prohibido que tiene la actividad, lo que alienta un negocio ilegal a costa de la explotación de otros:

...En la medida en que existan bienes y servicios demandables por el público y que, sin embargo, permanezcan prohibidos o sean declarados ilegales, siempre existirán los incentivos, las oportunidades y las condiciones para que prosperen modalidades de criminalidad (Tokatlian, 2000).

De esta forma, la trata con fines de explotación sexual supone un negocio en el que se mercantiliza a las víctimas, pues los delincuentes buscan las mayores ganancias, reduciendo los costos, pero a diferencia de otros negocios legales, utilizan la violencia, cosificando a la víctima.

El trasfondo de esta cuestión viene dado por la particular cultura de mercado que se ha instaurado en las modernas sociedades capitalistas. La oferta y la demanda regulan las relaciones entre los individuos y entre los Estados. De acuerdo con Quintanilla, con la trata «el ser humano es convertido en mercancía y las leyes de oferta y demanda funcionan igual que para cualquier producto, bien o servicio que se encuentra en el mercado» (Quintanilla, 1997). Por tanto, junto a la capacidad de adquirir bienes y servicios se encuentra la demanda de lo prohibido. Demanda que mayoritariamente está constituida por población masculina y que está representada por una población radicada en países con economías más desarrolladas que las de los Estados o regiones origen de trata. En este sentido, el tipo de economía de un país no es un factor determinante, sí lo es en cambio la capacidad adquisitiva de los individuos. Esto determina que haya países con economías menos desarrolladas que son destino de trata, pues a ellos acuden individuos dispuestos a pagar por sexo.

En las sociedades de consumo, el sexo se convierte en un consumible más, por lo que supone un negocio altamente lucrativo. Es evidente que las posibilidades de grandes ganancias permite un crecimiento desmesurado de la industria del sexo y por tanto, la necesidad de un mayor número de personas explotadas. En consecuencia, Naciones Unidas señala que el ciclo de rotación de una mujer explotada sexualmente es de dos años de media, lo que significa que es preciso reclutar todos los años al menos unas 70.000 mujeres para reemplazar a las que «dejan el mercado» (UNODC, 2010), lo que nos da un indicativo de la importancia de este negocio y sobre todo, de la descapitalización humana que se produce con la explotación de estas víctimas, pues las consecuencias para su salud física y mental pueden ser irreversibles.

Es el turismo del sexo una de las industrias más rentables, pues juega un papel fundamental en la generación de ingresos y divisas para los Estados. La OIT calcula que el movimiento de pasajeros ascenderá a 1.560 millones en el año 2020, esto unido a las desigualdades y a una falta de valores éticos y morales crean el ambiente propicio para el desarrollo del negocio ilegal de trata. «En este mercado, los seres humanos no tienen ningún valor y representan tan sólo un objeto de regateo relativo a su edad y condición. Cuanto más baja es la edad de la víctima, tanto más alta es la demanda y más alto su valor de mercado» (O Briain, 2008). Si bien pudiera parecer que el turismo sexual es utilizado principalmente por pedófilos de edad mayor, el perfil del abusador ha cambiado en los últimos años, un 90 por ciento son hombres y los homosexuales representan un 25%. La edad promedio es de 27 y la mayoría tiene entre 20 y 40 años de edad. Todas las clases sociales están representadas en el perfil del abusador sexual de menores (O Briain, 2008).

Es evidente que tras la alta rentabilidad económica de la trata subyace la situación de las víctimas. Según el Global Slavery Index de 2016, en el territorio americano hay más de 2 millones de personas en situación de esclavitud. Haití ocupa el primer lugar del ranking con una estimación de casi el 10% de su población en condiciones de explotación sexual o laboral. En el otro extremo se encuentra EE.UU y Canadá, con el 0,018% de personas en alguna condición de explotación. En América del Norte, Central y el Caribe, prevalecen los casos de trabajo forzado en el sector agrario y la industria de la construcción afectando particularmente a hombres y mujeres mayores de edad. Mientras que en América del Sur se destaca el comercio sexual de mujeres, niñas/os y LGBT (Foundation, 2016). Como afirma la Organización Internacional para las Migraciones, «la demanda de mano de obra barata, de servicios sexuales y de ciertas actividades delictivas son las causas originarias de la trata de personas» (OIM L. T., S/F). Por tanto, lo sustancial es la demanda y la posterior estructuración de un mercado ilegal específico que capta las necesidades de ese universo y pone a disposición los bienes y servicios pretendidos, en este caso, servicios sexuales y personas.

La alta demanda de personas con fines de explotación sexual termina impactando en el rédito económico que esta actividad criminal supone para las organizaciones criminales. Es por ello, que a nivel mundial la trata está dentro de las tres primeras actividades que más beneficios económicos genera a las organizaciones del crimen organizado. Para algunas fuentes, la

trata de seres humanos, a partir de 2011, se convirtió en el principal delito transnacional, con una ganancia aproximada de 42 mil millones de dólares anuales, seguido por el tráfico de drogas y armas, respectivamente (Primerísima, 2010). Para otros, constituye el segundo mayor negocio de la actividad criminal organizada, tras el tráfico de drogas (Williams, 2009, p. 458). Otras fuentes, estiman que este delito es el tercer negocio ilícito con más beneficios, después del narcotráfico y el tráfico de armas (Europea, Comisión Unión, 2010). Según datos recopilados por la Iniciativa Global contra la Trata de Personas, de las ganancias globales que se mueven en el mercado ilícito de la trata de personas, 1.3 billones de dólares que equivalen al 4.1% son generados en América Latina (UNODC, S/F). El 49% se genera en países industrializados caracterizados por ser los principales destinos de las víctimas que provienen de Latinoamérica (UNODC, S/F).

Además de estos factores, hay que indicar que también existe un componente sociocultural fundamental para la trata. Si bien ya hemos referido el componente de género que implica la trata, hay que añadir que el valor del bien comercializado depende también de los códigos sociales y de la importancia que una sociedad le dé a los objetos que compra. En este sentido, la compra de un objeto determina la posición de desventaja de quien no puede adquirirlas y de prestigio del que sí puede comprarlas. En el caso de la trata, esa relación de poder queda reflejada por la superioridad del comprador y el sometimiento del que es vendido. A esto hay que unirle la cultura machista patriarcal que se vive en algunas regiones del mundo, en el que la mujer sufre la opresión del hombre simplemente por ser mujer en base a una jerarquización de subordinación, privándoles desde edad temprana de sus derechos básicos. Como afirman Sain y R. Games, «la propia lógica del crimen organizado basada sobre la existencia de mercados ilegales debe pensarse junto con el ethos del grupo social que se esté analizando» (Sain, 2015, pp. 18-19).

Junto a estos factores hay que señalar un factor que si bien se da también en regiones desarrolladas, como la Unión Europea, es más persistente en América Latina, pues llega a alcanzar un carácter estructural: la corrupción. La corrupción<sup>5</sup> puede ser entendida como uno de los factores distintivos de la criminalidad organizada. Asimismo, se configura como un eje transversal a todas las manifestaciones del crimen organizado y en Latinoamérica es determinante en la configuración misma del fenómeno que se analiza.

---

<sup>5</sup> Definida de manera amplia como el abuso del poder público para el beneficio privado (Buscaglia and Van Dijk, 2003).

Carlos Resa Nestares (2009) al explicar cuáles son las diferencias entre crimen organizado y otros grupos criminales, afirma que «lo que es específico del crimen organizado es su capacidad para protegerse de manera eficaz frente a quienes reten su capacidad de acción, ya sea desde grupos criminales rivales o desde el Estado. Esta protección se obtiene, por una parte, a través de la utilización de la violencia o la amenaza creíble de usarla, la intimidación, y, por otra, por la corrupción de funcionarios públicos» (Resta Nestares, 2009). Este es el núcleo principal que diferencia una organización de otra.

En el informe *The Globalization of Crime*, la corrupción supone un punto destacable entre los principales factores que favorecen el desarrollo de la actividad delictiva:

corruption, coercion and white collar collaborators (in the private and public sectors) lower risk to international mafias while the effective logistics they provide increases mafia profits. This model has made transnational crime one of the world's most sophisticated and profitable businesses (UNODC, *The globalization of Crime*, 2010).

Se termina generando una lógica destructiva, ya que el crimen necesita de la corrupción, la cual debilita al Estado socavando así la gobernabilidad. Estas consecuencias terminan siendo más nocivas para aquellos países que ya tienen un Estado y una democracia débil. Como afirma Dreyfus:

El crimen organizado es considerado una amenaza nueva que ocupa un envase con rajaduras estructurales muy viejas: los Estados Nación latinoamericanos. El crimen organizado no dejará de ser una amenaza mientras el Estado no se organice y estructure mejor para contenerlo (Dreyfus, 2009, pp. 176).

En América Latina, la inclusión de este factor como elemento necesario para que la criminalidad organizada se arraigue en las sociedades de la región es clave y más aún cuando lo asociamos a rasgos socio-culturales que podríamos caracterizar como permeables a prácticas ilegales y de baja capacidad por parte de los Estados para hacer cumplir la ley. De acuerdo con Sain y R. Games es el mismo Estado, que a través de los agentes que deben hacer cumplir la ley, regula el delito y permite que la actividad ilegal se desarrolle (Sain, 2015). Los funcionarios públicos terminan siendo parte del crimen organizado, pues acaban prestando protección a los prostíbulos

donde las personas eran explotadas sexualmente o incluso se convierten en sus regentadores.

### ***1.2. Factores propiciadores***

Múltiples son los factores que inciden en el desarrollo y configuración actual del crimen organizado y particularmente de la trata de personas. Pero solo uno de ellos lo ha moldeado y afectado de tal manera que ha provocado una nueva estructuración. Este factor está relacionado con el proceso de globalización y la sofisticación que brinda el uso de las nuevas tecnologías, lo que provoca una diversificación del crimen. La OIM (OIM C. I., 2006) destaca que el aumento en el número de casos de trata así como también su expansión a áreas que anteriormente no parecían afectadas responde a factores, como la globalización, que ha facilitado el acceso a la información y las comunicaciones. Internet ha revolucionado la forma en la que nos comunicamos. Las nuevas tecnologías son una herramienta fundamental en la fase de captación. Los delincuentes puede lanzar mensajes muy atractivos a las víctimas con un mínimo riesgo de ser detectados, por lo que «se reducen los gastos y aumentan los beneficios del grupo delictivo puesto que ya no es necesario dedicar tantos recursos al reclutamiento de la víctima» (Requena y Giménez-Salinas, 2012). En este sentido, los grupos delictivos cuentan con personas especializadas en el manejo de las tecnologías y conocen perfectamente el mercado laboral para ofrecer a la víctima una posibilidad de trabajo más creíble –siendo este el engaño más utilizado-, de esta forma la sospecha es menor. Si bien el proceso globalizador<sup>6</sup> ha tenido consecuencias positivas para la sociedad internacional, como la mejora en los servicios de telecomunicaciones, el desarrollo de nuevas tecnologías, el aumento del volumen del comercio internacional, el intercambio fluido de bienes y personas entre las diversas fronteras, entre otros, también ha tenido consecuencias negativas. El que compete claramente a este estudio es la transformación de la criminalidad

---

<sup>6</sup> Entendido de forma amplia como «La integración internacional creciente de los mercados de bienes, servicios y capital. Impulsan esta globalización la tendencia generalizada hacia la liberalización del comercio y los mercados de capitales, la creciente internacionalización de las estrategias empresariales de producción, todo esto sustentado en un importante avance tecnológico» (Bartolomé, 2004). Además es «un proceso (o un conjunto de procesos) que encarna una transformación en la organización espacial de las relaciones sociales ... generando flujos transcontinentales o interregionales y redes de actividad, interacción y ejercicio del poder» (Serrano, 2005)

que ha pasado de estar circunscrita a las fronteras de un país a expandir sus actividades delictivas de una manera espectacular, aumentando sus beneficios, así como también el número de víctimas. En los albores del siglo XXI la sociedad se enfrenta a un crimen organizado de características transnacionales, con un nivel de sofisticación no alcanzado en ningún periodo anterior.

Son muchos los expertos que han relacionado la globalización con el alcance mundial y el crecimiento del crimen organizado transnacional. Según Serrano, «la globalización ha sido crucial para reconfigurar el CO dentro de un contexto nuevo y claramente transnacional» (Serrano, 2005), considerando que «la globalización junto con las reformas económicas de mercado, han desempeñado un papel causativo en la globalización del crimen». De manera similar, Franko Aas (AAS, 2007), en su libro *Globalization and Crime*, al analizar los flujos ilícitos y la economía criminal global examina cómo la globalización económica es un proceso paradójico que fomenta nuevas oportunidades para las actividades criminales y cómo la ingobernabilidad de las grandes corporaciones e instituciones financieras son fuente de solvencia para la delincuencia organizada transnacional. Además, «the globalization of illicit flows and activities is the mirror image of a dark side of the global mobility of capital, people and information».

En la misma línea, Escribano considera que «el fenómeno globalizador ha servido de caldo de cultivo para la proliferación de las actividades criminales lucrativas «(...) ha favorecido el auge y consolidación de las actividades de la Delincuencia Organizada, convirtiéndose en transnacional, y superando el terreno clásico de actuación de las redes criminales como era el territorio interno de los Estados» (Escribano Úbeda-Portugués, 2009). Naím (2005) va un poco más allá y afirma que lo que impulsa el auge económico y político de las redes criminales es lo mismo que motoriza a la globalización. Esta última, según el analista, ha propiciado un mundo interconectado y ha generado nuevos y lucrativos escenarios para los criminales. En sus propias palabras «el éxito actual del comercio ilícito es, en gran medida, el resultado de unas políticas deliberadas, orientadas a la integración global y unas economías y sociedades abiertas» (Naím, 2005).

América Latina no estuvo, ni está exenta de sufrir estos efectos. La doble cara del proceso globalizador también afecta a Latinoamérica. Por un lado, la confluencia del avance tecnológico, con el aumento en las relaciones

comerciales y financieras y su integración internacional, además de la transformación en la organización espacial de las relaciones sociales y, por otro lado, el aprovechamiento por parte de las organizaciones criminales de los avances tecnológicos y de la liberación de los mercados financieros para blanquear las ingentes ganancias obtenidas de sus ilícitos, debilitando así a las instituciones del Estado.

La inclusión de América Latina en la economía internacional, proceso particularmente intenso una vez finalizada la Guerra Fría, se dio generalmente a través de medidas económicas y políticas poco consensuadas y con un alto costo social. Bajo el dominio del paradigma del «Consenso de Washington»<sup>7</sup> se implementaron a lo largo y ancho de Latinoamérica políticas de mercado de corte neoliberal, tendientes a la liberalización de los mercados de bienes, servicios y financieros; la flexibilización del mercado de trabajo; la privatización de entidades públicas, que se las consideraba más un gasto que una inversión y, por último, políticas tendientes a reducir en papel del Estado en todos sus ámbitos de acción. Este contexto inmerso en la dinámica de la globalización ha preparado el terreno para la penetración y expansión del crimen organizado transnacional. Como afirma Bagley:

los cientos de millones de pobres o desempleados implican un caldo de cultivo en el cual la criminalidad de toda clase puede incubarse y multiplicarse; y lo consigue...los Estados débiles han demostrado su incapacidad para satisfacer adecuadamente las necesidades urgentes de esos segmentos «marginados» de sus poblaciones y (...) también, han sido menos capaces de frenar el incremento o de impedir la difusión del experto crimen transnacional organizado de mayor sofisticación y tecnología (Bagley, 2008):

---

<sup>7</sup> Se entiende por «Consenso de Washington» al conjunto de políticas económicas diseñadas, en los años noventa, por una serie de organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, los cuales tienen sus sedes centrales en Washington, DC, Estados Unidos. Estas políticas eran «recetas» económicas que tenían por finalidad impulsar el crecimiento económico en Latinoamérica. Véase Williamson, J. (2004): «A short history of the Washington Consensus», *Fundación CIDOB*, [En línea], 2004, <<http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>>, y Casilda Béjar, R. (2004): América Latina y el Consenso de Washington», *Boletín Económico de ICE*, [En línea], n° 2803, abril/mayo 2004, <[http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE\\_2803\\_19-38\\_\\_4F750124143128257278CDB775B3F4F9.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_2803_19-38__4F750124143128257278CDB775B3F4F9.pdf)>

El crimen organizado y especialmente el problema del narcotráfico han tomado dimensiones tan importantes en la región al punto tal de estar afectando gravemente los valores democráticos en aquellos países más perjudicados por este fenómeno de carácter global. Rojas Aravena también confirma esta situación:

crimen organizado desafía el desarrollo y la gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe...ello dificulta la vigencia del Estado de Derecho, impide un efectivo imperio de la Ley, afecta gravemente la economía y la seguridad de las empresas privadas, y erosiona los sistemas políticos y las instituciones democráticas en todos los países de la región (Rojas Aravena, 2008).

Las sociedades latinoamericanas se enfrentan a amenazas generadas por grupos de actores no estatales, que despliegan sus acciones en distintos países, y que por su gran capacidad de generar dinero, tienen en sus manos la posibilidad de corromper al Estado y debilitar las instituciones públicas encargadas de combatirlos.

La globalización está conectada a la trata de personas a través de los movimientos migratorios internacionales, porque una de sus consecuencias es la internalización de la mano de obra. Como afirma Pérez Alonso, «el tráfico ilegal de personas hay que enmarcarlo, por tanto, en el contexto de la globalización mundial para conocer y hacer frente a los efectos que la globalización produce en este fenómeno» (Pérez Alonso, 2008, p. 53). Las organizaciones criminales han encontrado en esta gran masa de migrantes que buscan nuevos horizontes un negocio del cual beneficiarse.

Las políticas migratorias bien diseñadas se convierten así en una cuestión fundamental para hacer frente a la posibilidad de que los migrantes se conviertan en víctimas de trata de seres humanos. Cuando se aplican políticas que sólo penalizan y criminalizan al migrante termina por suceder lo que expresa la OIT «la trata de seres humanos es una respuesta oportunista a las tensiones entre la necesidad económica de emigrar y las restricciones de orden político que se oponen a ello» (OIT, 2005). Seguramente serían más beneficiosas o útiles aquellas políticas destinadas a la cooperación al desarrollo en los países de origen de los migrantes que las políticas restrictivas de inmigrantes, ya que se debe tomar en consideración que emigran ante la falta de expectativas en sus propios países. Los casos de Colombia y México son representativos de la conexión dada entre migraciones y trata de personas, en el primer caso por los desplazamientos

forzados por el conflicto armado entre las FARC y el Estado Nacional y en el segundo, por los efectos de la «Guerra contra las Drogas» llevada a cabo por el Estado mexicano y las fuerzas militares.

Los procesos de integración regional, el más acabado hasta el momento es la Unión Europea, u otros en proceso como el MERCOSUR, junto con «la globalización, la transnacionalización, características propias del mundo actual, han provocado una mayor porosidad de las fronteras» (Anguita Olmedo, 2007). Esta porosidad se convierte en un elemento fundamental del crimen organizado, pues la imposibilidad de vigilar todos los pasos fronterizos, por ejemplo, de la Unión Europea, tras la adopción del espacio Schengen, les brinda la posibilidad de establecer rutas de tráfico de ilícitos, principalmente de drogas y migrantes. Estos grupos criminales se aprovechan de las necesidades y vulnerabilidades de los inmigrantes y ahora también de los refugiados que huyen de Siria o Afganistán. Desde que se inició la crisis de Siria, han desaparecido en Europa alrededor de 10.000 menores (EUROPOL, 2016) que bien viajaban solos o han sido separados de sus familias, muchos de ellos han caído en manos de redes de crimen organizado, lo que supone un indicativo de las capacidades de estos grupos y de las incapacidades de los Estados.

## **2. REDES Y FLUJOS DE LA TRATA**

Aunque a priori pueda establecerse que la trata tiene un alto componente transfronterizo, esta condición es cambiante y cada vez es más frecuente encontrar personas traficadas dentro de su propio país o región. Naciones Unidas afirma que:

traffickers and their victims often come from the same place, speak the same language or have the same ethnic background. Such commonalities help traffickers generate trust to carry out the trafficking crime. (...) Traffickers in destination countries are either citizens of these countries or have the same citizenship as the victim(s) they trafficked (UNODC, 2016).

Las cifras de Naciones Unidas son abrumadoras, de las personas traficadas, 20,9 millones de víctimas, un 51% son mujeres, 21% son hombres, 20% son niñas y un 8% son niños, mientras que la procedencia de las víctimas corresponde a países con economías desarrolladas, Norteamérica (Estados Unidos y Canadá) y Europa Occidental (7%); Sudamérica y Caribe (9%); África (18%); Oriente Próximo (3%), del resto de Europa (7%) y, por último, Asia y Pacífico (56%) (Parlamento Europeo, 2016).

Este mismo informe establece más de 500 flujos detectados de tráfico entre 2012 y 2014, siendo un indicativo de la dimensión del fenómeno. Los principales flujos de trata cuyo origen es Asia-Pacífico tienen como destino Oriente Medio, Europa Oriental, Central y Occidental y Estados Unidos. La región del sudeste asiático tiene como destino principal Asia-Pacífico y Oriente Medio; la región subsahariana tiene como destino Oriente Medio y el Sur de Europa; Europa central y oriental tiene su principal flujo hacia Europa occidental, mientras que los flujos de sur América tienen como principal destino América central y Caribe y de aquí hacia el Norte, principalmente Estados Unidos, y hacia Europa occidental (UNODC, 2016).

Según el Informe 2016 sobre Trata de Personas del Departamento de Estado de Estados Unidos (Departamento de Estado, EE.UU., 2016), los países de mayor preponderancia en la región latinoamericana, como México, Colombia, Brasil, Chile, Perú, Paraguay y Argentina son lugares de origen, tránsito y destino para fines de explotación sexual y laboral.

La cada vez mayor sofisticación y complejidad que ha asumido el fenómeno de trata en Latinoamérica confirma la tendencia mundial y actual de que todos los Estados son afectados de una u otra manera por el delito de trata. Como afirma Arunkumar, «este fenómeno ocurre a doble escala: «nacional e internacional; los países de origen, tránsito y destino se encuentran entrelazados y traslapados, dado que un mismo país puede exportar mujeres, así como brindar refugio temporal a migrantes en tránsito o servir como punto de destino para otros» (Arunkumar, 2009). Sendos casos particulares como el boliviano son la excepción a la regla, pues está caracterizado como país de origen, donde las personas captadas tienen como principal destino países limítrofes, principalmente Argentina y Brasil.

Si bien, como se ha comentado en párrafos anteriores, la posibilidad de obtener información fiable y actualizada relativa al fenómeno analizado es una tarea compleja, se puede estimar que los flujos relacionados con la trata con fines de explotación son intra-regionales, fundamentalmente desde el Caribe hacia el Cono-Sur, no obstante, el principal mercado para las mujeres y adolescentes de la región es Europa, destacando aquí, la articulación cada vez más frecuente entre grupos locales y organizaciones criminales europeas (Dreyfus, 2009).

Khatchik Derghougassian, al analizar las transacciones ilícitas en Paraguay, Argentina, Uruguay y Chile, particularmente al hacer hincapié en la trata con fines de explotación sexual, destaca la existencia de trata tanto de tipo interna como internacional, como así también la existencia de fronteras permeables que permiten el libre paso tanto de las organizaciones criminales como de las víctimas de este delito (Derghougassian, 2009). Asimismo, otro punto a resaltar de su trabajo son las principales rutas utilizadas: de Argentina hacia España; de Uruguay hacia Italia y España; de Chile a Japón y España y por último de Paraguay a España y Argentina. Como podemos observar el ingreso a Europa está marcado por el paso a través del territorio español, conectado con América Latina por lazos históricos y culturales.

Otro de los patrones más complejos y tal vez más preocupantes es la explotación sexual de niños/as en toda la región (Foundation, 2016). Un hecho agravante es que la problemática del matrimonio infantil no ha decrecido en la región, sino que ha mantenido los mismos niveles (UNICEF, 2013), demostrando así la vulnerabilidad a la que se encuentra expuesta la población latinoamericana más joven.

Por el contrario, la Unión Europea es una región principalmente de destino de personas traficadas, especialmente para la explotación sexual. Naciones Unidas señala que entre los años 2012-2014 las víctimas detectadas en la Europa occidental y sur lo fueron de 137 nacionalidades diferentes. Igualmente, un Informe de Eurostat, indica que a pesar de registrarse datos sobre casos de trata procedente de muy distintos orígenes, el 61% de las víctimas identificadas procedía de países miembros (EUROSTAT, 2013), lo que pone en evidencia que la mayor parte de la trata europea procede de dentro de sus propias fronteras, reflejo de las desigualdades económicas. Entre 2012 y 2014, se registraron en la Unión Europea 15.846 víctimas, de las cuales la mayoría procedía de Rumanía (40%), Bulgaria (18%), Hungría (11%); Países Bajos y Polonia, mientras que la trata transfronteriza procedía de Nigeria, Brasil, China, Vietnam y Rusia, principalmente y de ellas, el 76% eran mujeres y el 21% menores (16% niñas y 5% niños) (European Commission, 2016).

Entre los países europeos que más destacan por sus cifras de trata, están Países Bajos (con un 7,9 por cada 100.000 habitantes), Bulgaria (7,7) y Rumanía (5,4). Por el contrario, los que menores cifras de trata tienen son Portugal (0,1 por cada 100.000 habitantes), Croacia (0,2) y Eslovaquia y

Lituania (0,6). España se encuentra en posiciones por debajo de la media europea con un 6,5% del total y con 1,4 por cada 100.000 habitantes, cifra que ha experimentado un considerable descenso en el periodo 2012-2014 respecto al periodo anterior (2010-2012).

Desde el 2015, Europa ha experimentado la llegada de miles de desplazados, alcanzando sus fronteras más de un millón de personas que huyen de sus países ante los conflictos bélicos. Esta no es la primera vez que se producen hechos similares, lo verdaderamente novedoso en la implicación de grupos de crimen organizado que se aprovechan de las vulnerabilidades de los migrantes. Son las dificultades que se encuentran en las fronteras exteriores las que obligan a muchos de ellos a contratar a grupos de delincuencia organizada para cruzar al otro lado, lo que los convierte en inmigrantes ilegales perdiendo toda posibilidad de recibir el estatus de refugiado. Esta crisis ha puesto de manifiesto las debilidades de la Unión Europea, pues la disparidad de las políticas que se han implementado ha socavado la confianza que se alcanzó con el convenio Schengen. Desde los años 90, la Unión Europea intenta crear un Sistema Europeo Común de Asilo con el objetivo de lograr que se unifiquen los procedimientos. Un paso en esa dirección fue la aprobación de la Regulación de Dublín (1997, modificada en 2003)<sup>8</sup>, sin embargo, este difícil escenario ha supuesto una quiebra del sistema (González Enríquez, 2015).

Europol estima que más de 10.000 menores se encuentran desaparecidos en Europa, además, se calcula que en Alemania y Suecia hay más de 90.000 niños no acompañados que corren un serio peligro de caer víctimas de abusos y violencia (UNICEF, 2016).

Si bien tradicionalmente la entrada en Europa se hacía por las rutas del Mediterráneo occidental y central, cruzando Marruecos o Libia, con la crisis siria ha cobrado relevancia la ruta de los Balcanes, siendo una de las más peligrosas pues «los migrantes se enfrentan a detenciones arbitrarias, malos tratos por parte de las fuerzas de seguridad, abusos y explotación por parte de los contrabandistas» (Amnistía Internacional, 2016). Esta ruta atraviesa Turquía, Macedonia, Serbia y/o Croacia con el objetivo de alcanzar

---

<sup>8</sup> Esta regulación establece que el Estado de la UE responsable de atender una solicitud de asilo es ése al que el solicitante llegó en primer lugar a suelo de la UE. Si su solicitud se deniega en ese Estado, el solicitante no puede presentarla de nuevo en otro Estado de la UE.

Hungría y otros países de Europa occidental. Las mafias, principalmente turcas juegan un papel fundamental en estos traslados, aprovechándose de las debilidades de los migrantes, que acaban contrayendo grandes deudas que tienen que pagar, cayendo de esta forma en la esclavitud laboral o sexual. La considerable inestabilidad de los flujos migratorios explica la naturaleza de este negocio. Es un hecho que «smuggling networks active in the area consist of a system of flexible and independent –and largely family based- organizations that enter into partnerships with one another for short periods» (ACHILLI, 2016).

### **3. INICIATIVAS E INSTRUMENTOS DE LUCHA CONTRA EL FENÓMENO DE LA TRATA**

Aunque muchos han sido los antecedentes jurídicos que a nivel internacional se han adoptado para la erradicación de la trata, el referente fundamental por las implicaciones que tuvo es, sin duda, el Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada adoptada en Palermo en el año 2000. Esta Convención supuso una conciencia común para afrontar un fenómeno ilegal sin fronteras, donde «la comunidad internacional demostró la voluntad política de abordar un problema mundial con una reacción mundial. Si la delincuencia atraviesa las fronteras, lo mismo ha de hacer la acción de la ley» (Naciones Unidas, 2000). Este instrumento internacional será el punto de partida de la lucha contra el crimen organizado, pues, por primera vez, se consensua una definición, no sólo de lo que es una organización criminal, sino de lo que implicaba el fenómeno de la trata.

El Protocolo se basa en tres pilares, en la prevención y el combate de la trata de personas; en la protección y asistencia de las víctimas y en la cooperación entre los Estados. Uno de los mayores compromisos que asumen los países al firmar y ratificar el Protocolo de Palermo es la adecuación de su orden jurídico nacional según las mencionadas bases, lo que implicó que más del 90% de los países tipificaran la trata como delito. Un punto no menor es el hecho de que las modificaciones en la normativa nacional fueron acompañadas de planes y acciones educativas y sociales con el fin de lograr un mayor impacto en la lucha contra este fenómeno.

Tanto la Convención como el Protocolo destacan por ser la piedra fundamental en la construcción de un sistema jurídico consensuado a nivel mundial contra la trata, de esta forma los Estados pueden actuar «dando prioridad a un enfoque de protección y promoción de los derechos humanos de las víctimas frente a otros objetivos» (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Gobierno de España, 2015). El fenómeno de la trata se convierte, por tanto, en un problema de seguridad nacional e internacional que requiere respuestas concertadas.

Siguiendo esta misma línea, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en el año 2010 el Plan de Acción Mundial de Naciones Unidas para combatir la trata de personas (Resolución 64/293) que señalaba la necesidad de una actuación común para promover la ratificación universal de la Convención de Palermo, para ayudar a los Estados miembros a reforzar sus compromisos de prevenir la trata, que promueva respuestas coordinadas y basadas en la defensa de los derechos humanos y promueva la implicación de todos los sectores de la sociedad. Tras este instrumento, otros muchos han ido reforzando los objetivos de Palermo en el seno de Naciones Unidas.

Otro hito fundamental lo representa el Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos del Consejo de Europa, aprobado en Varsovia (Consejo de Europa, 2005). A pesar de las reticencias mostradas por algunos Estados, incluso por la propia Unión Europea, no cabe duda de que es uno de los instrumentos que consagran normativamente la protección de las víctimas de trata. Es «la confirmación de que la tutela de los derechos de ésta, esto es, la asunción del paradigma victimocéntrico, no resulta incompatible con la persecución» (Villacampa Estiarte, 2011). Si bien incorpora la definición de trata de Palermo, supone un valor añadido a los demás instrumentos, pues, contempla la protección de la víctima desde una estrategia integral y multidisciplinar. «El objetivo del Convenio es la lucha contra la trata de seres humanos en sentido amplio, al perseguir el delito y establecer la protección de sus víctimas en todos los supuestos en que se produzca la acción descrita» (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Gobierno de España, 2015).

En el ámbito Interamericano, la Organización de Estados Americanos (OEA) a través de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, prohibió la esclavitud, la trata de esclavos y trata de mujeres en todas sus formas y por medio de la Convención Interamericana para Prevenir,

Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará, 1994) ha reconocido el derecho de la mujer a vivir libre de todo tipo de violencia.

En la Declaración de Seguridad de la OEA del año 2003, en su artículo II Valores Compartidos y Enfoques comunes, inciso 4. M, se establece cuáles son las nuevas amenazas y desafíos que los Estados americanos deben enfrentar y entre ellos se encuentran el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; la pobreza extrema y la exclusión social; la trata de personas y el cibercrimen, entre otros. En consonancia con dicha Declaración, en octubre de 2006, el Consejo Permanente de la OEA establece un Plan de Acción Hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional. Este tiene por objetivo principal promover la aplicación de la Convención de Palermo y sus Protocolos. En 2014, la OEA aprobó el II Plan de Trabajo para combatir la trata de personas en el Hemisferio Occidental (2015-2018) y la Declaración Interamericana para Enfrentar la Trata de Personas.

En conformidad con este impulso de la organización panamericana, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ha ido avanzando en cuestiones relativas a la seguridad regional, los derechos humanos y la trata de personas. En junio de 2005, el Consejo del Mercado Común del MERCOSUR decidió crear el REMPM (Reunión Especializada de Ministerios Públicos del MERCOSUR), con la finalidad de que los Ministerios Públicos de los países miembros cooperen en la lucha contra la criminalidad organizada, mejoren los mecanismos de persecución penal y colaboren en las áreas de su competencia. Entre los delitos que son de su interés se encuentra la trata de personas.

En el año 2006, los países miembros aprobaron el «Plan de Acción del Mercosur y Estados Asociados para la lucha contra la Trata de Personas» emanado de la XIX Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados. Uno de los hitos del mismo es el establecimiento de la cooperación policial y el intercambio de información a través de un sistema oficial, el SISME (Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR). Otro de los acuerdos de especial interés es el «Acuerdo entre los Estados partes del MERCOSUR y Estados Asociados sobre cooperación regional para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad». En este sentido, en 2015, se desarrolla la Guía regional del MERCOSUR para la identificación y

atención a necesidades especiales de protección de los Derechos de niños, niñas y adolescentes Migrantes.

La problemática analizada se ha constituido en una verdadera preocupación para la región, lo cual se ve plasmado en la amplia variedad de instrumentos aprobados dentro del ámbito del MERCOSUR, más de 46 entre 2001 y 2017, que tienen por objetivo fortalecer la cooperación y la lucha mancomunada contra la criminalidad organizada y particularmente contra trata de personas.

En el ámbito europeo, la trata de seres humanos constituye una grave violación de los derechos fundamentales de la persona y la dignidad humana e implica prácticas crueles como el abuso y el engaño de personas vulnerables, así como el uso de la violencia, amenazas, servidumbre por deudas y coacción (Consejo Europeo, 2002), estando expresamente prohibida por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, artículo 5. También está tipificada como delito en el artículo 83 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

A pesar de los importantes esfuerzos que se están realizando en el seno de la Unión Europea para erradicar el fenómeno de la trata, éste sigue arrojando cifras desalentadoras. La Unión Europea está volcada contra la criminalidad, especialmente desde la aprobación del Tratado de la Unión que en su artículo 29 establece la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, siendo uno de los objetivos prioritarios para conseguirlo la lucha contra la criminalidad en todas sus formas. Si bien han sido muchos los instrumentos adoptados, dos han supuesto sendos puntos de inflexión y pasos adelante: la Decisión Marco 2002/629/JAI y la Directiva 2011/36/EU que sustituye a la anterior. Ambas consideran la trata como una infracción de los derechos fundamentales. En esta lógica, ambas se proponen

proteger la libertad y la dignidad del ser humano en el contexto de la desigualdad económica, social o interpersonal, con la finalidad de evitar su cosificación y/o mercantilización, por lo que su punición presupone la no concurrencia del consentimiento de las personas objeto de trata (Santana Vega, 2011).

Algunos autores hacen notar que estos dos instrumentos abordan el fenómeno de la trata desde una aproximación victimocéntrica más que criminocéntrica, lo que ha supuesto un viraje fundamental alejándose de la

criminalización que supone la Convención de Palermo que tiene por objeto la lucha contra la criminalidad pero con un cometido criminalizador, abandonando esta línea para centrarse más en la víctima. Como señala Villacampa, a pesar del enfoque integral que aborda, las medidas de protección siguen siendo escasas (Villacampa Estiarte, 2011). No obstante, no por ello desmerecen su papel en la lucha contra la trata.

Además, junto a estos dos instrumentos, la Unión Europea ha aprobado una Estrategia para la erradicación de la trata de seres humanos para el periodo 2012-2016 en la que se propusieron cuarenta medidas concretas y prácticas para combatir la trata de seres humanos, dando prioridad a la protección y los derechos de las víctimas. En la mayor parte de los instrumentos adoptados se pone de relieve la importancia de la colaboración, no sólo entre los países miembros, sino también con terceros países, pues forma parte de la dimensión exterior de la UE como refuerzo a la actuación contra la trata de seres humanos.

Otra de las directivas de protección a las víctimas de trata aprobada es la Directiva 2004/81/CE<sup>1</sup> del Consejo que adopta un enfoque integrado y global centrado en los derechos humanos y tiene en cuenta de manera especial la dimensión de género. Esta directiva incluye como medida el establecimiento de un periodo de reflexión para la víctima durante el que no se ejecutará en su contra ninguna medida de expulsión para así poder decidir libremente si coopera con las autoridades, lo que otorga una protección específica a la víctima de carácter previo, independientemente de cuál fuera su decisión final.

## CONCLUSIONES

En los últimos años el crimen organizado transnacional se ha desarrollado y adquirido dimensiones globales, transformando radicalmente su estructura. A su vez, ha diversificado sus actividades, siendo el tráfico de drogas, armas y personas las de mayor rédito económico.

A lo largo de este capítulo se han analizado los principales factores que influyeron en la transformación del fenómeno de la criminalidad organizada y que a su vez le proveyeron de los elementos para que adquiriese la forma y estructura de la cual hoy goza. Por un lado, se describieron los factores necesarios, definidos como aquellos que deben estar presentes para que la criminalidad organizada se desarrolle, fundamentalmente se destacó la

existencia de la demanda y la estructuración de un mercado ilegal a su alrededor, que terminó impactando directamente en la rentabilidad que supone la trata de personas, generando para las organizaciones una alta rentabilidad económica.

Por otro lado, otro punto relevante es la cuestión de la corrupción de los funcionarios públicos, que debilita con su actuación las instituciones del Estado. La criminalidad organizada que opera tanto en la Unión Europea como en Latinoamérica no tiene como objetivo la destrucción del Estado, sino la subversión de las instituciones estatales, pues en esta debilidad encuentran ventajas. Por ello, podemos decir que la acción del crimen organizado es doblemente perversa. No sólo se beneficia de las vulnerabilidades estatales, sino que las profundiza y las vuelve en muchos casos irreversibles. Uno de los grandes desafíos que afrontan los Estados es obtener conocimientos certeros y rigurosos sobre los fenómenos que se han analizado y sus principales actividades, ya que solo a través del conocimiento que permita obtener una adecuada visión de las principales aristas de este fenómeno, se podrán generar diagnósticos correctos para su neutralización, diseñando soluciones eficaces y fiables que tiendan a terminar o minimizar este tipo de actividades ilícitas. Para que las soluciones sean efectivas, las respuestas deben ser configuradas desde un enfoque multilateral y multidisciplinar, que incorpore a todos los actores implicados, a saber, los Estados, la sociedad civil y los organismos expertos, principalmente.

En referencia a los factores propiciadores, uno de los más relevantes, que consideramos fundamental y que favoreció dichas transformaciones, fue el fenómeno de la globalización. La liberalización económica y la desigual distribución de las riquezas obtenidas de ese proceso liberalizador; el crecimiento a gran escala del comercio internacional; el desarrollo de tecnología punta; los procesos de flexibilización de los mercados de trabajo; la libre movilidad global de personas, capital e información; la ingobernabilidad de las instituciones financieras y las grandes corporaciones; la existencia de mercados y productos penalizados por los Estados, todos ellos productos de la globalización, han favorecido el auge, la expansión y la consolidación de las actividades del crimen organizado e impactado en los Estados, fundamentalmente latinoamericanos de manera negativa, aportando una mayor profundización de las vulnerabilidades estructurales de las poblaciones potencialmente víctimas de la trata de personas.

Finalmente, del análisis se ha desprendido que los flujos son fundamentalmente intrarregionales, desde las zonas menos desarrolladas económicamente o que contienen altos índices de desigualdad económica y social a áreas más ricas o grandes centros urbanos. Por su parte, América Latina se ha constituido en una región «exportadora» de mujeres y adolescentes para ser explotados sexualmente, principalmente en Europa y teniendo como principal punto de ingreso España. La Unión Europea, debido a los hechos relativos a los conflictos bélicos acaecidos recientemente en Medio Oriente, ha sido receptora de una masa migrante que ha terminado por colapsar su sistema de control fronterizo, lo que beneficia sobremanera a organizaciones criminales presentes en territorio europeo. La trata de personas ha tomado relevancia en los últimos años en la agenda social y política mundial, permitiendo el desarrollo de un marco jurídico internacional que pretende no solo combatir a las organizaciones criminales dedicadas a la trata, sino también asistir a las personas damnificadas por este delito. En este sentido, los esfuerzos de toda la sociedad internacional son nítidos pero las respuestas aún no están a la altura de las organizaciones criminales cuyos medios son superiores a las propias capacidades de los cuerpos y fuerzas de seguridad de los Estados con lo que logran permear a través de la corrupción las instituciones, debilitando la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AAS, F. (2007). *Globalization and Crime (Key Approaches to Criminology)*. Londres: SAGE Publications Ltd.
- ACHILLI, L. (2016). Irregular Migration to the EU and Human Smuggling in the Mediterranean. *The Nexus between Organized Crime and Irregular Migration*. IEMed. *Mediterranean Yearbook Med.*, pp. 1-6.
- ANGUITA OLMEDO, C. (2007). El tráfico ilegal de seres humanos para la explotación sexual y laboral: la esclavitud del siglo XXI. *Nómadas*(15), pp. 1-15.
- ARUNKUMAR, A. (2009). Un análisis conceptual del tráfico de mujeres y su tipología de origen. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 6(12), pp. 299-322.
- BAGLEY, B. (2008). Globalización y Crimen Organizado en Latinoamérica y el Caribe. En L. y. Solís, *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*. Chile: FLACSO.

- BARTOLOMÉ, M. (2009). Seguridad y Defensa en América Latina. Una visión retrospectiva. (I. d. Internacionales, Ed.) Relaciones Internacionales (36), pp. 39-60.
- DERGHOUGASSIAN, K. Y. (2009). El crimen organizado en el Cono Sur. Un mapeo de Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile. Bogotá: Estrategias Educativas Ltda.
- DREYFUS, P. (2009). Vino viejo en odres todavía más viejos: Tendencias regionales del Crimen Organizado en Latinoamérica en la primera década del siglo XXI y más allá más allá. FES-Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá: Nueva Gente.
- ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, J. (2009). Terrorismo, narcotráfico, blanqueo de capitales, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, tráfico ilícito de armas: lucha global contra la delincuencia organizada transnacional. Madrid: Visión Libros.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. (2015). La crisis de los refugiados y la respuesta europea. Real Instituto Elcano, ARI 67.
- JAIME-JIMÉNEZ, Ó., Y CASTRO MORALL, L. (2010). La criminalidad organizada en la Unión Europea. Estado de la cuestión y respuestas institucionales. CIDOB d'Affers Internacionals, (91), pp. 173-194.
- JAITMAN, L. (2015). Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe. Washington D.C., EE.UU.
- NAÍM, M. (2005). Illicit. (F. Ramos, Trad.) New York: Doubleday.
- O BRIAIN, M. G. (2008). La explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en el turismo. Rio de Janeiro: ECPAT International, pp. 1-45.
- PÉREZ ALONSO, E. (2008). Tráfico de personas e inmigración clandestina (Un estudio sociológico, internacional y jurídico-penal. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- QUINTANILLA, T. (1997). La globalización del comercio sexual En: De las cumbres a los Llanos. Informe de social watch, pp. 63-66.
- REQUENA, L., Y GIMÉNEZ-SALINAS, A. (2012). Estudiar la Trata de personas. Temas metodológicos y propuestas para su resolución. Revistas Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, (14-13), pp. 1-13.
- RESTA NESTARES, C. (2009). Crimen organizado transnacional: definición, causas y consecuencias. Obtenido de Universidad Autónoma de Madrid: [http://www.uam.es/personal\\_pdi/economicas/cresa/text11.html](http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/text11.html)
- ROJAS ARAVENA, F. (2008). Introducción. En L. y. SOLÍS, Crimen Organizado en América Latina y el Caribe. Chile: FLACSO, pp. 9-15.
- SAIN, M. Y. (2015). Tendencias y desafíos del crimen organizado en Latinoamérica. Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- SANTANA VEGA, D. M. (2011). La Directiva 2011/36 UE, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas: análisis y crítica. Nova et Vetera. Migración y Trata de personas, pp. 211-226.

- SERRANO, M. (2005). Crimen Transnacional Organizado y Seguridad Internacional: Cambio y Continuidad. En Serrano. M. y. Berdal, M. Crimen Transnacional Organizado y Seguridad internacional. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 27-61.
- SEVILLA BAYÓN, N. (2013). La trata de personas: situación y perspectivas en América Latina. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), <https://iecah.org/index.php/articulos/2263-la-trata-de-personas-situacion-y-perspectivas-en-america-latina>.
- VILLACAMPA ESTIARTE, C. (2011). La nueva Directiva europea relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, (13-14), pp. 1-52.
- TOKATLIAN, J. G. (2000). Anotaciones en torno al crimen organizado, la seguridad internacional y la política internacional en relación al tema de las drogas psicoactivas: una aproximación conceptual a partir de la experiencia de Colombia.  
<http://live.v1.udesa.edu.ar/files/UAHumanidades/DT/DT%2017%20%20JUAN%20G.PDF>.
- WILLIAMS, P. (2009). Security Studies: An introduction. New York: Routledge. Amnistía Internacional. (2016). Desesperación y cansancio en la frontera Serbia-Hungría.
- CONSEJO DE EUROPA. (2002). Decisión Marco del Consejo de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos.
- CONSEJO DE EUROPA. (2005). Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos. Varsovia.
- NACIONES UNIDAS. (2000). Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Palermo.
- DEFENSOR DEL PUEBLO. ESPAÑA. (2012). LA trata de seres humanos en España: Víctimas invisibles. Madrid.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO, EE.UU. (2016). Obtenido de Informe anual sobre la Trata de personas 2016:  
<https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2016/index.htm>
- ECPAT. (2016). Offenders on the Move. Global Study on Sexual Exploitation of Children in Travel and Tourism. Bangkok.
- EUROPEAN, COMISIÓN UNIÓN. (2010). Obtenido de  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/108&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- EUROPOL ( 2016).
- EUROPEAN COMMISSION. (2016). First Commission Report on the Progress Made in the Fight Against Trafficking in Human Beings.
- EUROSTAT. (2013). Trafficking in human beings - 2013 edition.
- FOUNDATION, W. F. (2016). Global Slavery Index. Australia.

- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. GOBIERNO DE ESPAÑA. (2015). Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. 2015-2018.
- PARLAMENTO EUROPEO. (18 de octubre de 2016). Obtenido de <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/world/20161014STO47261/mas-de-20-millones-de-personas-son-victimas-de-la-trata-de-seres-humanos>
- PRIMERÍSIMA, R. L. (28 de septiembre de 2010). Tráfico de personas será primer delito mundial para 2011. Obtenido de <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/85711/trafico-de-personas-sera-primer-delito-mundial-para-2011>
- OIM, L. T. (S/F). Organización Internacional para las Migraciones. Obtenido de [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/projects/documents/ct\\_brochure\\_es.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/projects/documents/ct_brochure_es.pdf)
- OIM, C. I. (2006). La trata de personas. Aspectos Básicos. México: OIM.
- OIT. (2005). Una Alianza global contra el trabajo forzado, Conferencia Internacional del Trabajo. Obtenido de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@declaration/documents/publication/wcms\\_082334.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_082334.pdf)
- (2014). Ganancias y pobreza: aspectos económicos del Trabajo Forzoso.
- (2012). ILO Global Estimate of Forced Labour. Geneva.
- UNICEF. (2013). Obtenido de [https://www.unicef.org/media/files/Child\\_Marriage\\_Report\\_7\\_17\\_LR.pdf](https://www.unicef.org/media/files/Child_Marriage_Report_7_17_LR.pdf)
- (2016). Ayuda refugiados: 10.000 niños desaparecen en Europa.
- UNFPA. (2016). Estado de la población mundial 2016. Fondo de Población para las Naciones Unidas.
- UNODC. (S/F). Obtenido de <http://mercosursocialsolidario.org/valijapedagogica/archivos/hd/3-guias-para-talleres-y-foros/foros/insumos/4.Datos-relevantes-sobre-Trata.UNODC.pdf>
- (2010). The globalization of Crime. United Nations:UNODC.
- (2016). Global Report on Trafficking in Persons. Vienna-NewYork: United Nations.
- (2010). Trata de personas hacia Europa con fines de explotación sexual. Vienna: United Nations.



# **LA MINERÍA ILEGAL EN TIEMPOS DE POSACUERDO: UNA MIRADA DESDE EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL CONFLICTO<sup>1</sup>**

## **ILLEGAL MINING IN TIMES OF POST-ACCORD PERIOD: INSIGHTS FROM ORGANIZED CRIME AND THE POLITICAL ECONOMY OF ARMED CONFLICTS**

VIVIANA GARCÍA PINZÓN<sup>2</sup>

ROSALVINA OTÁLORA CORTÉS<sup>3</sup>

### **RESUMEN**

A finales del 2016 el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC firmaron un Acuerdo de Paz con el propósito de poner fin a uno de los conflictos armados más antiguos en el mundo. El período de posacuerdo constituye una etapa crítica para el desarrollo de reformas que resuelvan las

---

<sup>1</sup> Este artículo se enmarca el proyecto de investigación que una de las autoras está adelantando en la Universidad Libre – Centro de Investigaciones Socio jurídicas de la Facultad de Derecho, en el marco del trabajo que desarrolla el grupo en Derecho Laboral y estándares internacionales.

<sup>2</sup> Estudiante doctoral en el Instituto Alemán de Estudios Globales y de Área GIGA-Hamburgo. Politóloga (Universidad Nacional de Colombia), Magíster en Ciencia Política (Universidad de Chile) y miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional de Colombia./ PhD Student at the German Institute of Global and área studies (GIGA-Hamburg). Political Scientist form the Universidad Nacional de Colombia. Master in Political Science, Universidad de Chile. Member of the Security and Defense Research Group of the Universidad Nacional de Colombia

<sup>3</sup> Docente investigadora de la Universidad Libre. Doctora en Relaciones Internacionales en la Universidad del salvador, Buenos Aires (2016). Miembro del grupo en Derecho Laboral y estándares internacionales. Magíster en Estudios Políticos (IEPRI) y en Relaciones Internacionales (USAL). Abogada y Economista. / Profesor and researcher at the Universidad Libre. PhD in International Relations from the Universidad del Salvador (USAL), Argentina. Member of the group in labor law and international standards. Master in political studies (IEPRI) and in International Relations (USAL). Lawer and economist.

causas de la confrontación armada y sienta las bases para la construcción de paz. El resultado de esta etapa puede llevar a la superación de la violencia o a su recurrencia bajo nuevas modalidades. En este escenario, uno de los aspectos más problemáticos es la existencia de mercados ilegales y crimen organizado. El artículo analiza las implicaciones de la minería ilegal en esta coyuntura, a partir de conceptos derivados del crimen organizado y la economía política del conflicto.

**PALABRAS CLAVE:** crimen organizado – minería ilegal – recursos naturales – posacuerdo – Colombia.

### **ABSTRACT**

At the end of 2016, the Colombian Government and the FARC guerrilla signed a Peace Agreement with the purpose of ending one of the oldest armed conflicts in the world. The post-agreement period is a critical phase in the development of reforms aimed at solving the causes of armed confrontation and for the underpinning of the basis for peacebuilding efforts. The result of this stage can lead to the overcoming of violence or its recurrence under new modalities and actors. In this regard, one of the most problematic aspects is the existence of illegal markets and organized crime. Drawing from the literature on organized crime and the political economy of the conflict, the article analyzes the implications of illegal mining in the Colombian current scenario.

**KEY WORDS:** organized crime – illegal mining – natural resources – post-agreement period – Colombia.

### **INTRODUCCIÓN**

El análisis de la economía política de los conflictos armados y la criminalidad subraya la importancia de los recursos. En el período de la Guerra Fría y hasta comienzos del siglo XX, el estudio de las guerras internas y la violencia política estuvo enfocado en las motivaciones políticas y sociales (descontento o *grievance*). Sin embargo, hacia finales del siglo pasado, la investigación sobre conflictos armados en el sur global (Collier, 2000, Collier y Hoeffler, 1999, 2000) evidenció la importancia de los recursos naturales y la apropiación de rentas en el origen y desarrollo de

las guerras internas (codicia o *greed*). La economía política del conflicto armado empezó a cobrar cada vez mayor importancia en el estudio de los conflictos armados tras el fin de la Guerra Fría. Uno de los elementos que esta literatura destaca es la confluencia entre las dinámicas de conflictividad social y/o violencia armada y la criminalidad organizada.

Tras la firma de un Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC-Ep, Colombia transita hacia el final del conflicto armado existente hace más de cinco décadas. No obstante, la criminalidad organizada y su relación con economías legales e ilegales constituye uno de los mayores factores de riesgo en el período de posacuerdo. Aunque el narcotráfico ha sido la economía ilegal del mayor impacto en el conflicto armado y el crimen organizado, la minería ilegal se ha convertido en una fuente de recursos para los grupos ilegales. Al respecto, diversos análisis advierten que estos grupos han desarrollado un portafolio de recursos que les permite capturar rentas de diversos mercados legales e ilegales (Mc Dermott, 2014; Rettberg y Ortíz-Riomalo, 2016; Rico, 2013), entre ellos los recursos de la economía minera.

Aunque la minería ilegal no es un problema exclusivo de Colombia, sino que afecta a los demás países de la región Andino- amazónica. Debido al contexto de posacuerdo y el impacto del crimen organizado, Colombia constituye un interesante caso para analizar la relación entre rentas ilegales-minería ilegal-, violencia y criminalidad. A ello se suma el impacto que las transformaciones en el crimen organizado tendrán tanto en la seguridad de Colombia como en la seguridad regional. En este contexto el artículo tiene por objetivos, en primer lugar, caracterizar la minería ilegal y sus vínculos con el conflicto armado y la criminalidad organizada, y segundo, establecer los retos que implica el control de este mercado ilegal de cara al posacuerdo. Para ello, el artículo se divide en tres partes: una primera sección que desde una perspectiva regional realiza una aproximación a la literatura sobre los recursos mineros y la política económica, así como los impactos de la minería ilegal en los países andinos. La segunda sección se enfoca en los aportes teóricos sobre la economía política del conflicto (que se ocupa de la relación existente entre los recursos naturales y los conflictos armados) y el crimen organizado. La tercera parte, aborda la minería ilegal en el caso de Colombia y sus implicaciones en la economía política de la violencia y la criminalidad.

## **1. POLÍTICA ECONÓMICA, RECURSOS NATURALES Y MINERÍA ILEGAL EN LA REGIÓN ANDINA**

### ***1.1 La literatura sobre el sector minero extractivo y la política económica***

Los debates sobre recursos naturales tuvieron su origen en el marco de las políticas de ajuste estructural de los noventa aplicadas en América Latina, que favorecieron el ingreso de capital extranjero a sectores antes manejados por el Estado. El crecimiento y el desarrollo industrial de los países del sureste asiático generó un aumento en la demanda de hidrocarburos, minerales tradicionales (carbón, oro, plata, etc) y otros nuevos (coltán). También el fin de la Guerra Fría y las últimas luchas anti coloniales hicieron visible el papel de las actividades extractivas en el marco de los conflictos armados.

Desde entonces, múltiples perspectivas han explicado el papel de los recursos en el crimen, el conflicto y el desarrollo y enriquecen el análisis de la minería extractiva y de la minería ilegal. Por ejemplo, las perspectivas basadas en la globalización, plantean la existencia de un mercado mundial sin fronteras, en el que el Estado su subordina a los intereses de los poderes económicos. En el caso de la industria extractiva, algunos retoman a Wallerstein, con la idea de un Centro, que constituye la sede las empresas transnacionales del sector extractivo y una periferia que suministra los recursos naturales y los transfiere en una relación desigual de explotación para los países pobres, o del tercer mundo (Wallerstein, 2005). Se enfatiza aquí en la dimensión histórica de los fenómenos, pues la extracción de los recursos mineros ocurre en fenómenos de saqueo en el marco económico capitalista. La idea de continuidad en las relaciones económicas de explotación se consolida bajo la perspectiva del neoextractivismo, el neocolonialismo o la dependencia, planteadas en las últimas décadas.

De hecho, la explicación del subdesarrollo de América y África y el fracaso de los modelos de industrialización (ISI en el caso colombiano) tiene en la ocupación y el colonialismo una de sus causas. La especialización en la exportación de recursos naturales, mineros y materias primas se explica en los intereses económicos y la demanda de los países desarrollados. Con la implementación de las políticas neoliberales en los ochenta y noventa se reforzó esta situación, que benefició la privatización y el ingreso del capital transnacional, el cuál se ubicó en el sector minero

extractivo, uno de los sectores tradicionalmente manejados por el Estado (Campos, 2009, p. 36).

Algunas de estas consideraciones, tienen su origen más remoto en la teoría de la dependencia, que se ocupa de la relación entre el tipo de desarrollo económico y social de los países latinoamericanos y la forma en que esas sociedades fueron y permanecen integradas en el sistema económico capitalista mundial. Esta teoría, originada en la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), considera la dependencia como una condición externa, impuesta desde fuera y un fenómeno producto de la extracción del excedente económico del tercer mundo por parte de los países occidentales avanzados. (Girvan, 2005, p. 21). Aquí, el papel que desempeña el capital transnacional y las lecciones acerca de la vigencia o no de la teoría de la dependencia para países como Colombia, resultan esclarecedoras ante la decisión que tomó el país hace algunos años de encaminar el desarrollo por la vía minera.

Desde otra perspectiva, la perspectiva institucional del buen gobierno, plantea que la riqueza minera es esencialmente positiva para los países productores. Sin embargo, fallos en las instituciones políticas o la gestión empresarial explican por qué el crecimiento económico del sector extractivo no genera efectos positivos en el desarrollo (Campos, 2009, p.27). Por ello, los análisis se dirigen a determinar la forma en que la extracción minera podría contribuir a la generación de desarrollo mediante la mejora en las capacidades institucionales, el aumento de la gobernabilidad y la transparencia (Campos, 2009, p. 28). Más adelante se enfatiza, desde la perspectiva de la economía política del conflicto, cuál es la relación entre el conflicto, el crimen organizado y la minería ilegal en el caso colombiano.

### ***1.2 Impactos de la minería ilegal en la Región Andina***

El alza sostenida del precio internacional del oro ha constituido el principal incentivo para la expansión de todas las formas de producción minera en la región Andina desde comienzos del siglo XXI: formal grande, mediana y pequeña, informal, artesanal, e ilegal. La expansión de la minería ha tenido un profundo impacto en la economía y en los territorios. Si bien, ésta ha sido el motor para el crecimiento económico en varios países de la región, también ha traído consigo diversidad de conflictos socio ambientales y, en algunos casos, ha convergido con formas de violencia y criminalidad. Ello, porque dicha expansión ha tenido lugar en un contexto

de instituciones de regulación ambiguas y débiles; fragmentada presencia del Estado; precarias condiciones socio económicas y, existencia de grupos ilegales interesados en la captura de rentas (De Echave, 2016).

Para aproximarse a la problemática de la minería ilegal, el primer paso diferenciarla de la minería informal. Antes del actual *boom minero*, existían ya formas de minería artesanal e informal – ligadas sobre todo a la explotación de tipo aluvial- en diversos territorios. En este sentido, es pertinente señalar que países como Perú y Colombia cuentan con una larga tradición minera que se remonta a los períodos prehispánicos. La distinción entre minería informal e ilegal no es unívoca y depende de las definiciones legales establecidas en cada país. Por ejemplo, en el caso de Perú, la minería informal se diferencia de la ilegal porque se realiza en zonas autorizadas para la actividad minera, y quienes la llevan a cabo han iniciado un proceso de formalización en los plazos y modalidades establecidos por la ley. Entre tanto, la ilegal se lleva a cabo sin cumplir las normas establecidas y se efectúa en zonas no autorizadas (Barbarán, 2014).

La minería ilegal ha tenido serias consecuencias en términos ambientales y socio-políticos. Entre los primeros se encuentran la destrucción del bosque Amazónico, la afectación de áreas naturales protegidas y, la contaminación con mercurio (Franco e Ipenza, 2014). Sobre los impactos socio-políticos, se encuentran el aumento de la conflictividad social y violencia, el desplazamiento y afectación de los modos de vida de comunidades indígenas y campesinas, las disputas por las formas de ordenamiento territorial, y el hecho que las jugosas ganancias de la minería ilegal constituyen una fuente de financiación para grupos armados ilegales. Al respecto, se estima que en algunos casos las ganancias producto de la minería aurífera ilegal han llegado a superar al narcotráfico (De Echave, 2016). Ahora bien, esa relación entre minería ilegal y crimen organizado no se da necesariamente en todos los países. Sin embargo, uno de los que evidencia dicha relación es Colombia, caso que será analizado en las páginas siguientes.

## 2. RECURSOS NATURALES, CRIMEN ORGANIZADO Y VIOLENCIA ARMADA EN COLOMBIA

### 2.1. *Los recursos naturales como financiadores de conflicto*

Los grupos armados han sacado provecho de recursos naturales (metales, piedras preciosas, coca, madera, petróleo, amapola, etc) para sustituir los recursos de financiación otorgados por las potencias durante la Guerra Fría o los obtenidos mediante prácticas criminales como el *boleteo* y el *secuestro*. Según García Reyes: «La relación entre recurso naturales y conflicto armado o guerras civiles ha sido discutida o abordada desde distintas corrientes de análisis (...) el análisis de las causas económicas de las guerras civiles o conflictos internos han aportado una base material a las explicaciones al proponer que son los recursos naturales el eje de las disputas» (García, 2011, 13). Sin embargo, la relación los recursos naturales y el crimen organizado, apenas ha sido examinada. Los análisis se han centrado en conflictos sociales sobre recursos naturales, áreas protegidas o regiones productivas. La disponibilidad natural de un recurso no es en sí misma un indicador de conflicto, sin embargo, de acuerdo con Paul Le Billón, las sociedades enfrentadas con circunstancias ambientales específicas (escasez o abundancia), tienen un riesgo más alto de ser afectados por conflictos violentos (Le billón, 561 y ss). Ello se explica además, por los efectos debilitantes del recurso en las economías y las instituciones, que dan lugar a luchas de distribución, a veces violentas.

Según la hipótesis de la guerra por recursos escasos, las personas o las sociedades, lucharán para asegurar el acceso a los recursos necesarios para su supervivencia. Sin embargo, hay quienes se oponen a esta perspectiva por varias razones: la escasez del recurso pueden dar lugar a la innovación y diversificación económica que origina una distribución más equitativa de los recursos, ayudada por el comercio internacional y los mecanismos de mercado, que hacen contrapeso a la escasez. Además, los países pobres en recursos diversifican su ingresos financieros, mientras que los ricos en recursos dependen de las exportaciones del recurso natural (Le billón, pp. 561 y ss) y su economía resulta muy vulnerable ante las fluctuaciones de precios de los commodities (Otálora, 2016, p. 45).

En la otra perspectiva, la creencia que los recursos abundantes ayudan al desarrollo económico y son así positivos para la estabilidad política, es contraria a la evidencia empírica que sugiere que los países ricos en

recursos, son pobres de acuerdo con sus variables e indicadores económicos más sensibles (PIB per cápita, NBI, LP). Esta idea de la maldición del recurso natural se explica en el hecho que la existencia de recursos abundantes ha resultado negativa para el desarrollo de algunas economías, pues genera una dependencia del recurso. También es relevante el interés de las élites en extraer los recursos, antes que proteger las rentas derivadas de estos. Así, las materias primas son fácilmente extraíbles y por tanto atractivas para cualquier actor interesado: élites nacionales, para quienes éstas representan, empresas transnacionales y actores armados o crimen organizado. Además, la forma en que se establece la relación recursos-conflicto, es un producto histórico asociado a un patrón de relación con la economía global, los lazos coloniales, las élites y los intereses comerciales privados (Reno, 2000).

Según el lugar dónde están localizados los recursos naturales, grupos rebeldes y grupos criminales pueden establecer control permanente en zonas ricas en recursos y en las rutas del transporte, complementado su estrategia tradicional de alta movilidad y localización. Así, la naturaleza y la geografía de los recursos es crucial y determina la manera en que se forman las redes económicas y criminales (Otálora, 2016, p. 49). A mayor distancia o dificultad de acceso al recurso natural, mayor es el coste de control y más alto es el riesgo de perder el recurso ante el adversario. Existe menor probabilidad que un recurso ubicado cerca de la capital sea capturado por actores criminales, que un recurso cerca de una frontera, o en el caso de Colombia, al interior del país, en relación con los ubicados en zonas alejadas (dentro de la montaña). Ello permite clasificar los recursos en próximos o distantes. Cuánto más alta es la disponibilidad de recursos valiosos en la periferia de control del Estado, mayor es la probabilidad de conflicto y de control por parte de otros actores. A menos que los gobiernos puedan monopolizar los medios de intercambio (vehículos, aeropuertos, caminos, cuentas bancarias, autorizaciones de exportación, intermediarios, importadores) entre un recurso y la economía queda abierto un espacio económico propicio para la criminalidad, que puede llegar a ser autónomo, con actividades comerciales o criminales basadas en recursos locales, existiendo un riesgo inherente de apropiación privada de los recursos naturales o mineros (Otálora, 2016, p. 50).

Michael Ross propone la idea del saqueo del recurso (*lootability*), es decir, la facilidad con la cual pueda ser extraído y transportado el recurso natural por los individuos o por pequeños grupos de trabajadores (Ross,

1999, p. 297), fomulando los siguientes planteamientos: Primero, hay recursos que pueden ser menos (petróleo) o más (diamantes y drogas) saqueables, dependiendo de sus cualidades físicas. Segundo, los recursos menos saqueables alimentan las arcas del Estado mientras que los más saqueables están ligados a la economía de los rebeldes. Tercero, entre más saqueable es el recurso, mayores son los problemas de disciplina al interior de los grupos armados. Cuarto. Las disputas por recursos no saqueables tienden a generar conflictos separatistas (Ross, 2001). Ross señala los mecanismos que explican la correlación entre recursos naturales y crimen organizado. Los recursos saqueables incluyen las drogas, gemas, piedras y metales preciosos como el oro y el coltán, productos agrícolas y madera, los cuáles son fácilmente transportables y han sido centrales en los conflictos de Liberia y Sierra Leona (Ross, 2003, p. 47).

De otra parte, Snyder define los recursos saqueables como recursos de gran valor y con pocas barreras económicas a la entrada (Snyder, 2003). Alrededor de éstos, pueden construirse diferentes tipos de instituciones de extracción. Aunque los gobiernos prefieren una extracción total de los recursos, esta no puede darse en el caso de los recursos saqueables debido a que las pocas barreras a la entrada, dificultan el establecimiento de un monopolio (el oro, por ejemplo, es extraído tradicionalmente por pequeños mineros); ya que estos recursos son fáciles de transportar y están dispersos geográficamente, lo que dificulta a los gobiernos el control de su extracción, en especial en Estados con poca capacidad de regulación. Así, las instituciones de extracción determinan quién controla las utilidades obtenidas del recurso (el gobierno, los paramilitares, o los grupos rebeldes) y cómo éste puede contribuir o no a la agudización del conflicto.

Como afirmamos, desde finales de la década de 1980, muchos grupos armados han sacado provecho de recursos naturales para sustituir los recursos de patrocinio obtenidos durante la guerra fría. Finalizada esta, las nuevas fuentes de financiamiento utilizadas por los actores armados incluyen ingresos criminales producto de secuestros, remesas del exterior y ganancias obtenidas al negociar bienes tales como drogas, madera o minerales como el oro, a través de redes de comercio paralelas o ilegales (Otálora, 2016, 55). Resulta preocupante que la financiación del conflicto es ahora un medio comercial extremo, mediante el acceso y control de los recursos naturales y que en contextos como la Colombia del posacuerdo, fenómenos criminales como el narcotráfico y la minería ilegal fácilmente

puedan convertirse en el combustible para la continuidad y surgimiento de nuevas formas de violencia.

## ***2.2. Violencia, poder político y crimen organizado***

La Convención de Palermo de las Naciones Unidas define como grupo delictivo organizado a « un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material». Esta amplia definición permite diversas interpretaciones. Al respecto, Schultze-Kraft (2016) señala que al no señalar si se trata exclusivamente de personas naturales o privadas o si podría incluir a funcionarios públicos, esta definición permite considerar que el crimen organizado abarca una brecha entre lo público y lo privado, donde funcionarios públicos y portadores de responsabilidad política son partícipes. Esta perspectiva va más allá de considerar el crimen organizado como algo exclusivo del mundo ilegal, externo al Estado y al régimen político, para tomar en cuenta la interacción entre lo legal-ilegal y su papel en la configuración de formas de regulación social, el poder político y la construcción de Estado (Arias, 2006; Duncan, 2014; Felbab-Brown, 2010; Garzón, 2012; Misse, 2013; Schultze-Kraft, 2016).

En contraste con esta perspectiva, en el discurso de las organizaciones internacionales, agendas de seguridad estatales y *think-thanks* dedicados al tema, prima una narrativa que parte de establecer una diferencia tajante entre lo legal e ilegal. El crimen organizado sería parte del mundo ilegal y privado, de la esfera « incivil»<sup>4</sup>, que a partir de las exorbitantes ganancias producto de rentas ilegales afecta al Estado con su gran poder corruptor. En

---

<sup>4</sup> Al respecto, las palabras del entonces Secretario General de la ONU, Kofi A. Annan (2004), son un buen ejemplo: « Uno de los contrastes más marcados que existen en el mundo actual es el abismo entre lo civil y lo incivil. Cuando digo “lo civil” quiero decir la civilización: los siglos acumulados de conocimientos que sientan las bases del progreso. Cuando digo “lo civil” también quiero decir la tolerancia: el pluralismo y el respeto con los que aceptamos a los diversos pueblos y nutrimos de ellos nuestras fuerzas. (...) Por el contrario, alineadas contra esas fuerzas constructivas, cada vez en mayor número y con armas más potentes, se encuentran las fuerzas de lo que denominó la “sociedad incivil”. Se trata de terroristas, criminales, traficantes de drogas, tratantes de personas y otros grupos que desbaratan las buenas obras de la sociedad civil ».

este sentido, la conexión crimen organizado- Estado tiene como punto central la corrupción. En aquellos casos donde la corrupción no es suficiente, el crimen organizado desafía al Estado mediante la violencia. La relación entre los grupos criminales y el Estado estaría dada entonces por la popular expresión de « plata o plomo ».

Otro aspecto clave de la definición de crimen organizado de la ONU es el objetivo, el cual es primordialmente de carácter económico. Aunque la dimensión económica es crucial, varios autores (Albini y McIlwain, 2012; Duncan, 2005, 2014; Misse, 2013; Schultze-Kraft, 2016) han señalado que resulta limitada para dar cuenta de la complejidad del fenómeno, y, sobre todo, de las diversas relaciones del crimen organizado con el poder político. La motivación del crimen organizado no sería exclusivamente la acumulación de rentas y bienes, sino la acumulación de poder; de capital, económico, político y social. Esto nos lleva a dejar de lado las tradicionales visiones de legal vs. legal, para adentrarnos en las zonas grises del poder y la regulación social.

Charles Tilly (2006) desarrolla una analogía entre la construcción de Estado y el crimen organizado. El uso de la violencia controlada del Estado incluye cuatro actividades interdependientes: guerra, construcción del Estado, protección y extracción. Respecto a la protección, Tilly establece una diferencia: la palabra « protección » tiene dos acepciones contrapuestas. Una conforta; la otra, inquieta. Por un lado, « protección » evoca las imágenes de refugio contra el peligro que ofrece un amigo poderoso, una amplia póliza de seguros o un tejado robusto. Por otro, evoca el negocio mediante el cual el cacique local obliga a los comerciantes a pagar un impuesto para evitar peligros con los que el propio cacique les amenaza (2006, p.3). El accionar del Estado correspondería a la segunda categoría<sup>5</sup>. Desde una mirada histórica sobre la formación del Estado, Tilly resalta que la diferencia entre la protección ofrecida por el Estado y aquella de un grupo criminal es que la del Estado es legítima. El establecimiento de esa

---

<sup>5</sup> A propósito del tema de la protección, Diego Gambetta (2007) afirma que ésta constituye la característica específica de una mafia. La mafia es una forma sofisticada de crimen organizado, que se dedica a vender seguridad. Vale aclarar que hay una diferencia entre la protección de ciertas mercancías y la protección como mercancía misma, en este sentido lo que caracteriza a una mafia es la oferta de la protección como mercancía. Los mafiosos ofrecen protección a individuos, grupos y transacciones, por lo cual extraen una renta (extorsión). El no pago de dicha extorsión conlleva al uso de la violencia.

diferenciación entre « legítimo » e « ilegítimo » fue un proceso lento, en el cual el Estado tuvo que someter a aquellos actores que reclamaron su propio derecho a ejercer la violencia para el cumplimiento de sus objetivos y que competían por poder y rentas. Tilly aporta interesantes elementos para analizar el proceso de formación de Estado, la guerra y el papel del crimen organizado en Colombia (Duncan; 2014; González, 2014).

Aunque con base en el estudio del naa economía política del conflicto armado y del crimen organizado abarca diversos recursos naturales (Rettberg, Leiteritz y Nasi, 2014), es el narcotráfico el que mayor impacto ha tenido. Con base en los casos de México y Colombia, Duncan (2014) propone un análisis que parte de considerar la relación entre geografía del Estado, la división del trabajo del narcotráfico y su potencial para regulación social. En la periferia, donde se producen las drogas lo más importante es la mercancía física, allí el Estado es menos fuerte y la protección recae en organizaciones de coerción privada, que se convierten es Estado de facto; son las encargadas de la regulación social. En tanto la cadena del negocio sigue y llega a las ciudades, la variable de mayor importancia ya no es la mercancía sino el capital. En este escenario, la presencia del Estado es más fuerte y por lo tanto las organizaciones de crimen organizado no ejercen el papel regulador de la periferia – a excepción de algunas zonas marginales de la urbe-. En este punto, el soborno se convierte en el principal mecanismo de intervención de los narcotraficantes en las decisiones de poder político.

En concordancia con lo afirmado párrafos atrás, para Duncan la historia del crimen organizado y la estructura de poder es más compleja que la simple disputa del Estado contra organizaciones criminales violentas con alta capacidad de corrupción. En el centro de la guerra contra las drogas ha estado la imposición de instituciones de regulación social alternas en zonas periféricas, coherentes con las dinámicas capitalistas de dichas áreas. En ciertos períodos el Estado estuvo dispuesto a tolerar y coexistir con esas instituciones, en la medida en que lograban dar solución a las demandas sociales, a las que el Estado le resultaba costoso responder, en la medida en que implicaban cambios en la estructura de poder o una apertura a la que las élites no estaban dispuestas. Sin embargo, esa dinámica de coexistencia tuvo cambios en el momento en que las organizaciones lograron acumular poder suficiente para competir con las élites regionales y nacionales. De manera que el combate contra estas organizaciones ha significado un proceso de fortalecimiento de la capacidad estatal.

Duncan plantea una variación en los mecanismos de relación del crimen organizado con el Estado a partir de una geografía de las instituciones estatales. La topografía del Estado está en el centro de su hipótesis<sup>6</sup>. En la misma línea de análisis espacial y para explicar la relación entre violencia, Estado, ilegalidad y órdenes sociales en Colombia, el equipo de CINEP propuso el concepto de « presencia diferenciada del Estado en el espacio y tiempo », el cual expresa « la manera diversa como las instituciones estatales se relacionan con las diferentes regiones y las redes de poder realmente existentes en ellas, según sus particularidades, su tipo de poblamiento y el grado de cohesión y jerarquización social que hayan alcanzado ». La formulación de este concepto, parte de una crítica a aquellos como « Estado colapsado » o « Estado fallido » y tiene por objetivo diferenciar la manera como el Estado funciona en las regiones diferenciadas del país y cómo lo hace en el mundo rural y las periferias (González, 2014, pp. 60-61).

Las interacciones entre las organizaciones criminales y las instituciones estatales, usualmente han sido leídas a través del concepto de corrupción, en especial las prácticas de soborno. Sin embargo, en distintos contextos es visible el uso de la coerción como mecanismo de corrupción que reemplaza al soborno. Para explicar esta problemática en el caso colombiano, Garay y su equipo (2007 y 2012) parten del concepto de captura del Estado, que hace referencia a la intervención de actores legales – sean personas, grupos o empresas- en la regulación estatal con el propósito de garantizar beneficios económicos, y lo extiende para dar cuenta de la instrumentalización de los aparatos estatales por parte de actores ilegales. Así, este autor propone una forma más avanzada de captura de Estado que es la « reconfiguración cooptada del Estado » que consiste en:

La acción de organizaciones legales e ilegales que, mediante prácticas ilegítimas, buscan modificar, desde adentro, el régimen político de manera sistémica e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas, para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque éstos no

---

<sup>6</sup> Sobre este tema, Guillermo O'Donnell (1993) advirtió sobre la existencia de «zonas marrones », entendidas como regiones o distrito periféricos donde la presencia del Estado es débil y otras formas arbitrarias de poder (neo feudal, personalista, y clientelista) tienen lugar.

obedezcan al interés rector del bienestar social (Garay, Salcedo-Albarán, León Beltrán y Guerrero, 2007, p. 96).

En la literatura presentada, además de la relación entre criminalidad y Estado, el orden social tiene gran importancia. A propósito de éste, Schultze-Kraft (2016) cuestiona si es posible concebir órdenes políticos que se basen en la ilegalidad y la criminalidad y no en la legalidad como principios ordenadores, y si la legalidad y la ilegalidad pueden coexistir a lo largo de un continuo que abarca la brecha asumida entre los dos ámbitos. La respuesta es que este tipo de orden, que denomina crimilegal, ha surgido en varios países del sur global. Desde su planteamiento, el autor busca superar la idea de la criminalidad organizadora como una amenaza exógena, sino como parte de un continuo legalidad/criminalidad. Un entendimiento de la complejidad de este fenómeno requiere superar análisis simplistas y cuestionar las formas de producción de poder y regulación social.

### **3. EL FENÓMENO DE LA MINERÍA ILEGAL EN COLOMBIA**

Respecto a la relación entre la minería y el conflicto armado, es posible afirmar que la creación de un complejo minero trae consigo múltiples inconvenientes que van desde la especulación económica, la presencia de actores extraños a la comunidad y la militarización de la zona. Ante la ausencia de respuesta por parte del Estado a la comunidad, los grupos armados ejercen un control económico y social, lo que a su vez puede agudizar el conflicto. Sin embargo, esto no es exclusivo de la actividad minera sino de aquellas intervenciones intensivas donde se da la extracción de recursos en su mayoría no renovables. Fernando Vargas (2013) identifica tres conflictos adicionales:

- 1) Entre las normas y decisiones sobre ordenamiento ambiental y territorial, y la actividad minera. Este se da porque muchas veces hay concurrencia de entidades, lo que dificulta su control. Además, se presenta una crisis en la gobernanza cuando la presencia del Estado en los complejos mineros es inexistente.
- 2) Entre los intereses de extracción minera y el uso, disfrute y conservación del territorio ancestral por parte de pueblos y comunidades étnicas. Cuando se da la adjudicación de títulos mineros, no hay consultas previas se pone en peligro la supervivencia física y cultural de las comunidades.
- 3) El solapamiento entre la minería y las actividades agrícolas y derechos campesinos. Empeora la crisis agraria porque hay una limitación en la propiedad en donde incluso se puede dar la imposición de servidumbres

mineras en donde la especulación del precio de la tierra es predominante (Vargas, 2013, p. 63).

En el marco de esa relación recursos – crimen organizado que hemos explido, surge un fenómeno de gran relevancia denominado minería ilegal. La extracción de recursos mineros ha sido una práctica ancestral y alrededor de ella se han desarrollado diferentes comunidades. En la actualidad, hoy aún se conserva la tendencia a dejar este trabajo que produce la riqueza de unos pocos, para que lo realicen en condiciones inhumanas y degradantes comunidades tradicionalmente esclavizadas o desplazadas como la población afrodescendiente. De las unidades de producción minera censadas en el 2014, el 10% de los trabajadores pertenecen a comunidades étnicas, el 71% es analfabeta o sólo han realizado algún estudio a nivel de primaria y el 72% son afrodescendientes (CGR, 2013).

### ***3.1. Los tipos de minería y las cifras de la minería ilegal***

Dependiendo de los métodos de extracción, las características de la población, entre otros, es posible diferenciar distintos tipos de minería, que van desde el Barequeo, hasta la minería legal, ilegal y criminal, sobre los cuáles no entraremos a profundizar, pues dicha tarea excede los límites de este artículo y preferimos centrarnos en el caso de la minería ilegal. No obstante, enseguida haremos alguna distinción conceptual para mayor comprensión.

El Barequeo, es uno de los métodos rudimentarios y artesanales de extracción minera, mediante la cual los mineros y sus familias obtienen recursos para garantizarse su subsistencia mediante la búsqueda, especialmente de oro en las orillas de los ríos, piedras preciosas y semi-preciosas. Esta actividad se realiza por medios manuales, es de naturaleza itinerante y para ejecutarse no requiere permiso del Estado, pero sí su registro en las alcaldías municipales en Colombia (CGR, 2013). Sin embargo, se diferencia de la minería tradicional. De acuerdo con el Segundo Informe de Minería, presentado por la Contraloría General de la República (CGR), se entiende por mineros tradicionales a aquellas

Personas o grupos de personas dedicados a la extracción por medios artesanales de minerales de aluvión y material de construcción para su subsistencia. En general, los volúmenes producidos son superiores a los obtenidos por el sistema de barequeo y el material extraído se vende o coloca en el mercado local. Es también considerada una actividad artesanal que se

reproduce a través de generaciones, en asocio con personas más allá del núcleo familiar y en ocasiones se alterna con otras actividades económicas como la agricultura y la pesca (CGR, 2013).

En concordancia con estos conceptos, con el desarrollo de los pueblos mineros, particularmente en países en vía de desarrollo con la historia de extracción y explotación de recursos por parte de diferentes potencias surge la Minería Formal, que de acuerdo con la Agencia Nacional de Minería (ANM) es aquella que se encuentra « Conformada por unidades de explotación de tamaño variable, explotadas por empresas legalmente constituidas » (CGR, 2013). En contraposición a esta minería formal, se puede encontrar la Minería Informal que se encuentra constituida por las unidades de explotación pequeñas y medianas de propiedad individual pero que generan volúmenes de producción superiores a los del barequeo y la minería tradicional por utilizar medios mecanizados tendientes a la negociación de los productos en el mercado informal y sin ningún tipo de registros contables, título minero ni licencia ambiental, que pueden o no pagar regalías e impuestos; de las Unidades de Producción Mineras (UPM) censadas, tan sólo el 35% de ellas pagan algún tipo de regalías al Estado, mientras que en 10 departamentos más del 80% de las UPM no cuentan con los requisitos para su proceso de formalización. (CGR, 2013).

Se entiende por minería legal aquella « adelantada con título minero y licencia ambiental, que cumple con las normas de seguridad industrial y de salud ocupacional, sus relaciones con trabajadores se establecen siguiendo la normatividad laboral, cuenta con la licencia social de las comunidades del área de influencia, cumplen cabalmente con sus obligaciones contractuales y, en general, su actividad se enmarca en el respeto a la Constitución, leyes » y en general a las normas establecidas en Colombia (II Congreso Internacional de Minería Ilegal, 2015). En contraposición, la minería ilegal –objeto de estudio en este artículo-, se entiende como la

extracción tipo empresarial de minerales para su comercialización desconociendo la totalidad de las normas legales mineras, laborales, ambientales y tributarias. Su objetivo es la apropiación de la renta minera, no tienen móvil político y no se enfrentan violentamente al Estado. Con frecuencia a nivel local gozan de aceptación social por las oportunidades de empleo que genera; incluye pequeños y medianos mineros que mutaron a procesos mecanizados, contratando informalmente mano de obra y conviven con barequeros y mineros tradicionales e informales (II Congreso Internacional de Minería Ilegal, 2015).

Se ha construido una nueva categoría paralela a la de minería ilegal que contempla de mejor manera las circunstancias reales de Colombia, esto es: la minería criminal, entendida como la

Extracción de minerales con el objeto de obtener recursos para financiar actividades delictivas. Generalmente son organizaciones armadas al margen de la ley, grupos guerrilleros y bandas criminales (Bacrim) que, directamente o a través de terceros, con equipos propios, robados o decomisados, adelantan actividades mineras para extraer rentas extraordinarias, especialmente en oro, coltán y tungsteno, y que en ocasiones tienen vínculos con organizaciones criminales transnacionales » (II Congreso Internacional de Minería Ilegal, 2015).

Como quiera que la minería ilegal, en muchos casos cruza las fronteras de la criminalidad, usaremos el término de minería ilegal para referirnos a ambos fenómenos. Las anteriores definiciones, tanto de la minería ilegal como de minería criminal, tienen múltiples implicaciones en un contexto de posacuerdo, pero queremos destacar las siguientes:

En primer lugar, la minería ilegal y la minería criminal, tienen una fuerte conexión con la financiación de actores armados y su control se presenta como elemento necesario en una etapa de pos acuerdos, para evitar que se convierta en un obstáculo para la construcción de la paz. En segundo lugar, la minería informal o de subsistencia, puede llegar a ser controlada por la minería ilegal, ampliando el poder de las organizaciones criminales. De acuerdo con información suministrada por la Policía Nacional con corte a diciembre de 2016 y publicada en la revista Semana: La explotación ilícita de yacimientos mineros en Colombia tiene lugar en 267 de los 1.122 municipios del país. 100 de ellos tiene explotación aurífera. Es decir, la minería ilegal afecta al 24% del país y está presente en 21 de los 32 departamentos del Colombia. Las zonas mineras, coinciden con zonas en donde están presentes aún los grupos armados ilegales. Así, se extraen minerales de manera ilegal en zonas de antigua presencia de las FARC-Ep, en donde presente el ELN y el Clan del Golfo. Hay igualmente minería ilegal con presencia de otras bandas, en el Sur del departamento del Amazonas, en la frontera con Perú y Brasil, básicamente para la extracción y contrabando del coltán. Dentro de las cifras de la lucha contra la minería ilegal, es posible destacar lo siguiente: Para el año 2016, la Policía Nacional de Colombia a través de la UNMI (Unidad Nacional contra la Minería Ilegal) reportó la destrucción de 152 máquinas pesadas, la inactivación de 173 dragas (de las cuáles 50 dragas fueron destruídas), 229

retroexcavadoras, 395 motobombas, 207 volquetas, 610 motores que eran dedicadas a esta actividad. En muchas ocasiones la Policía procede a la destrucción de la maquinaria, como quiera que, por tratarse de territorios alejados, resulta muy difícil, costoso y riesgoso para las autoridades incautar esta maquinaria pesada y de difícil transporte, que fácilmente puede ser interceptada y reutilizada posteriormente por quienes manejan este negocio criminal (Revista Semana, 2017, p. 41). Respecto a los insumos, en el año 2016 se incautaron 40.045 galones de A.C.P.M, 66.741 kilos de mercurio y 11.298 galones de gasolina. Revista Semana, 2017, p. 41). La UNMI reportó la intervención de 2.281 minas y 2.033 personas capturadas en 2016. Revista Semana, 2017, p. 41).

De otra parte, es posible afirmar que el control a la minería ilegal ha venido creciendo, como también ha venido creciendo el negocio criminal. Así lo demuestran no sólo las cifras, sino las preocupaciones de política pública, que han llevado incluso a organizar seminarios internacionales sobre la materia, por parte de la Policía Nacional, donde se presentan estas cifras y se observa la preocupación por controlar un fenómeno criminal que traspasa fronteras y que exige respuestas articuladas por parte de las autoridades. Entre los años 2014 y 2015, las operaciones policiales en contra de la minería ilegal se incrementaron en un 364%. En ese periodo se incautaron 132 kilogramos de mercurio y 82 kilogramos de oro en 2015. El porcentaje de minas intervenidas aumentó en un 495%, comparando 2014 y 2015. La destrucción de maquinaria se incrementó en un 233% y las capturas aumentaron en un 165% (El Tiempo, julio 2015). Lo anterior significa que en términos generales la lucha contra la minería ilegal se viene consolidando seriamente por parte de la Policía Nacional.

Pero veamos por qué la minería ilegal genera conflictos. Como lo señala el estudio de la Policía Nacional elaborado por Maldonado y Rozo,

la minería aurífera aluvial como actividad formal está afectada no solo por los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOMIL), pues existen diferentes estímulos que contribuyen al fortalecimiento de la ilegalidad e informalidad, como las cargas impositivas y las contribuciones, las reglamentaciones, las prohibiciones, la corrupción, problemas de información, la debilidad en el control y fiscalización, maximización de ganancias y demás factores que permiten que la minería formal emane en ilegalidad, informalidad, ilicitud o criminalidad, debido a que en los lugares en los que se genera una alta producción legal de oro están presentes problemas dinamizadores de violencia y criminalidad, dada la alta rentabilidad de la actividad, la facilidad de

desarrollarla, los bajos costos de operación cuando no se es legal, toda vez que no hay cuidado ambiental, existe desprotección a los trabajadores en pensión por vejez o invalidez, el no pago de impuestos ni regalías y las debilidades existentes en el sector (Maldonado y Rozo, 2014, p. 57).

Por tanto, la minería ilegal, la extracción antitécnica y la degradación del medioambiente, junto con la convergencia de los GAOMIL, se exterioriza con la comisión de diferentes delitos, que van desde la explotación y aprovechamiento ilícito de minerales, pasando por la vulneración contra los recursos naturales y el medioambiente, violación de derechos humanos (desplazamiento forzado, homicidios y secuestros), lavado de activos, enriquecimiento ilícito, hasta problemas de conflictividad social (prostitución, trata de mujeres, trabajo infantil, deserción escolar, alcoholismo, drogadicción y las enfermedades de transmisión sexual) (Maldonado y Rozo, 2014, p. 57). De hecho, la minería ilegal promueve otro tipo de economías perversas del crimen organizado. Así se ha generado una articulación con redes delincuenciales como el narcotráfico, la trata de personas y la explotación sexual (Miranda, 2016, p. 145). De acuerdo con el Informe The Global Initiative, se ha reportado que en Colombia hay mujeres obligadas a acudir a centros mineros los fines de semana para trabajar en los prostíbulos. Según este, la minería ilegal de oro es junto con el narcotráfico, una de las actividades delictivas que atraen el tráfico sexual. Las bandas criminales que controlan las áreas donde existe minería fuera de la ley también están involucradas en trata de personas, explotación laboral y tráfico de drogas (Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2016).

El Banco Interamericano de Desarrollo hace algunos años (2009) respecto a la preservación y explotación de recursos naturales en América Latina, señaló que lo prioritario es la necesidad de formalizar la actividad minera, indicando que « la debilidad en control y fiscalización sobre la explotación de los recursos del subsuelo, contrasta con el creciente hallazgo de zonas de potencial para la explotación minera » (BID, 2009). Es decir, zonas atractivas no solo para la inversión de empresas formales y núcleos sociales tradicionales, sino de grupos armados organizados al margen de la ley, quienes se lucran de la explotación y comercialización de recursos naturales no renovables, como el caso del oro, y desplazan el esfuerzo empresarial, de mineros formales, y el empleo de los ingresos fiscales al Estado.

### ***3.2. La minería ilegal en la Colombia del Posacuerdo***

Firmados los acuerdos de paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-Ep, ¿Qué le espera a la minería? En Principio, de acuerdo con la última Feria Internacional Minera, que se realiza cada año en Medellín, se concluyó que el minero podría ser un sector abanderado en la nueva etapa económica y política del país, tanto desde el punto de vista de la producción minera, como de los problemas que podría generar si no se controlan las actividades criminales asociadas a fenómenos criminales como el de la minería ilegal (Otálora, 2016). En la última década, Colombia experimentó el mayor crecimiento de su industria minera debido al aumento del precio internacional de estos recursos. La inversión extranjera directa en el sector pasó de US\$466 millones en el 2002 a US\$2.977 millones en el 2013 (Rueda, 2016). Este crecimiento fortaleció las finanzas territoriales y atrajo a sectores criminales en la idea de expandir negocio y legalizar el dinero del narcotráfico.

La actividad minero extractiva fue infiltrada por organizaciones guerrilleras como las FARC, ELN, EPL y del narcotráfico, y luego por bandas criminales que han impulsado la minería ilegal. Esta actividad a su vez, ha renacido como una fuente novedosa de financiamiento, menos riesgosa que otras (tráfico de drogas, secuestro, extorsión). A la presencia de estos actores violentos, se suman nuevas prácticas delictivas como la desviación de las regalías y obtención fraudulenta de recursos. De hecho, se presenta una relación económica de traspaso entre las actividades de producción de hoja de coca y la minería ilegal. Hay un cierto consenso sobre la incidencia de la minería ilegal y el precio del dólar en el aumento de la producción de coca. Ello, porque hace un lustro, cuando los cultivos bajaron a su punto mínimo, se estaba viviendo un auge del precio del oro. Muchas regiones como Cauca, Nariño y Bajo Cauca coinciden en ambas actividades y la gente pasa de una a otra según varían los precios del mercado ilegal. A lo anterior, se suma que el precio del dólar se disparó, pasando de 1800 a 3.200 pesos colombianos, lo que favoreció el negocio de la droga, haciéndolo un 40% más rentable y favoreciendo a los narcotraficantes locales (Semana, 2017, p. 23).

Las ganancias por la minería son gigantescas. En 2015 la Fiscalía reveló, -luego de una operación en Vichada y Guainía, en la que capturó a cerca de 50 personas-, que la explotación ilegal en estos departamentos de minerales como Coltán, Tantalio y Tungsteno le producía ingresos a las FARC-Ep por

\$20.000 millones mensuales, equivalentes a US\$6,5 millones (Rueda, 2016). Obviamente, las Bacrim no se han quedado rezagadas. De acuerdo con León Valencia, las actividades mineras son fuente de financiación para las Bacrim. Un ejemplo de esta situación, se produjo a finales de 2015 cuando la Policía Nacional informó, tras un operativo contra el Clan Úsuga, que minas ilegales y comercializadoras de oro a su servicio que operaban en la zona del Urabá antioqueño y Chocó, cerca de la frontera con Panamá, generaban ganancias por \$265 millones semanales y \$13.780 millones anuales (Valencia, 2016). Es claro que el crimen organizado de la minería ilegal se expande. Geográficamente, el fenómeno de la minería ilegal trasciende casi una tercera parte de las entidades territoriales del país. Hoy, la minería ilegal afecta a 267 de los 1.122 municipios del país, ubicados en los principales epicentros extractivos de la nación, en los departamentos de Antioquia, Chocó, Córdoba, Cauca, Boyacá y Cundinamarca. En estas regiones, la presencia de grupos al margen de la ley se ha intensificado (Unmi, 2016).

Por tanto, de acuerdo con Isabel Maldonado, la minería ilegal, la extracción anti técnica y la degradación del medioambiente, junto con la convergencia de los GAOMIL, se exterioriza con la comisión de diferentes delitos, que van desde la explotación y aprovechamiento ilícito de minerales, pasando por la vulneración contra los recursos naturales y el medioambiente, violación de derechos humanos (desplazamiento forzado, homicidios y secuestros), lavado de activos, enriquecimiento ilícito, hasta problemas de conflictividad social (prostitución, trabajo infantil, deserción escolar, alcoholismo, drogadicción y las enfermedades de transmisión sexual) (Maldonado y Rozo, 2014, p. 57).

A pesar del optimismo del Gobierno Nacional, que ha emprendido acciones para disminuir la ilegalidad como la expedición de normatividad, la educación y el acompañamiento a los mineros ancestrales y/o tradicionales, estos podrían seguir desarrollando su actividad, pero bajo la influencia de otros grupos armados al margen de la ley o de los guerrilleros que no se desmovilicen y sigan en el negocio. Sin embargo, Massé plantea que las empresas multinacionales mineras están acostumbradas a trabajar en territorios hostiles y que este nuevo escenario no resultaría tan atractivo en ese momento para su operación como lo es hoy (Massé, 2016). Si a lo anterior le sumamos las exigencias provenientes desde los estándares internacionales de derechos humanos, tales como el Marco Ruggie, las normas de la OCDE, y los bajos precios en el mercado de minerales, el

escenario posible es la caída en la inversión extranjera en el sector. Álvaro Pardo, director de Colombia Punto Medio en diferentes escritos llama la atención sobre la necesidad de ampliar el mapa minero del país, más allá de las empresas multinacionales, que son claramente el grupo económico incentivado desde el gobierno nacional y dirigir la mirada a fenómenos como el de la minería ilegal y el impacto ambiental de la minería (Pardo, 2016).

En este sentido, un aspecto relevante es pensar: ¿Qué le espera al medio ambiente en un escenario de posacuerdo frente al actual modelo minero y frente a fenómenos como el de la minería ilegal? En primer lugar, es innegable que el conflicto armado colombiano ha causado daños al medioambiente. La siembra de minas antipersona; tomas como la de la isla de Gorgona, la afectación de zonas de páramo como el Sumapaz; la tala de bosques primarios, de valor incalculable, para sembrar cultivos ilícitos, así como la minería con que se financian las Farc, el Eln, bandas criminales y de paramilitares, son algunos efectos de cinco décadas de confrontación (Silva, 2016). De forma paradójica, también es cierto que hay lugares bien conservados como fruto del conflicto, en áreas remotas a las que pocos entran. Según Fabrizio Hochschild, anterior coordinador residente y humanitario de las Naciones Unidas en Colombia, la violencia interna ha ayudado, en alguna medida, a preservar la estabilidad ambiental de algunos sitios biológicamente ricos y exhuberantes. Debido a ella, el desarrollo destructivo y sin control no ha prendido motores en muchas regiones (Hochschild, 2016). Países como Guatemala, República Democrática del Congo y Angola experimentaron la degradación de su patrimonio ambiental en periodos de posconflicto (Rueda, 2016). Tener en cuenta esto, resulta relevante para evitar mayores daños de los que ha causado el actual modelo minero en Colombia. De hecho, es preocupante que las zonas prioritarias para la implementación de acciones de construcción de paz, coinciden en algunos casos con lugares en los que se encuentra la mayor biodiversidad del planeta, esto es la Orinoquia, la Amazonia y el Chocó biogeográfico (frontera entre Panamá y Nariño en Colombia).

Pero no existe un consenso que diga que el conflicto proteja los recursos desde el punto de vista ambiental. La directora de Parques Nacionales Naturales, Julia Miranda sostiene que el conflicto no protege la biodiversidad, pues parques como La Macarena (Meta), Nukak (Guaviare), Las Hermosas (Valle-Tolima), Puinawai (Guanía) o Los Churumbelos (Caquetá-Cauca-Huila) están siendo destruidos por actividades minería

criminal, cultivos ilícitos, deforestación y tráfico ilegal (Rueda, 2016). Otros están minados. No obstante, no se puede dejar de lados, que la existencia de los recursos mineros puede ser una ventana de oportunidad para el desarrollo rural, si se resuelven temas institucionales, de distribución de beneficios, de manejo de pasivos ambientales y fenómenos criminales como el de la minería ilegal.

## CONCLUSIONES

La economía política de los conflictos violentos evidencia el rol clave de los recursos naturales en el análisis de la violencia, la criminalidad y la guerra. Durante las décadas recientes América Latina ha sido el escenario de un boom en la explotación minera, lo cual ha tenido un profundo impacto en la economía y en los territorios. El acceso y explotación a estos recursos ha sido fuente de conflictos ecológicos y sociales. Igualmente, parte de sus rentas han contribuido en la configuración o el fortalecimiento de circuitos económicos ilegales. Bajo este contexto, el artículo presentó un análisis sobre la relación entre minería ilegal, criminalidad y violencia, enfatizando en el caso de Colombia. Tras la firma de un Acuerdo de Paz con las FARC-Ep, este país avanza hacia la finalización del conflicto armado interno. Sin embargo, la existencia de estructuras económicas ilegales basadas principalmente en el narcotráfico y la minería ilegal constituyen una grave problemática al alimentar la continuidad y emergencia de nuevas manifestaciones de violencia, así como el crimen organizado.

En este sentido, cabe señalar que el crimen organizado constituye una de las principales amenazas a la seguridad internacional, nacional y humana (OEA, 2003; Serrano y Berdal, 2005; Solís y Aravena, 2008). Tradicionalmente, es un término que se asocia a la existencia de economías ilícitas y a prácticas propias del mundo *ilegal/criminal*, externas al Estado y al orden político. Sin embargo, es un fenómeno mucho más amplio que involucra economías legales, prácticas políticas, actores estatales y formas de regulación social. De manera que la reflexión sobre crimen organizado lleva a problematizar las concepciones sobre Estado, poder político, orden social y coerción. Los estudios sobre este fenómeno y sobre la economía política del conflicto han evidenciado la importancia de la minería ilegal. En este caso, dependiendo del tipo de recurso, de los actores que intervienen y del contexto, se tejen relaciones económicas y mecanismos diversos y éstos a su vez, se vinculan de manera distinta en un contexto de posacuerdo.

Así, en el marco de esa relación recursos – crimen organizado el tema minero es central, pero es la minería ilegal la que permite un mayor aporte de recursos a los grupos armados y cuando su objetivo es la extracción de recursos para financiar actividades delictivas, es que se denomina minería criminal. Ello tiene dos implicaciones: La primera, es que la minería ilegal y la minería criminal, tienen una fuerte conexión con la financiación de actores armados, y su control es necesario. La segunda, que la minería informal o de subsistencia, puede llegar a ser controlada por la minería ilegal, ampliando el poder de las organizaciones criminales. La minería ilegal permite que los grupos armados ilegales tengan acceso a una base social (por medio de la cooptación política y económica o la intimidación) a través del control que ejercen o el acceso que tienen a las rentas. Adicionalmente, los grupos de crimen organizado han desarrollado un portafolio que, mediante contactos con redes criminales regionales y transnacionales, articula diversas economías ilícitas, tales como narcotráfico, trata de personas, tráfico de armas, prostitución, etc. Sin embargo, el problema de las economías ilícitas no se limita al campo de lo *ilegal*, como la literatura en el tema lo evidencia una de las mayores complejidades de este fenómeno radica en la relación de la criminalidad con el poder político, lo cual conlleva a dejar de lado las tradicionales visiones de legal vs. ilegal, para abordar las zonas grises del poder y la regulación social. En el caso de Colombia, la existencia de economías ilícitas y la configuración de estructuras de captura del Estado constituyen uno de los desafíos más grandes en la etapa de posacuerdo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AAS, F. (2007). *Globalization and Crime (Key Approaches to Criminology)*.  
ANNAN, K. (2004). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Viena: Oficina de la ONU contra las Drogas y el Delito.
- ALBINI, J. Y MCILWAIN, J. (2012). *Deconstructing Organized Crime: A Historical and Theoretical Study*. Londres: McFarland.
- CAMPOS, A. (2009). Las industrias extractivas como campo social para el análisis. *Revista Relaciones Internacionales* 11, pp. 25 y ss.
- BARBARÁN, L. (2014). Impactos y lecciones aprendidas de la minería ilegal e informal en Madre de Dios. *Economía y Sociedad* 84, pp. 52-63.
- COLLIER, P. HOEFFLER, A. Y SÖDERBOM, M. (1999). *On the duration on Civil War*. Banco Mundial.

- COLLIER, P. Y HOFFER, A. (2000). Greed and grievance in Civil War. *Policy Research Paper # 2355*. Banco Mundial.
- COLLIER, P. (2000). Rebellion as quasi criminal activity. *Journal of Conflict Resolution*, 44 (6), 839/853.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA CGR. (2013). *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos. Segundo Informe. Minería en Colombia*. Bogotá D.C.
- DE ECHAVE, J. (2016). La minería ilegal en Perú. Entre la informalidad y el delito. *Nueva Sociedad* 263, pp. 131-144.
- DUNCAN, G. (2005). *Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra* (DOCUMENTO CEDE 2005-2). Bogotá: Universidad de Los Andes.
- (2014). *Más que plata o plomo El poder político del narcotráfico en Bogotá D.C.*: Debate.
- EL TIEMPO. (2015). *Estadísticas de minería ilegal*. Julio.
- FELBAB-BROWN, V. (2010). Conceptualizing Crime as Competition in State-Marking and Designing an Effective Response. *Security and Defense Studies Review*. Edición Primavera- Verano, pp. 155-158.
- FRANCO, C. E IPENZA, C. (2014). *La realidad de la minería ilegal en países amazónicos*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental SPDA.
- GAMBETTA, D. (2007). *La mafia siciliana: el negocio de la protección privada*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- GARCÍA REYES, P. (2011). *La paz perdida. Territorios colectivos, palma africana y conflicto armado en el Pacífico colombiano* (tesis doctorado). FLACSO, Ciudad de México.
- GARAY, L., LEÓN-BELTRÁN, I., Y GUERRERO, B. (2007). *La reconfiguración cooptada del Estado: Más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado*. Bogotá: Método, Avina y Transparencia por Colombia.
- GARAY, L. Y SALCEDO-ALBARÁN, E. (2012). Institutional impact of criminal networks in Colombia and México. *Crime, Law and Social Change*, 57, pp. 177-194.
- GIRVAN, N. (2005). El pensamiento de la dependencia en el caribe anglófono. *Revista Mexicana del Caribe*, 10 (19), pp. 7-55.
- GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRASNATIONAL ORGANIZED CRIME (2016). *Organized Crime and illegally Mined Gold in Latin America*. Ginebra. Disponible en: <http://globalinitiative.net/organized-crime-and-illegally-mined-gold-in-latin-america/>
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.
- GONZÁLEZ, F. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Odecofi-CINEP.

- GUTIÉRREZ, F. (2004) Criminales y rebeldes: una discusión de la economía política del conflicto armado desde el caso colombiano, *Estudios políticos*, 24, pp. 37-71.
- HOCHSCHILD, F. (2016). *Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia*. Bogotá D.C.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y l Ministerio de Ambiente.
- LE BILLON, P (2001). The Political ecology of war: natural resources and armed conflict. *Political Geography*, 20 (5), pp. 561 -584.
- MALDONADO, I. Y ROZO, M. (2014). Convergencia de los grupos armados organizados al margen de la ley en la minería aurífera aluvial en la subregión del Bajo cauca Antioqueño. *Revista Criminalidad*, 56 (3), pp. 119-138.
- MASSÉ. F. (2015). Transformaciones recientes y perspectivas de las «Bacrim». En Vargas, A. y García Pinzón, V. *Seguridad y defensa en la transición de la guerra a la paz*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- (2016). Minería y postconflicto ¿Es posible una minería del oro libre de conflicto en Colombia? Serie Minería y Desarrollo (Tomo cuatro). Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- MIRANDA, B. (2016). Las economías perversas del crimen organizado. Minería ilegal, trata y explotación sexual. *Revista Nueva Sociedad*, 263, pp. 145-149.
- MISSE, M. (2013). Estado y mercados ilegales en Latinoamérica: reflexiones a partir del concepto de mercancía política. Giraldo, J. (Editor). *Economía criminal y poder político*. Medellín: EAFIT- Colciencias, pp. 10 – 32.
- MCDERMOTT, J. (2014). El rostro cambiante del crimen organizado colombiano. *Perspectivas 9*. FES Seguridad. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- O'DONNELL, G. (1993). "On the State, Development, and some Conceptual Problems: A Latin American View with Some Glances at some Post-Communist Countries". *World Development* 21, pp. 1355-1369.
- OTÁLORA, R. (2016). *Ponencia presentada en el III Encuentro de Minería. Minería, territorio y post acuerdos: una revisión desde la economía política del conflicto*. Bogotá D.C: Universidad Libre.
- (2016). *Empresas transnacionales y estándares de derechos humanos en contextos de conflicto: análisis de caso de la minería del carbón en Colombia bajo los principios Proteger, Respetar y Remediar de Naciones Unidas (1998-2014)*. Universidad del Salvador (tesis doctoral), Doctorado en Relaciones Internacionales, Buenos Aires.
- (2006). *Economías de guerra. Recursos mineros y empresas multinacionales en el Sur de Bolívar*. Universidad Nacional de Colombia (tesis maestría). Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI., Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS OEA. (2003). Declaración de Seguridad de las Américas. Tomado de:  
<http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/cp12364s04.doc>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS ONU. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*.
- PARDO, A. (2016). ¿Cómo será el posconflicto con el actual modelo minero?. *Revista Semana*.
- POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA (2015). *II Congreso Internacional de Minería Ilegal*. Bogotá.
- RENO, W. (2000). *Foreign firms, natural resources, and violent political economies*. Social Science Forum.
- RETTBERG, A., LEITERITZ, R. Y NASI, C. (2014). *Different Resources, Different Conflicts? A Framework for Understanding the Political Economy of Armed Conflict and Criminality in Colombian Regions*. Tomado de: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2499580>.
- RETTBERG, A. Y ORTÍZ-RIOMALO, J. (2016). Golden opportunity, or a new twist on the resource-conflict relationship: Links between the drug trade and ilegal gold mining in Colombia. *World Development*, 84, pp. 82-96.
- REVISTA SEMANA. (2017). *Radiografía de la Minería Ilegal*. Marzo.
- RICO, D. (2013). *La Dimensión Internacional del Crimen Organizado en Colombia: Las Bacrim, sus Rutas y Refugios*. Washington: Wilson Center. Latin American Program.
- ROSS, M. (1999). The Political Economy of the Resource Curse, *World Politics*, 51 (2), pp. 297-322.
- RUEDA, M (2016). El reto en el postconflicto. *Revista Mundo Minero*, mayo.
- SCHULTZE-KRAFT. M. (2016). Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado. *Íconos*, 55, pp. 25-44.
- SERRANO, M. Y BERDAL. M. (Compiladores). (2005). *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- SILVA HERRERA, J. (2016). ¿Qué le espera al medioambiente en el escenario del posconflicto? *El Tiempo*. Tomado de:  
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15210177>
- SOLÍS, L. Y ARAVENA, F. (2008). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FLACSO y Catalonia.
- TILLY, C. (2006). Guerra y construcción del Estado como crimen organizado. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 5, pp. 1-26.
- UNIVERSIDAD LIBRE (2016). *III Encuentro de Minería*. Bogotá D.C.
- VALENCIA, L. (2016). Bandas criminales y postconflicto. *El Espectador*, 24 de febrero.
- VARGAS, F. (2013). Minería, conflicto armado y despojo de tierras. En *Informe de Minería*. Bogotá D.C.: Contraloría General de la Nación, pp. 57-88.

WALLERSTEIN, I. (2005). *Análisis de sistemas – mundo: una introducción*.  
México D.F.: Siglo XXI Editores.

# UNA MIRADA SOBRE EL TRÁFICO DE ARMAS EN LATINOAMÉRICA

## TAKE A GLANCE AT ILLICIT TRAFFICKING IN FIREARMS IN LATIN AMERICA

CAROLA CONCARO<sup>1</sup>

### RESUMEN

El capítulo tiene como objetivo provocar la mirada del lector, con el fin de obtener nuevas preguntas y abordajes teóricos para enfoques analíticos distintos en el diseño de una política de control del tráfico ilícito de armas de fuego y reducción de daños. El capítulo sistematiza información sobre análisis de tendencias delictuales para Latinoamérica y la medición de impacto del tráfico de armas en la salud pública y en la proliferación del uso y mercado de armas en la región. Para terminar, se deja nota de recomendaciones e ideas fuerza para acordar en una estrategia de seguridad democrática para el control y reducción del tráfico ilícito de armas de fuego para la región.

**PALABRAS CLAVE:** tráfico ilícito de armas de fuego – análisis estratégico del delito – mercado criminal – mortalidad por arma de fuego.

### ABSTRACT

The chapter aims to obtain new questions and theoretical approaches in the design of a policy to control illicit traffic in firearms and reduce harm. The chapter systematizes information on crime trends analysis for Latin America and the measurement of the impact of arms trafficking on public health and on the proliferation of arms use and market in the region. Finally, recommendations to agree on a democratic security strategy for the control and reduction of illicit trafficking in firearms for the region.

---

<sup>1</sup> Licenciada en Ciencia Política. Miembro fundadora y representación ante la Red Argentina para el Desarme (RAD) / Founding member and representation before the Argentine Disarmament Network.

**KEY WORDS:** illicit trafficking in firearms – strategic crime analysis – criminal market – gun mortality.

## INTRODUCCIÓN

¿Cuáles son las preguntas que nos debemos hacer para comprender el fenómeno del tráfico ilícito de armas de fuego en Latinoamérica? Parece una pregunta retórica pero es elemental para definir los alcances de la foto a sacar y pensar la hipótesis de proyección en evolución. El capítulo que me toca escribir tiene que servir para introducir las claves de lectura del problema. No nos va a transformar en expertos pero sí pretende aguzar la mirada del investigador o del funcionario a cargo de las decisiones en la materia, con el fin de obtener buenas nuevas preguntas a efectivas nuevas intervenciones para el control del delito y la reducción de daños. Entonces, si vamos a reflexionar sobre el tema el tráfico ilícito de armas de fuego, a priori hay que hacer una serie de definiciones. Primero, definir el tipo de armas de fuego del que estamos hablando y definir la conducta tipificada bajo el término «tráfico ilícito». Segundo, definir y contextualizar el volumen del circulante de armas de fuego en la Región latinoamericana y medir sus impactos.

Una serie de instrumentos legales forman parte del régimen internacional de armas de fuego, las definen y regulan sus actividades relacionadas. Cubren desde diferentes perspectivas, un espectro amplísimo y multidimensional de necesidades de los Estados para abordar el fenómeno criminal y el problema sociopolítico que la proliferación de armas significa: medias que van desde la justicia criminal hasta la no proliferación de armas de fuego y el desarme, y desde la perspectiva de la regulación del comercio internacional de armas hasta su uso e impacto en el desarrollo humano. Los instrumentos internacionales requieren de la adhesión o ratificación de los países para integrarlos al marco jurídico nacional y el camino de incorporación de las medidas sugeridas a la política doméstica es arduo y dificultoso. La Tabla 1, a continuación, resume los instrumentos internacionales que regulan las armas pequeñas y ligeras en Latinoamérica.

**Tabla 1. Marco Legal sobre Armas Pequeñas y Ligeras para Latinoamérica**

<b><i>MARCO LEGAL SOBRE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS PARA LATINOAMÉRICA</i></b>
TRATADOS Y CONVENIOS (MUNDIAL Y REGIONALES)
CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL Y SUS PROTOCOLOS (RES. 55/25, 15 NOV 2000)
PROTOCOLO CONTRA LA FABRICACIÓN Y EL TRÁFICO ILÍCITOS DE ARMAS DE FUEGO, SUS PIEZAS Y COMPONENTES Y MUNICIONES, QUE COMPLEMENTA LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (A/55/383/ADD.2, 31 MAY 2001)
TRATADO SOBRE COMERCIO DE ARMAS, 24 DIC 2014
PROGRAMA DE ACCIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA PREVENIR, COMBATIR Y ERRADICAR EL TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS EN TODOS SU ASPECTOS (UNPoA), 2001
INSTRUMENTO INTERNACIONAL QUE PERMITA A LOS ESTADOS IDENTIFICAR Y RASTREAR, DE FORMA OPORTUNA Y FIDEDIGNA, LAS ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS ILÍCITAS QUE PERMITA A LOS ESTADOS IDENTIFICAR Y RASTREAR, DE FORMA OPORTUNA Y FIDEDIGNA, LAS ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS ILÍCITAS ( )
ACUERDO DE WASSANAAR – GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS PARA LA EXPORTACIÓN DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIVIANAS (SALW), 11-12 DECEMBER 2002
<b><i>TRATADOS, COMISIONES, Y OTROS INSTRUMENTOS INTER-AMERICANOS</i></b>
ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: CONVENCION INTER AMERICANA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y ASUNTOS RELACIONADOS (CIFTA 1997).
REGLAMENTO MODELO DE LA CICAD PARA EL CONTROL DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE ARMAS DE FUEGO, SUS PARTES Y COMPONENTES Y MUNICIONES
PLAN ANDINO PARA LA PREVENCIÓN, COMBATE Y ERRADICACIÓN DEL TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS EN TODOS SUS ASPECTOS (2003)
CÓDIGO DE CONDUCTA DE LOS ESTADOS CENTROAMERICANOS PARA LA TRANSFERENCIA DE ARMAS, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y MATERIAL RELACIONADO (2006)
MERCOSUR: INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ACERCA DE SALW Y SOBRE EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE SEGURIDAD (SISME): REGISTRO SOBRE INFORMACIÓN EN ARMAS DE FUEGO, EXPLOSIVOS Y OTRAS ARMAS PEQUEÑAS Y LIVIANAS (DECISIONES 7/98 Y 15/04)

## 1. EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

Como anticipé en la introducción, voy a comenzar por especificar a qué nos referimos con el término armas de fuego en el campo del tráfico ilícito, delito organizado de carácter transnacional. El marco jurídico internacional ofrece una serie de definiciones sobre armas de fuego que la comunidad de expertos en la materia reconoce conllevan diferencias entre sí y usan diversos criterios de clasificación. La comunidad suele referirse a «armas de fuego» y «armas pequeñas y ligeras» de modo distinto pero no divorciado.

El Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Resolución 55/255 de la Asamblea General de 31 de mayo de 2001), en el artículo 3, inciso A define:

Por «arma de fuego» se entenderá toda arma portátil que tenga cañón y que lance, esté concebida para lanzar o pueda transformarse fácilmente para lanzar un balín, una bala o un proyectil por la acción de un explosivo, excluidas las armas de fuego antiguas o sus réplicas. Las armas de fuego antiguas y sus réplicas se definirán de conformidad con el derecho interno. En ningún caso, sin embargo, podrán incluir armas de fuego fabricadas después de 1899. Es decir, la definición es técnica y basada en el sistema y mecanismo de disparo.

Por otro lado, el Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, UNPOA (A/CONF.192/15, 2001), no usó ninguna definición pero se ajustó a la definición consensuada por el Panel de Expertos Gubernamentales en Armas Pequeñas y Ligeras, que en el reporte de 1997 clasificaba una lista de armas pequeñas y ligeras de acuerdo a su portabilidad. En este documento básicamente se definen a las armas pequeñas y ligeras como aquellas que pueden ser transportadas por una persona o pequeño grupo de personas, un animal o un vehículo liviano, refiriéndolas, en modo general, a las armas destinadas al uso personal o de seguridad, pudiendo incluirse también las armas ligeras de uso militar. Lo más cercano a una definición oficial, y que recoge la clasificación anterior, es la que provee el Instrumento Internacional que permita a los Estados Identificar y Rastrear, de forma oportuna y fidedigna, las Armas Pequeñas y Ligeras Ilícitas (ITI), aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de diciembre de 2005. El apartado II del ITI establece que:

A los efectos del presente instrumento, por «armas pequeñas y ligeras» se entenderá toda arma portátil y letal que lance, esté concebida para lanzar o pueda transformarse fácilmente para lanzar un balín, una bala o un proyectil por la acción de un explosivo, excluidas las armas pequeñas y ligeras antiguas o sus réplicas. Las armas pequeñas y ligeras antiguas o sus réplicas se definirán de conformidad con el derecho interno. En ningún caso podrán incluir las armas pequeñas y ligeras fabricadas después de 1899.

(a) En general, las «armas pequeñas» son las destinadas al uso personal y comprenden, entre otras, los revólveres y las pistolas automáticas, los fusiles y las carabinas, las metralletas, los fusiles de asalto y las ametralladoras ligeras;

(b) En general, las «armas ligeras» son las destinadas a ser usadas por un grupo de dos o tres personas, aunque algunas pueden ser transportadas y utilizadas por una sola persona, y comprenden, entre otras, las ametralladoras pesadas, los lanzagranadas portátiles, con y sin soporte, los cañones antiaéreos portátiles, los cañones antitanque portátiles, los fusiles sin retroceso, los lanzadores portátiles de misiles antitanque y sistemas de cohetes, los lanzadores portátiles de sistemas de misiles antiaéreos y los morteros de calibre inferior a 100 milímetros.

Por su parte, la Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones explosivos y otros materiales relacionados, aprobada en la primera sesión plenaria celebrada en 1997, define «arma de fuego» como:

a) cualquier arma que conste de por lo menos un cañón por el cual una bala o proyectil puede ser descargado por la acción de un explosivo y que haya sido diseñada para ello o pueda convertirse fácilmente para tal efecto, excepto las armas antiguas fabricadas antes del siglo XX o sus réplicas; o b) cualquier otra arma o dispositivo destructivo tal como bomba explosiva, incendiaria o de gas, granada, cohete, lanzacohetes, misil, sistema de misiles y minas.

Ahora bien, como recoge el Estudio sobre Armas de Fuego del año 2015 de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDDC)<sup>2</sup>, las

---

<sup>2</sup> Es importante aclarar que el Centro de Prevención de delitos y justicia penal (CCPCJ) de la ONUDDC es la oficina designada como Secretaría de la Conferencias de los Estados Partes, de conformidad con el artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada

diferencias conceptuales tuvieron poca aplicación, por lo que el uso de los términos es indistinto y refiere a las armas de fuego pequeñas, que mas proliferan en el mundo, y, en particular en la región. La razón es simple: tanto la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la ONUDC como el Panel de Expertos Gubernamentales en Armas Pequeñas y Ligeras, comprendieron que tanto las «armas de fuego» como las «armas pequeñas y ligeras» estaban alimentando indistintamente a la criminalidad en sus diversos aspectos, como a los diferentes tipos de violencia social. Y produciendo estragos incommensurables.

Continuemos. ¿Cómo define la comunidad internacional el tráfico ilícito de armas de fuego?

El Protocolo de Armas de Fuego en su artículo 3, sobre Definiciones, dice:

Para los fines del presente Protocolo:

e) Por «tráfico ilícito» se entenderá la importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones desde o a través del territorio de un Estado Parte al de otro Estado Parte si cualquiera de los Estados Partes interesados no lo autoriza conforme a lo dispuesto en el presente Protocolo o si las armas de fuego no han sido marcadas conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del presente Protocolo.

La Convención Inter Americana contra el Tráfico Ilícito de Armas, Municiones, Explosivos y Asuntos Relacionados (CIFTA) lo define de la siguiente manera:

A los efectos de la presente Convención, se entenderá por:

2. "Tráfico ilícito": la importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados desde o a través del territorio de un Estado Parte al de otro Estado Parte si cualquier Estado Parte concernido no lo autoriza.

---

Transnacional. Y el Estudio referido es el primer estudio sobre armas de fuego que encarga la oficina sobre la base de las solicitudes hecha en la Conferencia.

Cuando la fabricación ilícita, el tráfico ilícito y la falsificación supresión o alteración ilícitas de las marcas sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado, el Protocolo se aplicará tanto a la prevención, a la investigación como al enjuiciamiento de los responsables.

Además, ambos Instrumentos ordenan que cada Estado Parte tome las medidas necesarias para penalizar las conductas incluidas. Los únicos países en la región que no penalizan el tráfico ilícito de armas de fuego son Argentina y Uruguay, y aunque sí lo definen por ley de adhesión del Protocolo, representa un vacío legal para la persecución del delito que no queda subsanado por la penalización de otras de las conductas contempladas como ilícitas en el marco jurídico internacional.

Entonces, tengo definido qué entiendo por armas de fuego y qué entiendo al hablar de su tráfico ilícito. Una definición delimita alcances y naturaleza de lo definido, no dice más. En adelante, intentaré aproximar la descripción del contexto en el cual el tráfico de las armas letales se desarrolla.

## **2. EL CONTEXTO REGIONAL DEL TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS DE FUEGO**

Cuando hablamos de tráfico de armas, sus componentes (todo repuesto específicamente concebido) y municiones (el cartucho completo o sus componentes), tal y como lo expresa el Protocolo, estamos hablando de armas letales que protagonizan uno de los negocios mas rentables de la criminalidad transnacional organizada y son uno de los elementos que mas muertes provocan en el mundo y en la región.

Contextualicemos lo que ocurre en materia de tráfico ilícito de armas de fuego y la salud pública en Latinoamérica.

En primer lugar, la Organización Mundial de la Salud (OMS) advierte en su Campaña contra la Violencia y Traumatismos, que las sociedades pueden –y deben- prevenir la violencia reduciendo factores de riesgo como el alcohol, las armas de fuego y las desigualdades económicas y de género.

Datos. De acuerdo con Small Arms Survey 2013, se estima que entre el año 2004 y 2009, un promedio anual de 526.000 personas murieron en

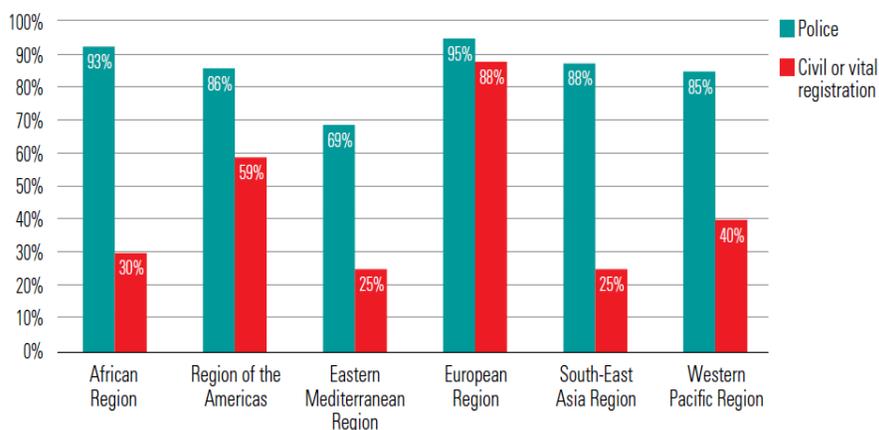
manos de la violencia armada<sup>3</sup>, pero sólo 10% de estas muertes ocurrieron en situaciones de conflicto armado.

Según el Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia del 2014 (OMS, UNODC, UNDP), en la Región de las Américas (Norteamérica, Centroamérica y Latinoamérica) la tasa de homicidio por cada 100.000 habitantes era de 28,5 muertes. La mayor tasa a nivel mundial (Tasa mundial: 6,7 muertes cada 100.000 habitantes) En la región de las Américas, al 75% del total de los homicidios eran cometidos con armas de fuego, y no existen registros cabales de las fuentes primarias de información. Según el Informe, la región de las Américas tiene un subregistro considerable en el área de salud (ver Figura 1), a lo cual se le agrega que, del total de los países reportados, únicamente el 11% de ellos informó llevar adelante investigaciones sobre violencia armada, lo cual explica la naturalización del problema en la región. Pero, dado que el costo político de la violencia armada es muy alto, la región de las Américas sí reporta haber llevado adelante planes nacionales para la prevención de las violencias, y en particular de la violencia armada, en una proporción considerable en relación con el resto de los países informantes: el 62% de los países de la región de las Américas reportan acciones nacionales en la materia, y a su vez, registran una perspectiva integral en el tratamiento de la prevención de las violencias (ver Figura 2) El problema no solo parece ser de naturalización del problema y despreocupación respecto de las causas que lo originan, sino también lo es respecto de la forma de planificar la política pública, que no es siempre dirigida en base a información pertinente, lo cual no permite la evaluación, el monitoreo y la asignación de recursos suficientes para hacer sostenibles los programas de acción.

---

<sup>3</sup> La Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo define como violencia armada al uso intencional de la fuerza ilegítima (real o en forma de amenaza) con armas o explosivos contra una persona, grupo, comunidad o Estado que atenta contra la seguridad centrada en la persona y/o el desarrollo sostenible .

**Figura 2. Proporción de países con información sobre homicidios, por fuente (n = 133 países)**



WHO. Global status report on violence prevention, 2014, p. 21.

**Figura 3. Planes nacionales de prevención, por tipo de violencias y región OMS (n = 133 países)**

Type of violence	African region	Region of the Americas	Eastern Mediterranean Region	European Region	South-East Asia Region	Western Pacific Region	All countries
Armed violence	41%	62%	44%	32%	50%	25%	40%
Gang violence	30%	62%	44%	33%	38%	25%	37%
Youth violence	41%	71%	44%	63%	38%	45%	53%
Child maltreatment	56%	91%	69%	78%	88%	55%	71%
Intimate partner violence	63%	86%	44%	78%	75%	55%	68%
Sexual violence	70%	86%	38%	63%	75%	60%	65%
Elder abuse	33%	52%	50%	39%	50%	35%	41%
<b>Plan covering all types</b>	41%	76%	50%	46%	50%	50%	51%

WHO. Global status report on violence prevention, 2014, p. 24.

Más datos. El Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud del año 2003, también recomienda trabajar en la reducción de la violencia armada, gran responsable de la mortalidad y, en menor medida, de la morbilidad entre jóvenes.

Small Arms Survey 2012, releva la siguiente información sobre la dimensión de la violencia armada en América Latina y el Caribe:

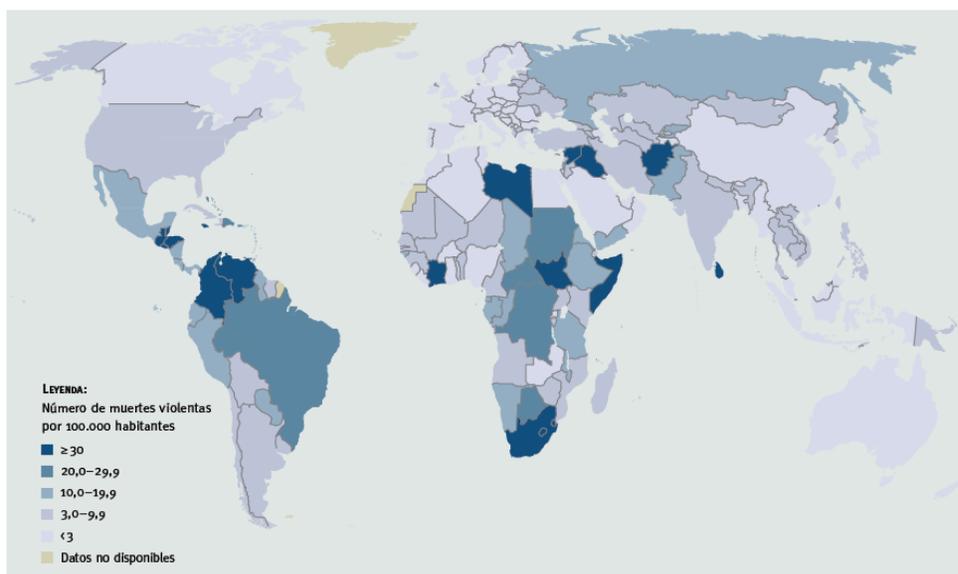
- En 21 de los 23 países latinoamericanos y caribeños cuyos datos fueron analizados, el porcentaje de homicidios perpetrados con armas de fuego supera el promedio mundial (42%). Las excepciones fueron Cuba y Surinam.
- El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica y Venezuela presentan tasas de homicidios considerablemente altas (más de 30 por 100.000), y dichas tasas aumentaron en forma constante entre 1995 y 2010. Conjuntamente con Brasil, Colombia, Panamá y Puerto Rico, estos países registran además un porcentaje extremadamente alto de homicidios perpetrados con armas de fuego (más de 70%)
- Contrariamente, Argentina, Chile, Cuba, Perú, Surinam y Uruguay presentan bajas tasas de homicidios (menos de 10 por 100.000), y dichas tasas disminuyeron o permanecieron estables entre 1995 y 2010, con porcentajes de homicidios perpetrados con armas de fuego inferiores a 60%.
- Como en el resto del mundo, en los países de América Latina y el Caribe pareciera existir un vínculo estrecho entre la tasa nacional de homicidios y los porcentajes de homicidios perpetrados con armas de fuego: las altas tasas de homicidios van generalmente acompañadas de altos porcentajes de homicidios perpetrados con armas de fuego.

Según los datos de la Secretaría de la Declaración de Ginebra, esta información se mantenía para el año 2014. El continente americano era el escenario de un tercio de los actos violentos letales perpetrados en el mundo, y las armas de fuego el instrumento mayormente utilizado. Veintidós países del continente americano registraban tasas de violencia letal que superaban el promedio mundial, igual para la tasa de homicidios de mujeres. En el continente americano un promedio de 4,4 mujeres de cada 100.000 moría en forma violenta cada año mientras en el mundo el promedio era de 1,8 mujeres. La violencia de género y los femicidios son mayoritariamente causados por el uso amenazante y efectivo de las armas

de fuego. Siete países registraban tasas de homicidio que superaban las 30 muertes cada 100.000 habitantes. Honduras, El Salvador, Venezuela y Jamaica, los países más afectados con tasas de más de 50 cada 100.000 habitantes. Más del 50% de los homicidios, con armas de fuego: en América Central el 65%, en el Caribe el 62%, en América del Sur el 49% y en América del Norte el 45%. En América Central 2 de cada 3 homicidios fueron cometidos con armas de fuego. En once países y territorios del continente, las armas de fuego fueron utilizadas en más del 65% de los homicidios: Puerto Rico 95,4%, Guatemala 83,1%, Honduras 81,2%, Panamá 77,8%, Colombia 75,5% Jamaica 74,9%, El Salvador 73,2%, Brasil 71,0%, Antillas Menores 68,7%, República Dominicana 67,3%, Ecuador 66,0%. Si bien la violencia letal disminuía en doce países del continente americano, aumentaba en otros doce. América del Sur registraba la disminución más importante de violencia armada, mientras América Central registraba el aumento más significativo.

Y muchos más datos. La publicación Carga Global de la Violencia Armada 2015, compara los datos disponibles para los períodos entre 2004 y 2009, y entre 2007 y 2012 (Ver figura 3), e indica que mientras en el mundo las muertes resultantes de homicidios intencionales disminuían aproximadamente un 5%, América era la única región que registraba un alza significativa de los homicidios (cerca de 10%)

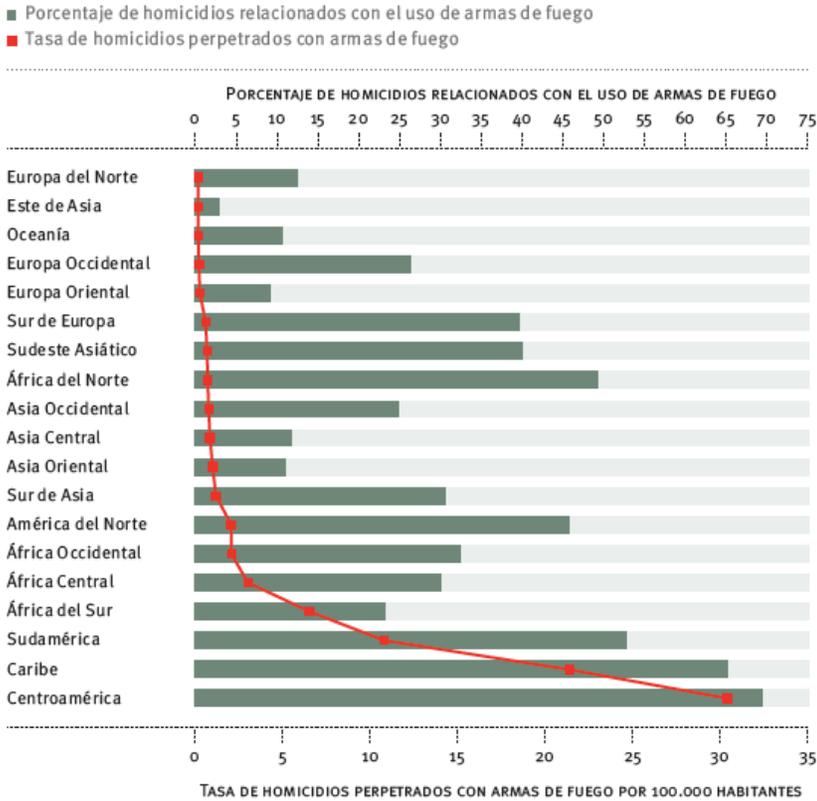
**Figura 4. Tasas promedio anuales de muertes violentas por 100.000 habitantes, 2007-2012**



Fuente. Secretaría de la Declaración de Ginebra (2014)

Además de ser, especialmente Latinoamérica, la región que más violencia armada registra, también cumple con la regla, al igual que el mundo entero (ver Figura 4), de que la mayoría de esas muertes parecen ser en ocasión de homicidios intencionales, con tasas que en algunos países llegan a ser tasas de países en guerra.

**Figura 5. Tasas promedio de homicidios perpetrados con armas de fuego y porcentajes de homicidios relacionados con el uso de armas de fuego, por subregión, 2007–2012**



Fuente. Secretaría de la Declaración de Ginebra (2014)

Ahora bien, atosigados de manera adrede por la cantidad de datos sobre mortalidad por armas de fuego –y apenas es un recorte de la realidad– sabemos que las armas matan. Y que las armas matan es un verdad de Perogrullo que no parece requerir de datos que la avalen. Y las armas de fuego matan más en Latinoamérica que en otras partes del mundo. Sin embargo, la dimensión del daño no siempre es tan obvia y, no solamente por obvia sino por conmensurable y de obligada concientización, es que es imperante tomar cartas en el asunto porque:

la violencia armada condiciona el libre ejercicio de derechos y libertades fundamentales a la integridad humana y la vida social, y en consecuencia, afecta

la seguridad pública, en tanto derecho colectivo de los pueblos y condición indispensable para el desarrollo sostenible (Concaro, 2012)

Y matan más en nuestra vida diaria que en conflictos armados.

¿Qué tipo de armas de fuego son las que circulan en nuestra región?

Según datos del Estudio de Armas de Fuego 2015 de UNODOC, para el año 2007 había en el mundo alrededor de 875 millones de armas, de las cuales el 74% estaba en manos de civiles. Y para el año 2009, la proyección del comercio internacional de armas de fuego se estimaba podía estar alrededor de las 4.6 millones de transferencias de armas (P. Dreyfus, N. Marsh, M. Schroeder, 2009)

¿Y a cuánto llega volumen de dinero que mueven las transferencias autorizadas de armas de fuego?

Desde el año 2001, Small Arms Survey ha suministrado información anual sobre las transferencias autorizadas de armas pequeñas. Según las conclusiones del análisis de los datos de COMTRADE ONU, el valor del comercio mundial de armas pequeñas y ligeras casi se duplicó entre 2001 y 2011 (de USD 2.38 mil millones a USD 4.63 mil millones) La categoría de municiones para armas pequeñas registró el aumento más importante: un alza de 959 millones de dólares, es decir, 205%

En la publicación *Trade Update 2016, Transfers and Transparency* de Irene Pavesi, se estima que en el año 2013 las exportaciones globales de armas pequeñas fueron por USD 5.8 billones, lo cual representaba un incremento del orden del 17% en relación con el año 2012, valuado en USD 5 billones. Las importaciones también crecieron del año 2012 al 2013 en un 23%, pasando de USD 3.0 a USD 3.8 billones. El incremento se debía especialmente a las importaciones de Estados Unidos, que crecieron de USD 1.9 a USD 2.5 billones. Y es importante dimensionar que en el año 2013 las importaciones de armas de fuego representaron el 95% del comercio internacional, y Estados Unidos importaba el 42% del total de las importaciones de armas pequeñas.

Pero no únicamente es a través de las transferencias legales que las armas de fuego se comercializan. El mundo también se abastece de la fabricación nacional, tanto legal como ilegal, y hasta de la fabricación

artesanal en algunos casos. Y, como el objeto de este capítulo es el tráfico ilícito de armas de fuego, también hay que estimar el volumen de armas circulando por tráfico.

Según el informe *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (2010), el tráfico ilícito de armas de fuego genera de USD 170 millones a USD 320 millones por año, y poniendo a disposición en manos de delincuentes y pandillas armas cortas y rifles de asalto. Estas cifras suponen entre el 10% y el 20% del mercado lícito del sector, de acuerdo con datos del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

### **3. ENFOQUE ANALÍTICO: ELEMENTOS CLAVES PARA EL ANÁLISIS CRIMINAL DEL TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS DE FUEGO**

Ahora bien, hecho el zoom a la foto latinoamericana sobre el problema del tráfico de armas de fuego, toca ahora identificar cuáles son los elementos claves para el análisis del delito y para el análisis político criminal del fenómeno delictivo, dos planos diferentes que deben preparar la mirada del lector para nuevas preguntas, recomendaciones o hipótesis de acción, según la función de cada quien.

En primer lugar, voy ingresar en el análisis de los datos cualitativos respecto de la forma que adquiere el delito. Como anteriormente referimos, estamos frente a un delito organizado de carácter transnacional. ¿Qué enfoque analítico hay que usar para analizar la morfología y comportamiento de un delito organizado? Emparentado y de la mano con el histórico lugar que ocupó la criminología, el análisis criminal, hoy desarrollado tanto por agencias policiales como por diferentes centros de análisis gubernamentales no policiales, básicamente y resumidamente analiza información recolectada de diferentes fuentes y a través de diferentes tipos de análisis, con el fin de volcarla tanto a la investigación criminal del delito como a la planificación de las políticas de seguridad. Siguiendo a Pezzuchi, decimos que el análisis estratégico del delito, que analiza las tendencias, los problemas y sus causas, como el análisis de inteligencia criminal, que reúne y analiza información sobre delincuentes en relación con sus asociaciones y actividades delictivas organizadas, son básicamente el enfoque metodológico adecuado para comprender la morfología del delito organizado, recabar prueba y enjuiciar a los responsables, como para

diseñar estrategias de seguridad para la persecución eficiente del delito, el control y la reducción de daños.

En el plano de lo estratégico, la información sobre las incautaciones de armas de fuego suelen ser los indicios para trabajar en la proyección del negocio del tráfico de armas, sus tendencias y comportamientos, rutas y modus operandi. El Estudio sobre Armas de Fuego 2015 de UNODC –y al que tomo de línea base de referencia para la acercamiento al tema en este capítulo- realiza un análisis de aproximación a la realidad del problema, en base a reportes de 30 Estados Nacionales miembros de la Convención, que formaron parte de un estudio de profundización sobre diversos aspectos relacionados al tráfico de armas. Las variables de análisis utilizadas fueron: la localización de las transferencias ilícitas, tanto nacionales como internacionales, las rutas del tráfico, los modus operandi y modos de transporte, los delitos asociados a los reportes de incautaciones y la nacionalidad de los traficantes identificados. De los 30 Estados que participaron, 11 son Latinoamericanos, y reportaron datos mayoritariamente para los años 2011-2013, con información diversa y no siempre comparable por lo que, a continuación, no deduzco conclusiones para cada país sino la identificación de tendencias (Capítulo 3, *Insights into trafficking in firearms*, 2015) La Tabla 5 resume el acceso al tipo de información de importancia con el que se contó.

**Tabla 6. Tabla cualitativa sobre acceso a la información para la región latinoamericana, recorte hecho sobre los Reportes nacionales de tráfico de armas 2010-2013**

Reporte por País latinoamericano y del Caribe (2010-2013)	Grupos organizados responsables del tráfico de armas	Tendencias del tráfico de armas	Rutas del tráfico de armas y modus operandi
Argentina	x	x	x
Brasil	x	x	x
Chile	x	x	
Ecuador	x	x	x
Guatemala		x	
México	x	x	x
Perú	x	x	x
Trinidad y Tobago	x	x	x

Fuente. UNODC Study on firearms 2015.

A continuación, siguen las seis variables de análisis que el estudio abarca, recortadas especialmente para abordar el problema en Latinoamérica.

**Primero. ¿Qué dice el lugar de origen o procedencia de las armas incautadas, en relación con las posibles rutas de tráfico?** Básicamente que las armas fueron fabricadas en el país o fueron importadas al país y luego desviadas. Lo último nos ubica en un problema de tráfico doméstico. Si el origen de las armas fuera diferente al lugar donde se procedió con la incautación, estaríamos frente a un problema de tráfico internacional. Si la procedencia del lugar de donde vienen las armas incautadas no estuviese registrado o tuvieran origen desconocido, entonces probablemente habría que investigar más para determinar la ruta. El 95% de las transferencias ilegales tienen lugar de procedencia en el extranjero o desconocido. En el último caso hablamos de fabricación o ensamblaje ilegal. Si es posible no identificar las armas incautadas, ya sea por lugar de procedencia, país de fabricación, número de serie o marca, el rastreo se dificulta significativamente. Identificar el país de fabricación es un dato fundamental y paso imprescindible para rastrear el lugar de donde proceden las armas incautadas. Frecuentemente el lugar de procedencia de las armas incautadas —es decir el lugar de origen del tráfico— y el país de fabricación coinciden. Sin embargo, no se puede asumir automáticamente porque se puede estar frente a una maniobra, incluso sistemática, de desvío de armas con el fin de camuflar la ruta. No olvidemos que la mayoría de las armas tienen origen legal.

**Segundo. ¿Qué dice el país de salida de las armas traficadas?** El país de salida es la última localización legal del arma traficada. Es decir, es donde se inicia la ruta del tráfico. La ruta de tráfico más común es la frontera terrestre, limítrofe entre dos países. El tráfico entre regiones es menos común pero también existe. Las rutas frecuentes son desde Estados Unidos a Europa y Latinoamérica y El Caribe, desde Europa a África y las Américas y desde Asia a Centroamérica. Como se desprende de lo anterior, Latinoamérica y El Caribe es generalmente el mercado receptor, alimentando conflictos armados y políticos, y el negocio de los grandes exportadores.

**Tercero. ¿Cuál es la importancia de identificar el país de destino?** Básicamente identificar si el país donde se realizó la incautación es un país de tránsito o no. Al armar la ruta de un cargamento se puede encontrar un transporte de punta a punta o tener varios rulos en el camino. Lo último es

más costoso ya que implica más logística y fronteras pero puede complicar el rastreo del cargamento, sobre todo si se saben bajo investigación.

**Cuarto. Compartiendo medios de transporte y modus operandi.** Por tierra siempre es el medio más comúnmente encontrado y suele ser una constante encontrar que la mercadería comparta transporte y logística con otro tipo de mercadería. Se trata de rutas de tráfico seguras. Incluso se pueden camuflar en cargamentos legales. Los medios de transporte son variados, y dependen del tipo de ruta: desde autos privados a pequeñas barcazas.

**Quinto. Mercados criminales y delitos interconectados.** Habitualmente las incautaciones de tráfico de armas de fuego son hechas en el marco de delitos diferentes al del tráfico de armas. Para el caso de delitos complejos, por lo general hablamos de narcotráfico, contrabando o participación en diversos tipos de delitos organizados. En el caso de delitos violentos, las incautaciones se encuentran relacionadas con delitos los de homicidio, robo o tenencia o fabricación ilegal.

**Sexto. Nacionalidad de traficantes.** El tráfico de armas parece ser aprendido en casa. La mayoría de los traficantes son detenidos en su país, la menor cantidad de personas son extranjeras. Y por lo general, de serlo, son de países limítrofes.

Ahora bien, lo anterior nos permite anotar ciertos elementos básicos para reconocer constantes del fenómeno del tráfico de armas, útiles especialmente a la investigación estratégica del delito en Latinoamérica. Pero a los fines de este capítulo, de orden académico y orientado a investigadores como a decisores políticos, estos son datos que ganarían mayor utilidad de poder contar con parámetros consistentes para su comparación y períodos sostenidos de análisis, cuestión aún en construcción.

#### **4. ENFOQUE ANALÍTICO, PARTE II: ELEMENTOS CLAVES PARA EL ANÁLISIS POLÍTICO CRIMINAL Y DE SEGURIDAD**

Esto me da la oportunidad de enfocar la última parte del capítulo en la importancia de revalorizar el análisis político criminal y de seguridad como enfoque determinante en la decisión y voluntad política de controlar el delito.

Así como en el primer apartado definí conceptualmente qué se entiende en el mundo por tráfico ilícito de armas, en este apartado entraré en otro plano de análisis y tipo de definición, con el fin de aportar claridad a los roles, tanto de los decisores políticos como de los investigadores sociales, quienes tienen a cargo, en primer lugar, diseñar la política pública y, en segundo lugar, analizarla. Ahora bien, cuando hablamos de la política que tiene por fin intervenir para controlar hasta reducir al máximo posible el desarrollo del delito, estamos hablando de la necesidad de diseñar una política de seguridad pública eficiente, democrática y con base en altos niveles de manejo de información criminal.

La política de seguridad pública es el conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales abocados al abordaje y resolución de aquellos riesgos y conflictos (concretos o previsibles) violentos y/o delictivos que lesionen los derechos y libertades de las personas, mediante la prevención, conjuración y/o represión de los mismos (definición institucional sostenida por el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia ILSED).

Las teorías criminológicas que sustentan la política de seguridad pueden variar de extremo a extremo, al punto de tener una política punitivista de orden y castigo en la persecución de los casos delictivos, altamente ineficiente y violenta; o una política de seguridad democrática basada en criterios de utilidad y selectividad en la persecución de fenómeno criminal, en la eficiencia en la toma de decisiones y en la autorrestrictividad y racionalidad en el uso de la fuerza, siempre en la búsqueda de aplicar los medios menos violentos para el control del delito.

Cuando se está frente a un delito complejo, lo primero que resulta necesario es entenderlo en esa, su complejidad específica. En el campo del delito complejo se cruzan diversos actores con roles de participación diferenciada según racionalidades distintas; múltiples expectativas que se apoyan en reglas autodeterminadas en el mismo campo de reproducción del delito; volúmenes de dinero diferenciados y ganancias marginales distintas según el escalón del delito en el que se participe; y un enorme quantum de violencia armada, social y, cuando no hasta política, que provoca daños e impactos diferenciados en la sociedad.

Anteriormente decía que, por lo general, el tráfico de armas comparte con otros tipos de delito organizado sus rutas, medios de transporte y modus

operandi. Ampliando el análisis, también podemos decir que el negocio tiene sus funciones, reglas y expectativas de ganancias de quienes participan. A esta mirada se la conoce como enfoque de mercado. El tráfico de armas genera una renta producto del intercambio de bienes prohibidos, o de procedencia ilegal, en un mercado criminal. Siguiendo a Berri y Grande (2017), es esencial comprender que el avance y crecimiento de los mercados criminales no se da como consecuencia de un Estado «ausente», sino, por el contrario, como consecuencia «de una presencia del Estado que, en vez de aplicar la ley, actúa para suspender su vigencia y, de esta manera, posibilitar los intercambios.» En este sentido es que un mercado ilegal articula diversos intereses:

(...) los de quienes operan clandestinamente en mercados ilegales, los de los funcionarios e instituciones a cargo de hacerlas cumplir (que solo lo hacen en forma selectiva, vendiendo protección a quienes operan en esos mercados ilegales) y la de los funcionarios «políticos» que evitan tomar medidas que incidan sobre las instituciones u organismos estatales de tal forma que pongan en peligro la reproducción de dichos mercados (Berri y Grande, 2017)

El nivel doméstico y territorial del delito o su nivel internacional y transnacional solo agrega escala y volumen de negocio a esta misma racionalidad del campo de acción. Los compromisos políticos en el ámbito internacional a la hora de ratificar o adherir un instrumento internacional no es en forma aislada al volumen y participación del sector –en este caso armamentístico- en la economía nacional del país, como de igual modo se entiende que el mercado ilegal es esa «zona gris» (siguiendo a Javier Auyero) que entrevera en feliz coexistencia, lo legal y lo clandestino, tanto en el respeto a la ley como en la apariencia de legalidad, haciendo transcurrir partes del negocio en el plano de la informalidad hasta la ilegalidad para luego «blanquear o lavar» sus dividendos, a expensas de las complicidades que las redes de corrupción permiten.

De esta multiplicidad de relaciones expresadas en la noción de mercado criminal, en tanto espacio social de acción y de influencia, cae de maduro que no es únicamente a través del derecho penal que se puede intervenir para hacer efectivo su control desde la persecución del delito. Es del orden de la justicia criminal investigar, imputar, procesar y condenar a los responsables de los casos criminales. Pero no es función de la política de seguridad o de la política criminal seguir el caso a caso. Por el contrario, la política pública tiene como función fijar objetivos y metas realizables para

intervenir en el campo específico, regulándolo en defensa del interés común o del interés estratégico que se haya dado para el sector.

Superar el enfoque del caso a caso para pasar a adoptar un enfoque de mercados permite plantear un problema de seguridad pública con mejores expectativas de éxito en su resolución, optimizando las modalidades de intervención (diferenciando las acciones de prevención, de disuasión y de persecución del delito) y los niveles de intervención (en coordinación con la sociedad para la resolución alternativa de conflictos, en el fortalecimiento del cumplimiento de la ley, en el acceso a la justicia y fortalecimiento de ámbitos de conciliación, etc.) Es así como un Plan de Desarme, por ejemplo, puede actuar como generador de compromisos políticos en los decisores políticos, y garantizar acciones concretas respecto del peligro de la proliferación de armas de fuego en un país, como también puede representar un obstáculo comunitario para el tráfico ilegal, fortaleciendo el control comunitario en una zona rural donde prime el corretaje ilegal de armas de fuego, mejorando el nivel de denuncia y generando nuevos esquemas de control sobre la función de las autoridades locales:

(...) la proliferación de armas de fuego en manos de la sociedad civil no es producto del azar. Por el contrario, es resultado de un mercado dinámico con importante participación a nivel mundial. Mercado que se estructura en un sistema legal e ilegal, vinculados, ambos, por zonas grises de gran simbiosis (Concaro, 2012)

Es sobre el enfoque de políticas públicas que debemos diseñar la política pública de seguridad, es sobre el análisis político criminal que debemos comprender la utilidad de la política criminal en la persecución del delito, y es sobre el enfoque de mercados que debemos guiar la investigación estratégica del delito, para poder trazar escenarios de futuro y dar soluciones reales al presente.

## **CONCLUSIÓN**

Lograr eficiencia en la persecución internacional del tráfico ilícito de armas de fuego, implicaría poder acordar criterios comunes en el abordaje de la política pública para la cooperación de los países en la intervención y control del fenómeno. Para eso, hay que comprender que la «guerra al crimen organizado» ubica a Latinoamérica en un paradigma que ha demostrado ser extremadamente costoso en vidas humanas y altamente ineficaz por el alto nivel de violencia aplicada y los escasos resultados

obtenidos, lo cual supone pensar que la capacidad real de los Estados frente a las redes de traficantes, es –y quiere ser- altamente permeable y funcional a su proliferación. Superar la penetración de las redes de corrupción del delito organizado en las decisiones políticas y en el correcto accionar público de las instituciones del sistema de seguridad y penal, implica trazar una serie de medidas en diferentes niveles de acción de la política, para el diseño e implementación de una **estrategia de seguridad democrática para el control y reducción del tráfico ilícito de armas de fuego**.

A continuación, sistematizaré las ideas fuerza de los tres ejes que considero son las principales vertientes de solución, a tener en cuenta para pensar en fortalecer un abordaje integral en la materia.

### **En el plano internacional**

- a. Articulación de la coordinación de esfuerzos para el fortalecimiento de la promoción, el intercambio de información y la supervisión de la aplicación nacional del Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, como del Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA), debido a la naturaleza complementaria de ambos instrumentos.

### **En el plano nacional**

- b. Aplicación nacional efectiva del Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego y del Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA)
- c. Sanción de leyes marco de armas de fuego, que adhieran y ratifiquen los instrumentos internacionales vigentes y regulen integralmente los aspectos vinculantes al uso, comercialización y destrucción de stocks de armas de fuego, basándose en los principios de la no proliferación y el desarme.
- d. Adecuación de los Códigos Penales y Procesales para la tipificación y penalización de las conductas integradas en el marco jurídico internacional como delito y el establecimiento de las reglas procesales correspondientes para su investigación, enjuiciamiento y condena.

### **En relación a la concepción democrática de la política de seguridad pública**

- e. Concepción y diseño de la política de seguridad pública como el conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales abocados al abordaje y resolución de aquellos riesgos y conflictos (concretos o previsibles) violentos y/o delictivos que lesionen los derechos y libertades de las personas, mediante la prevención, conjuración y/o represión de los mismos.
- f. Rigor en el diseño de la política de seguridad pública para el control del delito complejo, guiada por el análisis estratégico de los problemas criminales y de conflictividad emergente y regulares, con el fin de garantizar resultados efectivos en la materia.
- g. Rigor en la aplicación del enfoque de políticas públicas en el monitoreo y evaluación de la política de seguridad, en el análisis de sus condiciones de implementación y de transformación de los recursos en impactos, con el fin de transparentar los procesos de toma de decisión frente al oscurantismo de las políticas de populismo penal.
- h. Rigor en la aplicación del análisis político criminal en la necesidad de transparentar un programa de autorestricción del uso del poder penal, para evitar la expansión del autoritarismo en pos del respeto de los derechos y libertades

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- CARGA GLOBAL DE LA VIOLENCIA ARMADA (2015). *Secretaría de la Declaración de Ginebra. Publicado por Cambridge University Press.* Disponible en <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2015.html>
- CONCARO, C. (2012). «Políticas de desarme en la Argentina» en Perros de la Calle, Revista del Plan Fénix, 3 (15), Disponible en [http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero\\_pdf/Voces.N.1.5.baja\\_.pdf](http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/Voces.N.1.5.baja_.pdf)
- INFORME MUNDIAL SOBRE LA VIOLENCIA Y LA SALUD (2003). Organización Panamericana de la Salud. Publicación científica y técnica 588. Disponible en <http://iris.paho.org/xmlui/handle/123456789/725>

- INFORME SOBRE LA SITUACIÓN MUNDIAL DE LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA (2014), Organización Mundial de la Salud, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Disponible en [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/status\\_report/2014/report/report/en/](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/status_report/2014/report/report/en/)
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE SEGURIDAD Y DEMOCRACIA (ILSED) (2017) Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana. Publicación para la Red de Observatorios Locales sobre Violencias y Delitos (ROLVyD), 2017. Disponible en <http://ilsed.org/index.php/3-ultima-hora/ultimas-noticias/1063-municipiosyseguridad>
- ONU (2010). *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.10.IV.6.2010). Disponible en [www.unodc.org/documents/data\\_and\\_analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](http://www.unodc.org/documents/data_and_analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf)
- P. DREYFUS, N. MARSH, M. SCHROEDER, J. LAZAREVIC (2009) *Small Arms Survey*, «*Piece by Piece. Authorized Transfers of Parts And Accessories*»,
- PAVESI, I. (2016) *Trade Update 2016. Transfers and Transparency by. Small Arms Survey, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva, 2016*. Disponible en <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/S-Trade-Update/SAS-Trade-Update.pdf>
- PEZZUCHI, G. (2012) Del análisis criminal, del delito, delictivo, delictual, de inteligencia criminal, investigativo criminal, confusiones varias y experiencias en la Provincia de Buenos Aires, Argentina.
- SMALL ARMS SURVEY (2012). *Moving Targets*. Disponible en <http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2012.html>
- UNODC (2015). *Study on firearms* Disponible en <https://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/publications.html>

# **CIBERESPACIO: EL NUEVO CAMPO DE ACTUACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>**

## **CYBERSPACE: THE NEW FIELD OF ACTION OF THE ORGANIZED CRIME IN LATIN AMERICA**

MANUEL J. GAZAPO LAPAYESE<sup>2</sup>

### **RESUMEN**

El ciberespacio se está convirtiendo en la primera línea de batalla de los principales conflictos contemporáneos. El aumento de la interdependencia y la interconexión entre todos los actores de la escena internacional ha traído consigo un incremento de las vulnerabilidades del sistema. El desarrollo del cibercrimen evidencia la compleja situación en la que nos encontramos, en tanto, los conflictos clásicos se trasladan y metamorfosean en la red. A través del estudio de la región de América Latina, se analizan las condiciones de campo de este nuevo ciberterritorio y sus lógicas operativas.

Para poder hacer frente a este nuevo panorama, se hace innegable la necesidad de una acción multidimensional que englobe a todos los actores de la Sociedad Internacional e implique de forma directa a la sociedad civil para desarrollar una cultura de ciberseguridad proactiva y no solo reactiva.

**PALABRAS CLAVE:** ciberseguridad – América Latina – cibercrimen – Estados-nación.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación doctoral.

<sup>2</sup> Director del International Security Observatory y miembro del Grupo de Investigación de Paisaje Cultural (GIPC) de la Universidad Politécnica de Madrid. Profesor de seguridad internacional y relaciones internacionales en diversas universidades. Doctorando en Seguridad Internacional. / Director of the International Security Observatory and member of the cultural landscape research group (GIPC) of the Universidad Politécnica de Madrid. Professor of International Relations and International Security at various universities. PhD Candidate in International Security.

**ABSTRACT**

Cyberspace is becoming the front line of major contemporary conflicts. The increasing interdependence and interconnection between all actors on the international scene has led to a magnification in the vulnerabilities of the system. The development of cybercrime shows the complex situation in which we find ourselves. Classical conflicts are transferred to the network and their nature undergoes severe transformations. Through the study of the Latin American region, we can analyze the field conditions of this new cyber territory and its operative logics.

In order to face this new scenario, the need for multidimensional action that encompasses all the actors of the International Society is undeniable. At the same time, we have the need and the obligation to work directly with civil society to develop a culture of proactive and not only reactive cybersecurity.

**KEY WORDS:** cybersecurity – Latin America – cybercrime – Nation-states.

**INTRODUCCIÓN**

Los conflictos entre seres humanos han ido evolucionado conforme el paso del tiempo. La comisión de actos delictivos y bélicos ha ido conociendo diferentes escenarios, como la tierra, el mar, el aire y el espacio. Todas estas dimensiones de conflicto pertenecen a un plano material o tangible. Sin embargo, la llegada del siglo XXI y el desarrollo de Internet han hecho posible la aparición de una nueva dimensión de carácter intangible en la que los actores de la Sociedad Internacional pueden combatir sin la necesidad de enfrentarse cuerpo a cuerpo: el ciberespacio.

De la misma manera que los conflictos entre Estados-Nación se trasladan hacia el ciberespacio, las organizaciones criminales también están trasladando sus operaciones a esta nueva dimensión. Siguiendo este planteamiento, a lo largo de este texto, que centra su atención en América Latina, se analizarán diferentes elementos con el fin de evaluar si los Estados latinoamericanos se están enfrentando correctamente o incorrectamente a la amenaza que representa el cibercrimen.

En primer lugar, se estudiará el proceso de traslación de los conflictos tradicionales al ciberespacio.

En segundo lugar, se analizará de forma específica el caso del cibercrimen en la región de América Latina. Para ello, serán utilizados diversos informes de alto impacto internacional elaborados por diferentes entidades tales como el Banco Interamericano de Desarrollo o la Organización de Estados de Americanos en colaboración con empresas líderes en el campo de la ciberseguridad como Symantec o Trend Micro.

En tercer lugar, se evaluará el estado de la ciberseguridad en la región latinoamericana atendiendo a dos variables: el grado de integración y protección cibernética existente; y el estado de las infraestructuras críticas que permiten hacer efectivas las telecomunicaciones.

En cuarto lugar, se procederá a reflexionar sobre la capacidad de respuesta que tienen los países de América Latina ante el cibercrimen. Esto no permitirá únicamente identificar los Estados-Nación que están más preparados de cara a las amenazas virtuales, sino que también hará posible desvelar cuales son las principales ciberamenazas a las que se enfrentan los países del cono sur. El texto finaliza con unas conclusiones en las que se reflexiona sobre cómo se puede mejorar el nivel de seguridad virtual a escala regional y global.

## 1. LA TRASLACIÓN DE LOS CONFLICTOS AL CIBERESPACIO

El desarrollo de **Internet** y su expansión a nivel mundial representan un punto inflexión en el estudio de las Relaciones Internacionales. Sus efectos y consecuencias hubieran sido difícilmente imaginables hace solo un siglo: hoy día, los actores que componen la Sociedad Internacional ya no sólo se enfrentan dentro de la **realidad tangible**, sino también dentro de una realidad intangible o virtual, el ciberespacio. Ahora bien, ¿cuál es la razón por la que el crimen organizado, el terrorismo o la guerra se trasladan al ciberespacio? Existen múltiples razones; las principales se señalan a continuación:

En primer lugar, el ciberespacio otorga a aquellos que actúen en él una **alta rentabilidad económica**. El diseño, la construcción y el lanzamiento de un ciberataque requiere una inversión económica infinitamente menor si la comparamos con los recursos económicos que se exigen para realizar un

ataque físico convencional. Que Internet sea una plataforma accesible prácticamente desde todos los lugares del planeta, sumado al hecho de que tanto el hardware como el software tengan cada vez un precio menor, invita a los actores en conflicto a trasladar sus contiendas a la dimensión virtual.

En segundo lugar, los conflictos se expanden al ciberespacio debido a la **capacidad y flexibilidad operativa** que este ofrece. En el párrafo anterior advertíamos que el acceso a Internet es posible en cualquier lugar del planeta, si se dispone de los dispositivos adecuados. No obstante, la ventaja comparativa que ofrece el ciberespacio no es sólo esa facilidad de acceso al mismo, sino el hecho de que un actor puede atacar a otro desde cualquier punto del mundo sin temor a que le localicen o identifiquen. Estamos hablando del **anonimato**. El ciberespacio, como escenario de confrontación contemporáneo, permite a cualquiera lanzar un ciberataque desde un punto determinado del planeta y, posteriormente, borrar los rastros y huellas digitales que puedan hacer que las autoridades competentes le atribuyan la autoría del ataque. Las investigaciones forenses y los procesos de atribución de responsabilidades son en la mayoría de las ocasiones ineficaces cuando se trata de aclarar la autoría de un ataque cibernético. La posibilidad de emprender acciones destructivas contra un enemigo de forma anónima convierte al ciberespacio en una dimensión muy atractiva para aquellos que, por ejemplo, quieran alterar el sistema internacional o blanquear dinero sin sufrir las represalias correspondientes.

En tercer lugar, los conflictos internacionales se trasladan al ciberespacio debido a la **capacidad destructiva y garantía de alcance** que ofrecen los ciberataques. Un ataque de denegación de servicio, una bomba lógica o un gusano, dentro de la multitud de amenazas cibernéticas que pueden diseñarse, no sólo tienen una gran capacidad de dañar, alterar, robar o borrar la información que se desee, sino que también garantizan el cumplimiento de la misión.

En cuarto lugar, la **ausencia de sistemas de alerta temprana** o mecanismos de prevención de ciberataques es algo que motiva que los conflictos se expandan al ciberespacio. El hecho de no poder prever un ataque virtual de una organización criminal provoca que nuestros potenciales enemigos trasladen progresivamente sus estrategias de agresión a la dimensión virtual.

En quinto lugar, el hecho de que **cualquier terminal** conectado a la red pueda ser una **potencial arma** de infiltración y destrucción aumenta considerablemente la inseguridad global. Aquellos interesados en alterar el statu quo global o el sistema de finanzas internacional encuentran en el ciberespacio una dimensión que les ofrece un formidable aumento de sus posibilidades de éxito.

De estas líneas subyace la idea de que el ciberespacio, a día de hoy, no es únicamente la **quinta dimensión** donde los seres humanos se enfrentan, sino también la **primera línea de batalla** de los principales conflictos actuales. Algunos ejemplos de ello pueden ser los ciberconflictos acontecidos entre Estonia y Rusia durante 2007, el ciberataque Stuxnet contra la planta nuclear iraní de Natanz en 2010, la inhabilitación de varias centrales eléctricas ucranianas mediante *malware* «BlackEnergy» en 2015, la interferencia de hackers rusos de las elecciones presidenciales de los Estados Unidos de América de 2016, o el ciberataque ransomware «Wannacry» en 2017 y su secuestro masivo de datos a nivel mundial.

Las armas cibernéticas han alterado la forma de comprender las relaciones internacionales y han revolucionado la manera de hacer la guerra. Han provocado que los conflictos adquieran un carácter cada vez más asimétrico, haciendo posible que la parte más débil pueda atacar a un oponente convencionalmente más fuerte a través del uso de herramientas virtuales. Todo ello ha hecho que a nivel internacional la ciberdefensa y la ciberseguridad estén declaradas como una de las principales prioridades en términos de seguridad.

## 2. EL CRIMEN ORGANIZADO EN EL CIBERESPACIO

Las medidas implementadas, durante el último decenio, para mejorar la seguridad en la dimensión virtual por parte de los Estados-Nación y las empresas multinacionales no han sido lo suficientemente eficientes y eficaces como para garantizar la existencia de un ciberespacio libre de riesgos y amenazas. En consecuencia, cada segundo que pasa, aumenta el número de **grupos criminales** que actúan en Internet.

Hemos de comprender que el desarrollo del ciberespacio ha generado un indudable aumento de la **interdependencia** y la **interconexión** a nivel global. Desde una primera perspectiva, podría afirmarse que la Sociedad Internacional no ha obtenido más que beneficios de ello. La economía y el

intercambio de información sensible entre empresas, gobiernos y ciudadanos se ha agilizado considerablemente. Sin embargo, si analizamos la cuestión de forma más detallada, podremos vislumbrar que la Sociedad Internacional no ha obtenido únicamente beneficios, sino también nuevos riesgos y amenazas a los que hacer frente. Esta realidad ya fue anticipada en 2004 por Barak Obama, expresidente de los Estados Unidos de América, cuando advirtió que el mundo estaba cambiando a una velocidad impactante, y que esos cambios estaban trayendo nuevas amenazas y peligros (Obama, 2014).

El aumento de la interdependencia y la interconexión entre todos los actores globales, ya sean estatales o no estatales, ha traído consigo un aumento de las **vulnerabilidades** del sistema. Algunos ejemplos son los siguientes:

Por un lado, la **desmaterialización** de las transacciones en el ciberespacio ha hecho crecer el comercio internacional, aunque también ha hecho más fácil el blanqueo de dinero o el robo del mismo a manos del **crimen organizado**. La intromisión de sus tentáculos en algún punto de la «autopista virtual» a través de la cual viaja el dinero, hace más accesible la malversación de divisas. El ecosistema de negocios hiperconectado en el que estamos inmersos hace que una infracción en cualquier nodo del sistema pueda comprometer el paisaje digital en el que nos movemos (PwC, 2016, p. 15).

Por otro lado, el aumento del uso de los servicios de **Cloud Computing**, esto es, los sistemas informáticos que nos permiten guardar nuestra información en servidores independientes a nuestras computadoras, ha permitido que los usuarios tengan sus archivos y sus datos disponibles en cualquier lugar y en cualquier momento. El problema se haya en que ahora existe una **dependencia** global de este tipo de servicios en red, los cuales esconden considerables fallos de seguridad y puertas traseras que son utilizados por las redes de crimen organizado que actúan en la dimensión virtual.

El hecho de guardar nuestros archivos en la «nube» implica perder el control sobre ellos. Además, la gran cantidad de información sensible depositada en la «nube» procedente de empresas es un estímulo para que el crimen organizado acceda a ella. Las organizaciones criminales que actúan en Internet no tienen por qué limitarse al robo y venta de información,

también pueden dedicarse a su secuestro, por ejemplo, mediante el lanzamiento de ataques cibernéticos que impidan el acceso de las empresas a sus servidores. Al hacer esto, pueden pedir un rescate a cambio de recuperar los datos y así incrementar rápida y considerablemente sus ingresos.

Este último tipo de operaciones suelen ser muy comunes a lo largo de todo el planeta debido a que se pueden ejecutar de forma ágil y pueden repetirse con multitud de actores. En comparación con el tiempo y el riesgo que conlleva encontrar un comprador de la información robada en el *Black Market*, este último tipo de operaciones, si son realizadas en masa, reportan cuantiosos beneficios económicos en un tiempo muy reducido.

**Imagen 1: Captura de pantalla ransomware WanaCrypt0r 2.0.**



Fuente: Aljazeera WannaCry - What is ransomware and how to avoid it 2017.

Microsoft, uno de los líderes del mercado digital mundial, es consciente de que las ciberamenazas están en todas partes y van desde hackers hasta redes criminales pasando grupos terroristas. Los intentos de combatir este fenómeno, según The World Economic Forum, se estima representan un costo de más de 3 trillones de dólares a nivel global (Microsoft Secure Blog Staff, 2016).

Al margen de la desmaterialización de las transacciones y el aumento de la dependencia de la nube, las organizaciones cibercriminales también explotan en su beneficio la existencia de **fallos** en los sistemas **de comercio electrónico** y la **ausencia** de un **marco legal** armonizado a nivel internacional. La suma de todos estos factores, que no son más que vulnerabilidades, acaba por posicionar al ciberespacio como un escenario muy atractivo para la delincuencia organizada del siglo XXI.

### *2.1. Estudio de caso: cibercrimen en América Latina*

América Latina, al igual que las regiones del Magreb y el Másheq, es una de las zonas del mundo que ha sufrido más heridas debido a la violencia implementada por las redes del crimen organizado. A pesar de que esta amenaza actúa de forma distinta según el país que analicemos, el crimen organizado es un fenómeno transversal que afecta a todo el conjunto de la región. Su constante expansión en la dimensión física y su **traslación a la dimensión virtual**, a lo largo de los últimos años, han hecho que el crimen organizado esté declarado como la mayor amenaza para el presente y el futuro de América Latina.

El académico José Antonio Sanahuja y la periodista Marián Hens apuntaban en 1995 que para entender la evolución de la seguridad en la región latinoamericana se debía atender a tres variables: «los cambios en el escenario estratégico global; los procesos de consolidación democrática; [...] y los cambios en la política de EE.UU. hacia la región» (1995, p.48). Hoy, en pleno 2017, es apropiado actualizar ese conjunto de variables y añadir dos nuevos factores: en primer lugar, la consolidación del **crimen organizado** como la principal amenaza securitaria; y, en segundo lugar, la aparición de Internet y el consecuente desarrollo del **cibercrimen**:

Las actividades del crimen organizado transnacional se han convertido en la principal amenaza a la gobernabilidad democrática en América Latina, constituyendo además el desafío fundamental a su desarrollo y a la convivencia

pacífica de su ciudadanía. A lo largo de las últimas dos décadas este fenómeno ha ido adquiriendo nuevas modalidades (Sepúlveda, 2016, p.115).

Una de esas nuevas modalidades, quizás la más dañina debido a su carácter vaporoso, es, como anticipábamos, el **cibercrimen** o la delincuencia organizada en Internet.

Si estudiamos el contexto actual y atentemos a los diferentes informes publicados sobre la seguridad cibernética en la región latinoamericana, podemos afirmar que ésta se encuentra en una **situación problemática** debido a las deficientes medidas de seguridad virtual:

Una enorme mayoría de nuestros países aún están poco preparados para contrarrestar la amenaza del cibercrimen [...] Las ventajas de la conectividad son innegables, y los latinoamericanos y caribeños adoptan estas nuevas tecnologías con entusiasmo. Hoy somos el cuarto mayor mercado móvil del mundo, la mitad de nuestra población usa el Internet y nuestros gobiernos emplean cada vez más medios digitales para comunicarse y brindar servicios a los ciudadanos. Pero en donde nos quedamos cortos es en prevenir y mitigar los riesgos de la actividad delictiva o maliciosa en el ciberespacio. [...] Muchos países de la región son vulnerables a ataques cibernéticos potencialmente devastadores. Cuatro de cada cinco países no tienen estrategias de ciberseguridad o planes de protección de infraestructura crítica. Dos de cada tres no cuentan con un centro de comando y control de seguridad cibernética. La gran mayoría de las fiscalías carece de capacidad para perseguir los delitos cibernéticos (Moreno, 2016, p. IX).

Estas advertencias del Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Luis Alberto Moreno Mejía, coinciden plenamente con las de Luis Leonardo Almagro Lemes, Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), quien también ha afirmado que la «creciente conectividad y dependencia de las plataformas y servicios basados en Internet han aumentado considerablemente nuestra exposición al riesgo» (2016, p. XI). Ambos mandatarios son conscientes del peligro que representa la traslación de la delincuencia organizada hacia el ciberespacio y, por tanto, advierten que es necesario que todos los Estados Latinoamericanos **trabajen de forma coordinada** para la elaboración de medidas que reduzcan las vulnerabilidades existentes.

En el informe «Ciberseguridad ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe?» se atiende a las capacidades que los países de la Organización de los Estados Americanos poseen en términos de ciberseguridad y de lucha

contra el cibercrimen. El informe analiza la situación desde cinco grandes áreas: Política y estrategia; Cultura y sociedad; Educación; Marco legal; y Tecnología. Dicho informe es una especie de retrato de familia, donde se puede leer como es el estado de la cuestión a nivel cibersecuritario en esas cinco áreas.

Si bien el informe de 2016 expone un análisis secuencial de los datos de cada país de forma independiente, resulta necesario avanzar sobre dichos datos para ofrecer una lectura comparada de los mismos, que permita visibilizar el contexto.

La siguiente Tabla ofrece los datos de cada país según las cinco áreas analizadas en el Informe y permite visibilizar, en un solo gráfico, que país lidera cada área y cuáles son los destacados dentro del conjunto total analizado. El informe tenía en cuenta una serie de parámetros, en total, 235 indicadores, repartidos entre las distintas áreas que valoran si existen estrategias generales o específicas, si existe un mayor o menor grado de sensibilización, si existe un sistema educativo que facilite los estudios cibersecuritarios, si se convocan campañas públicas que promuevan el buen uso de internet, si existe un marco legal o leyes específicas cibersecuritarias o si existe un Centro de Ciberincidencias en ciernes o en marcha. En la tabla se reseñan de forma especial, en tonalidad gris, los cinco primeros países de cada área, y los seis países con mayor puntuación del conjunto, para poder visibilizar el mapa de datos de una forma ágil y comprensible.

Se destacan de forma prioritaria la existencia de una Estrategia de Seguridad y de un Centro de Respuesta al Cibercrimen ya que se consideran dos factores vinculantes y claramente representativos del nivel de madurez y de implicación ejecutiva de cada gobierno. Así mismo, se señala la presencia de campañas de sensibilización de la ciudadanía, en tanto, es un factor indicativo del grado de madurez de la sociedad civil.

**Tabla 1: Comparativa de respuesta al cibercrimen OEA 2016**

Áreas/ 2016	Política y estrategia	Cultura y sociedad	Educación	Legal	Tecnología	Estimación total
PAISES OEA	(v.max.30)	(v.max.35)	(v.max. 25)	(v.max. 40)	(max. 105)	(max. 235)
<b>ANTIGUA Y BARBUDA</b> 90.900 hab.	6 No Estrategia	12	8	8	23 No CERT	57
<b>ARGENTINA</b> 42.980.026 h.	13 Si Estrategia	20	11 Con Vos en W Internet sano	21 Marco Legal	48 ICIC-CERT	113
<b>BAHAMAS</b> 383.054 h.	6 No Estrategia	13	8	15	23 No CERT	65
<b>BARBADOS</b> 283.380 h.	6 No Estrategia	14	8 THINKCLICK SURF	15	23 No CERT	66
<b>BELICE</b> 351.706 h.	6 No Estrategia	15	8 STOP.THINK.CONNECT	13	31 No CERT	73
<b>BOLIVIA</b> 10.561.887 h.	7 No Estrategia	15	9	14	29 CSIRT-BO	74
<b>BRASIL</b> 206.077.898 h.	14 Si Estrategia	23	14	22	52 CERT.BR	125
<b>CHILE</b> 17.762.647 h.	12	22	10 Internetsegur a	22 Marco Legal	48 CSIRT-CL	114
<b>COLOMBIA</b> 47.791.393 h.	15 Si Estrategia	24	12 En TIC Confío	19	43 CoICERT	113
<b>COSTA RICA</b> 4.757.606 h.	7 No Estrategia	18	9	20 Ley Cyber	34 CSIRT-CR	88
<b>DOMINICA</b> 72.341 h.	7 No Estrategia	16	7	13	24 No CERT	67
<b>ECUADOR</b> 15.902.916 h.	7 No Estrategia	14	10	16 Marco Legal	30 EcuCERT	77
<b>EL SALVADOR</b> 6.107.706 h.	6 No Estrategia	16	9	15	25 SalCERT	71
<b>GRANADA</b> 106.349 h.	6 No Estrategia	10	7	14	22 No CERT	59
<b>GUATEMALA</b> 16.015.494 h.	6 No Estrategia	13	9	12	23 CSIRT-gt	63
<b>GUYANA</b> 763.893 h.	6 No Estrategia	12	5 Taller Nacional	10	27 CSIRT.GY	60
<b>HAITI</b> 10.572.029 h.	6 No Estrategia	11	9	10	23 No CERT	59
<b>HONDURAS</b> 7.961.680 h.	6 No Estrategia	11	8	9	23 No CERT	57

<b>JAMAICA</b> 2.721.252 h.	10 Si Estrategia	17	10 STOP.THIN K. CONNECT	19	26 No CERT	82
<b>MÉXICO</b> 125.385.833 h.	12 No Estrategia	22	12	21	49 CERT-MX	116
<b>NICARAGUA</b> 5.945.646 h.	6 No Estrategia	9	5 Uso Seguro	11	22 No CERT	53
<b>PANAMA</b> 43.867.833 h.	10 Si Estrategia	17	9 STOP.THIN K. CONNECT	16	35 CSIRT.PAN AMA	87
<b>PARAGUAY</b> 6.552.518 h.	8 No Estrategia	17	8 STOP.THIN K. CONNECT	19	30 CERT-py	82
<b>PERU</b> 30.973.148 h.	10 No Estrategia	19	9	18	33 PeCERT	89
<b>Rep.DOMINIC.</b> 10.405.943 h.	6 No Estrategia	18	9 Internet Sano	27	29 No CERT	89
<b>SAINT KITTS Y NEVIS</b> 54.944 h.	6 No Estrategia	13	8	14	25 No CERT	66
<b>SAN VICENTE GRANADINAS</b> 109.360 h.	7 No Estrategia	12	7	12	22 No CERT	60
<b>SANTA LUCIA</b> 183.645 h.	6 No Estrategia	12	7	11	22 No CERT	58
<b>SURINAME</b> 538.248 h.	7 No Estrategia	13	8	13	22 SurCSIRT	63
<b>TRINIDAD Y TOBAGO</b> 1.354.483 h.	15 Si Estrategia	21	11	22	39 TTCsIRT	108
<b>URUGUAY</b> 3.419.516 h.	17 No Estrategia	36	19 STOP.THIN K. CONNECT	19	59 CERTuy	150
<b>VENEZUELA</b> 30.693.827 h.	6 No Estrategia	14	8	16	33 No CERT	77

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe «Ciberseguridad: ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe?» 2016.

Atendiendo a la dimensión política, Uruguay, Trinidad y Tobago, Colombia, Brasil y Argentina son los países con un mayor grado de desarrollo en sus políticas cibersecuritarias.

Atendiendo a la dimensión cultural, destaca de forma evidente Uruguay, junto con Colombia, Brasil, Chile y México, en tanto, son países que han sido capaces de implementar una conciencia de seguridad cibernética dentro

de la sociedad, en el uso del comercio electrónico y en las normas de privacidad en línea.

Atendiendo a la tercera dimensión, la educación, Uruguay, Brasil y Colombia están al frente del liderazgo. A ellos se les suma México y Argentina, debido al desarrollo nacional de una prometedora educación cibernética.

En lo que respecta a la cuarta dimensión, la legal, son República Dominicana, Trinidad y Tobago, Brasil y Chile, seguidos por Argentina, los que lideran el desarrollo de marcos jurídicos que posibiliten la lucha contra el cibercrimen a través del cumplimiento de la ley, de fiscalías y tribunales específicos.

Atendiendo a la quinta dimensión, la tecnológica, destacan Uruguay, Brasil, México, Chile y Argentina en la carrera de implementación de tecnologías que posibiliten la respuesta a incidentes, la gestión de crisis y la protección de infraestructuras críticas.

Esta visión de conjunto nos permite esclarecer que existe una brecha fundacional entre las políticas y los recursos empleados entre los distintos países que conforman la OEA: Si bien Uruguay, Brasil, México, Chile y Colombia están a la cabeza si hacemos un recuento de las cinco áreas o dimensiones cibersecuritarias, advertimos que hay Estados como Nicaragua, Honduras o Haití que se encuentran a nivel inicial o embrionario, sin haber planteado sus políticas cibersecuritarias, con una inversión mínima en educación digital, con un marco legal sin desarrollar, y con exigua inversión cibernética en la dimensión tecnología.

## **2.2 ¿ES CIERTO LO QUE DICEN LOS INFORMES? EVALUANDO LA REGIÓN**

Para poder afirmar con rotundidad si América Latina es o no es una región cibernéticamente segura, tendríamos que analizar un ingente número de variables que harían que este capítulo se extendiera de forma considerable. Con el objetivo de realizar un análisis certero a la par que sintético, vamos a centrar nuestra atención únicamente en dos variables muy concretas, que pueden darnos una visión fidedigna de cuál es la situación securitaria de la región desde el punto de vista virtual.

La primera variable será el grado integración y protección cibernética existente en la región. La segunda variable será el estudio de las infraestructuras críticas que permiten hacer efectivas las telecomunicaciones; concretamente analizaremos el estado de los cables submarinos.

**- Reflexiones en torno a la primera variable:**

El hecho de que todos estemos conectados a Internet produce que los riesgos se vuelvan globales o universales, esto es, que todos seamos potenciales objetivos de un ciberataque o una ciberestafa diseñada por los criminales que actúan en la red. Sin embargo, el que los riesgos sean universales no quiere decir que estos tengan la misma presencia en todas las zonas de América Latina. El riesgo o probabilidad de sufrir un ataque cibernético es mayor en unas áreas que en otras.

Tal y como podemos observar en la siguiente tabla, América Latina es una región que no está conectada a Internet de forma homogénea:

Tabla 2: Evolución del porcentaje de usuarios de Internet en América Latina.

Percentage of Individuals using the Internet																
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	7,04	9,78	10,88	11,91	16,04	17,72	20,93	25,95	28,11	34,00	45,00	51,00	55,80	59,90	64,70	69,40
Bolivia	1,44	2,12	3,12	3,51	4,44	5,23	6,20	10,50	12,50	16,80	22,40	30,00	35,34	36,99	34,60	45,10
Brazil	2,87	4,53	9,15	13,21	19,07	21,02	28,18	30,88	33,83	39,22	40,65	45,69	48,56	51,04	54,55	59,08
Chile	16,60	19,10	22,10	25,47	28,18	31,18	34,50	35,90	37,30	41,56	45,00	52,25	55,05	58,00	61,11	64,29
Colombia	2,21	2,85	4,60	7,39	9,12	11,01	15,34	21,80	25,60	30,00	36,50	40,35	48,98	51,70	52,57	55,90
Costa Rica	5,80	9,56	19,89	20,33	20,79	22,07	25,10	28,40	32,29	34,33	36,50	39,21	47,50	45,96	53,00	59,76
Cuba	0,54	1,08	3,77	5,24	8,41	9,74	11,16	11,69	12,94	14,33	15,90	16,02	21,20	27,93	29,07	37,31
Dominican Rep.	3,70	4,43	6,82	7,90	8,87	11,48	14,84	17,66	20,82	27,72	31,40	38,00	42,32	45,90	49,58	54,22
Ecuador	1,46	2,67	4,26	4,46	4,83	5,99	7,20	10,80	18,80	24,60	29,03	31,37	35,14	40,28	45,59	48,94
El Salvador	1,18	1,50	1,90	2,50	3,20	4,20	5,50	6,11	10,08	12,11	15,90	18,90	20,32	23,11	24,76	26,92
Guatemala	0,71	1,74	3,39	4,55	5,10	5,70	6,50	7,30	8,30	9,30	10,50	12,30	16,00	19,70	23,40	27,10
Haiti	0,23	0,34	0,89	1,65	5,40	6,38	6,80	7,20	7,60	8,10	8,37	9,00	9,80	10,60	11,40	12,20
Honduras	1,20	1,42	2,60	4,80	5,60	6,50	7,80	9,40	9,60	9,80	11,09	15,90	18,12	17,80	19,08	20,36
Mexico	5,08	7,04	11,90	12,90	14,10	17,21	19,52	20,81	21,71	26,34	31,05	37,18	39,75	43,46	44,39	57,43
Nicaragua	0,98	1,45	1,71	1,88	2,32	2,57	2,81	3,90	5,30	7,30	10,00	10,60	13,50	15,50	17,60	19,70
Panama	6,55	7,27	8,52	9,99	11,14	11,48	17,35	22,29	33,82	39,08	40,10	42,70	40,30	44,03	44,92	51,21
Paraguay	0,75	1,10	1,79	2,11	3,45	7,91	7,96	11,21	14,27	18,90	19,80	24,76	29,34	36,90	43,00	48,44
Peru	3,08	7,58	8,97	11,60	14,10	17,10	20,70	25,20	30,57	31,40	34,77	36,01	38,20	39,20	40,20	40,90
Uruguay	10,54	11,12	11,42	15,94	17,06	20,09	29,40	34,00	39,30	41,80	46,40	51,40	54,45	57,69	61,46	64,60
Venezuela	3,36	4,64	4,91	7,50	8,40	12,55	15,22	20,83	25,88	32,70	37,37	40,22	49,05	54,90	57,00	61,87

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la International Telecommunication Union (ITU) 2016.

El hecho de que cada país tenga un porcentaje diferente de usuarios de Internet implica que el grado de exposición al cibercrimen no sea igual en todo el continente. Si observamos las estadísticas publicadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) se puede decir que, estadísticamente, los países con menor conexión a Internet, tienden a tener un riesgo de cibercriminalidad menor; por el contrario, aquellos Estados-Nación con una mayor dependencia de las infraestructuras virtuales, tienen una probabilidad mucho mayor de sufrir ataques cibernéticos.

Basándose en estos datos, hay quien piensa que los esfuerzos encaminados a mejorar la seguridad cibernética deberían enfocarse única y exclusivamente en los países con mayor conexión a Internet, ya que estos representan "la ventana" a través de la cual la región se conecta al resto del mundo. El problema está en que aquellos que defienden este tipo de perspectivas demuestran tener limitados conocimientos sobre ciberseguridad y pensamiento estratégico, al margen de una gran escasez de solidaridad.

Para solucionar el problema de la inseguridad cibernética en América Latina, para reducir la incertidumbre, proteger las infraestructuras críticas y garantizar a los ciudadanos una navegación web ausente de riesgos y amenazas, es necesario **actuar de forma simultánea** en todos los países, independientemente del nivel de conexión o integración cibernética que puedan tener cada uno. La razón de ello se encuentra en la dinámica de evolución y ascenso intrínseca a los Estados-Nación: mientras que los países más adelantados en cuestiones de ciberseguridad van a seguir profundizando su uso del ciberespacio para obtener las mayores ventajas posibles, los países menos conectados en este momento, van a buscar en un futuro próximo, sino lo están haciendo ya, una ampliación de su conexión a Internet con el objetivo de tener las mismas capacidades y oportunidades que sus vecinos.

El problema se halla en que ningún país va a estar libre de peligro. Por un lado, el problema que van a afrontar los países del primer grupo va a ser la recepción de ciberataques cada vez más complejos y sofisticados. Por otro lado, los países del segundo grupo van a verse obligados a enfrentarse a una serie de fenómenos que hasta el momento no les afectaban demasiado debido a su reducida dependencia de los servicios que se ofrecen en la dimensión virtual. Los cibercriminales van a aprovechar su inexperiencia y la fragilidad de sus primeros sistemas de seguridad para sacar el mayor provecho posible.

La realidad plasmada hasta este momento provoca que **las reflexiones finales** que se obtienen en relación a la primera variable **no sean positivas**:

Según el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, América Latina tiene 300 millones de usuarios de Internet, más de la mitad de la población de la región. Esta cifra, sin embargo, oculta grandes disparidades en adopción dentro de la región. [...] La penetración de Internet es todavía

muy baja (un promedio de menos del 50%) en aproximadamente la mitad de la región [...] y hasta la fecha, solo seis países de la región han adoptado estrategias de seguridad cibernética: Brasil, Colombia, Jamaica, Panamá, Trinidad y Tobago y Uruguay (OEA y BID, 2016, pp. 25-115)

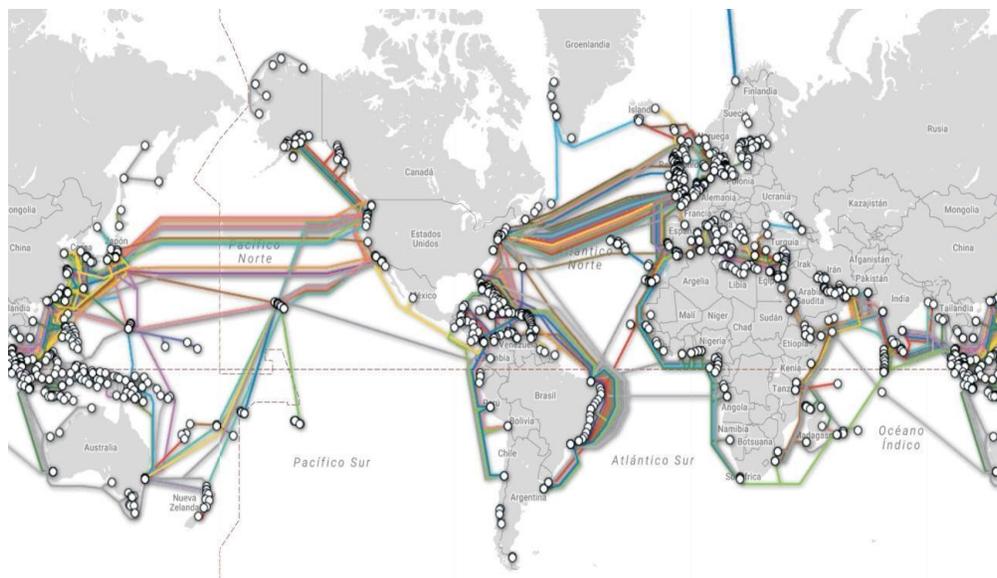
El cibercrimen no entiende de fronteras y la ausencia de una arquitectura de ciberseguridad compartida por todos los países hace que la región sea un lugar muy interesante para aquellas organizaciones dedicadas al robo y venta de datos, los secuestros virtuales o la suplantación de identidad.

#### **- Reflexiones en torno a la segunda variable:**

Según apunta el Departamento de Defensa Norteamericano en su *Dictionary of Military and Associated Terms* (DOD) de marzo de 2017, el ciberespacio es definido como un dominio global dentro del entorno de información que consiste en una red interdependiente de infraestructuras de tecnología de la información que incluye Internet, redes de telecomunicaciones, sistemas informáticos y procesadores y controladores integrados (United States Department of Defense, 2017, p. 60).

De los diferentes elementos que conforman la definición, encontramos uno que es de vital importancia para esta sección del capítulo: las infraestructuras de tecnología de la información. Éstas, que también son denominadas como **infraestructuras críticas** del ámbito de la comunicación, incluyen multitud de elementos como los satélites, las antenas de repetición, los servidores, los Equipos de Respuesta ante Emergencias Informáticas (CERT), las centrales encargadas de generar energía eléctrica o los **cables submarinos**. Concretamente, estos últimos, van a ser nuestro objeto de estudio a lo largo de las próximas líneas ya que son las «autopistas de la información» a través de las cuales los datos fluyen y se transmiten de un punto a otro del planeta:

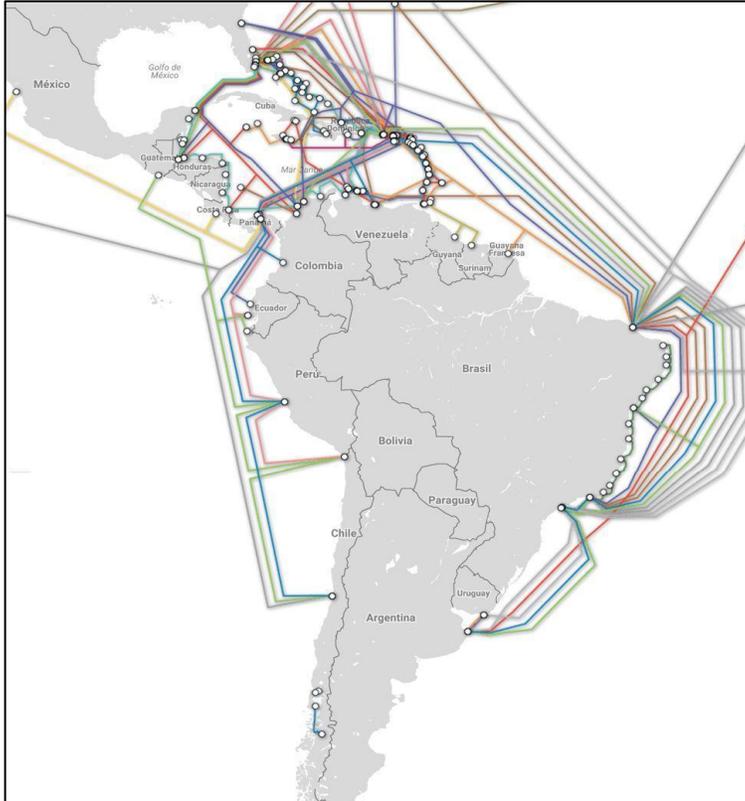
La era de la información funciona gracias a delgados cables de fibra óptica enterrados en el fondo del mar, los cuales se extienden entre los continentes para conectar a los más remotos rincones del planeta. Estas grandes arterias son las responsables de prácticamente todo nuestro tráfico internacional en la red (Monks, 2014).

**Mapa 1: Mapamundi de cables submarinos.**

Fuente: TeleGeography Submarine Cable Map 2017.

Para estudiar el estado de la seguridad cibernética en América Latina hemos de atender al nivel de protección y desarrollo que tienen los cables submarinos, en tanto, son elementos determinantes para el correcto desarrollo de las comunicaciones entre individuos, empresas y gobiernos. Desde un punto de vista crítico-constructivo hemos de señalar que los cables submarinos presentan diferentes fallos de seguridad.

Tal y como se puede observar en el mapa que se presenta a continuación, la distribución de los cables submarinos y sus puertos de anclaje no están distribuidos de forma equitativa a lo largo del continente. Mientras que en la parte superior del continente existen amplios y diversificados nudos de comunicación, en la parte media e inferior, los cables submarinos destacan por su ausencia.

**Mapa 2: América Latina y los cables submarinos que conectan la región.**

Fuente: TeleGeography Submarine Cable Map 2017.

De esta imagen, se pueden extraer dos ideas: la primera, es que América Latina es un continente desigualmente conectado; la segunda, es que la dependencia de unos países respecto a otros en cuanto a los cables submarinos se refiere, es muy alta. Esto último, es una situación alarmante no solo por el hecho de que saca a relucir la falta de autonomía de los menos conectados -algo que se traduce en mayor vulnerabilidad-, sino también porque significa que en caso de producirse un accidente o un *blackout* cibernético, la pérdida de conexión sería masiva al tener un efecto dominó que afectaría inevitablemente a todos los países de la región:

La cuestión de los cables submarinos es fundamental, porque plantea las problemáticas tradicionales de la organización de las infraestructuras de comunicación en América Latina y su vínculo con una serie de riesgos

importantes. Como se puede averiguar en el mapa, la configuración actual de este tipo de equipamientos a la escala del continente hace aparecer nudos de comunicación y una disparidad geográfica notable. Así, especialmente en los países más conectados del Cono Sur, las infraestructuras nacionales de conexión a Internet dependen de cables poco numerosos y, todos, provenientes de países ubicados en el norte. En caso de incidente «río arriba», las consecuencias sobre el acceso de los usuarios de estas zonas a la web serían importantes y causarían numerosos efectos en cascada (Garret, 2015, p. 10).

De los hechos analizados aquí, subyace la idea de que los resultados que se extraen de esta segunda variable tampoco son positivos.

### **2.3 LA CAPACIDAD DE RESPUESTA ANTE EL CIBERCRIMEN**

El contexto en el que se encuentra sumergida América Latina y los países que la conforman, no es saludable desde el punto de vista de la ciberseguridad. A pesar de que la región latinoamericana se adelantó considerablemente a otros actores de peso internacional como la Unión Europea, al dotarse en 2004 de la llamada «Estrategia Interamericana Integral de Seguridad Cibernética», a día de hoy, la situación no es la que se confiaba alcanzar cuando se publicó el citado documento. En pleno 2017, muchos países de la región siguen sin tener estrategias de ciberseguridad nacionales y continúan sin haber diseñado programas especiales para la protección de sus infraestructuras críticas.

Si comparamos los datos del informe «Tendencias en la seguridad cibernética en América Latina y el Caribe y respuestas de los gobiernos» publicado en 2013 por la OEA en colaboración con empresa Trend Micro, en relación con al informe «Ciberseguridad ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe?» publicado en 2016 por la OEA y el BID, en colaboración con el Observatorio de la Ciberseguridad en América Latina y el Caribe, se advierte que aunque se está trabajando en el campo cibersecuritario, las vulnerabilidades entonces detectadas aún continúan o incluso algunas se están incrementado. Basta con citar la ausencia de una legislación específica para la dimensión cibernética, la carencia de técnicos expertos en temas de ciberseguridad o la inexistencia de una cultura de ciberseguridad:

Las respuestas de los Estados miembros a la delincuencia cibernética siguen siendo desiguales. Muchos gobiernos empezaron a tomar medidas serias para fortalecer la seguridad cibernética tras la adopción de la Estrategia de Seguridad Cibernética de la OEA en 2004. Sin embargo, la voluntad política no siempre conduce a cambios en la situación imperante. En América Latina, dos factores bloquean comúnmente los esfuerzos: la falta de recursos dedicados al fortalecimiento de la capacidad en seguridad cibernética y la escasez de conocimientos especializados y experiencia práctica para la implementación de políticas o capacidad técnicas (OEA y Trend Micro, 2013, p.24).

Los países que están a la cabeza de la respuesta cibersecuritaria, han invertido en el marco tecnológico, pero la serie de acciones implementadas por sus gobiernos, el tejido empresarial y la sociedad civil, no garantizan su inmunidad en la red. Tanto Brasil, México o Argentina han implementado la respuesta tecnológica a través de sus centros de respuesta ante incidentes de seguridad informática, CERTs, pero dichos centros informan de aumentos en los índices del cibercrimen. Contrastando los datos extraídos del «Informe de ciberseguridad ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe» de 2016 de la OEA y BID, con las auditorias de consultoras internacionales como PwC, se advierte un aumento de las ciberamenazas en los países del área:

Brasil, con 200 millones de habitantes y con casi 120 millones de personas con acceso a internet, ha sufrido un aumento exponencial del índice de ciberdelitos debido, en parte, a la fragilidad de los servidores web de las empresas. Su CERT.BR emite las estadísticas de ciberataques de forma transparente: se destaca el phishing o spyware, el malware y ataques DDoS como los tres tipos de ciberdelitos más extendidos, y no castigados, porque las leyes no son lo suficientemente explícitas en el campo del cibercrimen.

En la misma línea se encuentra México, con 125 millones de habitantes y un 44% de penetración de Internet, que está sufriendo un gran aumento de ciberdelitos en la red, como el phishing y los derivados secuestros virtuales. El CERT-MX vinculado al Foro Mundial de Respuesta a Incidentes y Equipos de Seguridad (FIRST) no tiene una legislación integral que permita hacer un seguimiento coordinado y eficaz de los ciberincidentes.

Uruguay en medio de este complejo panorama de vulnerabilidades en la red, se presenta como un ejemplo a seguir en materia securitaria dentro de la región. A nivel tecnológico, destaca de forma especial por su capacidad

de respuesta a incidentes, por su formación cibernética y por la sensibilización de su población respecto al tema cibersecuritario. «Uruguay es líder regional en el desarrollo de software de seguridad y un mercado de nuevas tecnologías y seguro contra la delincuencia cibernética.» (OEA y BID, 2016, pp.108-109).

Argentina, con 40 millones de habitantes y con casi 30 millones de individuos con acceso a internet, está sufriendo igualmente un aumento de los ciberdelitos, hecho que le ha forzado a mejorar su marco legal -ya en 2015 había generado una Oficina General de Infraestructuras críticas- para implementar una actitud resiliente y potenciar la cultura de seguridad. No obstante, todavía el sector privado sigue sin estar obligado por ley a comunicar ciberincidentes al ICIC-CERT, por lo que la diagnosis oficial no es fidedigna (OEA y BID, 2016, p.50-51).

Otros países que han invertido en el marco tecnológico, pero que no tienen Estrategias de Ciberseguridad, como Ecuador, Costa Rica, Paraguay o Perú, están sufriendo igualmente ciberataques. Por un lado, Ecuador, con 16 millones de habitantes y con el 43% de acceso a Internet, tiene su EcuCERT desde 2013 y ha realizado labores de coordinación con INTERPOL, pero no tiene una conciencia securitaria entre la población que les haga hacer frente a la ola de atentados en la red que están sufriendo en los últimos años. Por otro lado, Paraguay o Perú, con sus respectivos centros de respuesta ante incidentes de seguridad informática, han admitido un aumento de ciberdelitos, especialmente en ataques de Denegación de Servicios y hacking.

Este recorrido a través de los datos cruzados del «Informe de ciberseguridad ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe?» parecen forzar a una respuesta negativa. El estado de la ciberseguridad en los países de la región nos dibuja un mapa ciertamente desalentador, donde el cibercrimen se presenta como el talón de Aquiles del ciberespacio en América Latina.

Según se apunta en el informe «Tendencias de Ciberseguridad Cibernética en América Latina y el Caribe» de 2014, las cinco principales ciberamenazas para los países del cono sur son los ataques dirigidos, los secuestros informáticos -ransomware-, las estafas en redes sociales, el malware para dispositivos móviles y el robo masivo de datos en concentraciones públicas.

Las previsiones realizadas a nivel de vulnerabilidades cibernéticas globales señalan dos ámbitos estratégicos en los que la región de América Latina se presenta más frágil. Por un lado, el ámbito del sector financiero, que evidencia su vulnerabilidad como objetivo prioritario de los hackers: «Los ciberataques en América Latina están enfocados en los servicios financieros y no en el robo de información a los Gobiernos u otros organismos públicos» (Cea, 2016).

Y por otro lado, el ámbito del sector empresarial, que evidencia su falta de resiliencia, donde el aumento de los ciberdelitos es entendido como causa del desarrollo económico que está experimentando la región: «En América Latina el robo de información afecta al 28% de las empresas, según la encuesta Global sobre Delitos Económicos 2016, elaborada por la consultora PwC» (Sputnik, 2016-b). Estas cifras habría que tomarlas con precaución, porque podrían ser más elevadas, ya que como analiza el Observatorio de Delitos Informáticos de Latinoamérica en 2016, se estima que el 82% de los ciberataques no se denuncian de forma oficial, porque el hecho de hacerlo afecta de algún modo al prestigio y solvencia de las firmas afectadas (ODILA, 2016, p.17). Esto hace pensar que a la luz solo emerge la punta del iceberg del cibercrimen y los ciberdelitos. Existe un ciberocéano todavía insondable de ciberincidentes no denunciados y de una cultura de ciberseguridad no compartida.

Los expertos recomiendan por ello para la región de América Latina desarrollar tecnología propia y ciberejércitos propios (Sputnik, 2016-a), ya que el grado de vulnerabilidad va en aumento y advierten de la peligrosidad del fenómeno del cibercrimen. Como afirmó Ignacio Ramonet en 2016 en el Foro CIESPAL de Ecuador «si un adversario penetra en el cerebro informático que administra alguna actividad importante de un país lo puede poner de rodillas sin siquiera invadirlo» (Ramonet, 2016).

Ante este panorama, con el objetivo de mejorar la situación, no queda otra cosa que reelaborar una **nueva hoja de ruta** que aglutine las reformas que urgen implementar. Estas atienden a tres dimensiones diferentes pero complementarias:

- **Dimensión social:** Es necesario acometer campañas de concienciación pública que hagan entender a la ciudadanía que los riesgos y amenazas virtuales no forman parte de la ciencia ficción. Los usuarios deben asimilar que el cibercrimen es un cáncer social muy real. Es necesario que la

sociedad comprenda y sienta que es coprotagonista y corresponsable de esta situación; debe ser un actor que ayude de forma proactiva a las autoridades en la lucha contra la delincuencia organizada en Internet. Para que eso sea posible, se debe expandir una cultura de paz, seguridad y defensa que abarque los ámbitos cibernéticos e impulse a los ciudadanos a navegar con mayor precaución y a las empresas a denunciar con más asiduidad cuando son víctimas de un cibercrimen.

- **Dimensión formativa:** «Parte del problema con respecto a la escasez de concienciación se deriva de la falta de infraestructura educativa en seguridad cibernética. Pocos países ofrecen programas de educación a nivel posgrado para la seguridad cibernética» (World Economic Forum, 2016, p. 25). Es necesario crear programas de educación universitaria y formación técnica que estimulen el aumento de egresados expertos en ciberseguridad. Eso ayudará a crear una base social capaz de generar, tanto en el corto como en el largo plazo, las mejoras necesarias para reducir los costes económicos y sociales del cibercrimen.

- **Dimensión securitaria:** Del mismo modo que urge agilizar el intercambio de inteligencia por parte de los Estados para frenar el aumento de incidentes cibernéticos, también es necesario que se incremente el presupuesto destinado a aumentar la seguridad y la resiliencia virtual. Se han de diseñar y construir los mecanismos necesarios para instaurar un nivel mínimo compartido de ciberseguridad en todos los países. Para ello existe una condición *sine qua non*: todos los países de la región deben elaborar su propia estrategia de ciberseguridad y constituir sus propios CERTs.

Asimismo, tanto desde la óptica estatal como desde la óptica regional, sería muy aconsejable potenciar la colaboración público-privada. Ninguno de los dos sectores es inmune a la amenaza que representa el crimen organizado virtual, por lo que un acercamiento de sus posiciones daría lugar a un aumento de la confianza entre ambos y a la creación de herramientas clave en el combate contra el cibercrimen.

## CONCLUSIONES

El aumento constante de la ciberdelincuencia sumado al incremento de pugnas cibernéticas a nivel interestatal, ha alimentado lo que se puede denominar como una **nueva carrera de ciberarmamentos** a nivel mundial. De la misma manera que durante la Guerra Fría tuvo lugar una carrera de

armamentos, ahora, en 2017, podemos presenciar el despegue de una nueva carrera de armamentos centrada en aumentar el potencial digital. Ahora bien, a diferencia de lo acontecido durante la Guerra Fría, la carrera por aumentar el ciberarmamento es algo en lo que pueden participar un número abismal de actores, entre los cuales cabría destacar los grupos de crimen organizado. Esto provoca que el ritmo de la proliferación de armas virtuales aumente de forma vertiginosa, haciendo que la inseguridad internacional crezca a un ritmo desconocido hasta ahora.

De estas líneas, subyace la idea de que nos encontramos sumergidos en un mundo inseguro e inestable dominado por la peligrosa incertidumbre que provocan las armas cibernéticas y su constante aumento, ya no solo en el ámbito gubernamental, sino también en el mercado negro o *Black Market*.

Para hacer frente a esta situación debemos llevar a cabo varias tareas: en primer lugar, hemos de ser conscientes de que la red es como una zona de guerra, concretamente, la primera línea de batalla de los conflictos contemporáneos; en segundo lugar, debemos reconocer que los mecanismos de ciberseguridad de las administraciones públicas y privadas no son totalmente seguros y herméticos, lo cual, les hace vulnerables ante la constante evolución de los ciberataques. Esto nos obliga a actualizar los sistemas de alerta temprana que estamos utilizando y a mejorar nuestra ciberresiliencia; en tercer lugar y último lugar, entendiendo que Internet no puede ser controlado, pero sí vigilado, debemos promover acciones similares a las desarrolladas en los campos de las armas NBQR para reducir la carrera de ciberarmamentos que está teniendo lugar en este momento.

Sí existe algo incuestionable en la dimensión cibernética es que ningún país por sí solo puede hacer frente a las amenazas y riesgos que se ocultan dentro de ella. Por esa razón, la cooperación entre actores es necesaria. Tanto América Latina como el resto de la Sociedad Internacional deben reaccionar rápidamente, ya que el perfeccionamiento de la ciberseguridad es una **tarea multidisciplinar** que exige **acciones colectivas a largo plazo**. Tenemos la obligación y la necesidad de actuar.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ALMAGRO, L. (2016). Mensaje del Secretario General de la OEA. En Banco Interamericano de Desarrollo y Organización de los Estados Americanos, Ciberseguridad: ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe?, pp. XI-XII. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/7449?locale-attribute=es&>
- CEA, M. (2017). Hackers latinoamericanos apuntan al sistema financiero y no al Estado. Sputnik. Recuperado de <https://mundo.sputniknews.com/americalatina/201702021066645127-ciberataques-latinoamericanos/>
- GARRET, P.E.M. (2015). Inseguridad cibernética en América Latina: líneas de reflexión para la evaluación de riesgos. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2015/DIEEEE079-2015\\_InseguridadCibernetica\\_AmericaLatina\\_PaulE.Martin.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEE079-2015_InseguridadCibernetica_AmericaLatina_PaulE.Martin.pdf)
- MICROSOFT SECURE BLOG STAFF. (2016). The Emerging Era of Cyber Defense and Cybercrime. Microsoft Secure Blog. Recuperado de <https://blogs.microsoft.com/microsoftsecure/2016/01/27/the-emerging-era-of-cyber-defense-and-cybercrime/>
- MONKS, K. (2014). Así se ve el Internet en realidad: cables submarinos que atraviesan la Tierra. CNNEspañol.com. Recuperado de <http://cnnespanol.cnn.com/2014/03/04/asi-se-ve-el-Internet-en-realidad-cables-submarinos-que-surcan-la-tierra/#0>
- MORENO, J.A. (2016). Mensaje del Presidente del BID. En Banco Interamericano de Desarrollo y Organización de los Estados Americanos, Ciberseguridad: ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe?, pp. IX-X. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/7449?locale-attribute=es&>
- OBAMA, B. (2014). Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony. The White House Office of the Press Secretary. Recuperado de <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>
- ODILA. (2016). 2do. Informe 2016 - ODILA. Recuperado de [https://www.odila.org/pdf/Informe\\_ODILA\\_2016.pdf](https://www.odila.org/pdf/Informe_ODILA_2016.pdf)
- OEA y BID. (2016). Ciberseguridad: ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe? Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/7449?locale-attribute=es&>
- OEA Y SYMANTEC. (2014). Tendencias de Seguridad Cibernética en América y el Caribe. Recuperado de [http://www.symantec.com/content/es/mx/enterprise/other\\_resources/b-cyber-security-trends-report-lamc.pdf](http://www.symantec.com/content/es/mx/enterprise/other_resources/b-cyber-security-trends-report-lamc.pdf)

- OEA y TREND MICRO. (2013). Tendencias en la seguridad cibernética en América Latina y el Caribe y respuestas de los gobiernos. Recuperado de <https://www.trendmicro.de/cloud-content/us/pdfs/security-intelligence/white-papers/wp-tendencias-en-la-seguridad-cibernetica-en-america-latina-y-el-caribe-y-respuestas-de-los-gobiernos.pdf>
- PwC. (2016). Global Economic Crime Survey 2016. Recuperado de <http://www.pwc.com/gx/en/services/advisory/forensics/economic-crime-survey.html>
- RAMONET, I. (2016). Países de América Latina deben desarrollar ciberdefensas. Sputnik. Recuperado en <https://mundo.sputniknews.com/americalatina/201606201060987501-ejercito-cibernetico-ramonet/>
- SANAHUJA, J.A., Y HENS, M. (1995). Seguridad, Conflictos y Reconversión Militar en América Latina. Nueva Sociedad, Nro.138 Julio-Agosto, 48-69. Recuperado de [http://nuso.org/media/articles/downloads/2431\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/2431_1.pdf)
- SEPÚLVEDA, I. (2016). América Latina: final de ciclo y riesgos persistentes. En Ministerio de Defensa, Panorama Estratégico 2016 (pp. 107-139). Madrid: Ministerio de Defensa.
- SPUTNIK (2016,A) Expertos recomiendan a América Latina tecnología propia y ciberejércitos. Sputnik Recuperado de <https://mundo.sputniknews.com/americalatina/201606211060992055-ciberseguridad-Assange-Ecuador/>
- (2016,B) América Latina: aumentan los delitos informáticos de la mano del desarrollo. Sputnik Recuperado en <https://mundo.sputniknews.com/americalatina/201609291063758071-ciberseguridad-ciberespionaje-hackers/>
- UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE. (2017) Dictionary of Military and Associated Terms. Recuperado de [http://www.dtic.mil/doctrine/new\\_pubs/dictionary.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/dictionary.pdf)
- WORLD ECONOMIC FORUM. (2016). Economía digital y seguridad e América Latina y el Caribe. En Banco Interamericano de Desarrollo y Organización de los Estados Americanos, Ciberseguridad: ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe? (pp. 25-30). Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/7449?locale-attribute=es&>



## **SOBRE LOS AUTORES**

### **CAROLINA SAMPÓ**

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina. Profesora del Doctorado en Relaciones Internacionales del IRI y Profesora Adjunta concursada de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Ciencia Política por la UBA. Magíster en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella. Profesora e investigadora visitante en la Universidad Complutense de Madrid.

### **VALESKA TRONCOSO**

Profesora Asistente de la Universidad Santo Tomás, Chile. Doctoranda en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Santiago de Chile. Máster en Educación Superior, UNED. Licenciada en Historia, Universidad del Desarrollo. Alumini del William J. Perry Center Alumni, Center for Hemispheric Defense Studies. Coeditora del libro «Desafíos del sector defensa. Gobernabilidad y Seguridad en América Latina» (2013) y Coautora en el libro «Arquitectura de la violencia en Latinoamérica» (2015).

### **CRISTIAN GARAY VERA**

Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile, Doctor en Historia por la UNED (Madrid), Magister y Licenciado en Historia por la Universidad de Chile (Santiago de Chile). Profesor titular, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago (USACH). Coordinador de la Cátedra Manuel Bulnes sobre Seguridad, Defensa y Sociedad y director del Magister en Política Exterior de la USACH. Especialista en Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa e Historia de las Relaciones Internacionales.

**IVAN WITKER**

Cientista político y periodista por la Universidad de Chile. PhD por la Universidad Carlos IV, Praga, República Checa. Investigador asociado del Centro de Investigaciones Sociales del Ejército (CESIM) y profesor de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) y Universidad del Desarrollo, ha publicado numerosos trabajos sobre relaciones internacionales

**MARIANO CESAR BARTOLOMÉ**

Doctor y licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (USAL). Profesor titular en nivel de doctorado en la Universidad Nacional de la Plata (UNLP) y la USAL, en nivel de maestría, en USAL, UNLP y Escuela Superior de Guerra del Ejército argentino, y en nivel de grado, en la Universidad Nacional de Lanus. Profesor e investigador visitante en la Universidad Complutense de Madrid. Director de la Maestría en Seguridad Pública de la Universidad J.F. Kennedy y mentor académico de la licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Siglo XXI.

**SONIA ALDA MEJÍAS**

Investigadora del Real Instituto Elcano, en calidad de directora del Observatorio de tráfico ilícito y redes criminales. Licenciada en Historia, especialización en Historia Moderna y Contemporánea, y Doctora en Historia por la Universidad Autónoma de Madrid, en 1999. Ha ejercido docencia en diferentes Universidades españolas y latinoamericanas y es especialista en el área de Seguridad y Defensa, desde 2004.

**CELINA REALUYO**

Profesora en el *William J. Perry Center* de Estudios Hemisféricos para la Defensa de la *National Defense University* en Washington, DC. Profesora de Asuntos de Seguridad Internacional en la *National Defense University*, *Georgetown* y *George Washington*, y en la *Joint Special Operations University*. Ex diplomática estadounidense, ex miembro de la banca internacional de *Goldman Sachs*, ex directora de los Programas de Contraterrorismo Financiero del Departamento de Estado. Graduada de *Harvard Business School*, de *Johns Hopkins University School of Advanced*

*International Studies* y de *Georgetown University School of Foreign Service*. Tiene un certificado de *l'Institut d'Etudes Politiques (Sciences Po)* en París, Francia. Es miembro del Consejo de Relaciones Exteriores, Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, y Mujeres en Seguridad Internacional.

### **CONCEPCIÓN ANGUITA OLMEDO**

Contratada Doctor (Titular Acreditada) de la Universidad Complutense de Madrid. Vicedecana de Estudios de Máster y Prácticas Externas, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Profesora de Relaciones Internacionales. Doctora en Ciencias de la Información. Diplomada en Altos Estudios de la Defensa. Investigadora Senior del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (UCM). Miembro del equipo de expertos del Observatorio de la Cátedra Paz, Seguridad y Defensa de la Universidad de Zaragoza. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Varsovia (Polonia), en la Universidad Autónoma de Lisboa, en la Universidad de Coimbra (ambas en Portugal), en la Universidad Rusa de la Amistad de los Pueblos, en Moscú y en la Universidad de Los Angeles en California (UCLA).

### **CECILIA DELLA PENNA**

Doctoranda en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Política Internacional: Estudios sectoriales y de área. Matrícula de Honor y candidata al Premio Extraordinario de la UCM. Docente titular de la materia de Trata de personas en la Especialización en Criminología de la Universidad Nacional de Quilmes.

### **MARCOS PABLO MOLOEZNİK**

Profesor-Investigador Titular del Departamento de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara (México). Investigador Nacional del Sistema Nacional de Invetigadores, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología - CONACYT (México).

**RADAMANTO PORTILLA TINAJERO**

Candidato a Doctor en Ciencias Sociales, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara (México). Profesor de Asignatura en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Universidad Jesuíta de Guadalajara (México)

**VIVIANA GARCÍA PINZÓN**

Research Fellow y miembro del Programa Doctoral del Instituto Alemán de Estudios Globales y de Área GIGA (Hamburgo), estudiante doctoral en la Freie Universität Berlin. Becaria del Servicio Alemán de Intercambio Académico DAAD. Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile y Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa GISDE de la Universidad Nacional de Colombia.

**ROSALVINA OTÁROLA CORTÉS**

Doctorando en Relaciones Internacionales en la Universidad del Salvador (USAL), Argentina. Economista y Abogada, Magister en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia y en Relaciones Internacionales de la USAL. Docente Investigadora y directora del Semillero de Investigación Economía y Conflicto e integra el Grupo de Investigación en Derecho Laboral y Estándares Internacionales. Se desempeñó como Asesora de Presidencia de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) en Colombia.

**CAROLA CONCARO**

Licenciada en Ciencia Política. Coordinadora del Programa Armas: Control y Desarme del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Ex Directora Ejecutiva del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). Fue Directora de Carrera de la Licenciatura en Seguridad Ciudadana del Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina (IUPFA).

**MANUEL J. GAZAPO LAPAYESE**

Director del International Security Observatory y miembro del Grupo de Investigación de Paisaje Cultural (GIPC) de la Universidad Politécnica de Madrid. Es también miembro de la Unidad de Investigación sobre Cooperación y Seguridad Internacional (UNISCI) de la Universidad Complutense de Madrid. Doctorando en Seguridad Internacional, Máster en Asuntos Internacionales por la Universidad Pontificia Comillas ICADE y Graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Diplomado en Economía, Seguridad y Política por Georgetown University y en Prevención de conflictos internacionales por la Universidad Complutense de Madrid.



**PUBLICACIONES DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO  
GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO (IUGM)**



## COLECCIÓN INVESTIGACIÓN

### 2017

GIL GIL, ALICIA; MACULAN, ELENA Y FERREIRA, SUSANA (EDS.); *Colombia como nuevo modelo para la justicia de transición.*

JOSÉ LUIS VEGA ALBA; *El capitán general de Canarias en el siglo XIX. Funciones y relaciones con la sociedad.*

### 2016

COLOM PIELLA, GUILLEM; *De la compensación a la revolución. La configuración de la política de defensa estadounidense contemporánea (1977-2014).*

FRIEYRO DE LARA, BEATRIZ (ED.); *Nueva guía sobre la investigación de los ejércitos de la España contemporánea.*

FOJÓN LAGO, JOSE ENRIQUE; *La evolución del orden mundial y la configuración del poder en Europa, 2001-2013. Entre institucionalismo y geopolítica. Un análisis estratégico.*

VV.AA. *Nuevas amenazas y desafíos permanentes. El estado islámico en el escenario internacional y La regionalización de la seguridad en América Latina.*

VV.AA. *Actas VIII Jornadas de Estudios de Seguridad, Madrid, 15, 16 y 17 de junio de 2016.* Publicación electrónica.

WRIGHT, QUINCY; (traducida por JULIO GARULO MUÑOZ); *Estudio de la guerra.*

### 2015

ALDA MEJÍAS, SONIA Y FERREIRA, SUSANA (EDS.); *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación.*

MARTÍ SEMPÈRE, CARLOS; *Sobre la eficiencia en defensa.*

MARTÍNEZ ALCAÑIZ, ABRAHAM; *El principio de justicia universal y los crímenes de guerra.*

RODRIGUES, TERESA; FERREIRA, SUSANA Y GARCÍA, RAFAEL; *La inmigración en la península ibérica y los dilemas de la seguridad (1990-2030).*

VIÑAS MARTÍN, ÁNGEL Y PUELL DE LA VILLA, FERNANDO (EDS.); *La Historia Militar hoy: investigaciones y tendencias.*

VIÑAS MARTÍN, ÁNGEL Y PUELL DE LA VILLA, FERNANDO (EDS.); *Actas del I Congreso Internacional de Historia Militar, Burgos, 28-30 de mayo de 2014.* CD.

### 2014

MACÍAS FERNÁNDEZ, DANIEL Y PUELL DE LA VILLA, FERNANDO (EDS.) *David contra goliath: guerra y asimetría en la edad contemporánea.*

MACULAN, ELENA; *Seguridad internacional en un orden mundial en transformación.*

QUESADA GONZÁLEZ, JOSÉ MIGUEL; *El yunque y la espada. De la reserva de masas a los reservistas voluntarios (1912-2012)*.

REQUENA, MIGUEL (ED.); *Actas VI Jornadas de Estudios de Seguridad, Madrid, 20, 21 y 22 de mayo de 2014*. CD.

TOBOSO BUEZO, MARIO; *Lobos de Occidente. El terrorismo individual como elemento emergente y evolución táctica de Al-Qa"ida*.

### 2013

MARTÍNEZ GONZÁLEZ, ANTONIO; *Un análisis económico de la producción y contratación de los sistemas de defensa*.

PUELL DE LA VILLA, FERNANDO Y ÁNGEL SANTANO, SILVIA (EDS.), *El legado del General Gutiérrez Mellado*, V Congreso de Historia de la Defensa, Libro y CD.

REQUENA, MIGUEL (ED.); *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad, Madrid, 7, 8 y 9 de mayo de 2013*, CD.

REQUENA, MIGUEL (ED.); *La seguridad un concepto amplio y dinámico. V Jornadas de Estudios de Seguridad*.

### 2012

ALDA MEJÍAS, SONIA Y GÓMEZ RICAURTE, VERÓNICA (EDS.); *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*.

GAJATE BAJO, MARÍA; *Las campañas de Marruecos y la opinión pública. El ejemplo de Salamanca y su prensa (1906-1927)*.

REGUEIRO DUBRA, RAQUEL; *La legítima defensa en Derecho Internacional*.

REQUENA, MIGUEL (ED.); *Actas IV Jornadas de Estudios de Seguridad, Madrid, 22, 23 y 24 de mayo de 2012*. CD.

REQUENA, MIGUEL (ED.); *Seguridad y conflictos: una perspectiva multidisciplinar*.

SORIANO GATICA, JUAN PABLO; *Cultura estratégica y relaciones internacionales. Brasil y México en la seguridad interamericana*.

### 2011

BAQUÉS QUESADA, JOSEP; *¿Quo vadis Afganistán?*.

HERNÁNDEZ SUÁREZ-LLANOS, FRANCISCO JAVIER; *La exención por obediencia jerárquica en el Derecho Penal español, comparado e internacional*.

REQUENA, MIGUEL (ED.); *La seguridad y la defensa en el actual marco socio-económico: nuevas estrategias frente a nuevas amenazas*.

### 2010

Alda Mejías, Sonia (ed.), *Sistemas de enseñanza militar y educación para la defensa en Iberoamérica*.

Castro-Rial Garrone, Fanny (dir.), *La Administración Internacional y la consolidación de la paz y el Estado de Derecho*.

- Díaz Barrado, Castor M.; Vacas Fernández, Félix (dir.); *Guía del Espacio Iberoamericano de Paz, Seguridad y Defensa*.
- Puell de la Villa, Fernando y Alda Mejías, Sonia (eds.), *Los ejércitos del franquismo (1939-1975)* IV Congreso de Historia de la Defensa, Libro y CD.
- Requena y Díez de Revenga (ed.), *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, Vol. 1, 2 y 3.
- Vega Fernández, Enrique (coord.); Gil Pérez, Javier; Gutiérrez de Terán, Ignacio; Martos Quesada, Juan; Vallespín Gómez, José Ramón y Vega Fernández, Enrique, *Yemen. Situación actual y perspectivas de futuro*.

## 2009

- AMÉRIGO CUERVO-ARANGO, FERNANDO; DE PEÑARANDA ALGAR, JULIO; (COM.) *Dos décadas de Posguerra Fría*. Actas de las I Jornadas de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad “General Gutiérrez Mellado”, Tomos I, II y III
- BACAS FERNÁNDEZ, JESÚS RAMÓN; BORDAS MARTÍNEZ, FEDERICO; GIL PÉREZ, JAVIER; REGUEIRO DUBRA, RAQUEL; SEPÚLVEDA MUÑOZ, ISIDRO; VEGA FERNÁNDEZ, ENRIQUE, *Crisis somalí, piratería e intervención internacional*.
- GARRIDO REBOLLEDO, VICENTE; ISBELL, PAUL ADAM; MALAMUD RIKLES, CARLOS; RAGGIO CACHINERO, BENITO; SANAHUJA PERALES, JOSÉ ANTONIO; SEPÚLVEDA MUÑOZ, ISIDRO; SUÁREZ PERTIERRA, GUSTAVO, *Venezuela y la Revolución Bolivariana*.
- GÓMEZ ESCARDA, MARÍA; ISIDRO SEPÚLVEDA MUÑOZ (EDS.), *Las mujeres militares en España (1988-2008)*.
- SEPÚLVEDA, ISIDRO (ED.), *España en las operaciones internacionales de pacificación*, III Congreso Internacional de Historia de la Defensa.
- ORTEGA MARTÍN, JORGE, *La transformación de los ejércitos españoles (1975 – 2008)*
- VILANOVA, PERE, *La crisis del vínculo trasatlántico: ¿Coyuntural o estructural?*

## 2008

- COLOM PIELLA, GUILLEM, *Entre Ares y Atenea. El debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*.
- SEPÚLVEDA, ISIDRO; ALDA, SONIA (EDS.), *La Administración de la Defensa en América Latina*, Vol. 1 Normativa y Organización de la Defensa; Vol 2 Análisis de los casos nacionales, Vol. 3 Estudios Comparados.
- SEPÚLVEDA, ISIDRO; BACAS, RAMÓN (ED.), *El Ministerio de Defensa. Creación, Desarrollo y Consolidación*, II Congreso de Historia de la Defensa.
- VEGA, ENRIQUE (COM.), *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis. Adenda 2008*.

**2007**

- ARTEAGA MARTÍN, FÉLIX; FOJÓN LAGO, ENRIQUE, *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España.*
- DÍAZ BARRADO, CASTOR MIGUEL. *Misiones Internacionales de Paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea.*
- SANTAMARTA DEL POZO, JAVIER (DIR.), *La cooperación entre lo civil y lo militar.*
- SEPÚLVEDA, ISIDRO (ED.), *Seguridad Humana y nuevas políticas de Defensa en Iberoamérica. IV Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa.*
- SEPÚLVEDA, ISIDRO; ALDA, SONIA (EDS.), *Fuerzas Armadas y políticas de Defensa: transición y modernización*, Vol. 1 Ponencias; Vol 2 Comunicaciones.
- VEGA, ENRIQUE (COM.), *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis.*

**2006**

- ARTEAGA MARTÍN, FÉLIX (COMP.), *Guía de Investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa.*
- BORN, HANS ET AL. *Control parlamentario del sector de la seguridad.*
- DÍAZ BARRADO, CÁSTOR MIGUEL (DIR.), *Misiones Internacionales de Paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea.*
- MARTÍ SEMPERE, CARLOS. *Tecnología de la Defensa. Análisis de la situación española.*
- SEPÚLVEDA, ISIDRO (ED.). *Democracia y Seguridad en Iberoamérica. Los retos de la gobernabilidad. III Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa.*
- VEGA, ENRIQUE (ED.). *Gestión Internacional de Crisis.*

**2005**

- CASTRO-RIAL GARRONE, FANNY, ÁLVARO JARILLO ALDEANUEVA, EDUARDO TRILLO DE MARTÍN-PINILLOS. *Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos.*
- GARCÍA MONTAÑO, JUAN. ¿Es posible medir la moral? potencial psicológico.
- OLMEDA, JOSÉ A. *Democracias frágiles*
- VV.AA. *Seminario sobre Seguridad y Cooperación en el Oeste mediterráneo.*
- VV.AA. *Tecnología de la defensa*
- VV.AA. *La crisis del vínculo transatlántico: ¿Coyuntural o estructural?*

**2004**

- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, CARMEN. *Minorías nacionales y conflictos étnicos en Europa del Este.*

VV.AA, *El Mediterráneo: origen de cultura y fuente de conflictos* (XIV edición cursos de verano, año 2003).

VV.AA. *Seminario sobre seguridad y cooperación en el oeste Mediterráneo.*

### **2003**

DÍAZ FERNÁNDEZ, ANTONIO M. (COORD.). *Guía de Recursos para el estudio de la paz, la seguridad y la defensa.*

GARCÍA PÉREZ, RAFAEL. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.*

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, CARMEN. *Conflictos étnicos en Europa del Este.*

PALACIOS, JOSÉ MIGUEL. *Transición democrática postcomunista. Democratización y estatalidad en la Unión Soviética y en Yugoslavia.*

### **2002**

PALOMARES LERMA, GUSTAVO. *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*

INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO. *Caballeros medievales y sus armas*

### **1997**

PUELL DE LA VILLA, FERNANDO. *Gutiérrez Mellado.*

## **COLECCIÓN DOCENCIA**

### **2016**

MAGAZ ÁLVAREZ, RICARDO (COORD.), *Criminalidad y globalización. Análisis y estrategias ante grupos y organizaciones al margen de la ley.*

### **2012**

CANALES GIL, ÁLVARO Y HUERTA BARAJAS, JUSTO ALBERTO; *Comentarios a la contratación de las Administraciones Públicas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.*

MAGAZ ÁLVAREZ, RICARDO (COORD.); CUESTA SAUQUILLO, MARÍA TERESA; ESTARELLAS Y LÓPEZ, JUAN CARLOS; GONZÁLEZ MÁS, JOSÉ LUIS; MAGAZ ÁLVAREZ, RICARDO; MORÁN RUBIO, JOSÉ LUIS; TÁLENS CERVERO, MARÍA NIEVES; TOVAL MARTÍN, LUCIO; VIVAS PRADA, JOSÉ MANUEL, *Criminalidad y globalización. Análisis y estrategias ante grupos y organizaciones al margen de la ley.*

### **2011**

MAGAZ ÁLVAREZ, RICARDO (ED.); CUESTA SAHUQUILLO, MARÍA TERESA; GONZÁLEZ MÁS, JOSÉ LUIS; MAGAZ ÁLVAREZ, RICARDO; MARTÍNEZ

DELGADO, JERÓNIMO; MORÁN RUBIO, JOSÉ LUIS; TOVAL MARTÍN, LUCIO, *Crimen Organizado Transnacional y Seguridad*.

HUERTA BARAJAS, JUSTO ALBERTO (COORD.); GARCÍA CASTRO, EMILIO Y SANZ SANZ, ÁNGEL, *Elementos técnicos de gestión de recursos y contratos de las administraciones públicas y de la defensa*.

#### **2010**

CANALES GIL, ÁLVARO Y HUERTA BARAJAS, JUSTO ALBERTO, *Contratación de las Administraciones Públicas en la Ley de Contratos del Sector Público*.

VEGA FERNÁNDEZ, ENRIQUE. *Operaciones militares de gestión de crisis. Tipos, evolución y características*.

#### **2009**

COLLADO MEDINA, JOSÉ (COORD). *Teoría y Práctica de Investigación Criminal*.

#### **2008**

CANALES GIL, ÁLVARO; HUERTA BARAJA, JUSTO. *Comentarios sobre la Contratación Pública Comunitaria y la Ley de Contratos del Sector Público*

COLLADO MEDINA, JOSÉ (COORD). *Fundamentos de Investigación Criminal*.

GONZÁLEZ RABANAL, MIRYAM; HUERTA BARAJAS, JUSTO A. (COORD.), *Eficiencia en la gestión de recursos, proyectos y contratos de la Administración Pública. Especial referencia al ámbito de la Defensa*, Vol. 1 y 2.

INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO. *Gestión internacional de crisis*

VEGA, ENRIQUE (COMPILADOR). *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis. ADENDA 2008*

#### **2007**

VEGA FERNÁNDEZ, ENRIQUE. *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis*.

COLLADO MEDINA, JOSÉ. *Elementos Básicos de Investigación Criminal*.

#### **2006**

INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO. *Guía de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa*

#### **2003**

INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO. *Guía de Recursos para el Estudio de la Paz, la Seguridad y la Defensa*.