

# CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LUIS GUILLERMO SOLÍS  
FRANCISCO ROJAS ARAVENA  
Editores



**FLACSO**  
Secretaría General

*Catalonia*

SOLÍS, LUIS GUILLERMO; ROJAS ARAVENA, FRANCISCO (ED.)  
Crimen organizado en América Latina y el Caribe / Luis Guillermo Solís  
Francisco Rojas Aravena (Editores)  
Santiago, Chile: Catalonia, 2008.  
386 p.; 15 x 23 cm  
ISBN 978-956-8303-97-6

CIENCIAS POLÍTICAS  
320

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de la FLACSO, su Secretaría General, Órganos de Gobierno o Unidades Académicas. Las entidades patrocinadoras no se hacen responsables del contenido de los artículos incluidos en esta obra.

Este libro cuenta con el apoyo del OPEN SOCIETY INSTITUTE.

Diseño de portada: Guarulo & Aloms  
Coordinación editorial FLACSO-Chile: Carolina Contreras  
Composición: Salgó Ltda.  
Impresión: Salesianos Impresores S.A.  
Dirección editorial: Arturo Infante Reñasco

Todos los derechos reservados.  
Esta publicación no puede ser reproducida,  
en todo o en parte, ni registrada o transmitida  
por sistema alguno de recuperación de información,  
en ninguna forma o medio, sea mecánico,  
fotoquímico, electrónico, magnético,  
electroóptico, por fotocopia o cualquier otro,  
sin permiso previo, por escrito,  
de la editorial

Primera edición: septiembre, 2008  
ISBN: 978-956-8303-97-6

Registro de Propiedad Intelectual N° 173.974

© FLACSO Secretaría General, 2008  
[www.flacso.org](http://www.flacso.org)  
Editorial Catalonia Ltda.  
Santa Isabel 1235, Providencia  
Santiago de Chile  
[www.catalonia.cl](http://www.catalonia.cl)

# ÍNDICE

Introducción <i>Francisco Rojas Aravena</i>	9
El crimen organizado y su impacto en las sociedades democráticas: Reflexiones sobre México, Centroamérica y la República Dominicana: El papel de la sociedad civil <i>Luis Guillermo Solís y Todd Foglesong</i>	17
Democracia y crimen organizado <i>Carlos Flores y Samuel González Ruiz</i>	51
Mayor presencia del crimen organizado: consecuencia de las crisis de gobernabilidad y el débil imperio de la ley <i>Francisco Rojas Aravena</i>	95
Globalización y crimen organizado en Latinoamérica y el Caribe <i>Bruce Michael Bagley</i>	109
Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe <i>Luis Guillermo Solís</i>	139
Las fronteras de México y el crimen organizado <i>Raúl Benítez Manaut y Georgina Sánchez</i>	175
Gobernabilidad democrática y crimen organizado. Nuevas amenazas a la seguridad en Colombia <i>Alejo Vargas Velásquez y Natalie Pabón Ayala</i>	199

El crimen organizado en Brasil <i>Antonio Rangel Bandeira</i>	229
El Crimen organizado en el Perú. Con referencias a la Región Andina <i>Fernando Rospigliosi</i>	253
Los desafíos de la cooperación frente al narcotráfico en el Caribe <i>Lilian Bobea</i>	277
Entre lo legal y lo ilegal: Los Paraísos Fiscales y los Flujos Inagotables de Capital <i>Anthony P. Maingot</i>	307
Violencia, corrupción judicial y democracias frágiles: Reflexiones sobre la situación actual en Centroamérica <i>Pierre Frühling</i>	327
Sobre los autores y las autoras	381

# INTRODUCCIÓN

*Francisco Rojas Aravena*

Secretario General

FLACSO

El crimen organizado desafía el desarrollo y la gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe. Este fenómeno se ha generalizado y adquirido nuevas y más violentas formas de operación en todo el Hemisferio. 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. Sin embargo, el impacto mayor del crimen organizado sigue y seguirá siendo sobre las personas: la violencia que éste genera atenta de manera directa y dramática la vida de hombres y mujeres ya sea por vía directa, convirtiéndoles en sus víctimas, o por vía indirecta, robándoles la posibilidad de construir sociedades libres del temor y de la necesidad. En este sentido, la acción del crimen organizado es doblemente perversa, pues no sólo se beneficia de las vulnerabilidades que explican en buena parte la pobreza, sino que las profundiza y las vuelve en muchos casos irreversibles. La violencia, el crimen y sus actividades relacionadas, inhiben el desarrollo sostenible y constituyen una flagrante violación a todos los Derechos Humanos.

Los desafíos que plantea el crimen organizado son diversos y de difícil resolución. En este campo, la cooperación internacional, la voluntad política y el desarrollo de la confianza entre los actores estatales y de la sociedad civil, y el mejoramiento de destrezas y capacidades técnicas son los medios que permitirán desarrollar los instrumentos capaces de limitar, contener y luego vencer esta nueva amenaza a la

estabilidad democrática, el desarrollo económico y la paz regional. Uno de los principales retos para la comunidad académica en esta materia, por lo tanto, es proponer políticas públicas que logren incrementar las capacidades de los Estados y de las sociedades de la región para enfrentar esta gran amenaza que, siendo antigua, ha adquirido renovada fuerza debido al entorno de plena globalización que domina las relaciones internacionales en la actualidad.

América Latina y el Caribe atraviesan por un período de acelerados e importantes cambios. Estas transformaciones inciden en la forma como se definen y abordan los desafíos que han surgido en los tiempos de la democracia. Alcanzar la gobernabilidad democrática sólo será posible si se transita por un camino de soluciones cooperativas y participativas tanto nacionales como regionales, en un marco de creciente integración y de seguridad. Para vivir libres del hambre y de la desigualdad, las sociedades también tienen que vivir libres del temor.

La gobernabilidad democrática depende de una combinación virtuosa de dos elementos, a saber: el “buen gobierno”, que se expresa mediante la eficiente y eficaz atención de las demandas de la ciudadanía; y la legitimidad del mandato, cuya calidad no sólo deviene de la existencia de procesos electorales libres y limpios (precondición necesaria pero no suficiente para garantizarla), sino y especialmente de la aceptación popular del mandato mismo, el cual debe ser admitido como legítimo por la mayoría social. La gobernabilidad democrática se ve fortalecida por la existencia de un clima internacional que privilegia la resolución pacífica y negociada de conflictos, que promueve el fortalecimiento de los regímenes internacionales construidos sobre la base del multilateralismo cooperativo, y que da la preeminencia al Derecho Internacional.

Una de sus principales características del crimen organizado es su naturaleza transnacional. Este factor complica de manera notable las acciones que se emprendan para neutralizarlo. En efecto, la dimensión internacional de actividades de criminalidad organizada como el narcotráfico, la trata y tráfico de personas, el contrabando de armas y los movimientos de capitales provenientes de actividades ilícitas cruzan las fronteras y colocan serios desafíos a las democracias del mundo en desarrollo. Para enfrentar esta nueva criminalidad es necesario tener y desarrollar una perspectiva que logre armonizar las políticas globales y las locales. Este es uno de los principales retos

que poseen los Estados, las sociedades y todos los actores que buscan enfrentar este flagelo.

Habría entonces, a este respecto, que señalar la pertinencia del crimen organizado como fenómeno particularmente relevante a lo que Mary Kaldor ha denominado “las nuevas guerras” del mundo global. Estos conflictos, según la autora, “(...) implican un desdibujamiento de las distinciones entre guerra (normalmente definida como la violencia por motivos políticos entre Estados o grupos políticos organizados), crimen organizado (la violencia por motivos particulares, en general el beneficio económico, ejercida por grupos organizados privados) y las violaciones a gran escala de los derechos humano (la violencia contra personas individuales ejercida por Estados o grupos organizados políticamente)”.

El crimen organizado produce distintos tipos de daños. Daños sobre los individuos, como el resultante del tráfico de seres humanos. Daños en las comunidades, donde el elemento de intimidación es particularmente significativo y la violencia se incrementa de la mano de mafias y “señores de la guerra” locales, expresándose en el tráfico de armas livianas y en fenómenos sociales como el de las “maras” o pandillas juveniles, que actualmente constituye uno de las principales amenazas a la paz interior en los países del norte de Centroamérica. También produce daños en las instituciones y daños a la democracia. En las instituciones el daño es de un alto costo debido a la cantidad de recursos que los Estados destinan para mitigar los efectos del crimen organizado. En la democracia produce un desprestigio que se expresa en la desconfianza ciudadana, en la creciente deslegitimación de los procesos políticos y en el incremento de la impunidad, lo que produce apatía y una escasa participación ciudadana. En definitiva, el crimen organizado devalúa la democracia y aumenta sus vulnerabilidades.

El crimen organizado ha dado un importante salto cualitativo en América Latina. Ejemplo de ello son los índices de criminalidad, que han hecho de las ciudades latinoamericanas las más inseguras del mundo. En los años 90, un 74,5% de los habitantes de las grandes urbes latinoamericanas fueron víctimas de algún tipo de acto delictivo. Con sólo tener el 8% de la población mundial, la región registró el

---

\* Mary Kaldor, *Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global*, Barcelona: Tusquets Editores, 2001, p.16 y siguientes.

75% de los secuestros ocurridos en el mundo en 2003. Y el narcotráfico ha contribuido sustancialmente al aumento de la criminalidad, generando corrupción, violencia y desestabilización política. En 10 de 13 países que ofrecen datos fiables, las tasas de delincuencia aumentaron de 4 a 6 veces desde los años 90.

Todo ello se agrava debido a las disfunciones que sufren los Estados y que fundamentalmente se pueden constatar en tres ámbitos: un Estado de Derecho débil, incapaz de garantizar el imperio a la ley; un Estado incapaz de asegurar los bienes públicos para el conjunto de la población, y en una importante erosión de sus sistemas políticos, especialmente en las jóvenes democracias de la región. La debilidad institucional de las democracias posibilita una mayor erosión del Estado por parte del crimen organizado.

Desde hace ya varios años, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) se ha empeñado en conocer mejor algunas dimensiones de este grave fenómeno y su impacto en la región. Este esfuerzo institucional, que han emprendido varias unidades académicas y que cuenta con un fuerte apoyo desde la Secretaría General, ha tenido como objeto contribuir de manera rigurosa al mejor entendimiento de fenómenos que, por su extensión y profundidad, requieren de parte de los gobiernos latinoamericanos y caribeños cada vez más atención y la adopción de mejores políticas públicas. De igual forma y de manera sistemática, la FLACSO ha generado nuevos conocimientos en materia de seguridad ciudadana, reformas a los sistemas de seguridad, medidas de confianza mutua y a otros temas referidos a la prevención del uso de la fuerza.

Entre los aportes más significativos emprendidos desde la Secretaría General de la FLACSO en esta materia durante los últimos cuatro años han estado: el II Informe del Secretario General sobre *El Crimen Organizado: una grave amenaza a la seguridad de América Latina y el Caribe* (2006), las publicaciones y productos virtuales del proyecto FLACSO-Fundación Ford sobre las relaciones de América Latina y los Estados Unidos durante la segunda administración Bush, en particular el libro *Armas Pequeñas y Livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica* y los “policy memos” derivados de estudios regionales en la materia (2006-2008); y el seminario internacional sobre *Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe*, evento realizado bajo el auspicio de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo en el año 2007. Asimismo, durante el I Congreso



Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales realizado en ocasión del cincuentenario de la FLACSO en Quito, Ecuador, en octubre del año 2007, se llevaron a cabo cerca de una docena de mesas temáticas sobre temas relativos a seguridad y crimen organizado, evidencia clara de la relevancia de estos asuntos como objeto de estudio especializado en toda la región. También en ese año la Secretaría General coordinó, a solicitud del gobierno de Canadá, y con la participación de la sociedad civil hemisférica, la primera reunión temática preparatoria de la VIII Cumbre de Ministros de Defensa de las Américas, misma que se realizará en Banff, Canadá, en setiembre del 2008. Dicha reunión tuvo un segundo encuentro en Barbados en marzo de ese mismo año, en el cual también la FLACSO tuvo una destacada participación.

En estos momentos la FLACSO —su Secretaría General y diversas sedes académicas y programas— sostiene relaciones cooperativas y realiza un diálogo sistemático sobre temas de seguridad y defensa con el Instituto Gutiérrez Mellado de España, la Fundació CIDOB de Barcelona, la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), la Asociación de Políticas Públicas (APP) de la Argentina, el Instituto de la Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) de Guatemala, y la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano de Costa Rica, la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), y el Diálogo Interamericano de Washington, D.C. entre otras.

Una mención especial debe hacerse, sin embargo, a la Fundación para la Sociedad Abierta (*Open Society Institute*) organización no gubernamental cuyo directivo, George Vickers, ha apoyado de manera permanente los vínculos con la FLACSO y su Secretaría General para el análisis de estos temas. Como parte de este entendimiento internacional, la FLACSO y la OSI organizaron conjuntamente en mayo del 2006, un seminario internacional sobre *Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática en México, Centroamérica y el Caribe* con el propósito de analizar y discutir las características y los impactos del crimen organizado en las sociedades democráticas, las respuestas existentes ante esos desafíos y de manera más particular, las formas como esos impactos pueden ser enfrentados por las organizaciones de la sociedad civil. La OSI también patrocinó un panel sobre *Crimen Organizado y gobernabilidad democrática* en el Congreso de la FLACSO (Quito, octubre 2007) y ahora también, en el 2008, se suma a la publicación de esta obra compilada y editada desde la Secretaría General como parte

del esfuerzo por sistematizar los aportes recibidos a lo largo de este fructífero proceso de discusión e intercambio académico.

La obra que ponemos en sus manos es, entonces, reflejo de todo este quehacer. Constituye una colección de ensayos de un grupo de distinguidos especialistas que, en el marco de las actividades organizadas por la FLACSO y la OSI pero también en otros espacios, han reflexionado sobre uno de los temas más polémicos y complejos de la agenda latinoamericana y caribeña de nuestros días.

Todd Foglesong y Luis Guillermo Solís presentan el balance del encuentro FLACSO-OSI, las principales conclusiones, consensos y también discrepancias surgidas en el seno de este importante evento académico en el cual, de manera poco frecuente, el foco de la atención de los expertos y las expertas participantes estuvo centrado en el papel, todavía poco discutido y menos aún tomado en cuenta, de la sociedad civil como actor en temas de seguridad, especialmente crucial en materia preventiva. Samuel González y Carlos Flores miran, con perspectiva mundial, la relación entre democracia y crimen organizado y el conjunto de factores que la condicionan. Este ensayo demuestra como el fenómeno hace mucho dejó de ser un asunto que sólo afecta a unas pocas regiones, habiéndose convertido en uno de los signos más distintivos de la globalización. Bruce Bagley, uno de los más reconocidos expertos en el tema, reflexiona sobre las disfunciones que el crimen organizado tiene sobre los vulnerables sistemas políticos y estructuras sociales de América Latina, asociando de paso dicha realidad con la existencia de profundos rezagos institucionales en la región. Raúl Benítez y Georgina Sánchez ponen el acento en el caso de México, país que se ha convertido en un actor de primer orden en la estructura de seguridad hemisférica debido a su peso geopolítico en la Cuenca del Caribe y su cercanía con los EE.UU. Lilian Bobea y Anthony Maingot analizan, cada uno con visiones diferentes, la importancia de la cooperación internacional en el combate contra el crimen organizado —en particular el narcotráfico y sus actividades conexas— en los países de la sub-región Caribe. Su aporte es crucial porque demuestra los límites pero también la inescapable necesidad de la construcción de regímenes internacionales que hagan posible el desarrollo de asociaciones cooperativas en el área. Fernando Rospigliosi, por su parte, revela los nexos entre crimen organizado y política en la Zona Andina y con una franqueza de vértigo, denuncia algunas de las manifestaciones

más perversas que se establecieron entre dichas organizaciones criminales y el sistema político del Perú. Finalmente Antonio Rangel, de Viva Río, realiza un recuento escalofriante de los desequilibrios entre Estado y ciudadanía en las grandes urbes del Brasil, así como las nuevas formas de criminalidad emergente que se desarrollan en las llamadas “zonas sin ley” con amplia participación de actores privados no siempre desvinculados de la policía y otras entidades oficiales. Pierre Frühling destaca como a inicios del siglo XXI, en Centroamérica, la violencia, el crimen organizado y la descomposición judicial están generando una nueva crisis con un alto impacto para las y los ciudadanos y los débiles sistemas democráticos. La situación la define como dramática en los países del triángulo del norte, es una crisis profunda del Estado de Derecho que va mas allá de la crisis policial. Es esencial resolver los problemas estructurales que perpetúan las inequidades y que poseen negativas consecuencias sobre los sistemas políticos. Así también, se incluye mi contribución en este debate y al análisis del impacto del crimen organizado en las sociedades democráticas.

Estoy seguro que estas contribuciones serán de gran valor para los analistas y tomadores de decisión y me congratulo, como Secretario General de la FLACSO, de presentarlas en el esfuerzo inacabado por hacer de este sistema académico regional, como lo he dicho reiteradamente, un verdadero “puente” entre el conocimiento y la formulación de políticas públicas. Sin embargo, cabe aclarar que las opiniones e ideas expresadas en los diferentes trabajos son de responsabilidad exclusiva de cada uno de los/las autores(as) y no reflejan necesariamente las opiniones de la FLACSO ni de otras instituciones u organismos a los cuales se encuentren vinculados.

Agradezco entonces a la OSI su patrocinio, a George Soros y a George Vickers su permanente apoyo e interés por profundizar el debate académico en este importante ámbito de la vida latinoamericana y caribeña. A Luis Guillermo Solís Rivera, coordinador regional de investigación y cooperación internacional de la FLACSO, con quien organizamos y compilamos el libro, le expreso mi reconocimiento por su esfuerzo que permitió darle unidad y coherencia a un texto de suyo rico y heterogéneo en sus enfoques.

San José de Costa Rica,  
abril de 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

*Luis Guillermo Solís y Todd Foglesong*

## INTRODUCCIÓN

Actualmente muy pocas personas en México, Centroamérica y la República Dominicana se muestran desinteresadas sobre el crimen organizado y sus efectos. Casi todas se preocupan de que, de una forma u otra, el crimen organizado se burle de la democracia, erosione el Estado de Derecho, lesione la urdimbre social y comprometa gravemente la seguridad pública. Independientemente de cómo se lo defina, el crimen organizado es un fenómeno que no pasa inadvertido casi en ninguna parte de la región.

Pese a lo anterior, sólo un puñado de individuos u organizaciones se encuentra activamente involucrado en combatirlo y paliar sus efectos. Por una parte los gobiernos son celosos guardianes de la elaboración de políticas en la materia, delegando casi siempre la responsabilidad principal de la lucha contra el crimen organizado a pequeños grupos de expertos que con frecuencia trabajan en secreto o en extrema reserva. Por la otra, si bien existen varias organizaciones no gubernamentales que desarrollan valiosos proyectos sobre *crímenes organizados* específicos tales como la corrupción, el tráfico de armas, de drogas ilícitas y de personas, o la contaminación ambiental, la experiencia de la sociedad civil todavía es muy limitada en lo que concierne al *crimen organizado* propiamente dicho. Más allá de coloquios y otras actividades académicas de corto alcance, no existe una organización o un conjunto de instituciones sociales que sean capaces

de apoyar las respuestas de la sociedad civil al crimen organizado de manera sostenida y eficaz.

Hay preocupación por el desequilibrio que existe entre la generalizada alarma ciudadana sobre el crimen organizado, y la estrechez de las respuestas estatales. Los monopolios rara vez son mecanismos eficientes, justos y transparentes para la formulación de políticas públicas. Eso es especialmente cierto cuando el mayor elemento de control monopólico —que en el caso que nos ocupa es el conocimiento detallado sobre los fenómenos clandestinos asociados al crimen organizado— es tanto escaso como comprometedor debido a las formas con que dicha información es obtenida, en ocasiones en detrimento de los propios ciudadanos e incluso del bien común. El involucramiento del público y en particular la participación de la sociedad civil organizada en la búsqueda de soluciones a los desafíos que presenta el crimen organizado, permitiría más transparencia en los procesos de toma de decisiones pero también la adopción de medidas más equilibradas y democráticas por parte de los gobiernos involucrados.

Resulta esencial reflexionar sobre los impactos que el crimen organizado causa en las sociedades y gobiernos de México, Centroamérica (incluyendo Panamá) y la República Dominicana, así como discutir en qué forma y de qué manera puede incidir la sociedad civil en su neutralización. Es necesario conocer los vínculos potenciales o reales que existen o podrían establecerse entre algunas autoridades e instituciones gubernamentales de esta región y el crimen organizado, así como sobre las limitaciones que la sociedad civil organizada enfrenta para combatirlos. Aunque referidas a países de la región del Gran Caribe, es importante ubicar las consideraciones en el contexto más amplio de la América Latina. Ello permitirá compartir las lecciones aprendidas, así como las respuestas más exitosas y mejores prácticas que, puestas en ejecución en otros ámbitos, podrían ser útiles en la lucha contra el crimen organizado en esta zona.

Este documento se basa en una serie de entrevistas que se realizaron a más de treinta expertos en seis países: México, Guatemala, Costa Rica, Panamá, la República Dominicana y los Estados Unidos. Entre los expertos consultados se encontraban académicos, oficiales de alto rango de las fuerzas de policía y del orden público, miembros de las Procuradurías Generales y de los Derechos Humanos, líderes

de organizaciones no gubernamentales, abogados y autoridades municipales. Aunque se agradece que ninguna de estas personas solicitara que su identidad se mantuviera en reserva, los coordinadores del trabajo decidieron no consignarlas, como muestra de respeto hacia quienes tienen que desempeñarse en condiciones muy difíciles y con frecuencia peligrosas y a riesgo de su integridad física.

Este trabajo se articula en torno a las cinco preguntas básicas que configuraron el cuestionario presentado a los expertos, a saber:

1. ¿Cuáles son las principales características del crimen organizado en América Latina y cuáles sus expresiones particulares en México, Centroamérica y la República Dominicana?
2. ¿Qué se sabe sobre los vínculos entre el crimen organizado y las instituciones del Estado?
3. ¿Cuáles son los impactos negativos específicos que el crimen organizado produce en las democracias débiles o de reciente formación?
4. ¿Cuál ha sido la respuesta del Estado ante estos desafíos?
5. ¿Cuál debería ser el papel de los actores no gubernamentales?

### ¿CUÁLES SON LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y LA REPÚBLICA DOMINICANA?

Este no es el lugar para entrar en una larga disquisición académica o filosófica sobre los significados y definiciones de “crimen organizado”<sup>1</sup>. Pese a ello y debido a la gran imprecisión con que se utiliza el concepto, así como a la diversidad de actividades que generalmente el público asocia al crimen organizado, se ha creído conveniente hacer dos observaciones sobre el particular.

---

1 Existe una larga lista de publicaciones sobre la definición de crimen organizado. Un ejemplo reciente es “History of the concept”, en Cyrille Fijnaut y Letizia Paoli (editoras), *Organized Crime in Europe*, Leiden: 2005. Para ver una larga lista de definiciones gubernamentales y sociológicas, puede consultarse la compilación realizada por Klaus von Lampe <http://www.organized-crime.de/OECDf1.htm>

## ¿Qué se entiende por “crimen organizado”?

Las personas entrevistadas se refirieron al crimen organizado bien como algo muy específico (“narcotráfico”, “sicariato”, “lavado de dinero”, “fraude con tarjetas de crédito”, “robo de bancos”, “contrabando de armas”, “robo de vehículos”) o como un fenómeno descrito en términos bastante abstractos (“impunidad”, “corrupción”, “secuestro del Estado”, “inseguridad pública”, “violación de los Derechos Humanos”).

Por ejemplo, en algunos entrevistados el uso del concepto “crimen organizado” produjo una discusión sobre hechos ilegales recientes como un asalto bancario, un secuestro o un asesinato, el juzgamiento de un presidente acusado de graves actos de corrupción, la venta de drogas o el comercio callejero descontrolado. En otros, el crimen organizado fue asociado con fenómenos más generales tales como la utilización de políticas públicas con fines de beneficio privado, las prácticas desleales de las grandes corporaciones transnacionales, el tráfico de influencias o el cada vez más visible abismo que se ha abierto entre la riqueza de “los que mandan” y la pobreza de “los mandados”.

En el primer caso, el “crimen organizado” es visto como “un tipo” de crimen que, a diferencia de “otros” crímenes, tiene la particularidad de estar más estructurado y tener vinculaciones internacionales. En el segundo, éste se considera más bien una enfermedad que afecta el cuerpo social, político y económico de una nación.

Los entrevistados también se refirieron al crimen organizado como un grupo específico de individuos articulados por una decisión expresa de delinquir, quienes se dedican a ejercer una serie de actividades ilegales, o bien a actividades y procesos que se originan y manifiestan por encima y más allá de las fronteras nacionales.

Por ejemplo, algunos ven al crimen organizado como el resultado de las acciones de un grupo de delincuentes que se asocian en torno a una “marca” colectiva (Mara Salvatrucha, M-13, Latin Kings, etc.) o con un líder (Quirino, El Chapo, Ríos Montt). Quienes así lo perciben tienden a asociar al crimen organizado con redes clandestinas de políticos sospechosos, funcionarios corruptos, empresarios sin escrúpulos o bien de adultos jóvenes disfuncionales y violentos.<sup>2</sup>

---

2 La tendencia a personalizar el crimen organizado fue más predominante en México, Guatemala y la República Dominicana que en Costa Rica o Panamá.

En otros casos, sin embargo, no se hace una personalización tan marcada y más bien se mira al crimen organizado con una cierta resignación, como una disfuncionalidad inevitable en la vida social de la región o como una manifestación más —grave pero no única— de la “cultura política de la violencia”. Quienes así piensan ven el crimen organizado reflejado en el comercio ilegal (típico en países con altas tasas de informalidad laboral), en el uso de la violencia con el fin de obtener favores o beneficios ilícitos (fenómeno muy propio de sociedades con débil institucionalidad y altos grados de inestabilidad política) o como parte de una cultura política en formación cuya característica especial es la marginalidad y la exclusión de importantes contingentes sociales.

En el primer sentido, el crimen organizado tiende a verse como un colectivo de *criminales organizados*; en el segundo, como una desviación o perversión de las normas socialmente aceptadas que tiene su propia racionalidad y causalidad y por lo tanto se encuentra asociado a factores tan abstractos como los propios de la “cultura política”.

Estos matices son importantes. Revelan que para algunas personas el crimen organizado no es más que la expresión un poco más exagerada de un tipo específico de delincuencia cuyo control no requiere de un tratamiento especial sino de una dosis mayor de las medidas ya conocidas, especialmente de tipo represivo y policial. En el otro extremo del espectro, están quienes piensan que el crimen organizado es la expresión de un deterioro estructural que sólo puede atenderse mediante medidas radicales y complejas de largo plazo. Resulta evidente que los requerimientos para responder al crimen organizado en cada caso varían grandemente, pues un gobierno que deba atender exitosamente el desafío que le imponen los delincuentes organizados no puede utilizar los mismos instrumentos si se trata de atender dicho fenómeno definido como resultado de una disfunción sistémica o estructural.

---

Esta circunstancia no parece explicarse por la manipulación de los medios de comunicación o por la mala fe de los gobiernos, pues en todos los países el énfasis se coloca en los aspectos más “espectaculares” de la lucha contra el crimen organizado, a saber la captura o eliminación física de criminales famosos, o la captura de bandas de delincuentes muy conocidas más que en el proceso más amplio de combate a las actividades criminales en su conjunto.



En otro sentido, la discusión también es relevante porque en muchos casos el rédito político de la lucha contra el crimen y los criminales organizados no se logra a partir del mejoramiento en los índices de captura, la reducción en los casos de apropiación indebida o en la detención de grandes cargamentos de drogas ilícitas.<sup>3</sup>

## Lo que no es crimen organizado

Resulta interesante también señalar lo que los entrevistados dijeron que *no* era crimen organizado. Pocas personas describieron el crimen organizado en su sentido más convencional y estereotipado, valga decir, como un conjunto clandestino y secreto de individuos que usan la violencia o la amenaza del uso de la violencia con el fin de cometer crímenes por prolongados períodos de tiempo. Sólo en Guatemala, donde las organizaciones armadas y los grupos paramilitares cometieron atrocidades con fines políticos ulteriores, pareciera que el crimen organizado sigue entendiéndose en esa forma. Para los expertos en los demás países, el significado original de “crimen organizado” en tanto asociación con mafias u otras sociedades secretas no es dominante. Ni siquiera en el caso del narcotráfico, cuya dimensión sigue colocándolo como un factor determinante en el imaginario social cuando de crimen organizado se trata.

También fueron pocos quienes vieron en el crimen organizado una empresa dedicada a hacer negocios paralelos a, y en ocasiones competitivos con, formas legítimas de intercambio capitalista. Nadie lo describió como parte de la economía subterránea, como en ocasiones se señala es el caso en Cuba. Nadie tampoco lo señaló como una “economía clandestina”, dedicada a la generación de ganancias con propósitos políticos, como podría ser, quizá, el caso colombiano.<sup>4</sup> Con

---

3 Este problema también se presenta en el ámbito de la seguridad pública, donde los altos índices de arrestos no necesariamente conllevan menores niveles de victimización ni un aumento en la confianza de la ciudadanía en las instituciones del orden público.

4 Un ejemplo de esta conceptualización de crimen organizado puede encontrarse en Peter Andreas, “Illicit International Political Economy: The Clandestine Side of Globalization”, en *Review of International Political Economy*, vol.11, N°3, agosto 2004.

excepción de Panamá, en donde un entrevistado dijo que el volumen de dinero proveniente del narcotráfico es tan grande que el país entero servía como una “gran lavandería”, el crimen organizado no es visto como una actividad que dependa de los mercados legales o que pueda derivar legal por medio de negociaciones tras bambalinas.

Muy pocos entrevistados creen que existan vínculos frecuente entre los diferentes mercados que domina el crimen organizado. Casi ningún experto cree que existen conexiones creíbles y sólidas por ejemplo, entre el contrabando de drogas, la formación de pandillas juveniles, el tráfico de personas, el robo de autos, el secuestro, los sobornos o el contrabando de armas. Algunas personas sí indicaron que el lavado de dinero era un mecanismo generalizado para “convertir dinero malo en dinero bueno”. De hecho, incluso uno de los entrevistados señaló que el crimen organizado, pese a ser una expresión perversa e indeseable, se había llegado a convertir en una fuente bastante confiable de empleo remunerado para poblaciones sometidas desde ha mucho a la incertidumbres de la economía informal. Esto explicaría el apoyo que muchas de las actividades del crimen organizado tienen en amplios sectores sociales, lo cual no es poca cosa en una región dominada por bajos índices de educación, bajos salarios, empleo precario y aspiraciones decrecientes.

En suma, con la excepción de Guatemala y referencias esporádicas a algunos Estados de la Federación Mexicana en donde el narcotráfico se ha enseñoreado al punto que es hoy un ámbito donde se juega la “política real”, el crimen organizado en la región bajo estudio no se percibe como un “poder paralelo” o como un “modelo alternativo” de organización social. Más bien se entiende como un grupo bastante dispar y poco conectado de actividades ilegales, muy pocas de las cuales tienen lugar en un contexto comercial predecible.<sup>5</sup> Más aún, se puede concluir que la percepción del crimen organizado ya sea como un peligro real o tan sólo como una molestia pública, dependerá del volumen del mismo así como de los vínculos reales o imaginarios que

---

5 Esta conclusión es similar a la obtenida en un estudio sobre el crimen organizado en Europa. En dicho estudio se descubrió que la oferta de bienes ilegales ocurre de manera “desorganizada”, la cual, debido a las limitaciones que produce la propia ilegalidad de los bienes que se transan, carece de capacidad para convertirse en una actividad a gran escala. Véase Leticia Paolo, “The Paradoxes of Organized Crime”, en *Crime, Law and Social Change*, vol.7, v.37, 2002.

éste pueda tener con sectores poderosos tales como la banca comercial, el gobierno nacional o local, o con algunas instituciones clave como por ejemplo las de tipo electoral.

Por último algunos de los entrevistados se manifestaron preocupados por el crimen organizado sólo cuando éste utiliza métodos violentos que conlleven daño físico a personas inocentes. Más aún, en tanto no fuesen afectados personalmente por el crimen organizado, estos individuos se sentían inclinados a convivir con él con la misma resignación que conviven con el mal gobierno, la corrupción privada o la mala distribución de la riqueza. Si bien esta opinión tan “pragmática” ni fue frecuente ni generalizada en las entrevistas, sí constituye un interesante telón de fondo que explica la racionalidad de quienes piensan que se puede negociar un modus vivendi entre el crimen organizado y la sociedad.

### **El crimen organizado como narcotráfico y como pandillas violentas**

El tráfico de drogas, las pandillas juveniles y el uso generalizado de la violencia por éstas, son las actividades que la gente asocia de manera más recurrente con el crimen organizado. Y de todas ellas, el narcotráfico pareciera ser la más predominante. Algunas personas entrevistadas señalaron otras actividades ilegales como ejemplos más importantes, lucrativos y dañinos que los mencionados arriba (por ejemplo el lavado de dinero, el robo de vehículos a gran escala, el fraude, la extorsión y la venta de niños). El contrabando, el tráfico de personas, el “coyotaje” y el tráfico de armas también constituyen elementos que se mencionan con frecuencia pero sólo de manera secundaria y muchas veces asociados al tráfico de drogas. En efecto, para mucha gente el “crimen organizado” está tan vinculado al narcotráfico que ambos fenómenos se entienden como sinónimos. De hecho, en los países más pequeños como la República Dominicana o Costa Rica, fue difícil hablar sobre otras formas de crimen organizado.<sup>6</sup>

---

6 Algunas personas entrevistadas incluso llegaron a sugerir que algunos gobiernos exageraban el tema del narcotráfico con el fin de generar apoyo a medidas draconianas de orden público (“mano dura”) que a su vez les permitieran obtener recursos de donantes extranjeros. Ello también podría ser cierto en lo concer-

Para un gran número de personas, “crimen organizado” significa pandillas y maras, grupos de jóvenes hombres y mujeres que extorsionan y roban, acosan y asaltan a inmigrantes, organizan redes de prostitución o roban, insultan e intimidan a la ciudadanía con grados exagerados de violencia que muy frecuentemente derivan en asesinatos atroces.<sup>7</sup> Esta opinión, sin embargo, no es unánime. Algunos piensan que la mayoría de las pandillas no constituyen ejemplos de “crimen organizado” propiamente dicho, sino que son en realidad lo que uno de los expertos consultados llamó una “federación de bandas”. Otros consultados indicaron que si bien las maras no podían catalogarse como “crimen organizado” por su naturaleza sociológica, el hecho de que fuesen facilitadoras del narcotráfico y de otras actividades ilegales debía llevar a considerarlas en la práctica como crimen organizado para todos los efectos de políticas públicas.

No se realizaron encuestas que permitan saber cuál es la percepción que existe sobre el narcotráfico o la violencia de las pandillas juveniles o maras en cada país de la región analizada. No obstante ello, y muy particularmente en lo referido a las maras, muchos analistas consultados dijeron que creían que su importancia y la dimensión de su problemática era frecuentemente exagerada por razones geopolíticas. De manera puntual, se indicó que en algún momento hubo interés en algunos sectores del gobierno de los EE.UU. de catalogar a las maras como organizaciones “proto-terroristas”. Una persona indicó que las maras, siendo como son verdaderamente nefastas, difícilmente podían considerarse un problema de seguridad nacional. Otro experto se quejó de que los EE.UU. estaban exagerando tanto el tema de las maras que México empezaba ya a ser presionado para que militarizara su combate, algo que, puesto en la perspectiva anterior de la lucha contra el narcotráfico, tan sólo generaría más violaciones a los Derechos Humanos en el país.

---

niente a las pandillas juveniles conocidas como “maras”, las cuales han permitido a los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras obtener apoyo financiero de los EEUU bajo la presunción de que podrían tener vínculos con el terrorismo internacional y el narcotráfico.

7 Sobre el tema de las maras y las actividades con que éstas se encuentran asociadas, véase el Informe de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASDI/SIDA), “Regional Development Cooperation in Central America”, *Annual Report 2004*, pp. 14-17.

En contraste con lo anterior, el narcotráfico sí fue visto como un peligro mayor por los entrevistados, quienes enfatizaron mucho sus impactos negativos tanto en lo referente a la gobernabilidad en amplias áreas de los países afectados como en lo relativo a la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana, las cuales eran socavadas por el uso de la violencia tanto de los propios narcotraficantes como de las autoridades enviadas a combatirlos.

En conclusión, la principal expresión del crimen organizado en la región pareciera ser el narcotráfico. El grado en que éste se perciba como un mero mercado clandestino básicamente circunscrito a temas de producción, consumo y transporte de un tipo de mercancía ilegal que ofrece aun alto rédito, o bien como un problema social de gran envergadura, difiere dependiendo del lugar y de las respuestas gubernamentales para su control. El narcotráfico, sin embargo, no pareciera ser entendido por los expertos consultados como el origen o el eje articulador de otras manifestaciones del crimen organizado con las cuales se relaciona con frecuencia de manera más bien circunstancial.

#### ¿QUÉ SE CONOCE ACERCA DE LOS VÍNCULOS ENTRE EL CRIMEN ORGANIZADO Y EL ESTADO?

Casi todas las personas entrevistadas consideran que existen vínculos entre el crimen organizado y el Estado. Prácticamente nadie sugirió que las pandillas y maras estuviesen ligadas al Estado de manera orgánica, a no ser como resultado de la negligencia, operaciones internas o políticas equivocadas de algunas agencias gubernamentales o individuos particulares.<sup>8</sup> Tampoco se sugirió que existiesen relaciones vigorosas, claras y permanentes entre las maras, por un lado, y los traficantes de droga, por otro. Sin embargo la mayoría de entrevistados coincidieron en que existen relaciones recíprocamente beneficiosas entre el narcotráfico y al menos algunas personas que podrían tener

---

8 Algunas personas han sugerido que las pandillas se forman como resultado de una operación interna de agencias estatales, especialmente por políticas de bienestar público, inmigración y la policía. No se encontró mucho respaldo para esta idea en las entrevistas.

incluso posiciones de liderazgo institucional en México, los países centroamericanos, y la República Dominicana.

Desafortunadamente, muchos lamentaron que el conocimiento que se tiene sobre estas vinculaciones sea muy débil. Algunas veces, tal como una persona lo sugirió, lo investigado llega a asimilarse a aquellos reportajes periodísticos que maliciosamente insinúan estas conexiones —por ejemplo, al mencionar que “al momento de su arresto, el sujeto viajaba en un Mercedes Benz asignado al Vicepresidente del Senado.” Estos lazos, en el entender de otra persona, son “conocidos de modo disparateo y no siempre bien probados.” Otro entrevistado añadió que ellos son comprendidos “de una manera superficial e ideosincrática.” En otras palabras, pareciera existir una relación inversa entre la calidad del conocimiento acumulado acerca del crimen organizado y el Estado, y el grado de preocupación sobre esa relación.

Una persona sugirió que existe un amplio conocimiento acerca de los vínculos entre los Estados y el crimen organizado, pero que este conocimiento se mantiene en secreto, a menudo por directrices de oficiales nacionales de inteligencia y de las cortes judiciales, y que no ha existido una “adecuada interpretación política.” “Los hechos”, dijo él, son “ampliamente conocidos, y algunas veces bien divulgados por la prensa, aún en el Dallas Morning News.” Sin embargo, agregó, las relaciones son tratadas como personales y arbitrarias, no de manera institucional y rutinaria. “No hay un debate conceptual y, lo que es peor, cuando éste se produce, raramente es utilizado en el proceso de toma de decisiones”.

### **¿Condescendencia, incapacidad o incompetencia?**

Fueron detectadas tres diferentes concepciones sobre la naturaleza de las relaciones entre el crimen organizado y el Estado. Una de ellas tiene que ver con la “condescendencia” —que significa la representación voluntaria o la protección de los individuos e intereses del crimen organizado por parte de autoridades públicas. Una segunda concepción tiene que ver con la “incapacidad,” es decir, la debilidad estatal para desalentar, detener o castigar las actividades del crimen organizado. La tercera se refiere a la “incompetencia” —en el sentido de que el Estado fue simplemente incapaz de terminar con el crimen organi-

zado, en razón de la ausencia de destrezas, recursos e ideas, o bien de incentivos insuficientes para ello. La mayoría consideró que las tres son parte del problema pero expresaron mayor preocupación por los fenómenos de condescendencia e incapacidad.

Los entrevistados se refirieron a la condescendencia y la incapacidad de muchas formas. Por ejemplo, algunos mencionaron la “penetración” del Estado por parte del crimen organizado —por ejemplo por medio de la contratación o elección en cargos públicos de asociados o seguidores o simpatizantes con los intereses del crimen organizado. Esta misma estrategia a menudo fue denominada “infiltración,” y en alguna ocasión como la “criminalización” del Estado. En otros momentos, estas prácticas, junto con la realización de pagos selectivos a individuos concretos, calzaban genéricamente más como “corrupción” que como un esfuerzo deliberado por introducirse en las instancias de toma de decisión estatales. Las similitudes de estos fenómenos con aquellos que se originaron en la penetración de intereses privados en el sector público a través del nombramiento o elección de líderes empresariales en posiciones de mando en ámbitos cercanos a sus intereses privados, no son en realidad accidentales.

Ciertamente, las prácticas de condescendencia y la incapacidad del Estado se entrecruzan. Los patrocinadores del crimen organizado en posiciones públicas, tal como un ex fiscal lo aseveró, son capaces de organizar el “bloqueo” de ciertas acciones estatales a fin de evitar que éstas terminen afectando al crimen organizado. Tal podría ser el caso, por ejemplo, de contaminar evidencia, divulgar datos a los medios de comunicación, o festinar el procesamiento de encartados con el fin de que prescriban los plazos de ley para juzgarlos. No obstante, apuntar la distinción resulta importante. La condescendencia revela una relación simbiótica entre el Estado y el crimen organizado, con beneficios, si bien no recíprocos, al menos sí proporcionados en beneficio de algunos de los participantes de manera activa y explícita. La “incapacidad”, en contraste, es parasitaria y se produce la más de las veces de forma involuntaria.

Los entrevistados mencionaron reiteradamente el carácter parasitario de esa relación. Uno preguntó de manera retórica: “¿está el gobierno involucrándose en el crimen organizado, o mas bien está el crimen organizado involucrándose en el gobierno?” La mayoría coincide

con lo segundo, y ve más bien al Estado como una víctima del crimen organizado, o bien como un cómplice renuente. Sólo en Guatemala algunas personas sugirieron que el Estado estaba bajo el control del crimen organizado, utilizándolo de muchas maneras hasta el punto de convertirlo en un instrumento que permitía a los criminales ejercer la autoridad pública en beneficio de sus nefastos intereses privados en amplias zonas del país.

Nadie estuvo de acuerdo en cuanto al grado o la escala de la condescendencia o de la incapacidad existentes en cada país. “¿Fue el Estado “capturado?”, se preguntó. “En realidad no,” fue la respuesta más típica, aunque una persona en Guatemala hizo notar que el Estado fue gradualmente percibido por el crimen organizado como un objeto digno de ser capturado —lo que calificó como “el Estado botín.” Por otra parte, aún en lugares como la República Dominicana, donde se considera que pocas personas en realidad han sido capturadas, la escala de la condescendencia en instituciones clave, tales como el ejército y la policía, fue percibida demasiado pequeña como para tener la posibilidad de “deshacer” al Estado. Aun así, algunos indicaron sentirse “maniatados”. “Es como un cáncer descubierto demasiado tarde.” Un fiscal de peso en ese país manifestó que él estaba “sacudido” por las revelaciones en el caso Quirino.<sup>9</sup>

Pocos consideran que las vinculaciones entre el crimen organizado y el Estado se encuentran institucionalizadas, excepto en algunas unidades gubernamentales, como ocurre en ciertos Estados y ciudades en México.<sup>10</sup> Aún en lugares donde hay una mayor evidencia de condescendencia e incapacidad, pareciera que éstas ocurren por medio de individuos, instituciones o procesos, mas no al nivel del gobierno como un todo.<sup>11</sup> “En Guatemala,” dijo una persona, “el principal canal de influencia clandestina es la Fuerza Armada. En Nicaragua, por el contrario, ésta se expresa por medio de los partidos políticos.” En la República Dominicana una persona comentó:

---

9 Para un resumen, véase <http://www.elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=20277>

10 Véase, por ejemplo, “Mexican governor fires all of state’s Ponce officers,” *The Miami Herald*, 4/13/2004.

11 Véase James C. McKinley, Jr., “Mexico says Drug Cartel Had Spy in President’s Office”, *The New York Times*, Febrero 7, 2005



“no es posible afirmar que el crimen organizado esté “institucionalizado. Eso sería demasiado severo. Pero el hecho de que los traficantes de droga aterricen aviones en nuestras autopistas mientras el tráfico vehicular es detenido por el ejército ciertamente dice algo, ¿no es cierto?”.

La forma de “condescendencia” que más preocupó a los entrevistados es la interferencia en el proceso judicial. Un ex fiscal guatemalteco explicó que el bloqueo asume muchas formas. Una es la destrucción deliberada de evidencia, a menudo en la escena del crimen. Otra es la transferencia de casos hacia fiscales más leales o vulnerables. Un ex oficial de policía en Costa Rica manifestó que la obstrucción de justicia era más usual en la sección de fiscalía que en la policía, toda vez que la administración del derecho a ese nivel es más personalizada. También, agregó, es una institución pública menos transparente —tal vez especulando— por ser parte del sistema judicial. Un experto en México, sin embargo, descartó esta sugerencia: “si un caso llega hasta el nivel acusatorio, es una señal de la ausencia de influencia del crimen organizado.” Él sostiene que suele darse mayor interferencia e incapacidad a través de la policía.

Una persona en Costa Rica sugirió que la gente confunde formas institucionalizadas de corrupción con condescendencia y la protección deliberada de los intereses del crimen organizado. “La policía en San José a lo mejor está metida en chantajes como producto de su propia iniciativa, y no en favor de alguna fuerza oculta. Y esto es, también, “crimen organizado.” La corrupción, observó, puede ser una amenaza ocupacional, o bien un signo de desencanto institucional (como desertar del ejército), o bien de naturaleza más estratégica, a manera de ejemplo con el narcotráfico.

En Guatemala, algunos expertos mencionaron lo que consideraban como el regreso de otro ciclo de terrorismo apoyado privadamente. “La limpieza social,” manifestaron, “se está llevando a cabo por criminales (organizados o no) que gozan de la condescendencia de la empresa privada y hasta del apoyo abierto o al menos de la tolerancia de las fuerzas de seguridad nacional.” Estas prácticas se concentran principalmente en la población joven, y se presume que forman parte de una estrategia más amplia conducida por “poderes ocultos”, cuyos miembros son ex autoridades estatales vinculadas con las guerras sucias de los años ochenta.

Algunas personas dudaron de que existiese mucho entrecruzamiento entre el narcotráfico y el Estado, especialmente en aquellos países llamados de tránsito. En Panamá, una persona preguntó: “¿Necesita el narcotráfico de la corrupción? Es más eficiente, desde el punto de vista de sus costos, invertir recursos para evitar ser descubiertos que en corromper a oficiales estatales que, con el tiempo, no se contentarán con cualquier cosa.” Otra persona en México mostró su preocupación que dentro del sistema judicial se pensara que las acusaciones fallidas fuesen resultado de una interferencia siniestra, y no, como comúnmente se acepta, consecuencia de la ineptitud burocrática e institucional y de los esfuerzos que, aunque sinceros, resultan ser inefectivos. “Hay que distinguir entre el sabotaje, por un lado, y la incompetencia, por otro.”

No se recogió mucha evidencia sobre la mediación de intereses del crimen organizado en el Estado recurriendo a negocios lícitos. Sólo una persona en México sugirió el posible papel de los bancos como intermediarios. Ella se preguntó: “¿es el lavado de dinero un crimen ocasional, como cuando un niño roba galletas de la cocina, o responde más bien a una estrategia más orquestada que produce una corriente significativa de ingresos?” Otra persona en México se preguntaba hasta qué punto la condescendencia con la narcoactividad se diferenciaba realmente del patrocinio político de los grandes negocios privados a los que ése país se encuentra acostumbrado. “¿En qué se diferencian los narcotraficantes de los exportadores de petróleo, los “petrotraficantes?” Esta persona sugirió que hay que considerar al “crimen organizado” y al “dinero organizado” en la misma dimensión, toda vez que ambos compiten por influenciar al Estado.

Sin embargo, en realidad sólo unas cuantas personas especularon sobre las similitudes entre las cordiales relaciones entre los reguladores y los regulados en ciertas industrias y mercados, por un lado, y el narcotráfico y operaciones de contrabando en el otro. La mayoría cataloga los intereses del crimen organizado y los negocios lícitos como cosas distintas, que no calzan entre sí y tienen raíces diferentes. Solamente una persona expresó inquietud acerca de los lazos orgánicos entre estas actividades: “sólo se suele advertir de la sombra que rodea al crimen organizado cuando proviene de las partes altas del árbol de la economía. Pero es necesario ver también lo que ocurre cuando proviene del tronco”, dijo.

## ¿CUÁLES SON LAS AMENAZAS ESPECÍFICAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AQUELLAS DEMOCRACIAS DÉBILES, INMADURAS O DISFUNCIONALES?

Muchas declaraciones gubernamentales e internacionales describen el crimen organizado como una “amenaza” creciente y muy grave. Esto es particularmente cierto de pronunciamientos emanados de los Estados Unidos y de la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de la Droga.<sup>12</sup> Y, sin embargo, rara vez estas declaraciones se atreven a llamar las cosas por su nombre. El término “Estados fallidos” es hoy utilizado con mucha frecuencia entre los tomadores de decisión para describir a aquellas sociedades donde las instituciones nacionales son tan débiles que al final terminan siendo una presa fácil de los criminales internacionales y sus socios locales.

Se les pidió a varias personas ser lo suficientemente explícitas acerca del crimen organizado y de los daños tanto directos como indirectos que éste producía en sus sociedades. Mucha gente se mostró inquieta por la amenaza directa a la seguridad pública y los niveles de violencia social, pero también existió preocupación por las amenazas indirectas a los “bienes públicos”, la gobernabilidad democrática y la efectividad de las políticas públicas, el clima de inversiones y un desarrollo socioeconómico más equitativo. En resumen, la mayoría de los entrevistados no tuvieron tanto problema en identificar los daños indirectos del crimen organizado más que las amenazas directas.

### **Violencia pública e inseguridad**

Casi todos los interlocutores sostienen que la violencia asociada con el crimen organizado —amenazas e intimidación así como lesiones físicas y asesinatos— son un problema nuevo de carácter muy serio. “Antes”, dijo uno de ellos, “se podía conocer el peligro del crimen. Había asesinatos políticos, por ejemplo, y las masacres indiscrimina-

---

12 Véase, por ejemplo, el Reporte de Estrategias de Control para Centroamérica de los Narcóticos Internacionales del Departamento de Estado de los EE.UU., que fue hecho público en Marzo 2006, en [www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2006/volII/html/62107.htm](http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2006/volII/html/62107.htm)

das de poblaciones, que ciertamente fueron horribles, eran también limitadas. Ahora se tiene un sentido más generalizado de la inseguridad, la cual no se produce lejos, en la montaña, se expresa a la vuelta de cada esquina.” Muchos sintieron que este tipo de violencia e inseguridad también ha contribuido a generar un nivel diferenciado del crimen y el temor al crimen en la sociedad actual. El crimen organizado, tal como alguien lo señaló, resultó ser un “contaminante” para otras clases de ofensas, a la larga más violentas y frecuentes.

Un jefe policial ilustró este concepto de contaminación o de efecto multiplicador. En Panamá, afirmó, los traficantes no son los actores más violentos. Al igual que las pandillas, según él, los traficantes tratan de evitar ser foco de atención, especialmente de parte de la policía, algo que usualmente se relaciona con un homicidio o un asalto. También existen pandillas locales y “tumbadores” que intentan alentar el secuestro de ciertas “mercancías,” a menudo mediante el uso de violencia armada que llega a producir además víctimas inocentes. Cuando estos tumbadores tienen éxito, las pandillas tienen que recurrir localmente a las drogas toda vez que no tienen contactos internacionales. Y dado el nivel reducido de ingresos de quienes consumen drogas, estos menesteres locales tienden a elevar el nivel de asaltos y otros delitos en la sociedad.

### **Amenazas indirectas**

Algunas personas expresaron su inquietud por las amenazas indirectas provenientes del crimen organizado así como de los esfuerzos del Estado para combatirlas. Las fallas gubernamentales para detener y prevenir el crimen organizado, por ejemplo, a menudo resultan un catalizador para generar más corrupción, según expresaron algunos. La aparente complicidad de órganos estatales, así como su evidente “debilidad”, posibilita que exista más corrupción en otros ámbitos de la vida pública y de regulaciones gubernamentales, incluyendo la banca y el sector de las obras públicas.

Alguna gente percibió que la respuesta dada por el Estado al crimen organizado representa una amenaza tan grande o más que la producida por los propios criminales. Tanto el uso de los militares como el reclutamiento de más oficiales de policía para ayudar a combatir el

crimen organizado ha sido objeto de preocupación, especialmente en aquellos Estados donde el dominio militar ha mermado tras décadas de represión, dictadura y violaciones de Derechos Humanos. La injerencia militar, según expresaron, aumenta la posibilidad de que las fuerzas armadas sean infiltradas por el crimen organizado, y de que esto facilite el regreso a prácticas poco deseadas, encubiertas bajo el argumento trillado de la “seguridad nacional.” Otra persona aseguró que, detrás del protagonismo cada vez más extendido de unidades y fuerzas especializadas, y detrás de la popularidad subyacente en aquellos métodos de vigilancia para obtener información, existe todo un plan para justificar políticas de “mano dura” en otros ámbitos de la justicia criminal.

Esta tendencia a “militarizar” la respuesta al crimen y las calamidades sociales, según manifestaron algunos, también pone en jaque los esfuerzos para fortalecer las policías comunitarias y municipales. “Los nuevos oficiales de policía”, según una de las personas, “no están realmente preparados y a menudo pueden llegar a ser más violentos que otros en el pasado.” “Hoy día”, según comentó una persona en Guatemala, “seguridad pública y vigilancia policial son prácticamente sinónimos.”

Varias personas también dejaron entrever su preocupación por lo que denominan un incremento en los niveles de consumo local de drogas (y no sólo en el volumen del trasiego de drogas) como resultado de la intervención estatal. “No solíamos tener un mercado interno”, dijo una persona. “Ahora,” según otro interlocutor, “los traficantes suelen pagar en especie para asegurarse libre tránsito, transporte y otros servicios, teniendo esto un impacto directo en la comunidad”, todo por cuanto existen dificultades para lavar el dinero fruto del trasiego de cocaína a través de los canales financieros. Una persona llamó este efecto como el “desplazamiento” de los problemas del crimen organizado desde los EE.UU., país que se preocupa cada vez menos por las amenazas que su propia guerra contra las drogas produce localmente en los países desde donde ésta procede.<sup>13</sup>

---

13 Para una discusión de investigaciones previas sobre el consumo, véase Luis Astorga, “Drug Trafficking in Mexico: A First General Assessment”, *Discusión Paper* 36, [www.unesco.org/shs/most](http://www.unesco.org/shs/most)

Otros consideran que hay un nivel más elevado de violencia dentro y entre los carteles del narcotráfico como resultado de la guerra declarada por el Estado contra el crimen organizado. Toda vez que la mayoría de los carteles están siendo desarticulados, los grupos del narcotráfico son cada vez más pequeños y más numerosos, lo cual genera mayor competencia, mayor violencia, junto con mayores niveles de consumo local. Esta aseveración contrasta radicalmente con los reclamos del gobierno estadounidense, el cual percibe una evolución muy benigna del crimen organizado.<sup>14</sup>

Algunas personas identificaron una amenaza indirecta aún mayor: la contaminación de los debates públicos acerca de la seguridad ciudadana. La calidad de los debates acerca de este tema, según algunos, es mucho menor hoy día. “Una sospecha básica pareciera fortalecer un argumento simplemente porque todo el mundo ignora los hechos,” expresó uno. Otra persona llegó a sugerir que “las políticas de seguridad pública han sido secuestradas por el crimen organizado.” Los oficiales públicos, según explicó, utilizan todo el espectro del crimen organizado para apoyar sus solicitudes por mayores recursos para la policía y el ejército, sobre todo en materia de equipamiento y tecnología, con beneficios prácticamente invisibles para la seguridad pública de la sociedad como un todo.

Muchas personas profundizaron en una serie de amenazas difusas del crimen organizado, incluidas la distorsión de los procesos políticos y sociales, el deterioro de los valores, costumbres y normas sociales. Algunos sugieren que los lazos sospechosos entre los partidos políticos y algunas corrientes ilegales y esquemas oscuros de financiamiento, incluyendo a grupos dedicados al crimen organizado, influyen negativamente en la manera en que la ciudadanía valora la representatividad política. La acumulación de riqueza en la sociedad, especialmente cuando se produce de manera rápida y sin una explicación coherente,

---

14 Un reporte del gobierno de los EE.UU. dirigido por investigadores de la Biblioteca del Congreso en el año 2003 concluyó que “los tres mayores carteles de la droga en México son sustituidos por una media docena de redes de narcotráfico más pequeñas y corporatizadas. En un proceso similar al colombiano, en cuanto a la reconstitución de estos carteles, esta “nueva generación” de traficantes mexicanos se inclina menos por la violencia a la vez que emplea tecnologías más sofisticadas y estrategias más cooperativas.” Véase Ramon Miro, “Organized Crime and Terrorist Activity in Mexico, 1999-2002”, Biblioteca del Congreso, 2003.

también está sospechosamente ligada al crimen organizado. “Todo aquel que se hace rico de la noche a la mañana,” manifestó un entrevistado, “será un mafioso a los ojos de la opinión pública.” Y esto también tiene un impacto en los jóvenes pues podría llegar a incitarlos al crimen organizado. “Ya nadie quiere trabajar esforzándose mucho”, exclamó una persona. “Una pistola, un teléfono celular y un maletín ejecutivo parecieran ser requisitos indispensables para hacerse rico.”

En cuanto al impacto del crimen organizado en el desarrollo económico, no hubo una amplia referencia, salvo en los términos de su impacto en los flujos de inversión extranjera directa y otros posibles motores de crecimiento. La gente sí expresó su preocupación acerca del desarrollo social en las comunidades marginadas, especialmente en aquellas sujetas a la acción de las pandillas y maras, aunque no quedó muy claro si el crimen organizado es una causa o un efecto de esto. En todo caso, esto no fue una consideración relevante, aunque, como se dijo anteriormente, es indudable que en muchas zonas urbanas marginales de la región el crimen organizado podría haberse posicionado —más allá del miedo que genere— como un agente empleador y generador de beneficios que no son provistos por el gobierno central o local.

### ¿CUÁL HA SIDO LA RESPUESTA DEL ESTADO HASTA AHORA ANTE EL CRIMEN ORGANIZADO?

Pocos entrevistados se atrevieron a asegurar que sus gobiernos han respondido al crimen organizado de una manera equilibrada y efectiva; de una forma que satisfaga las expectativas públicas. Por una parte se mencionó que algunas autoridades han respondido de manera excesivamente fuerte, causando daño tanto a la ciudadanía como a los procesos democráticos que de manera incipiente se han desarrollado durante los últimos tres lustros. Por la otra, se señaló que algunas veces la respuesta fue demasiado laxa, sin un verdadero propósito de enmienda. En todos los países sin embargo, lo que queda claro es que el énfasis está colocado en la represión del crimen organizado y no tanto en su prevención.<sup>15</sup>

---

15 Para discusiones acerca de políticas y prácticas de prevención del crimen organizado, véase H.G. van de Bunt, *Prevention of Organised Crime: A Situational Approach*, Ministerio Holandés de Justicia, Oficina de Documentación e Investigaciones,

No faltó durante las entrevistas una larga letanía de quejas. Una persona expresó que la respuesta estatal ha sido “indiscriminada, como aquellas prácticas de seguridad aeroportuaria que hace que todos nos quitemos el calzado para su revisión.” Otro manifestó que la respuesta estatal es “como reventar una piñata.” Según otra persona, “la amenaza del crimen organizado no es del todo universal. Por lo tanto, ¿no podría ser el Estado un poco más discreto?” Otro dijo que el Estado ha sido “oportunista.” “El Estado,” dijo él, “está convirtiendo a las maras en un chivo expiatorio. Estas han existido al menos por una década y, sin embargo, apenas fueron descubiertas políticamente hace cuatro años, durante el período electoral.” Otro manifestó que la reacción estatal ha sido muy “pasiva.” “No sólo el estado parece estar intimidado por el crimen organizado, también parece haber sido atrapado por modelos foráneos en sus luchas contra él.”

### Ausencia de estrategias

Inercia, anomia estatal y descoordinación institucional resumen la crítica desfavorable que expresan los expertos entrevistados a la respuesta que ofrecen los Estados de la Cuenca del Caribe al crimen organizado. Esta situación de descontrol se presenta tanto en los esfuerzos por limitar las actividades criminales como en la capacidad de orquestar una respuesta integral por parte del Estado. De hecho, muchos decisores sostienen que su gobierno no tiene una estrategia articulada para la atención del tema. “No es como en la Guerra Fría —comenta uno de los entrevistados— cuando los Estados tenían básicamente dos estrategias: contención o coexistencia. Ninguna era buena, pero al menos tenías la oportunidad de elegir”. Al respecto, un funcionario del despacho de un alcalde centroamericano concluye que en la práctica “no hay ni estrategia ni políticas específicas contra el crimen organizado”.

Esta percepción es compartida por decisores de políticas y oficiales responsables de la aplicación de acciones en el campo. Un funcio-

---

2003, <http://www.wodc.nl/> Véase también Michael Levi y Mike Maguire, “Reducing and Preventing Organized Crime: An Evidence-Based Critique”, *Crime, Law and Social Change*, 41, 2004.



nario panameño de alto nivel indica que “existe un plan, pero éste no es aplicado”. De manera similar, un responsable de control drogas señala: “nosotros tenemos un plan, que inclusive está en Internet, pero no tiene una teoría que lo sustente ni un liderazgo que respalde su implementación”. Estos funcionarios conciben una estrategia como un conjunto de objetivos, una metodología que señale los pasos a seguir para su cumplimiento y una serie de indicadores que evalúen el desempeño de la gestión estatal en la satisfacción de sus metas. Un experto mexicano ajeno al trabajo gubernamental, considera que efectivamente existen elementos que hacen suponer la existencia de una estrategia, pero que carece de un diagnóstico certero que permita saber cómo y para qué dicha estrategia debe ser aplicada.

Una situación que de alguna manera retrata la descoordinación y ausencia de estrategias se plasma en las respuestas de un oficial de alto nivel de la Procuraduría General de México, a quien se le preguntó si existe una estrategia para la reducción del crimen organizado dentro del sistema de justicia, si la acción de la Procuraduría responde más a la policía o al ejército o si ésta cuenta con sus propios objetivos y mecanismos de evaluación y seguimiento. Al respecto, él replicó: “Esa es una muy buena pregunta”, paso seguido recomendó consultar con el departamento de análisis.

Muchos de los expertos se muestran preocupados por el potencial impacto discriminatorio que pueda ocasionar la aplicación de medidas en un contexto ausente de estrategias que las articulen y que por consiguiente las conviertan en acciones previsibles. “La selección de objetivos para la investigación y la fiscalización ha sido sumamente selectiva” señala un experto. En este sentido, varias personas especulan que estos procesos tienen motivaciones políticas, dado que la interrupción o destrucción de un grupo organizado a menudo crea un espacio fértil para la expansión del mercado a partir de la aparición y competencia de nuevos grupos. De una manera aún más cínica, un entrevistado considera que los gobiernos pueden perpetuar deliberadamente el trabajo de ciertos grupos criminales para que, en caso de presión internacional, éste pueda utilizarlos como excusa de acción, intervenir y obtener rédito político y favor internacional por sus acciones en contra de este tipo de criminalidad.

A pesar de lo anterior, algunos funcionarios judiciales poseen estrategias y un curso claro de acción. Un fiscal veterano del Distrito

Federal en Santo Domingo distingue con claridad entre *tácticas* que pueden ser utilizadas en casos individuales y contra ciertos grupos (demora en arrestos, beneficios a la cooperación de testigos) y por otra parte *estrategias* para abordar los mercados (interrupción, reducción y cooptación de las actividades criminales). El Fiscal Adjunto de la República Dominicana también expresa ciertas ideas acerca de la manera más conveniente de acercarse al tema del crimen organizado en el futuro —con un diagnóstico fresco, una discusión pública sobre los objetivos y caminos de acción a seguir, y una división y coordinación institucional que incluya oficinas de bienestar público relacionadas con educación, salud y empleo, entre otras. De igual manera, expertos de otros países también consideran contraproducente en el largo plazo la adopción de una estrategia de “decapitación” de los grupos criminales y expresan la necesidad de un nuevo esquema de abordaje al tema.<sup>16</sup> Sin embargo, parece difícil que estas preocupaciones logren concretarse en políticas públicas o al menos trasciendan en espacios de discusión públicos, dado que quienes las impulsan perciben un rechazo a enfoques alternativos a los judiciales.

**¿Qué puede realizarse en materia de crimen organizado?**

**¿Cuál debe ser la respuesta estatal?**

Existe poco optimismo acerca de lo que los estados deberían hacer frente al crimen organizado. Un entrevistado indica que “se debe esperar poco”. Algunos creen que no es mucho lo que se puede realizar y pocos consideran que los Estados tengan suficientes incentivos para desarrollar iniciativas contra el crimen organizado, si no es por la acción y presión de otros Estados e instituciones internacionales. No obstante, sí se expresó un listado de acciones a seguir con el propósito de redireccionar la respuesta ante este fenómeno.

Por ejemplo, muchos expertos sugieren que los estados se deben concentrar en reducir la actividad colateral desprendida del crimen

---

16 Para una discusión sobre el reemplazo de estos líderes o periodos de inactividad en organizaciones criminales, véase Richard Friman, “Forging the Vacancy Chain: Law Enforcement Efforts and Mobility in Criminal Economies”, *Crime, Law, and Social Change*, 41, 2004.

organizado, que se manifiesta localmente a nivel de microcrimen, antes de eliminar el fenómeno en sí mismo. Esta sugerencia aplica tanto para el caso del narcotráfico como de las maras.

El Informe Regional elaborado por ASDI para el año 2004, indica que “lo que ha hecho falta hasta el momento, según expertos locales y estadounidenses, son medidas simultáneas de prevención (manteniendo a la población joven alejada de las pandillas) y métodos eficientes para propiciar el abandono de los miembros de las pandillas. Al respecto, un fiscal en República Dominicana indica que “no ha habido suficiente conciencia acerca del impacto del tráfico interno de drogas en el país”.

Varios de los entrevistados son del criterio que el Estado debe centrar sus esfuerzos en reducir los niveles de violencia causados directa e indirectamente por el crimen organizado, mediante procesos civilizados que puedan limitar, entre otras cosas, el acceso a armas de fuego y que eventualmente consideren la negociación con capos de estos grupos. Esta perspectiva pareciera sugerir que, considerando que la lucha contra el crimen organizado no puede ganarse, al menos debería impulsarse una tregua o un acuerdo sobre la dimensión del comercio, las áreas de transacción y las reglas a seguir para la disminución de la incidencia criminal.<sup>17</sup>

Por otra parte, existe una visión contraria que apunta a “perseguir y dar con los grandes culpables”, dado que, aún cuando no existan condiciones de éxito, la búsqueda de estos grandes capos afecta de todas formas el funcionamiento del mercado y se promociona la participación de organizaciones estatales y de la sociedad. Asimismo, siguiendo esta perspectiva, se expresa la necesidad de establecer claridad en las reglas del juego, especialmente en los países de la Cuenca del Caribe, donde los estados son pequeños y requieren de incentivos para asumir la persecución de los líderes de estas organizaciones.

---

17 Véanse los comentarios de José Antonio Crespo, en *The Dallas Morning News* del 4 de julio de 2005. “Si los Estados Unidos no van a legalizar las drogas, entonces México tiene que negociar con el narco. Hubo acuerdos en el pasado que básicamente consistían en dejar pasar el 80% de la droga a cambio de que el 20% restante pudiese ser incautado con el fin de que las autoridades norteamericanas pudiesen presentar algunos éxitos a los medios de comunicación”.

## ¿Cuáles señales deben utilizarse para medir el progreso? ¿Cómo debe medirse el éxito?

Los resultados de la lucha antidrogas en los países de la Cuenca del Caribe no generan altos niveles de asombro entre los expertos entrevistados y, por el contrario, se percibe un escepticismo en torno a la frecuencia de los decomisos y cantidades incautadas o halladas por las autoridades. Se presentan casos en que las drogas simplemente son abandonadas, lo que para algunos oficiales no representa una señal fidedigna del progreso alcanzado. Por otra parte, hay expertos más escépticos que se preguntan por qué si hay “tanta” droga incautada, son pocos los sospechosos apresados con ella. A pesar de todo lo anterior, las cifras reportadas por las oficinas encargadas de contabilizar y dar seguimiento a la acción estatal en este campo, continúan siendo un importante insumo de trabajo para las autoridades, especialmente si se asocian con estimaciones del flujo total de drogas traficadas.

Frente a esta situación de incertidumbre relativa, algunos entrevistados plantean mecanismos alternativos para dimensionar en este caso la narcoactividad y el nivel de éxito derivado de las acciones emprendidas para reducir el crimen organizado. Entre las medidas propuestas se plantea la conveniencia de utilizar la tasa de homicidios, dado que ésta es comúnmente atribuible a ciertas formas de criminalidad organizada y afecta considerablemente la sensación de seguridad; dar seguimiento al cambio en la proporción de crímenes violentos o letales; medir los niveles de confianza pública en la habilidad y voluntad del Estado de reducir el crimen organizado. Un indicador poco tradicional e indirecto del progreso sería “si la sociedad civil no es acallada ni marginada en la política pública contra el crimen organizado, entonces la cosa va bastante bien.”

Otra situación que afecta la identificación de instrumentos y metodologías para medir el accionar de la lucha contra el crimen organizado, es que se tienden a identificar los factores que impiden una implementación adecuada de las acciones, en vez de definir objetivos claros que permitan orientar dichas acciones. Un ejemplo de ello tiene lugar en República Dominicana, donde un alto oficial de la Policía Nacional señala que la falta de recursos y personal es un problema, pero lo es aún más la definición del rol de la policía y la introducción de nuevos métodos de investigación, luego de la entrada en vigencia

del nuevo Código Procesal Penal. “Nosotros únicamente estamos preparados para funcionar como una policía en dictadura”, señaló. De igual manera, se expresa que no importa si existen o no recursos para realizar investigaciones, pues la Fiscalía está políticamente incapacitada para investigar a los banqueros y a los bancos legítimos cuyas cuentas son tradicionalmente el último refugio del capital ilegal.

Cabe señalar que ninguno de los expertos consideró que la dimensión del crimen supera la capacidad del sistema de justicia en la lucha contra éste; sin embargo, sí se advierten problemas institucionales en la organización de la respuesta estatal, que van desde la coordinación y responsabilización de instancias en los ámbitos local, estatal y federal, asociado con procesos de descentralización y desconcentración, principalmente en México; hasta la monopolización de la acción en el gobierno nacional, a contrapelo de los esfuerzos que puedan realizarse a escala local o desde la sociedad civil organizada. En este caso, la experiencia de la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala evidencia una alta efectividad y creatividad en la puesta en marcha de medidas preventivas, principalmente mediante la iluminación de zonas recreativas y de encuentro público, así como la organización de actividades culturales y conciertos de la Orquesta Sinfónica en barrios con altos niveles de inseguridad. Estas actividades estimulan el orgullo de los vecinos, fomentan valores de solidaridad y unión comunal, permiten la interacción de la gente con las autoridades e incluyen a jóvenes en riesgo social.

Un elemento interesante de toda la discusión remite a la conveniencia de abordar el problema hemisféricamente, a partir de subregiones, dado que la disminución del nivel de actividad del crimen organizado en un país usualmente se traduce en el aumento de la misma en un país vecino.

Al parecer existe acuerdo en la necesidad de abordar el tema a partir de la búsqueda de mejores respuestas, en un contexto de intercambio local. Por supuesto que este debate es incipiente, disperso, reactivo y está muy mal documentado, y se presenta principalmente a lo interno de instituciones como la Corte Penal Internacional, UNODC, la Oficina de Gobierno de los EE.UU. para Narcóticos Internacionales y Asuntos de Aplicación de la Ley, así como en un conjunto de consultores especializados. También tiene lugar entre académicos e investigadores de agencias del gobierno, algunas de las cuáles elaboran

políticas de manera más transparente para amplios conglomerados y a las que se puede dar seguimiento.

## ¿CUÁL DEBE SER EL PAPEL DE LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES?

En la práctica tanto para los actores gubernamentales como para los que desarrollan su trabajo fuera de este ámbito, la pregunta sobre el rol a seguir por los actores no gubernamentales genera algún grado de duda respecto el engarce entre sociedad civil y el tratamiento del fenómeno, a pesar de la existencia de un trabajo ampliamente reconocido desde este espacio. Sobre este particular, líderes de la sociedad civil plantean como puntos centrales la importancia en la definición del objetivo a seguir por estos actores y el impacto esperado de sus acciones en términos de la maximización de beneficios, la identificación del tipo de criminalidad que afecta en mayor medida a la ciudadanía y las medidas o acciones para que ésta sea el centro de la política pública que aborda el tema.

En esta línea, por “sociedad civil” se entienden todas las formas de asociación no gubernamental y acción colectiva, que incluye negocios, organizaciones religiosas, filantrópicas, alianzas comunales, grupos políticos, sectores académicos, redes de investigación social y asociaciones de profesionales.

La forma más convencional de organizaciones no gubernamentales —grupos de apoyo, centros de investigación y grupos comunales— representa sólo una fracción de la sociedad civil y tiene un claro perfil establecido del trabajo, especialmente en respuesta a asuntos sociales y políticos sensibles tales como la seguridad nacional, donde la elaboración de políticas es restringida a sectores oficiales. Esta realidad obliga a plantearse si es posible aumentar el alcance de las acciones de la sociedad civil, cuáles serían las contribuciones específicas y útiles que se pueden ofrecer en este contexto y si es posible establecer redes de colaboración entre estas organizaciones y las agencias estatales.

Algunas sugerencias aportadas por los expertos fueron las siguientes:

- Emplear un lenguaje alternativo y comprensible para situar el tema en la agenda de debate público.
- Establecer asociaciones estratégicas con los gobiernos locales

- Fomentar el conocimiento y experticia de la sociedad civil en asuntos de seguridad
- Apoyar el desarrollo de nuevas formas y programas públicos de conocimiento del crimen organizado

## **Los nuevos términos del debate público sobre el crimen organizado**

Para algunos expertos es conveniente separar de la discusión sobre seguridad pública los temas de crimen organizado como maras y tráfico de drogas, dado que éstos requieren un tratamiento particular que no necesariamente se vincula con victimización y control del microcrimen, a pesar de las conexiones que tienen con ambas expresiones.

Por otra parte, se señala la necesidad de que la percepción ciudadana del crimen no se restrinja a lo publicado por los medios de comunicación y que no se vincule con procesos de reducción de la actividad vinculados a la justicia criminal únicamente. El crecimiento en el tamaño de cuerpos de policía y el aumento de sus responsabilidades en el combate al crimen organizado, expone cuán flexible puede ser el concepto y el abordaje al tema. Al respecto, un jefe de policía plantea la necesidad de despolitizar el tema, de manera que la acción policial no busque rédito político cada vez que el gobierno se encuentre en momentos de crisis. Por el contrario, los esfuerzos deben centrarse en el desarrollo de planes de seguridad ciudadana de largo plazo.

## **Asociaciones estratégicas con gobiernos locales**

A pesar de que los gobiernos locales tienen poca responsabilidad en el combate al crimen organizado, en la práctica son las entidades que tienen que lidiar día a día con las consecuencias del mismo. Esta situación coloca a las municipalidades en una posición de incompetencia que eventualmente podría propiciar el establecimiento de alianzas con la sociedad civil, en aras de adquirir autoridad e influencia sobre el crimen organizado y sobre las agencias estatales encargadas del tema. Adicionalmente, este tipo de asociaciones son absolutamente estratégicas, principalmente en Iberoamérica, dada la tendencia a que

los alcaldes de las principales ciudades y capitales puedan llegar a ser futuros presidentes o bien ya hayan ocupado esa posición.

Por último, en vista del estado de indigencia e inseguridad al que son sometidas algunas comunidades por el crimen organizado, un compromiso con los gobiernos locales tendría impactos positivos en términos humanitarios e inclusive políticos. Se podría presentar el caso de que un plan de reducción del crimen organizado contemplara inversiones en la infraestructura de la comunidad.

### **Fomentar la experticia de la sociedad civil**

Existe un consenso generalizado sobre la carencia de conocimiento y habilidades de la ONG's al abordar los temas de seguridad y, en particular, del crimen organizado. Esto les impide realizar abordajes más ajustados a la realidad y ofrecer insumos más útiles para combatirlo a los decisores y a la comunidad. En ese sentido, se considera conveniente el desarrollo o fortalecimiento de más y mejores centros intelectuales independientes que auspicien debates públicos sobre la materia, garantizando la pluralidad bajo un enfoque de descentralización. Evidentemente, el surgimiento de una red de este tipo no aspira a generar competencia entre las organizaciones ya existentes para posicionarse en el centro del debate, sino para establecer redes de apoyo mancomunadas que faciliten la implementación de estándares de excelencia y rendición de cuentas de la respuesta dada al fenómeno y la identificación de las "rutas críticas" a seguir por los gobiernos para la ejecución de planes eficientes para mejorar la acción estatal.

### **Desarrollo de programas públicos de conocimiento**

Parte de las preocupaciones expresadas por los expertos son el déficit de conocimiento sobre el tema y la poca trascendencia que éste tiene en ámbitos de control ciudadano. El poco conocimiento existente es divulgado o compartido de manera parcial, es poco coherente, desprovisto de cualquier conexión con su significado y magnitud, y bajo formatos poco aprehensibles para la ciudadanía; lo que lleva a afirmar



que el conocimiento público sobre el tema es peligrosamente débil, tímido e inefectivo.

Algunos temas y medidas sugeridas por los entrevistados para mejorar el enfoque y producción de conocimiento y conciencia pública sobre el tema, son los siguientes:

### *1. El desplazamiento de los efectos del crimen organizado*

Entre los entrevistados se especula que las políticas actuales contra el crimen organizado quizás no disminuyan el alcance ni los daños ocasionados por éste pero si los desplazan. Por ejemplo, se cree que el consumo de drogas en México ha aumentado como resultado de la aplicación de las políticas de control puestas en ejecución por EE.UU.. De manera similar, se cree que la deportación de centroamericanos desde los EE.UU. ha producido un aumento en la formación de pandillas y con ello el incremento de los crímenes violentos en los países de la región. ¿Existe la posibilidad de que la implementación de medidas regionales afecte negativamente el esfuerzo de un Estado por reducir el crimen organizado?

### *2. La simbiosis de los mundos lícitos e ilícitos del comercio*

Parte del debate existente en torno al crimen organizado y actividades económicas ordinarias es si éstas deben ser tratadas de manera separada o si conviene verlas como dos mundos que se intersecan en varios puntos, principalmente en países en vías de desarrollo. Quienes plantean que la separación de ambos mundos es artificial esbozan la necesidad de investigar y dar seguimiento a actividades como el turismo, el tráfico de personas, la corrupción municipal, la construcción de viviendas y la extorsión. La lógica que subyace a esta perspectiva es la evidencia de que muchas actividades requieren una respuesta que no pasa necesariamente por vías legales ni militares, precisamente por su carácter mercantil, lo que llevaría a que no se aliente medidas militarizadas para su atención.

En ese sentido, la lista de actividades conexas pareciera no tener límites: robo de vehículos, compañías aseguradoras e importadores

de vehículos; servicios de seguridad privada y policía nacional; mercado inmobiliario, casas de apuestas y casinos, mercado financiero y políticas de fijación de precios. Al ubicar el crimen organizado en un continuo de actividades comerciales, es posible hacerlo aprehensible y de esta manera propiciar el desmembramiento del monopolio que tiene la justicia criminal sobre el tema.

Al respecto, dos observaciones retratan bien este debate: “El crimen organizado es una sinergia: los actos económicos individuales que comprenden no son, per se, ilegales, pero la suma de todas las partes sí constituye un crimen” y “mucho de la contribución que necesita el crimen organizado proviene de la sociedad civil, especialmente abogados, quienes actúan como consejeros de bancos que legitiman capitales o bien de intermediarios en el fraude adopción”.

Por lo tanto, a pesar que un grupo importante de los entrevistados considere que no existen vínculos entre crimen organizado y comercio, hay evidencia que permite suponer lo contrario, aunque importantes líderes de este sector puedan tener incentivos para distanciar ambos mundos. Investigaciones por realizar sobre este particular tendrían que estudiar lo que se ha llamado “la mano visible” en el mercado y el rol de la iniciativa empresarial en la violencia criminal.<sup>18</sup>

### 3. *Los costos y los beneficios del crimen organizado*

Parte de las recomendaciones de los expertos remiten a la necesidad de estudiar la “condescendencia” e investigar los beneficios que obtienen las personas encargadas de la respuesta estatal en la lucha contra el crimen organizado. También se plantea la conveniencia de estudiar no sólo los ingresos, recursos y propiedades de las personas en estas funciones que eventualmente puedan estar asociadas a esta “condescendencia”. Para ello es necesario observar las condiciones de empleo, la tenencia de acciones y bienes suntuosos, los hábitos de consumo, entre otros.

Una investigación de este tipo podría ser emparejada por un cálculo de los costos del crimen organizado al Estado, en términos de

---

18 Véase, Vadim Volkov, *Violent Entrepreneurs: The Use of Force in the Making of Russian Capitalism*, Cambridge, 2002.

los daños directos causados por la actividad ilegal, y por el gasto del Estado para combatirlos o compensarlos.

#### *4. El papel y la operación del sistema de la justicia*

Existe preocupación entre el grupo de expertos por las altas expectativas depositadas en el sistema de justicia en lo que respecta a la lucha contra el crimen organizado. Investigaciones efectuadas sobre la efectividad del sistema asumen una postura crítica poco realista sobre las capacidades del mismo. En particular, uno de los fiscales entrevistados indica que los abordajes son muy superficiales y se utilizan cifras muy simples para calificar la gestión y la confianza de la ciudadanía en el sistema.

Un ex fiscal guatemalteco sugirió la conveniencia de estudiar los procesos judiciales fallidos, con el propósito de determinar si éste resultado obedece a errores involuntarios o si por el contrario se presentan casos de sabotaje por funcionarios del mismo ente acusador. Una lectura detenida de estos casos aportaría elementos de juicio para una reforma al sistema judicial a la luz de la lucha contra la corrupción.

De igual manera, un criterio imperante en muchas de las entrevistas es la necesidad de generar procesos de intercambio de experiencias entre las agencias de gobierno y ONG's de distintas regiones, con el fin de replicar experiencias exitosas en la lucha contra el crimen organizado.

#### *5. La relación de la delincuencia juvenil y las maras con el crimen organizado*

Como parte de los temas tratados, un grupo de los entrevistados señala que la relación entre delincuencia juvenil, pandillas y crimen organizado es la entrada más efectiva para introducir el tema en la agenda pública. A pesar de que la vinculación de los niños y los jóvenes con las pandillas conlleva siempre elementos de violencia, y considerando que la mayoría de las personas aún no están dispuestas a encarcelar a los niños, una ruta adecuada para atender el problema del tráfico de drogas y propiciar el involucramiento de la sociedad civil y aumentar

la conciencia de los ciudadanos es apelar al interés existente por el bienestar de esta población, como medida preventiva para que disminuya el tamaño del mercado de drogas y el impacto que éste tiene en otras actividades.

Este tipo de acciones debe considerar, indica un experto guatemalteco, que si bien hay análisis bastante precisos de las condiciones socioeconómicas de las maras, la interpretación política de esta información y de su comportamiento es débil o equivocada, lo que amerita realizar una pausa y sostener una discusión conceptual sobre el tema dado que el lente a través del cual se mira la realidad es bastante exagerado.

# DEMOCRACIA Y CRIMEN ORGANIZADO

*Carlos Flores y Samuel González Ruiz*

En mayo de 2006, en el marco de un foro promovido por la FLACSO, surgieron diversas consideraciones que pretendieron dar respuesta a una cuestión básica: ¿Cómo afecta el crimen organizado a la democracia? Es decir, ¿cómo interactúa el actor social que es la delincuencia organizada en el contexto de un régimen democrático? La pretensión era además enfocar el análisis en la experiencia de México y la región centroamericana.

Dar contestación a tal interrogante no ha sido sencillo y probablemente parte de la complejidad para hacerlo se derive de la diversidad de condiciones que han experimentado estas naciones, tanto en las modalidades de delincuencia organizada que se han desarrollado en ellas como en la evolución del régimen democrático en cada caso particular.

Por lo tanto, a reserva de que el análisis puntual de casos específicos requiere mayor detalle, las siguientes páginas pretenden aportar algunas consideraciones teóricas básicas para la reflexión sobre el tema.

## ESTADO Y DEMOCRACIA

Primero que nada, resulta imprescindible una reflexión sucinta sobre las condiciones en que operan el Estado y la democracia al sur del Río Bravo.

En sentido estricto, la democracia es un tipo de régimen político. Es decir, es un tipo específico de arreglo institucional que implica la

existencia de determinados mecanismos, normas y valores considerados legítimos para acceder al poder y para ejercerlo. En el primer aspecto, de acceso al poder, supone la celebración de elecciones libres y condiciones pluralistas para la asociación de preferencias e intereses y para la expresión pública de los mismos. En el segundo, por lo que se refiere al ejercicio de la autoridad, requiere de un ejercicio de gobierno sujeto a reglas y a preceptos que garanticen la seguridad y la libertad de los ciudadanos, el respeto a los derechos humanos y la sujeción del poder a los intereses públicos.

Por otra parte, el crimen organizado puede ser entendido como una red social que se integra por individuos asociados para cometer actividades ilícitas a lo largo de un periodo prolongado de tiempo y con el interés fundamental de obtener la mayor ganancia económica posible. No cuenta con una pretensión política, sin embargo sus actividades sí tienen consecuencias en tal ámbito.

El hecho que las actividades del crimen organizado, aún sin poseer una finalidad política, obran en contra de los intereses propios de un régimen democrático, parece prácticamente evidente: erosionan la solidez de las instituciones del Estado por medio de la corrupción de funcionarios públicos; restan legitimidad al poder público ante los ojos de los ciudadanos; lesionan la percepción de seguridad en la vida cotidiana de estos últimos, rompen cotidianamente con el Estado de Derecho, etc.

Sin embargo la razón por la cual varias de las democracias más recientes parecen más vulnerables a los efectos de este fenómeno resulta menos explícita. La denominada *tercera ola* de la democracia impulsó la adopción de procesos electorales para la construcción de gobiernos, pero aparentemente también minó la ya de por sí precaria capacidad de los estados recientemente democratizados para cumplir con criterios básicos de su propia existencia: el ejercicio del monopolio legítimo de la violencia a lo largo de todo su territorio y su facultad de imponer sus normas y decisiones a todos los actores sociales dentro del mismo, en todos los ámbitos legalmente regulados.

Parecería en principio un contrasentido señalar que, por lo menos en varios casos de América Latina, pero también en otras regiones del mundo, el proceso de democratización de los años 80 y 90 se tradujo, sí, en la instalación de gobiernos electos por comicios preponderantemente libres y respetados, pero al mismo tiempo, altamente corrup-

tos, con fuertes rasgos autoritarios, ineficientes, con escasa rendición de cuentas a los ciudadanos y frecuentemente protectores evidentes de intereses privados oligárquicos e incluso delictivos.

Salvo contadas excepciones, los regímenes que han surgido no corresponden al prototipo de la democracia liberal, sino que arrastran múltiples rasgos autoritarios, propios de los regímenes que precedieron al proceso de democratización. En ellos, poco hay de democrático, más allá de la realización de elecciones periódicas y la dimensión garantista de la democracia; el cabal cumplimiento de la ley en todos sus sentidos y por todos los actores y el respecto a las libertades y derechos civiles se encuentra prácticamente ausente, lo mismo que una razonable distinción entre intereses públicos y privados.<sup>1</sup>

La democratización tuvo lugar en estados con bases estructurales precarias, que en los hechos subsanaban esta deficiencia con la instauración de gobiernos notablemente autoritarios. Es decir, se trataba de estados débiles con gobiernos fuertes, que en el proceso de democratización —dada la división y contención del poder que en sí misma implica la democracia— se convirtieron en estados débiles con gobiernos aún más frágiles. Y para el tema que interesa a este trabajo ello no se tradujo en gobiernos menos corruptos o compenetrados con el crimen organizado, sino en la transformación en los esquemas de vinculación y contubernio entre actores públicos y delictivos, con los consecuentes cambios en la forma de operar de la delincuencia organizada y el incremento en los niveles de violencia a ella asociada.<sup>2</sup>

---

1 El autor que apuntó originalmente al surgimiento de este tipo de regímenes fue Guillermo O'Donnell, quien los denominó operativamente *democracias delegativas*, en atención a los rasgos mencionados y a que algunos de los casos que empleó para ilustrar el concepto daban cuenta de una fuerte concentración de poder en la titularidad del ejecutivo. Aunque algunos académicos criticaron esta última parte del concepto, cabe señalar que, con independencia de este rasgo, la construcción conceptual de O'Donnell para explicar semejantes regímenes continúa siendo la más sólida. Ver O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos Escogidos Sobre Autoritarismo y Democratización*. Buenos Aires, Paidós, 1997 y también O'Donnell, Guillermo, "Apuntes para una Teoría del Estado", Buenos Aires, CEDES/G.E./N° 9. CLACSO, Noviembre de 1977.

2 Flores Pérez, Carlos Antonio, *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, México, UNAM. Tesis de Doctorado, S.P. 2005.

## CARACTERIZANDO LA FORTALEZA O DEBILIDAD DEL ESTADO

Pero, ¿en qué se basa o cómo se aprecia la debilidad o fortaleza del Estado? Ya a finales de los ochenta, Barry Buzan, un especialista en cuestiones de seguridad del entonces denominado *Tercer Mundo*, señalaba precisamente que los países así caracterizados poseían estados débiles con gobiernos fuertes.<sup>3</sup> De acuerdo con su perspectiva, un Estado semejante podía ser caracterizado a partir de los siguientes rasgos:

- Altos niveles de violencia política.
- Cambios mayores recientes en sus instituciones políticas.
- Importante grado del uso de la fuerza estatal en los asuntos de política doméstica.
- La policía cumple importantes roles políticos en la relación cotidiana con los ciudadanos.
- Importantes conflictos políticos sobre la ideología que debe emplearse para organizar al Estado.
- Carencia de identidad nacional o identidades nacionales contrapuestas dentro del mismo Estado.
- Carencia de una clara jerarquía, explícita y realmente operante, de la autoridad política.
- Alto grado de control estatal sobre los medios de comunicación.
- Presencia de una clase media urbana proporcionalmente pequeña respecto al resto de la población.

Por el contrario, la presencia inversa de todos estos rasgos sugiere la existencia de un Estado fuerte. Sin embargo, Buzan afirma que incluso la existencia de una sola de estas características obliga a dudar de la fortaleza de un Estado.<sup>4</sup>

---

3 Buzan Barry. "People, States and Fear: The National Security Problem in the Third World", en Azar, *Edward and Chung-in Moon*. "Rethinking Third World National Security", en *National Security in the Third World*, Cambridge University Press, 1988, pp. 20-21.

4 *Idem*.



Casi dos décadas después de la publicación del artículo de Buzan, múltiples instituciones académicas, consultorías privadas y agencias de cooperación internacional han procurado desarrollar metodologías que permitan evaluar la fortaleza o debilidad del Estado, como medida para determinar la calidad del gobierno que en él se ejerce. Se han construido así distintos índices sobre gobernabilidad, basados en el análisis comparativo de múltiples indicadores objetivos y subjetivos, reportados por los distintos países. Algunos de ellos hacen referencia explícita a la solidez o al grado de falla del Estado.<sup>5</sup> Otros, en atención a su adscripción en agencias de cooperación internacional, se refieren al grado de gobernabilidad de los distintos países, si bien ello evidencia de cualquier manera la fortaleza o debilidad estatales.<sup>6</sup>

Uno de los índices más aceptados es precisamente el del Banco Mundial. En el se evalúan 6 dimensiones que permiten dar cuenta de la fortaleza o debilidad del Estado:

1. Voz y rendición de cuentas. Medición de los derechos políticos, civiles y humanos.
2. Inestabilidad política y violencia. Medición de la probabilidad de cambios violentos de gobierno o de amenazas violentas hacia el gobierno, incluyendo el terrorismo.
3. Eficiencia gubernamental. Medición de la capacidad de la burocracia y la calidad en la dotación de servicios públicos.
4. Carga regulatoria. Medición de la incidencia de políticas poco favorables para la economía de mercado.
5. Estado de Derecho. Medición de la aplicación de la ley, de la calidad de la policía, de las cortes así como de la incidencia de hechos delictivos y violentos,
6. Control de la Corrupción. Medición de los controles del poder público sobre la ganancia privada, incluyendo tanto la corrupción pequeña como la de gran escala, así como la *captura del Estado*.<sup>7</sup>

---

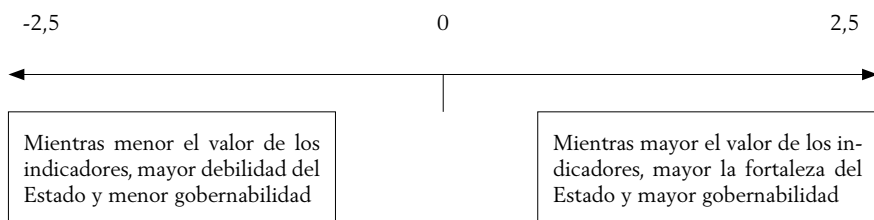
5 Ver por ejemplo, el Índice de Estados Fallidos de la Fundación para la Paz (The Fund for Peace): <http://www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex.php>

6 Ver [www.worldbank.org/wbi/governance](http://www.worldbank.org/wbi/governance)

7 Kaufmann, Daniel; Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, *Measuring Governance Using Cross-Country Perceptions Data*, The World Bank, agosto, 2005.

En general, todos estos puntos hacen referencia a por lo menos tres condiciones básicas para la existencia del Estado: la capacidad de éste para monopolizar el uso de la violencia legítima a lo largo de su territorio; para imponer sus reglas a todos los actores sociales que en él se encuentran y llevar a cabo sus propias resoluciones; y un umbral mínimo de reciprocidad entre gobernantes y gobernados, de manera que sea posible legitimar la dominación que de facto se ejerce, bajo el criterio de proteger un interés público y no meramente ambiciones privadas.<sup>8</sup>

A partir de estos indicadores se puede construir una gradación continua que permite ubicar, en un determinado momento histórico, la fortaleza o debilidad de un Estado, que en términos generales podría graficarse de la siguiente manera:



En el extremo negativo (-2.5), el Estado está virtualmente a punto del colapso, mientras que en su contraparte, cuenta con el mayor grado de gobernabilidad y fortaleza (2.5).

---

8 Ciertamente los puntos 1 y 4 pueden ser interpretados como axiológicamente deterministas y preconcebidos, si se les reduce a la vertiente de existencia de libertades políticas de carácter democrático y a la protección de condiciones favorables al libre mercado. Es decir, la construcción de estos indicadores pudiera interpretarse en sentido de que solamente las democracias liberales capitalistas cuentan con expectativas sólidas de gobernabilidad, lo que aparece *a priori* como un determinismo ideológico. Sin embargo, dichas dimensiones no resultan tales si se les considera también desde una perspectiva menos unívoca: que las disposiciones reglamentarias del Estado se apliquen de manera cabalmente homogénea a todos los actores sociales (libertades no sólo políticas, sino también civiles) y que, igualmente, el Estado esté en condiciones de imponer un mínimo de reglas a todos los actores que intervienen en el mercado, a fin de constituir una economía moderna y no un mero esquema especulativo y predatorio de privilegio, donde los agentes económicos más fuertes medran a costa de los más débiles.

En el caso del subcontinente que se ubica al sur del Río Bravo y por lo que respecta a la evaluación publicada del Banco Mundial correspondiente a 2005, salvo los casos de Chile y Puerto Rico, que se encuentran en el percentil 75-90 de los países con mejor gobernabilidad (Estados fuertes), las demás naciones son clasificadas con niveles poco favorables: Belice, Costa Rica, Panamá, Brasil, Surinam, Guayana Francesa y Uruguay, se ubican en el percentil 50-75; México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Jamaica, Colombia, Guyana, Perú, Bolivia y Argentina se ubican en el percentil 25-50; mientras que Cuba, Venezuela, Ecuador y Paraguay se clasifican en el percentil 10-25; y Haití, que representaría el caso más extremo de debilidad estatal-ingobernabilidad, en el percentil 0-10.

Cuando se atiende a la clasificación por indicadores específicos<sup>9</sup> los resultados correspondientes a 2005 para la región no son muy alentadores. En tres de ellos: en *Inestabilidad política y violencia*, Guatemala, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia se ubican en el percentil 10-25, mientras que Colombia y Haití en el 0-10; Brasil y Panamá descienden al 25-50, Puerto Rico al 50-75 y solamente Cuba y Paraguay (10-25) mejoran su puntuación. Belice, Costa Rica, Guayana Francesa (50-75) y Chile (75-90) se mantienen en el sitio que ocuparon dentro de la evaluación general y el resto se mantiene en el percentil 25-50.

En el ámbito de *Estado de Derecho*, Belice, Costa Rica, Panamá, Surinam y Uruguay se ubican en el percentil 50-75. Puerto Rico desciende a esta misma posición. Chile y Guayana Francesa permanecen en el 75-90. Pero Cuba y Paraguay mantienen el bajo puntaje de la clasificación general (10-25) y en esa misma ubicación se añaden Guatemala y Ecuador. Venezuela se ubica en el percentil más bajo (0-10) y los demás países en el 25-50, que puede ya ser considerado deficiente.

Por lo que se refiere a *Control de la Corrupción*, Chile alcanza la mejor puntuación, ubicándose en el percentil 90-100, Guayana Francesa mejora también respecto a la clasificación general y se ubica en el percentil 75-90, junto con Puerto Rico. Colombia y Cuba

---

9 Disponibles en [www.worldbank.org/wbi/governance](http://www.worldbank.org/wbi/governance).

mejoran su situación y se colocan en el rango 50-75, junto con Belice, Costa Rica, Panamá y Uruguay. Guatemala, Venezuela y Bolivia presentan condiciones críticas, ubicándose en el percentil 10-25, con el caso extremo de Paraguay y Haití, que se encuentran en el 0-10. Las demás naciones se encuentran en el percentil 25-50, que evidentemente tampoco constituye un signo alentador.

Los tres ámbitos restantes muestran condiciones un poco más favorables. En *Voz y rendición de cuentas* Puerto Rico, Costa Rica, Chile y Uruguay alcanzan las mejores posiciones al ubicarse en el percentil 75-90. México, Belice, El Salvador, Panamá, Jamaica, República Dominicana, Guayana, Surinam, Guayana Francesa, Brasil y Argentina se ubican en el percentil 50-75. Haití hace lo propio en el percentil 10-25 y Cuba ocupa el percentil más bajo (0-10). Los países restantes están clasificados dentro del rango 25-50.

En *Eficiencia gubernamental*, los únicos países que se ubican dentro de márgenes altos son Chile y Puerto Rico, en el percentil 75-90. México, Jamaica, Costa Rica, Panamá, Colombia, Surinam, Guayana Francesa, Brasil y Uruguay se encuentran en el percentil 50-75. Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Guayana, Perú y Argentina se ubican en el rango 25-50; Cuba, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Paraguay en el percentil 10-25 y Haití en el 0-10.

En *Carga regulatoria*, Chile se ubica en el percentil más alto, (90-100), seguido de Puerto Rico (75-90). México, Jamaica, Belice, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú, Brasil, Guayana Francesa y Uruguay se encuentran en el percentil 50-75; Guatemala, Honduras, Nicaragua, Guayana, Surinam, Bolivia y Argentina, se ubican en el percentil 25-50; Haití, Venezuela, Ecuador y Paraguay en el 10-25 y Cuba en el 0-10.

¿Qué se deriva de todos estos datos, a la luz del tema que interesa a este artículo? En primer lugar, que tal y como se estableció en el planteamiento teórico expuesto más arriba, en el subcontinente, con excepción de Chile y Puerto Rico —y en este caso, con las salvedades derivadas de su especial relación con Estados Unidos— todos los Estados muestran signos ciertos de debilidad, que se traducen en niveles no óptimos —cuando no agudamente deficientes— de gobernabilidad.

Tal y como se señaló más arriba, en estos casos, el principal problema o el mayor signo de debilidad del Estado no parece estar ubicado en los ámbitos de la representación política y el libre mercado, sino en los propios de la existencia amplia de condiciones de violencia, deficiente funcionamiento del Estado de Derecho e insuficiente control de la corrupción.

Cabe destacar que la caracterización metodológica que aplica el Banco Mundial ubica en rubros separados los derechos civiles (Voz y rendición de cuentas) y la aplicación de la ley (Estado de Derecho). No obstante, en esos rubros específicos, la distinción en realidad es exigua: el Estado de Derecho regula toda la convivencia social y política, no solamente el aspecto penal de la ley y la conservación del orden. Por tanto, el correcto funcionamiento del Estado de Derecho es de facto la única garantía para la salvaguarda de los derechos políticos y civiles.

Por otra parte, si bien la carga regulatoria no parece contraria a los intereses del libre mercado, la existencia de vastas economías informales e ilegales en los países al sur del Río Bravo podría apuntar hacia la existencia de circunstancias igualmente adversas, por lo que se refiere a la capacidad estatal para regular la competencia económica.

De cualquier manera, es en los ámbitos de la aplicación de la ley y del control de la corrupción donde la eficiencia de las estructuras estatales de procuración e impartición de justicia muestran mayor grado de atonía gubernamental en comparación con otras ramas del servicio público.

## CRIMEN ORGANIZADO Y DEMOCRACIA

Todas estas condiciones estructurales tienen un impacto necesario en la forma en que opera el crimen organizado en los países aquí aludidos. Los más afectados por la delincuencia organizada (México, Guatemala, Colombia, Perú y Brasil) se encuentran, salvo el último caso, ubicados en el percentil 25-50 en la evaluación general. Cuando se atienden rubros particulares como control de la corrupción o inestabilidad política y violencia, algunos descienden a umbrales todavía más bajos, como ocurre con Guatemala y Colombia, respectivamente.

Destaca el hecho de que los países con Estados más débiles y menores umbrales de gobernabilidad no parecen poseer el más serio problema de delincuencia organizada transnacional. En términos generales, las manifestaciones delictivas suelen suponer dos posibilidades en estos casos: estructuras ilícitas menores dedicadas al contrabando de bienes de consumo de baja cuantía —lo cual resulta lógico tratándose de sociedades con escaso poder adquisitivo—, o bien, grupos de carácter predatorio.

En los países de la región más afectados por la delincuencia organizada, la actividad delictiva más lucrativa es, sin lugar a dudas, el tráfico de drogas. Una derivación teórica que podría establecerse de lo anterior, por lo menos para la región, pero que probablemente pudiera extenderse también para otros casos, es que la delincuencia organizada de mayor significación y carácter transnacional, que realiza actividades económicas ilegales, requiere también de la presencia del Estado, si bien de uno esencialmente débil.

El crimen organizado implica la organización del crimen. El narcotráfico es esencialmente una empresa de carácter ilícito, con pretensiones económicas. Supone el desarrollo de un negocio que conlleva la producción o cultivo de los insumos básicos que se requiere para procesar el producto final, su almacenamiento y traslado hacia los mercados donde es demandado y su comercialización en diversas magnitudes. La logística de este proceso en su conjunto involucra amplias redes de carácter nacional y transnacional.

Al tratarse de una actividad económica compleja, el tráfico de drogas interactúa, en distintos momentos de su desarrollo logístico, con la economía lícita. Por lo tanto, utiliza en su provecho la certidumbre que el Estado impone en otras actividades comerciales a través de su reglamentación y de la imposición de reglas. El narcotráfico pretende utilizar las herramientas del Estado a su favor, no sustituirlo de manera integral. De ahí que un elemento fundamental para su desarrollo sea la corrupción estatal, en lo que se ha denominado comúnmente el nexo político criminal.<sup>10</sup>

---

10 Godson, Roy. "The Political-Criminal Nexus and Global Security", en *Menace to Society. Political-Criminal Collaboration Around the World*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2003.

En el caso de los países más afectados por la delincuencia organizada en el subcontinente americano, la democracia no se ha traducido, paradójicamente, en una mayor rendición de cuentas ni un abatimiento trascendente de la corrupción identificada con los regímenes precedentes. Por lo menos no lo ha sido de una manera significativa.

No es posible generalizar la expresión común de que los delincuentes han “infiltrado” al Estado sin atender al desarrollo histórico de países específicos. Así, en algunos de ellos, como es el caso de Colombia, el tráfico de drogas surgió con notable independencia del ámbito de la autoridad política, y efectivamente, cuando contó con suficiente poderío, intentó en diversas ocasiones influir directamente en decisiones de carácter público que afectaban sus intereses.

En cambio, en casos como México, gobernado durante mucho tiempo mediante un régimen centralizado y autoritario, capaz de ejercer control político y social prácticamente sobre todos los actores sociales relevantes —incluyendo la delincuencia organizada— el tráfico de drogas surgió como una extensión tutelada del ámbito del poder.<sup>11</sup>

De cualquier manera, es posible establecer una tipología genérica sobre cómo interactúan las relaciones de corrupción entre funcionarios públicos y delincuentes, de acuerdo con las condiciones de fortaleza o debilidad del Estado y el carácter autoritario o democrático del régimen político.

La tipología distingue tres dimensiones, que determinan directamente el carácter de la relación que se establece entre tales actores: la primera es el grado de concentración o dispersión con que se encuentra articulada la autoridad política y su capacidad para monopolizar la violencia dentro de su territorio y ejercerla con criterios razonablemente homogéneos; la segunda se refiere a la mayor o menor capacidad de los funcionarios para predominar en la relación de contubernio, subordinando a los delincuentes y obligándoles a seguir los lineamientos que les dictan; finalmente, la

---

11 Ver Astorga, Luis. *Drogas Sin Fronteras: Los Expedientes de Una Guerra Permanente*, México, Grijalbo, 2003. También Flores Pérez, *op cit.*

tercera atiende al grado en que las propias autoridades pueden o no acotar la corrupción y mantenerla dentro de límites más o menos preestablecidos.<sup>12</sup>

En función de estas dimensiones, se ha caracterizado al vínculo de contubernio que se articula entre funcionarios y delincuentes en un Estado débil con régimen democrático como *Atomizado-multidireccionado-incremental*.

Sin obviar, naturalmente, que existen autoridades preocupadas efectivamente por cumplir con sus funciones formales y aplicar la ley, en un contexto de Estado débil con régimen democrático puede considerarse que, con mayor o menor afectación, tienden a apreciarse las siguientes condiciones:

El Estado tiende a monopolizar la coerción a lo largo de su territorio, sin lograrlo nunca del todo. La población suele encontrarse también en situación de aguda desigualdad social y económica, si bien se ejercen derechos políticos de tipo electoral. El Estado ha sido incapaz de constituirse en garante efectivo de protecciones civiles para toda su población, sin distinciones de pertenencia social, y actúa, a pesar de sus mecanismos democráticos de elección de gobernantes, como instrumento de dominación política para garantizar un *status quo* eminentemente inequitativo.

Todo ello favorece un clima de desconfianza hacia la autoridad pública, y el predominio de circunstancias sociales de exclusión que constituyen un ambiente propicio para el desarrollo de la delincuencia. Por las características del régimen nominalmente democrático, las autoridades públicas ejercen un menor control sobre aspectos de la vida social considerados privados.

La falta de vigencia efectiva de las instituciones estatales de tipo regulativo permite que, a diferencia de lo que ocurre en las democracias liberales consolidadas, amplios márgenes de la vida social permanezcan de facto sin ninguna regulación. Ello se traduce en un amplio espectro de irregularidades que, en el ámbito económico, van desde condiciones favorables para la existencia amplia de mercados negros y economías informales hasta el lavado de dinero.

---

12 Ver Cuadro 1. Esta tipología aparece desarrollada extensamente en Flores Pérez, *idem*, pp. 75-82.



A ello se añade la insuficiente capacidad del Estado para hacer cumplir razonablemente todas sus decisiones políticas a lo largo de su geografía y en todos los ámbitos que le competen, de manera que priva una situación de legalidad discrecional, frecuentemente aprovechada en función de intereses políticos y privados, y generalmente aplicada con un rigor que varía de acuerdo con la influencia personal de los individuos sobre los que se pretende hacer valer la norma.

La distinción entre los intereses públicos y privados es muy difusa. Los funcionarios públicos poseen poca profesionalización y emplean frecuentemente su cargo para obtener ventajas o ganancias privadas. La corrupción endémica afecta ampliamente al aparato público, pues los mecanismos de contrapeso, rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio del poder, que la democracia implica, se encuentran incapacitados de facto.

En estas condiciones, el vínculo de contubernio entre organizaciones criminales y funcionarios públicos es frecuente, pero se encuentra atomizado, dada la incapacidad del Estado para establecer una autoridad sólida y la fragmentación del poder que genera el esquema democrático.

La escasa profesionalización de los servidores públicos favorece que las alianzas que se establecen con los criminales ganen su lealtad en detrimento de aquélla que formalmente deberían orientar hacia el Estado. Estas circunstancias llegan al extremo de generar confrontaciones entre los propios funcionarios públicos, que protegen distintas agrupaciones criminales, lo que se traduce a su vez en una continua inestabilidad de las instituciones estatales, particularmente de aquellas encargadas de aplicar la ley y garantizar la seguridad.

Aún en condiciones de contubernio entre funcionarios y delincuentes, la debilidad y falta de cohesión entre los primeros, por diferencias políticas o de intereses, evita que éstos ejerzan un frente común que les permita subordinar a los delincuentes a través de un control centralizado y vertical. En estas condiciones, el vínculo que se establece entre criminales y funcionarios tiene una relación jerárquica multidireccional: en ocasiones, el control lo ejercen los funcionarios públicos y en otras, los criminales. No existe una tendencia clara,

sobre el predominio de unos y otros. En la pluralidad de redes criminales que se establecen en este contexto, algunas son comandadas por servidores públicos que extorsionan a los delincuentes, otras por criminales con alta capacidad de corrupción que literalmente dirigen las acciones de los funcionarios.

Huelga señalar que, en estas circunstancias, el funcionamiento del Estado se encuentra cada vez más alejado de los preceptos que en teoría deberían de regirlo. La vigencia del Estado nacional se encuentra en entredicho, no por una “conspiración criminal” contra las instituciones, sino por la descomposición política del aparato gubernamental consumido por la corrupción, la baja credibilidad pública de las autoridades constituidas, la falta de aplicación de normas regulativas de la vida común, la rampante ilegalidad que se extiende a las más diversas actividades sociales y el creciente clima de inseguridad y violencia que enmarca la vida cotidiana de la sociedad.

La dispersión del poder, e incluso su confrontación interna derivada de pugnas de carácter electoral y partidista, aunada a las débiles bases estructurales del Estado, favorecen que el fenómeno delictivo se incremente hasta niveles inéditos. La autoridad se encuentra en condiciones inapropiadas, ya no se diga para aplicar la ley y someter a los criminales a la justicia, sino incluso para subordinarlos dentro de las relaciones de contubernio que se articulan de manera cada vez más atomizada.

Si bien lo anterior se cumple en el caso de autoridades de carácter nacional, la premisa se extrema cuando se trata de aquellas de orden local, pues constituyen crecientemente el eslabón más débil de la cadena y, por tanto, se enfrentan a mayores presiones, intentos de cooptación o franco amedrentamiento frente a grupos delictivos carentes de contención.

*Cuadro 1*  
**Tipología propuesta de las relaciones entre  
 crimen organizado y política.**

	Estado Fuerte-Régimen Autoritario	Estado Fuerte-Régimen Democrático	Estado Débil-Régimen Autoritario	Estado Débil-Régimen Democrático
Régimen	Totalitarismo	Democracia liberal	Autoritarismo	Democracia no liberal
Tipo de vínculo con las organizaciones criminales endógenas.	Monopólico-descendente-limitado.	Fragmentado-multidireccional-limitado.	Centralizado-descendente-incremental.	Atomizado-multidireccional-incremental.
Características	El Estado monopoliza efectivamente la coerción y es capaz de controlar a todos los sujetos sociales, de manera que expolia verticalmente a los grupos criminales. Las actividades delictivas se encuentran limitadas a aquellas que permitan y sancionen los funcionarios públicos. La corrupción política que implica el vínculo entre criminales y funcionarios existe en áreas específicas del aparato público, pero en general, se ve acotada porque una buena parte de los funcionarios que integran el aparato burocrático han interiorizado nociones de servicio al bien público.	El Estado monopoliza efectivamente la coerción, los funcionarios gubernamentales han interiorizado un sentido de servicio al bien público. El vínculo entre criminales y autoridades existe, con fluctuaciones variables en quienes de ellos controlan la relación. El vínculo criminal-política se encuentra acotado por la fragmentación del poder propio de la democracia y por la profesionalización de los servidores públicos. Los actores a corromper son demasiados y no todos son corruptibles.	El Estado tiende a monopolizar la coerción, con deficiencias variables según el caso histórico. Tiende a organizar centralmente los mecanismos de control social, que le permiten dominar de manera variable a los diversos actores sociales, incluyendo a los grupos criminales. El uso discrecional de la legalidad, y la concepción patrimonialista y clientelar en el ejercicio público permiten la amplia proliferación del vínculo entre criminales y políticos, y en general, de la corrupción política. Las instituciones de seguridad centralizadas pueden disputar entre sí por la extorsión de los criminales, pero la actividad de éstos, en general, requiere de la protección del poder central de manera constante.	El Estado tiende a monopolizar la coerción, con deficiencias variables según el caso histórico. El poder está atomizado en instituciones políticas que operan con criterios patrimonialistas, clientelares e interpretan la ley a su propia conveniencia. La fragmentación del poder permite múltiples vínculos entre funcionarios públicos y organizaciones criminales con fluctuación variable en quienes ejercen el liderazgo de la relación. La dispersión del control se traduce en más amplias confrontaciones dentro del aparato gubernamental, motivadas por el contubernio con distintos intereses criminales, porque no existen acuerdos perdurables que regulen las actividades ilícitas.

En algunas regiones la autoridad local fue electa gracias a fondos de campaña —o precampaña, que como en el caso de México constituye la etapa del proceso electoral menos regulada— aportados por los delincuentes, que una vez constituida la autoridad esperan imponer funcionarios afines en las instituciones de seguridad, bajo pena, en caso contrario, de emprender continuas ejecuciones en contra de los funcionarios que osan desatender sus deseos.<sup>13</sup>

Por su parte, las autoridades nacionales se empantanar en políticas gubernamentales poco articuladas, muchas veces mediáticamente construidas y con poca posibilidad de perdurar en el medio y largo plazos. Se suceden los escándalos de corrupción de las agencias de seguridad y el intento por incrementar los niveles de coordinación institucional entre las mismas se frustra en un clima de complicidades contrapuestas y sospechas generalmente fundadas.

Se entra así en una creciente espiral de violencia, corrupción y desgaste institucional, cuya resolución permanece, en la mayor parte de los casos, indeterminada.

Es claro que, en estas condiciones, la crisis de seguridad de varios de los Estados que pueden caracterizarse a partir de los referentes anteriores, excede el ámbito estrictamente coercitivo y constituye una expresión de otra crisis, de tipo más profundo, que subyace en las bases estructurales del Estado y con las cuales opera el régimen político.

Los graves problemas de inseguridad pública que atraviesan varias de las jóvenes democracias del subcontinente americano se anclan, más que en limitaciones presupuestarias o de armamento y capacitación —como frecuentemente expresan sus respectivos gobiernos— en deficiencias más profundas sobre cómo y para qué se ha fundado el Estado; para qué sirven y cómo se usan las instituciones públicas y el poder político; y en qué medida el mandato del Estado y sus normas son percibidas como algo legítimo, no sólo acatado, sino obedecido e interiorizado.

---

13 Múltiples ejemplos de lo anterior se pueden hallar al revisar la prensa nacional, con referencia a la ola de violencia contra autoridades públicas en el estado mexicano de Michoacán, durante 2006, por ejemplo.

*Cuadro 2*  
**Caracterización general de países del continente americano,  
de acuerdo con la tipología propuesta<sup>14</sup>**

Tipo de vínculo con las organizaciones criminales endógenas	Monopólico-descendente-limitado	Fragmentado-multidireccional-limitado.	Centralizado-descendente-incremental.	Atomizado-multidireccional-incremental.
Países	Cuba	Bahamas Belice Canadá Chile Costa Rica Estados Unidos Guayana Francesa Panamá Puerto Rico Surinam Uruguay	Venezuela	Brasil Bolivia Colombia Guayana Guatemala México Ecuador El Salvador Haití Honduras Nicaragua Paraguay Perú

**RELACIÓN ENTRE DELINCUENCIA ORGANIZADA, VIOLENCIA,  
CORRUPCIÓN Y LAVADO DE DINERO**

Hemos sostenido en diversas publicaciones<sup>15</sup> que la delincuencia organizada implica un doble proceso de protección. Por una parte, el

14 La ubicación de los diversos países, de acuerdo con las categorías desarrolladas por la tipología, no supone que todos los que se encuentran clasificados de una misma manera tengan necesariamente el mismo grado de afectación por la vinculación entre funcionarios públicos y delinquentes. Se trata en todo caso de una clasificación general con base en los criterios generales preponderantes, de acuerdo con el modelo. Como se aprecia en la tabla, no se trata de una evaluación específica sobre el poderío ni el grado de gobernabilidad del Estado en cuestión, sino de la forma en que suele presentarse la eventual articulación de contubernio entre funcionarios públicos y el crimen organizado, de acuerdo con la tipología general propuesta. Naturalmente, la medida en que las premisas de la tipología se cumplan depende del grado en que cada caso se encuentre efectivamente afectado por la presencia de la delincuencia organizada. A pesar de poseer rasgos comunes, es claro que el problema que presentan los países ubicados en una misma caracterización, posee diferenciaciones de grado. Un análisis más preciso requiere desarrollar específicamente la investigación del caso.

15 Cfr. Buscaglia, Edgardo, y Gonzalez Samuel, *Reflexiones en torno a la delincuencia organizada*, INACIPE, 2005.

núcleo basado en el elemento central de ley de silencio u *omertá* y, por otra, el trípode formado por violencia, corrupción y obstrucción de la justicia.<sup>16</sup>

Las organizaciones criminales recurren a la violencia como medio para establecer su control sobre sus propios miembros, sobre sus competidores y sobre los mercados ilícitos, independientemente del producto que vendan: drogas, protección, sexo, tráfico de personas o inmigrantes, vehículos robados, diamantes o esmeraldas, o lavado de dinero.

Por otra parte, utilizan la corrupción para desarrollar su trabajo delictivo, logrando acceso a los mercados mediante pagos a los funcionarios encargados de vigilarlos; logrando contratos para la ejecución de obras públicas o controlando los mercados de productos. Por otra parte, corrompen jueces, fiscales o policías para obtener información previa sobre acciones de policía o procuración de justicia; o a las autoridades de las prisiones para seguir realizando su actividad delictiva desde la cárcel o para interpretar a su favor las reglas de aplicación de las sentencias.

En otro lugar hemos sostenido la hipótesis de que la interrelación entre estos fenómenos esta basada en la siguiente ecuación:

$$DO + LD = > V + > Co$$

Donde: DO = Delincuencia Organizada

LD = Lavado de Dinero

V = Violencia.

Co = Corrupción

La delincuencia organizada genera necesariamente capitales ilícitos y mientras más grande sea lo que se pelean los grupos criminales mayor será el proceso de violencia que usen para controlar los merca-

---

16 Las ligas entre corrupción, violencia y delincuencia organizada son estrechas. En un estudio de Naciones Unidas se analizaron 40 grupos de delincuencia organizada, y se demostró que 30 grupos utilizan la corrupción como el medio para cometer sus fines y 33 grupos recurren a la violencia como parte de sus actividades. Este estudio fue dirigido por Jan Van Dijk, y realizado por Mark Shaw con el soporte de Aurelie Merle.

dos, los territorios o terminar con sus enemigos. Un tercer ingrediente en la ecuación de violencia es la impunidad.

Para probar algunas de estas relaciones, recurrimos a algunas de las tesis de Edgardo Buscaglia, quien ha desarrollado, durante los últimos 15 años, una técnica de medición de aspectos relacionados con el derecho, que denominó *jurimetría*<sup>17</sup> El profesor de la Institución Hoover de la Universidad de Stanford afirma:

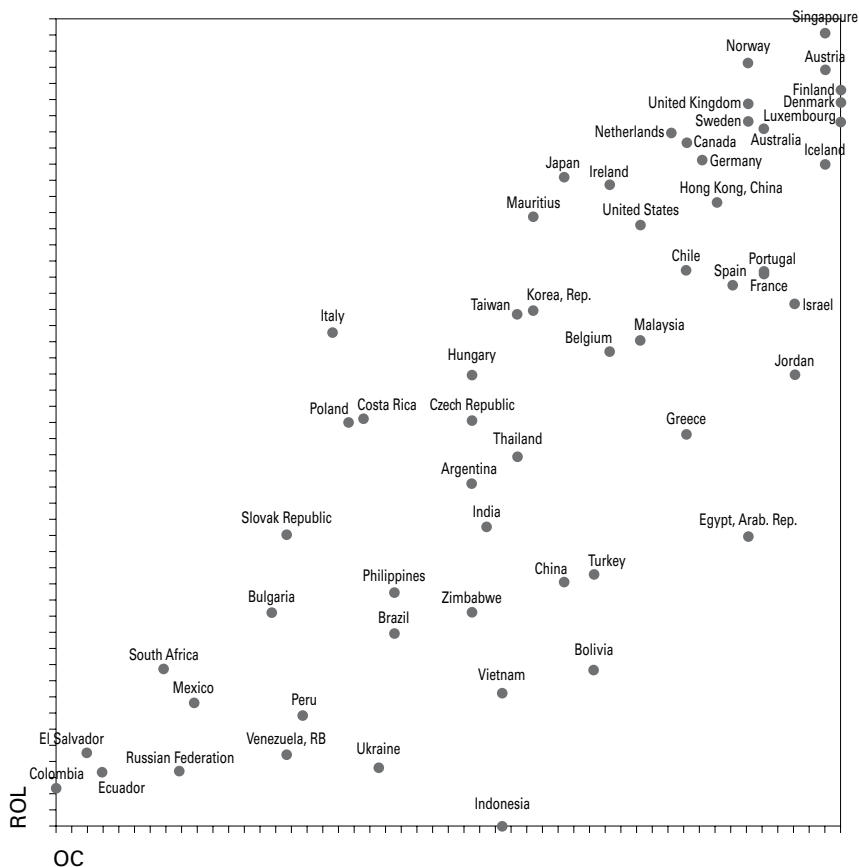
“De esta manera, la jurimetría, entendida como la medición de los diferentes aspectos del funcionamiento de los sistemas de administración de justicia, se aboca a identificar el nivel de sostenibilidad (o falta de ella) de un sistema. Por ejemplo, tiempos procesales que fallan en cumplir los plazos procesales establecidos en los códigos formales y que, como resultado, excluyen del acceso a la justicia a los usuarios de un sistema, representan así una posible medida para evitar un colapso institucional que obedece a causas subyacentes que pueden ir más allá de la simple falta de recursos económicos y que muchas veces obedecen más a la falta de legitimidad percibida en aquellas reglas que rigen al sistema de justicia.”

A partir de esos estudios, el autor ha hecho esfuerzos por presentar relaciones de medición entre los niveles de delincuencia organizada de los países y los propios que miden el Estado de Derecho de los mismos. Cabe advertir que la posición de Buscaglia ha sido siempre crítica de encuestas basadas esencialmente en percepciones, sin que existan análisis de elementos objetivos que las justifiquen. La tabla que a continuación se presenta fue desarrollada por él entre los años 2002 y 2003 y muestra la situación comparativa en que se encuentran algunos países en la relación.

---

17 Ver Buscaglia, Edgardo, “Introducción al Análisis Económico del Derecho y la *Jurimetría*”, en González Ruiz, Samuel, Ernesto Mendieta Jiménez, Edgardo Buscaglia y Moisés Moreno Hernández, *El sistema de justicia penal y su reforma. Teoría y práctica*, México, Fontamara, 2005, Capítulo IV.

Cuadro 3  
Delincuencia organizada y Estado de Derecho<sup>18</sup>



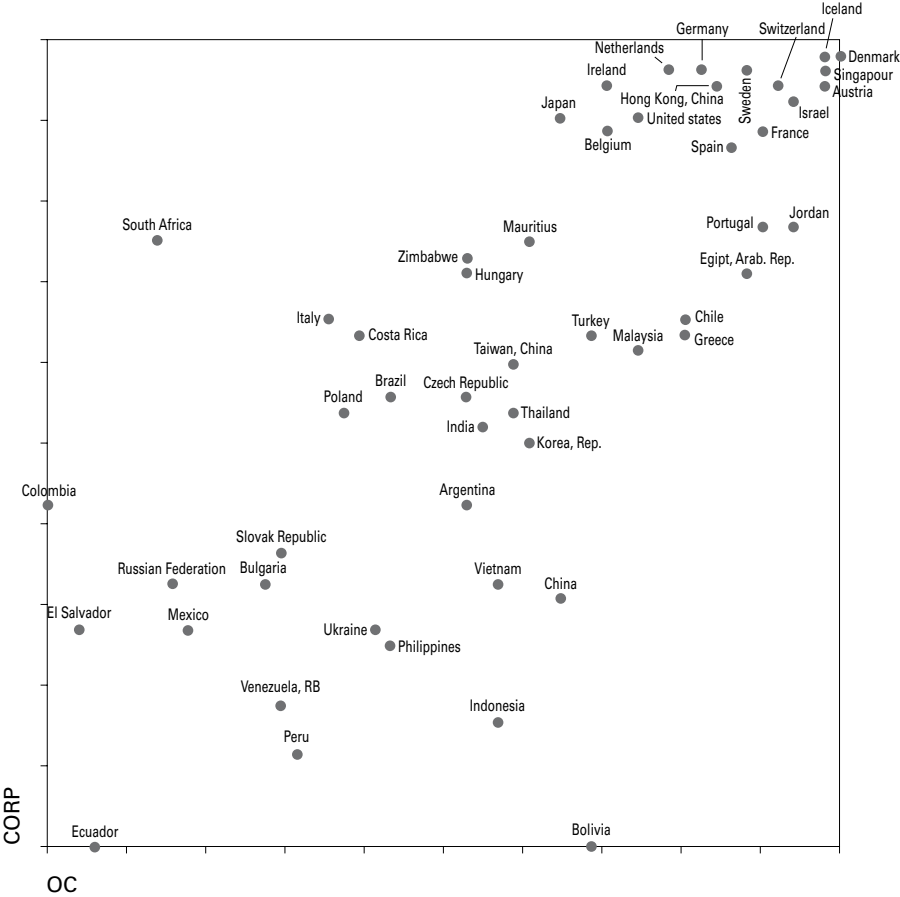
Como se puede ver en la gráfica, de todos los países presentes, seis latinoamericanos se encontraron en los umbrales inferiores de Estado de Derecho y más altos de delincuencia organizada. El país centroamericano mejor ubicado, que se halla a la mitad de la tabla, lo representa Costa Rica.

18 Los países que tienen menos delincuencia organizada y mayores niveles de cumplimiento del Estado de Derecho se encuentran en la parte superior derecha de la gráfica, mientras que los países que tienen mayores problemas de delincuencia organizada y niveles más mermados respecto al Estado de Derecho se encuentran en la parte inferior izquierda.



En otra grafica, Buscaglia señala la relación entre corrupción y delincuencia organizada. En ella también los países que sufren en mayor medida la presencia del primero de estos fenómenos son también los que muestran niveles más altos respecto al segundo.

*Cuadro 4*  
**Corrupción y delincuencia organizada<sup>19</sup>**



19 Los países que tienen menos delincuencia organizada y mayores niveles de cumplimiento del Estado de Derecho se encuentran en la parte superior derecha de la gráfica, mientras que los países que tienen mayores problemas de delincuencia organizada y niveles más mermados respecto al Estado de Derecho se encuentran en la parte inferior izquierda.

En esta gráfica de Buscaglia, también seis países latinoamericanos se encuentran en la parte inferior izquierda, donde la corrupción y la delincuencia organizada son mayores.

#### CONSIDERACIONES SOBRE DELINCUENCIA ORGANIZADA Y VIOLENCIA EN COLOMBIA Y MÉXICO Y SU COMPARACIÓN CON ITALIA E IRLANDA

La violencia afecta necesariamente a las condiciones de gobernabilidad democrática al constituir un factor de erosión del Estado de Derecho y al afectar negativamente múltiples variables sociales, de acuerdo con la gravedad con que se desarrolle en cada caso específico.

Latinoamérica ha presentado a lo largo de la última mitad del siglo XX niveles preocupantes de violencia asociada a la delincuencia organizada. Como hemos afirmado, la violencia es un fenómeno que está íntimamente ligado a la delincuencia organizada y que se refleja en la ausencia de mecanismos para terminar conflictos sociales. La mayoría de los autores de Teoría del Derecho estiman que la función de éste es la de ser un medio para terminar con conflictos sociales. Dado que la delincuencia organizada está fuera de la ley, no puede recurrir al derecho ni a las instituciones formales del Estado para resolver situaciones conflictivas derivadas de su actividad, por lo que tiene que utilizar la violencia para dirimirlos.

Las limitaciones de la delincuencia organizada para recurrir al derecho hacen que genere mecanismos informales tales como procesos mafiosos de mediación o negociación y pueda tener reglas de arbitraje internas a un grupo o conjunto de grupos. Históricamente esta es la razón por la que se constituyó la Comisión de la Mafia en Nueva York, como mecanismo de resolución de controversias entre los jefes de las distintas familias mafiosas. Dicha estructura les permitía también establecer reglas y pautas para la articulación de los negocios ilícitos. En Italia la Comisión de la Mafia también tuvo como razón de existencia el propósito de regular y controlar las actividades ilícitas.

Para dar luz sobre este problema analizaremos y clasificaremos la violencia en cuatro países durante 25 años. Así estudiamos los actos de violencia que han ocurrido en México, Colombia, Italia e Irlanda. Para clasificarlos y desarrollar una visión gráfica de los mismos, la representaremos con una X en el cuadro relativo. El tamaño de las X

tiene que ver tanto con la gravedad como con la intensidad de los elementos que sucedieron en los cuatro países analizados en los años estudiados.

Elaboramos una tipología de nuevo niveles de violencia cercana a delincuencia organizada que es definida de la siguiente manera:

1. Violencia Moral o intimidación (amenazas o daño en propiedad ajena para amedrentar a las personas) Este tipo de violencia es cotidiana para imponer por parte de la delincuencia organizada y tiene que ver con la imposición de reglas.
2. Violencia Física y contra la seguridad personal (lesiones o secuestro de personas sin llegar al homicidio).
3. Violencia mortal contra rivales. Este tipo de violencia es muy común y característica de la delincuencia organizada y es tal vez la forma más clara en que funciona la delincuencia organizada eliminando a rivales.
4. Violencia mortal contra terceros, no dentro de la organización o posibles testigos. Este tipo de violencia esta en relación con la protección de la organización.
5. Violencia mortal contra funcionarios públicos (policías, fiscales, jueces) y periodistas que tienen que ver con los casos. Se trata de delitos que atacan al Estado.
6. Violencia mortal contra personas públicas de primer nivel (diputados, senadores gobernadores y ministros). Se trata de un nivel en que la delincuencia organizada se siente tan protegida y con tal impunidad que atenta contra los personajes más altos del Estado.
7. Utilización de armas de destrucción media como lanzagranadas, morteros (RPG y granadas)
8. Violencia intimidatoria generalizada. Utilización, como medio intimidatorio, del desmembramiento, decapitación de personas; se trata de un estadio en el que los mensajes son públicos e intentan intimidar a la sociedad para dejar constancia de quienes son los que verdaderamente mandan y dirigen el Estado.
9. Violencia terrorista que implica la utilización de Bombas y Explosivos con el fin de causar pánico en el Estado, los funcionarios y sus contendientes para que hagan lo que indica la organización criminal.

## La violencia en México

Los hechos violentos que crecientemente han ocurrido en México, a lo largo de los últimos seis años no tienen precedentes ni cualitativa ni cuantitativamente, por lo menos desde que la guerra revolucionaria concluyó en 1917. Buena parte de ellos, especialmente aquellos que han generado mayor zozobra entre la población, están relacionados directamente con las actividades de la delincuencia organizada.

Aunque la presencia del crimen organizado no es una condición novedosa en México, sí lo han sido la incorporación de técnicas propias de conflicto de baja intensidad en la violencia desarrollada por los grupos criminales en varias regiones y, adicionalmente, la tibia respuesta gubernamental frente a la misma, a lo largo del periodo 2000-2006.

Ejecuciones, decapitaciones, desmembramientos, ataques con granadas de fragmentación, incursiones para ejecutar policías se han convertido, de manera diversa, en una realidad cotidiana en Estados como Baja California, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas. Con menor intensidad se ha hecho presente también en Chihuahua, Oaxaca, Quintana Roo y Tabasco. Incluso se atentó contra el Secretario de Seguridad Pública de éste último Estado, que es además un General del Ejército mexicano.

En medio de estas circunstancias inéditas en el México contemporáneo, y debido a la asociación directa con la violencia generada por la delincuencia organizada en otros países del continente, diversas voces mediáticas han hecho referencia a la “colombianización” de México, colocando sin más etiquetas a un fenómeno que requiere una evaluación de mayor seriedad.

Ubicar la gravedad de estos acontecimientos que están ocurriendo en el país requiere de la comparación cuantitativa y cualitativa con otras naciones que, por diversas circunstancias, también han enfrentado recientemente niveles significativos de violencia, así como la respuesta estatal a la misma y las condiciones estructurales en que se desarrolló la acción del Estado.

Al efecto, hemos elaborado una categorización de la violencia relacionada con delincuencia organizada que ha ocurrido en algunos países para entender la crisis con la que nos enfrentamos y poder así comprender en que nivel estamos y cuales son las perspectivas para salir de ella.

## Situación actual de la violencia en México

México había tenido condiciones generales de estabilidad y de ausencia de una violencia política significativa desde finales del primer tercio del siglo xx. Esto puede sostenerse aun a pesar de la existencia de guerrillas urbanas y rurales, que si bien fueron objeto de una represión brutal por parte de las fuerzas gubernamentales, cualitativamente similar a la acontecida en otras latitudes, no lograron ni la trascendencia ni el arraigo social que han tenido en América Latina otros movimientos subversivos. Aun el EZLN, que alcanzó el mayor grado de aceptación y respaldo entre la población, se constituyó fundamentalmente como un elemento de presión política, sin desarrollar acciones armadas más allá de los primeros días de su irrupción pública.

En México, a diferencia también de Colombia, la delincuencia organizada, en especial la dedicada al tráfico de drogas, no surgió ni se desarrolló con autonomía respecto al poder político, sino que históricamente ha estado subordinada, en tanto actor social, precisamente a la autoridad que en lo formal debía encargarse de combatirla.

La capacidad del régimen posrevolucionario para ejercer un amplio control político y social centralizado prácticamente sobre todos los actores sociales relevantes —incluida la delincuencia— permitió que, en general, ésta no tuviera condiciones para sobrepasar los límites de actuación preestablecidos.

En consecuencia, los niveles de violencia, aunque presentes, no rebasaban umbrales que, en términos generales, no alcanzaban a afectar la gobernabilidad del país. Esta situación se mantuvo esencialmente hasta mediados de los años noventa, cuando los cambios en el régimen político favorecieron una nueva correlación de fuerzas que modificaron la lógica de operación de la delincuencia organizada.

Con un Estado debilitado por la incapacidad de aplicar los esquemas de control del antiguo régimen, una autoridad federal replegada, una clase política polarizada y una delincuencia cada vez menos dispuesta a desempeñar un papel de subordinación frente a actores políticos comparativamente menos poderosos que antaño, el problema de la criminalidad y la violencia iniciaron un crecimiento vertiginoso, en particular en los últimos seis años que, según información pública, se tradujo en alrededor de 9000 ejecuciones atribuidas al crimen organizado.

Pero las nuevas condiciones muestran no sólo un incremento cuantitativo de violencia, sino un notable salto cualitativo, dado el empleo de armamento y técnicas propias de guerra de baja intensidad, enfocado a infligir terror en los adversarios y a la población en general. Hechos como el doble intento por arrebatarse a Osiel Cárdenas del comando militar que había efectuado su detención, en Matamoros, Tamaulipas; el ataque con lanzagranadas a la cárcel municipal de Cunduacán, Tabasco, para liberar a uno de “Los Zetas”; la decapitación de policías en Acapulco y la colocación de sus cabezas, con notas de amenaza, frente a oficinas públicas; la ejecución grupal de policías en las propias instalaciones de sus dependencias, también en dicha ciudad; el lanzamiento de un cadáver fuera de las instalaciones de la IX Zona Militar en Culiacán, Sinaloa, con un mensaje dirigido al general comandante, y el lanzamiento de cabezas cercenadas en un bar de Uruapan, Michoacán, muestran claramente a una delincuencia organizada que ya no teme a los diversos órganos de seguridad del Estado mexicano.

Más aún, durante el año 2005, en Michoacán, la prensa nacional dio a conocer el surgimiento de una organización autodenominada “La familia michoacana”, en la que se aprecian indicios del intento de conformar un grupo paramilitar, fachada de la delincuencia organizada dedicada al tráfico de drogas, que argumenta propósitos de autodefensa y emplea tácticas de desinformación y propaganda a fin de obtener apoyo social en su confrontación contra un grupo rival.

Cabe señalar que en las condiciones vigentes la corrupción no se ha abatido, sólo se ha fragmentado. Transitó de un esquema centralizado a otro atomizado, dada la diversidad de actores e intereses que interactúan en el panorama nacional. Las agresiones de la delincuencia se orientan cada vez más a policías estatales o municipales. La forma como han ocurrido los acontecimientos y la información que ha trascendido de los mismos muestran que, más que la intención de evitar la acción de funcionarios probos, las continuas ejecuciones obedecen las más de las veces al propósito de las organizaciones en disputa de erosionar las redes de protección e impunidad de los grupos antagónicos.

A pesar de la captura de varios líderes relevantes de las estructuras del narcotráfico, es evidente que, por una matriz compleja de falta de

voluntad, ineficacia y corrupción, el sistema de seguridad mexicano fue incapaz, durante los seis años anteriores, de hacer equivalentes la detención de delincuentes y la garantía del cese de su participación en actividades ilícitas, aun si se encontraban recluidos en los centros penitenciarios de mayor rigor, como fue el caso de Osiel Cárdenas; de recapturar a traficantes como Joaquín Guzmán Loera; de disminuir la violencia que la disputa entre las organizaciones encabezadas por ambos individuos generó en varias entidades de la República y recuperar *de facto* el control territorial de las mismas.

En estas condiciones es posible apreciar que el Estado mexicano no ha tenido hasta el momento una estrategia clara respecto a lo que intenta hacer con el problema de la seguridad pública que, según se aprecia, pretende encarar sin un diagnóstico adecuado que le permita establecer los objetivos por alcanzar y jerarquizar las prioridades respecto a los mismos.

El principal programa adoptado durante el gobierno de Vicente Fox para hacer frente a la delincuencia fue el denominado “México Seguro”, que en los hechos arrojó resultados magros, debido al limitado enfoque con el que originalmente se diseñó. Fue un hecho patente que la mera presencia física de contingentes de las corporaciones de seguridad, la instalación de retenes carreteros y la realización de patrullajes no bastaron para acotar a una delincuencia organizada cualitativamente diferente.

¿Por qué reeditar básicamente el mismo concepto, ahora a partir de las denominadas Operaciones Conjuntas? Probablemente con un poco más de coordinación, con mayor número de efectivos movilizados y una reforzada participación de las fuerzas armadas, pero la concepción de la medida es esencialmente la misma que la del “México Seguro”.

Es obvio que un gobierno entrante, ávido de incrementar sus umbrales de legitimidad, debido a las condiciones en que arribó al poder, habría de adoptar previsiblemente medidas que le permitieran obtener en el plazo inmediato mayor respaldo social. Al ser la inseguridad, según diversas encuestas públicas de opinión, la principal preocupación de la población mexicana —todavía no se sufrían los problemas derivados de la escasez de maíz y el alza de precios—, el nuevo gobierno federal emprendió prontamente una acción que, según precisaron diversas de sus fuentes, pretendía recuperar el control

del territorio y lanzar un mensaje de severidad y fuerza unificada, por parte de la nueva administración.

Sin embargo, el mero despliegue masivo de elementos de seguridad no es sinónimo de control territorial si, como se ha visto, la violencia continúa en cuanto el contingente se retira, o aun de manera simultánea a su propia presencia. La ejecución de siete policías en dos hechos distintos, cometidos el mismo día en Acapulco, no deja duda al respecto.

Una estrategia orientada a disminuir la violencia asociada actualmente a la delincuencia organizada en el país, requiere, más que medidas o mensajes efectistas, acciones integrales y sinérgicas, simultáneas algunas, consecutivas otras, sin las cuales es previsible su fracaso. El despliegue territorial masivo no basta, como tampoco la generación de penas más rigurosas, los incrementos presupuestarios o de entrenamiento para las corporaciones de seguridad, si no se realizan al mismo tiempo la desarticulación de los núcleos de corrupción enquistados no sólo en dichas instituciones sino en la propia estructura política, la mejora en el funcionamiento del sistema penal y penitenciario, la ruptura del dominio y posesión de las ganancias obtenidas ilícitamente y la priorización en el aseguramiento de los actores delictivos más disruptivos. Muchas de estas cosas se logran más a partir de esfuerzos concentrados de inteligencia y operación, que con movilizaciones amplias y onerosas con escasa posibilidad de perdurar.

Por el contrario, la extradición de varias figuras relevantes de las diversas organizaciones del tráfico de drogas que operan en el país puede arrojar resultados más favorables, si no para influir a la baja en un mercado ilícito de carácter transnacional como es el de la droga, de lo cual está lejos, sí para disminuir o desincentivar en el mediano plazo el tipo de violencia de alto impacto que se ha reproducido pertinazmente en los últimos años asociada a la delincuencia organizada.

Permanece todavía en duda si este tipo de medidas puede generar o no mayor violencia en lo inmediato, debido eventualmente a una mayor resistencia de los traficantes de droga a ser sometidos a la justicia o a posibles represalias contra funcionarios judiciales por parte de los asociados a los extraditados. Sólo el tiempo responderá esta interrogante, pues depende de la capacidad de la delincuencia para articular intereses comunes contra el Estado, hecho que hasta el momento no ha ocurrido en México.



En este país, aunque es evidente la necesidad de construir una política gubernamental integral para hacer frente a la delincuencia organizada, lo es también el hecho de que dos dimensiones fundamentales para lograr abatirla efectivamente se han encontrado ausentes, si no del discurso oficial, sí de las acciones realizadas: la desarticulación de la matriz de corrupción que permite el funcionamiento y perduración del crimen organizado y el ataque estructural —no casuístico— de las ganancias obtenidas por la actividad ilícita y el lavado de dinero.

Al ser México uno de los países de producción y tránsito de drogas más conspicuos del mundo, con una creciente distribución local, cabe destacar que, durante los últimos seis años, no se haya procesado a ningún funcionario de importancia significativa, a pesar de que nacional e internacionalmente todos los ámbitos de *expertise* ubican a la corrupción gubernamental como un ingrediente imprescindible para el funcionamiento de la delincuencia organizada. La experiencia histórica en el caso mexicano muestra fehacientemente que el tráfico de drogas no es un negocio limitado a presidentes municipales y burocratas menores.

Adicionalmente en el mismo periodo, casi todos los individuos relevantes que fueron procesados por delitos de cuello blanco obtuvieron fallos favorables del sistema de justicia mexicano, y aunque sí se aseguraron delincuentes dedicados al lavado de dinero de las organizaciones del narcotráfico por parte de las instancias de procuración de justicia, las herramientas institucionales de combate a este tipo de delitos no han sido suficientemente aplicadas ni depuradas. A diferencia de Colombia, México no tiene una Ley de Extinción de Dominio, que permita anular la posesión de bienes y capitales adquiridos por actividades ilícitas a todos los familiares y testaferros de los delincuentes que no puedan comprobar su adquisición legítima.

Por último, destaca también que no ha habido una suficiente distinción analítica y diagnóstica respecto al problema general de inseguridad en el país y el tipo de efectos negativos estrictamente asociados a la delincuencia organizada. Aunque unos y otros no están por completo disociados, es preciso señalar que se trata de problemas distintos, que requieren por tanto abordarse de manera diferenciada.

Así por ejemplo, mientras que el despliegue territorial puede desincentivar la comisión de determinado tipo de delitos de índole común, no lo hace respecto a otros asociados a la delincuencia orga-

nizada. La medida gubernamental que se ha pretendido promover como panacea para resolver toda la crisis de seguridad, la unificación de las policías federales, no necesariamente habrá de tener efectos significativos respecto al fenómeno de la seguridad pública en general, ya que la mayor parte de los delitos que más preocupan a la sociedad son de fuero común y, por tanto, seguirán siendo atendidos por autoridades locales.

Por otra parte, el efecto que tal acción pueda tener sobre la delincuencia es de pronóstico reservado, dada la experiencia histórica más inmediata que muestra que la propia Policía Federal Preventiva, que pretendidamente hubo de ser la que iniciaría el proceso de modernización y racionalización de las policías federales, previo a la constitución de una sola corporación, permanece desarticulada a nueve años de su creación, con problemas de corrupción persistentes y con capacidades de inteligencia mermadas.

## **El caso colombiano**

El historial de violencia en Colombia no data de los últimos 25 años. Ya a mediados del siglo pasado el país sufrió un cruento periodo de guerra civil que duró poco más de una década, conocido como “La violencia”. Con una guerrilla de más de 40 años de antigüedad, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la confrontación violenta entre colombianos no ha sido erradicada totalmente desde entonces. Sin embargo, la creciente demanda estadounidense de cocaína, que repuntó hacia la segunda mitad de la década de los setenta, favoreció una nueva escalada de violencia, esta vez directamente asociada a una delincuencia organizada que surgió y creció sin sujeción al poder, que cimbró las bases mismas del Estado.

La guerra de Pablo Escobar contra el Estado colombiano y su políticas de apoyo a la extradición a Estados Unidos de los principales narcotraficantes costó miles de vidas, que incluyeron la muerte de candidatos presidenciales, un ministro de Justicia, múltiples jueces, funcionarios y periodistas; un sinnúmero de atentados con explosivos que hicieron estallar centros comerciales, un avión en vuelo, el edificio sede del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la toma del Palacio de Justicia por guerrilleros financiados por los de-

lincuentes de la organización de Medellín. Qué mencionar de la gran cantidad de delincuentes rivales —e incluso de aliados— que fueron privados de la vida por órdenes de Escobar.

Las capacidades económicas de Pablo Escobar, junto con sus particulares rasgos sociopáticos, le permitieron poner precio a la cabeza de la Policía Nacional asentada en Medellín, financiar grupos armados como el MAS (Muerte a Secuestradores), que se constituyeron en la semilla del moderno paramilitarismo, así como contratar a mercenarios con formación paramilitar o terrorista a fin de entrenar a sus hombres en el uso de explosivos y el desarrollo de sofisticados operativos de ejecución.

Hacia 1991, esta guerra forzó al propio Estado colombiano a anular constitucionalmente cualquier posibilidad de extradición de colombianos al extranjero, a la adopción de un sistema penal notablemente benévolo hacia los delincuentes y a aceptar, incluso, las condiciones de reclusión impuestas por el capo, quien se construyó una cárcel en Envigado, en los suburbios de Medellín, a la cual dotó de lujos ajenos a cualquier noción penitenciaria y desde la cual pudo continuar dirigiendo su organización.

Las ejecuciones en el interior de esta prisión y un intento fallido de las autoridades colombianas por cambiar su reclusión hacia otro establecimiento se tradujeron en su fuga y posterior persecución encarnizada a manos de policías del país, sus rivales de Cali, los Pepes (Perseguidos por Pablo Escobar) y oficiales encubiertos de los servicios de seguridad estadounidenses, hasta su abatimiento en diciembre de 1993. No fue sino hasta entonces que los atroces hechos de violencia comenzaron a disminuir. No así la corrupción, que alcanzó un momento climático en 1994, con el denominado “Proceso 8000”, por medio del cual se hizo público el financiamiento de la campaña presidencial de Ernesto Samper con recursos provenientes del tráfico de drogas.

Sin embargo, la añeja debilidad del Estado colombiano, incapaz de ejercer *de facto* el monopolio de la violencia legítima a lo largo de todo su territorio, dominado hasta entonces por una oligarquía bipartidista más preocupada por no perder sus privilegios políticos y socioeconómicos que por fortalecer la estructura estatal; por la corrupción en los diversos órganos gubernamentales, que creció en proporción geométrica durante los años de bonanza de “los mágicos”

—según se denominaba popularmente a los traficantes de drogas—, y una errónea política estatal de combatir a los actores ilegales empleando a otros similares que, a su vez, han adoptado estrategias fuera de toda ley. Esta estrategia favoreció que la violencia repuntara nuevamente a finales de la década, manteniendo niveles que solamente han comenzado a descender muy recientemente, cuando la política del Presidente Uribe dentro del denominado plan Colombia generó la llamada “desmovilización” tanto entre las guerrillas de izquierda como en los paramilitares de derecha.

¿Se trata de un conflicto eminentemente político? Sí y no. La dimensión que ha cobrado la confrontación, así como la naturaleza de los actores involucrados le imprime, desde luego, un carácter político. Sin embargo, el carácter heterogéneo de esos mismos actores, no dependientes de una unidad central de mando, sino atomizados en diversos frentes que muchas veces sólo tienen en común el referente de sus respectivas adscripciones, ha favorecido que, con frecuencia, se trate de delincuentes convencionales que utilizan como fachada la afiliación a la guerrilla o a los paras, para defender sus intereses ilícitos.

Más aún, la desarticulación del liderazgo de las grandes organizaciones de narcotraficantes de Medellín y Cali, ocurrida en la primera mitad de los noventa, permitió que el negocio de la droga tuviera creciente participación tanto de la guerrilla como de los paramilitares.

Cabe destacar que el origen de estos últimos está estrechamente ligado a los traficantes de drogas: ya a mediados de los ochenta, los hermanos Fidel y Carlos Castaño, involucrados en el surgimiento del MAS —agrupación generada como respuesta al secuestro de una pariente de Jorge Ochoa, narcotraficante de la organización de Medellín— crearon las “Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá”, que con el tiempo habrían de evolucionar en las “Autodefensas Unidas de Colombia”, de las que Carlos sería uno de los líderes más influyentes. Originalmente afines a Escobar, los Castaño tuvieron diferencias con él y formaron parte sustantiva de los denominados Pepes, que colaboraron ampliamente en la ubicación y muerte del capo, tras su fuga de Envigado.

La confrontación de los últimos años entre las autodefensas y la guerrilla ha agravado las condiciones de violencia ya presentes, atribuidas a la operación de la delincuencia organizada convencional, y ha colocado al país en una situación crítica, con desplazamientos poblacionales internos y diversas ejecuciones de carácter masivo.

La estrategia de pacificación del gobierno de Pastrana, que intentó negociar con la guerrilla en condiciones de virtual empate, no fructificó. Por su parte, la administración de Uribe no ha logrado anular el fenómeno del tráfico de drogas —hecho que parece imposible en las condiciones en que se encuentran planteadas las premisas de combate al mismo—, pero sí disminuir en alguna medida el nivel de violencia. En este caso, los mecanismos de reinserción en la vida civil de los paramilitares no han carecido de críticas: más allá del vínculo que diversas fuentes atribuyen a Uribe respecto a tales grupos, es evidente que el resultado final aún está por verse: varios de los líderes desmovilizados, que formalmente se han apegado a las exigencias gubernamentales, han estado históricamente involucrados en actividades delictivas y mantienen márgenes importantes para continuar sus operaciones.

Si bien la corrupción no se ha logrado abatir, se han hecho serios intentos de mejorar la capacidad funcional y la confianza en la Fiscalía General de la Nación y otras instituciones. Asimismo, la creación de una Ley de Extinción de Dominio en 1996 y su reforzamiento en 2002, por medio del cual se anula la posesión, por parte de familiares y allegados, de los bienes y las ganancias obtenidas a través de actividades ilícitas de los delincuentes, constituyen pasos importantes para acotar a una criminalidad que en su momento pudo doblar el brazo al Estado. Naturalmente, la posibilidad de que dichas medidas legales sean aplicadas a cabalidad a varios de los desmovilizados identificados con el narcotráfico, es un asunto sobre el cual aún no está escrita la última palabra.

Es importante subrayar que de 1991 a 1993 Colombia fue el país más violento del mundo, con una tasa de 80 homicidios por cada 100000 habitantes, que sólo fue superada por Sudáfrica en algunos momentos de violencia después de la caída del *apartheid* cuando se elevó hasta 120 por cada 100000. El primado de violencia colombiana en esos años se debió, como se ha anticipado, a la acción desestabilizadora y terrorista del Cartel de Medellín. Las estrategias del gobierno colombiano han llevado a los homicidios a 38 por cada 100000 habitantes y son equivalentes a los que hubo en Colombia en 1984. Puede afirmarse que la violencia terrorista de los carteles ha decrecido sustancialmente y que hoy existe violencia terrorista de los movimientos guerrilleros, pero ésta también ha decrecido. Con la llegada del gobierno de Álvaro Uribe, y la adopción del “Plan Colombia”

y sus políticas de desmovilización, puede señalarse que los incidentes han decrecido. El arsenal legal colombiano fue ampliado en 2002 con la emisión de una nueva ley de extinción de dominio que le ha permitido decomisar muchísimos bienes. La lucha contra la corrupción en Colombia ha implicado la captura de varios jefes de carteles y el procesamiento de políticos relacionados con la corrupción.

En este contexto, la extradición de delincuentes a Estados Unidos ha jugado un papel central en la política gubernamental para hacer frente a los narcotraficantes más poderosos. Colombia es uno de los países que más nacionales ha extraditado hacia dicha nación. Es claro que, en buena medida, el hecho obedece a una fuerte presión estado-unidense sobre las autoridades colombianas, para que éstas entreguen a varios de los criminales que más han medrado con la venta de drogas a la potencia del norte.

La extradición por sí misma no ha bastado para disminuir en modo alguno el negocio transnacional de las drogas en Colombia, ni para anular problemas estructurales que prevalecen y que contribuyen a la continuidad de la violencia en este país. Sin embargo, es posible que, dada la incapacidad fáctica del sistema penitenciario colombiano para restringir las actividades de los delincuentes más poderosos, si no existiera la posibilidad de sacar del país a personajes semejantes, su capacidad para expandir la corrupción y desestabilizar al Estado a través de la violencia sería aún mayor. A pesar de lo anterior, puede señalarse que la extradición ha sido un factor importante en la reducción de los niveles de violencia.

Es una posibilidad que no se puede soslayar, como tampoco puede serlo el hecho de que la extradición, con estos fines, constituya de suyo una cesión de soberanía que responde también a un reconocimiento tácito de la incapacidad del Estado para asegurar, con sus propias instituciones, el funcionamiento de sus normas y penas.

Es preciso señalar que la legitimidad de la extradición, como instrumento favorable para los intereses del Estado, y no como castigo discrecional sobre delincuentes caídos en desgracia, implica necesariamente la posibilidad de que tal medida también se aplique a actores que, amparados en una fachada política desde una u otra posición ideológica, han cometido los mismos delitos que los traficantes convencionales y sumido al país en una voráGINE de violencia, en especial aquellos que de acuerdo con la información pública disponible han

contado con amplias afinidades y apoyos desde el seno de las instituciones gubernamentales, como son los paramilitares. Por ello, el beneficio que se pueda extraer de la extradición, en términos del proceso de pacificación, cuenta todavía con varias interrogantes.

## La violencia en Italia

La formación tardía del Estado italiano, el carácter heterogéneo de su funcionamiento y presencia a lo largo de su territorio, la prolongación de condiciones semifeudales y su virtual imbricación con el acelerado desarrollo de una economía de mercado favorecieron que, históricamente, varias de las regiones del sur del país y en menor medida del centro, desarrollaran estructuras sociales dedicadas a la regulación privada de relaciones entre particulares que, en su momento, evolucionaron en organizaciones de carácter mafioso, como la *Cosa Nostra* en Sicilia, la *Camorra* en Nápoles, la *N'Drangheta* en Calabria y la *Sacra Corona Unitá* en Puglia.

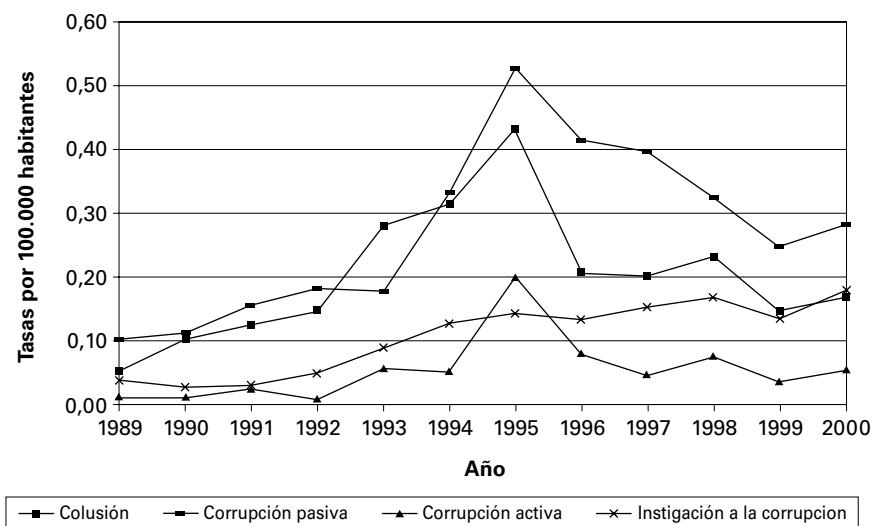
Con una distinta proclividad hacia la violencia, estas organizaciones han medrado a partir de la adopción de esquemas de extorsión sobre diversos actores sociales, delictivos o no, asentados en territorios sobre los cuales pretenden exclusividad; se trata de lo que los italianos entienden directamente ligado al control reticular o “calle por calle” en las zonas controladas por la criminalidad organizada, que caracteriza a la mafia. Es decir, el control del territorio como instrumento del elemento delictivo organizado. Básicamente a partir del ejercicio de la violencia selectiva, han logrado imponer sus intereses en dicho territorio y a partir de él controlan los negocios ilícitos en el mismo (drogas psicoactivas, contrabando, juego ilegal), así como actividades de carácter lícito (sindicatos, obra pública, intercambios comerciales).

Se ha documentado, por sentencia firme, las relaciones entre políticos de alto nivel en Roma y las regiones que han permitido que operaran generalmente con amplias expectativas de impunidad respecto a sus acciones ilegales. En cuanto a la violencia, puede subrayarse que fue utilizada violencia terrorista relacionada con la mafia, en diversos atentados desde 1984, en 1986 y en los atentados con bomba contra los magistrados Falcone y Borsellino. Esta violencia pudo haber sido influida por la violencia terrorista que distintas organizaciones de de-

recha e izquierda realizaron a lo largo de los años ochenta y noventa. El momento más grave de violencia en Italia representó una tasa de 3.5 homicidios por cada 100000 habitantes, esto es, 23 veces menos que el peor caso de Colombia, que fue de 80 por cada 100 habitantes en 1983. De conformidad con las afirmaciones del juez Giovanni Falcone, la violencia de la mafia que se extendió durante los años ochenta fue 1000 personas en 10 años, es decir, la intensidad de la violencia mexicana fue más de 20 veces mayor que la violencia de la mafia, ya que en el año 2004 en México hubo más de 2200 ejecuciones.

La reacción italiana contra este estado de cosas implicó una organización social muy fuerte, que produjo las campañas que guió el procurador de Palermo Giancarlo Caselli en el sur y un movimiento social amplísimo en el que participaron personajes como el alcalde de Palermo Leo Luca Orlando, la hermana del juez Paolo Borsellino, Rita y la hermana del juez Falcone, María. No puede olvidarse, tampoco, cómo la actuación de la Fiscalía de Milán realizó una campaña denominada “Manos Limpias”, que incrementó de manera considerable, entre 1994 y 1999, las sentencias por corrupción pública y privada. La siguiente grafica elaborada por Andrea de Incola de TRANSCRIME muestra la acción de la fiscalía en Italia en casos contra corrupción.

**Conflictos por delitos de corrupción**  
**Tasas por 100.000 habitantes (Italia 1989-2000)**





En ellas se ve la acción contra la corrupción a gran escala y no es posible no relacionarla con los niveles de reducción de la violencia vivida en ese país, que se comentan más adelante.

En términos de violencia, todo lo anterior se reflejó de manera inmediata e Italia pudo reducir en más de dos terceras partes sus índices de violencia, ya que el homicidio se redujo hasta sólo 1,2 por cada 100.000 habitantes en 2005. Puede afirmarse, en consecuencia, que la violencia mafiosa se encuentra controlada en Italia. No podemos negar que en ese país, en los últimos años del gobierno Berlusconi, la función de los jueces ha sido uno de los elementos políticos más discutidos y ha habido intentos por limitarla; sin embargo, la magistratura, con la policía y la iglesia, conjuntamente con la economía, siguen siendo los pilares fundamentales de las instituciones italianas.

El arsenal legal italiano contra la delincuencia organizada es uno de los más potentes del mundo, generado históricamente en una lógica que fue llamada la lógica de la emergencia, y que estaba vinculada a los recurrentes homicidios de personajes importantes que en el argot periodístico fueron llamados los “cadáveres excelentes”. Así, en la historia italiana, el homicidio del general Dalla Chiesa, produjo, la aprobación de la ley La Torre-Rognoni, que incluyó el delito de asociación para delinquir de tipo mafioso, regulada en el artículo 416 bis del Código Penal italiano, y conjuntamente con ella las leyes de decomiso de bienes de la mafia, que permitieron el aseguramiento y confiscación de miles de millones de dólares.

Otra parte del arsenal italiano contra la mafia se encuentra no en la parte de los delitos, sino en las medidas de seguridad que prevé el Código Penal, que en el caso de los asociados con la mafia se encuentran en la imposibilidad de contratación con el Estado de cualquier actividad de manera directa o indirecta. Es, sin embargo, importante subrayar que a partir de 1993 la estrategia no consistió tanto en aprobar nuevas leyes, sino en aplicar las ya existentes. Lo que llevó al procesamiento de los vínculos entre la mafia y la política.

Como se ve en el gráfico, Italia ha logrado superar sus problemas de violencia.

## La violencia en Irlanda

Este país representa un elemento importante de análisis en la medición de la violencia relativa a delincuencia organizada, fundamentalmente por su posible vinculación con la violencia terrorista. Éste es un país modelo en el aspecto económico, lo que le ha permitido en sólo 20 años tener una de las tasas de ingreso per cápita más alta de la Unión Europea (UE), llegando a 120% del ingreso medio, cuando durante muchos años estuvo muy por debajo de la media. El incremento de la actividad económica y la especialización de los mercados tuvieron cierto efecto en la concatenación del incremento delictivo en Irlanda. Así, pasó de 0,45 homicidios por cada 100000 habitantes en 1990 a 1,2 en 1996.

Los hechos relativos a la utilización de la violencia en Irlanda por parte de la delincuencia organizada son muy limitados respecto de los otros tres países comentados, y comprenden fundamentalmente hechos de intimidación a agentes de policía y de los sistemas de impuestos y de seguridad social, aunque en 1985 utilizaron explosivos para atentar contra un criminalista. Los atentados contra un policía en 1996 y el homicidio de la periodista Verónica Guerin, que investigaba en ese tiempo, representaron el momento más álgido de la violencia. Estos hechos fueron suficiente catalizador para desarrollar una política muy agresiva por parte del Estado, que implicó la utilización de técnicas de decomiso de activos a cargo de la oficina de bienes de los criminales, que utilizó técnicas civiles y financieras para aplicar los impuestos que no habían sido pagados por el enriquecimiento de los criminales. Comprendió también el establecimiento de una ley de productos del delito y otras leyes.

Aplicar las leyes a los criminales implicó el procesamiento de personajes políticos que fueron acusados de casos de corrupción, como el ministro de Justicia Ray Burke, así como el ministro y alcalde de Dublín Michael Keating, quien aceptó dinero proveniente de la delincuencia organizada. El combate de este flagelo y su reducción generó un decremento de la tasa de violencia hasta niveles de uno por cada 100000 habitantes en 2002. Sólo muy recientemente, en 2006, se generó un ligero aumento en los índices de violencia.

## La corrupción como factor de violencia delictiva en México

Vamos a presentar un índice de impunidad relativo a casos de alto impacto que se han dado en la región, que hemos elaborado como un mero indicador relativo de cómo es posible sostener que la impunidad en casos de corrupción de alto impacto esté relacionada con el incremento de la violencia en México particularmente, pero es posible que también lo esté con otros países de la región.

Casos de acusaciones criminales	EUA	MEX	Guatemala	Honduras	Costa Rica	Sal	Panamá	Nicaragua	Colombia
Casos contra Jefes de estado o Gobernadores o ex.	6 <sup>ii</sup>	0 <sup>iii</sup> 1 <sup>iv</sup>	2 <sup>v</sup>	vi	2 <sup>vii</sup>		1 <sup>viii</sup>	1 <sup>ix</sup>	2 <sup>x</sup>
Casos Contra Ministros		0	3 <sup>xi</sup>					5 <sup>xii</sup>	2 <sup>xiii</sup>
Casos contra legisladores federales o directores de descentralizados.	4 <sup>xiv</sup>	3 <sup>xv</sup>	1 <sup>xvi</sup>		1 <sup>xvii</sup>			3 <sup>xviii</sup>	xix
Casos Contra legisladores locales	16 <sup>xx</sup>								
Casos contra Generales		1 <sup>xxi</sup>	1 <sup>xxii</sup>					1 <sup>xxiii</sup>	
Casos Contra Law enf alto nivel	2 <sup>xxiv</sup>	xxv	3 <sup>xxvi</sup>					1 <sup>xxvii</sup>	xxviii
Casos contra policías y militares	1 <sup>xxix</sup>	xxx							
Casos contra Directores de Penales		3 <sup>xxxi</sup>							
Casos contra Financieros	18 <sup>xxxii</sup>	0	1 <sup>xxxiii</sup>					7 <sup>xxxiv</sup>	xxxv
Funcionarios municipales	6 <sup>xxxvi</sup>			1 <sup>xxxvii</sup>				5 <sup>xxxviii</sup>	9 <sup>xxxix</sup>
Casos de lavado de Dinero									xi
Delitos electorales	4 <sup>li</sup>	0	1 <sup>lii</sup>						2 <sup>liii</sup>
Casos de funcionarios de otros países.	3 <sup>liiv</sup>	0						1 <sup>liv</sup>	
Casos importantes contra funcionarios	4 <sup>livi</sup>		1 <sup>livii</sup>						4 <sup>liviii</sup>

Como se puede ver en los últimos siete años desde el año 2000 a la fecha, los países han intentado realizar casos contra la corrupción a alto nivel. Todos, excepto México, presentan un escenario en el que la lucha contra la corrupción ha sido desarrollada con altas y bajas, naturalmente, pero sin duda, de una manera positiva. ¿Tiene relación la falta de acción de los últimos cinco años del gobierno de Vicente Fox en México con el incremento de violencia en el país? Creemos que sí.

Es decir, el incremento a la violencia en México no es gratuito, obedece fundamentalmente a la reducción de elementos de gobernabilidad por el incremento de la impunidad y al establecimiento de un clima de confrontación política que es mensurable.

Los resultados de la acción gubernamental en materia de combate a la corrupción del sector público de alto nivel, durante el periodo 2000-2006 fueron evidentemente pobres. Diversas opiniones han señalado que la decisión de nulificar a la acción del estado en cuanto a la persecución penal se tomó como fruto de un pacto político, en el que se acordó no perseguir al *Pemexgate*, que era un proceso a la financiación ilegal de campaña del PRI, a cambio de no continuar la investigación penal sobre el financiamiento ilegal de la campaña política del 2000, a cargo de los denominados *Amigos de Fox*, en el caso de las desviaciones de la Lotería Nacional al fideicomiso *Transforma México*, así como las diversas irregularidades atribuidas a la parentela política del entonces presidente de la República. Los comentarios respecto a los *Amigos de Fox* no constituyen opiniones ni juicios de valor, sino que están literalmente declarados en sentencia firme del Tribunal Electoral, que señaló que se había constatado que Fox había llegado al poder mediante el rompimiento de reglas electorales que implicaron que, en su campaña política del año 2000, hubieron aportaciones no reportadas y se superaron los límites sancionados respecto a aportaciones individuales, así como donativos ilegales de empresas e ingreso de recursos ilícitos de origen extranjero. Se estableció además que hubo también recursos ilegales provenientes del Senado de la República, recursos ilícitos de origen no identificado, que habían pasado por las cuentas bancarias; violación a los topes de campañas presidenciales; y, lo más grave, la conformación de un esquema de financiamiento paralelo al previsto por la ley, por lo que el IFE penalizó al Partido Acción Nacional con una multa de 360 millones, monto que

posteriormente el TEPJF incluso incrementó.<sup>20</sup> A pesar de lo anterior, nadie fue sancionado por estos ilícitos, y la revisión de todos los informes de labores de la Fiscalía especializada en la atención en delitos electorales muestra claramente que la mayoría de su trabajo consistió, a pesar de existir denuncias por desvío de recursos, en trabajo contra inmigrantes que usaron documentación falsa para identificarse.<sup>21</sup>

De cualquier manera, la aplicación discrecional de la ley pudo apreciarse notablemente en diversos momentos del sexenio. En la tabla puede verse un solo intento de empleo de la ley con criterios políticos. Así puede entenderse el fallido proyecto, reconocido posteriormente por el propio ex presidente Fox, de enjuiciar sin pruebas, en un caso que no pasa ningún estándar internacional, a un opositor político, hecho que evidencia las propias condiciones críticas de funcionamiento real de la democracia mexicana. Aún el propio presidente del PAN reconoció que el intento de enjuiciar penalmente a López Obrador había sido un error político del presidente Fox.

Adicionalmente, otro ejemplo de la aplicación discrecional de la ley y que muestra los exiguos resultados en materia de combate a la corrupción, se dio en un caso análogo, el único que reporta la Procuraduría General de la República en sus boletines contra un legislador o ex legislador, salvo el caso del *Pemexgate*, en el que acusó por resistencia de particulares.<sup>22</sup>

En el mismo sentido, los delitos financieros no fueron procesados durante esa misma administración del Poder Ejecutivo. El análisis de los boletines de prensa emitidos por la Procuraduría General de la República evidencia que, a parte de los casos de acusaciones de funcionarios bancarios o fraudes contra bancos, el delito más grave por el que se consignó a un particular fue por fraude fiscal de menos de 2 millones de dólares. En comparación, en Estados Unidos, diversos

---

20 Sentencia SUP-RAP-098/2003 y acumulados, dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 20 de mayo de 2004.

21 Ver. <http://www.pgr.gob.mx/fepade/> Solo el informe de 2004 muestra un caso de un solo caso de consignación por financiamiento ilegal de campaña política. Ver capítulo 4 intitulado Política Criminal. Pág. 79.

22 Textualmente, el boletín de la PGR señala: "Detienen en Chihuahua al ex diputado Luis Pavel Aguilar Reynal del PRD por probable responsabilidad en la comisión del delito de Resistencia de particulares. Fue internado en el penal de San Guillermo, municipio de Aquiles Serdán, en dicha entidad."

empresarios y empresas, como se demuestra en la tabla, fueron sancionados o acordaron pagar multas de hasta mil millones de dólares. Esto sucedió incluso con financiadores de la campaña política del presidente Bush, como fue el caso del director general de la empresa *Enron*.

En este mismo sentido, Edgardo Buscaglia ha documentado que la acción del gobierno mexicano en materia de combate al lavado de dinero ha sido también muy pobre en los últimos años.<sup>23</sup>

Hechos como los revisados permiten afirmar que el cambio fundamental en México, al igual que en varios países latinoamericanos, no es un cambio de leyes, sino que resulta imprescindible la generación de un acuerdo político para aplicar el sistema legal ya existente. Por eso no hay posibilidad alguna de lograr la reversión de la violencia sino a través de un nuevo pacto político que hoy en México, esta roto.

## CONCLUSIÓN

Cuando en 1989 Marcos Kaplan Efron publicó en México *Aspectos Socio Políticos del narcotráfico*<sup>24</sup>, diversos sectores de opinión académica y política acogieron con escepticismo que México pudiera acercarse a un escenario de erosión institucional agravado. Se decía que las instituciones derivadas del proceso revolucionario y del partido único eran sólidas.

Casi veinte años después, las condiciones estructurales de ese país han sufrido cambios de fondo que se han traducido en condiciones favorables para el crecimiento exponencial de la delincuencia organizada y para su transformación cualitativa, que se han traducido a su vez en la irrupción de una violencia sin precedentes. No puede hablarse objetivamente de la “colombianización” de México, pero no puede omitirse tampoco el hecho que, en una sociedad globalizada, los precedentes históricos ofrecen indistintamente elementos de

---

23 Ver Buscaglia, Edgardo, “La capacidad de México en su combate a la financiación del terrorismo”, en *Terrorismo y delincuencia organizada. Un enfoque de derecho y economía*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

24 INACIPE, 1989.

aprendizaje, que pueden ser utilizados tanto por los gobiernos como por los delincuentes.

Es preciso atender a la expansión de fenómenos delictivos y de violencia en condiciones donde la interacción entre actores ubicados en distintas naciones es una condición inexorable en las condiciones de funcionamiento de las sociedades contemporáneas. Los narcotraficantes colombianos no exportaron solamente drogas sino que generaron un esquema de actuación delictiva que afecta de diversa manera a varios países de la región, como Venezuela, Brasil y Perú.

No puede soslayarse la posibilidad de que en Centroamérica la violencia local ya existente pueda agravarse, ahora por su interrelación con las estructuras delictivas mexicanas, en un caso parecido al pronóstico elaborado por Kaplan. El reciente homicidio ocurrido en febrero de 2007 de tres diputados salvadoreños en Guatemala, el posterior arresto de policías de la unidad policial contra la delincuencia organizada guatemalteca y la ejecución de estos en la propia cárcel de máxima seguridad, en condiciones no aclaradas, es un caso que muestra claramente que la interconexión de fenómenos delictivos trasciende fronteras.

Las “maras” centroamericanas, si bien no pueden considerarse desde una perspectiva de análisis sociopolítico como delincuencia organizada equiparable a las organizaciones del tráfico de drogas, representan también un recordatorio de que la globalización de la economía y las instituciones de la región también se da en los aspectos criminales: originados como grupos de poder en las cárceles norteamericanas, se han expandido en las calles de diversos países del hemisferio y tienen cada vez más presencia en el sur de México. Se puede apreciar así que las fronteras representan una división política pero no una contención de fenómenos sociales.

La interacción entre la delincuencia organizada y el régimen democrático es compleja. La corrupción, obstrucción a la justicia y debilidad del Estado conforman una matriz de factores altamente favorables para el arraigo de la delincuencia organizada y para el incremento agudo de la violencia que se asocia a la misma. Estos factores facilitan la operación e impunidad de las organizaciones criminales y deterioran necesariamente la calidad de la democracia. La tesis básica en la que se inspira la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, es que esta estructura de

protección debe ser rota para que disminuya la delincuencia organizada y la violencia.

Para ello, resulta fundamental fortalecer aspectos básicos de la existencia y funcionamiento del Estado, como son su capacidad para monopolizar la violencia legítima, para aplicar soberanamente —tanto como lo permite la realidad global— su propio marco normativo y para operar las decisiones públicas mediante instituciones sólidas, confiables y funcionales. Solamente así es posible abatir el fenómeno de la delincuencia organizada y la violencia, que aqueja actualmente a México y otros países de América Latina, hecho que constituye un paso imprescindible para el funcionamiento democrático de sus respectivas sociedades



# MAYOR PRESENCIA DEL CRIMEN ORGANIZADO: CONSECUENCIA DE LAS CRISIS DE GOBERNABILIDAD Y EL DÉBIL IMPERIO DE LA LEY<sup>1</sup>

*Francisco Rojas Aravena*

La presencia de la delincuencia organizada se manifiesta con gran fuerza en América Latina. El presidente de México ha colocado la lucha contra este flagelo como una de sus mayores prioridades; mientras que el presidente de Brasil ha desplegado tropas federales para combatir la violencia del crimen organizado en Río de Janeiro. En Colombia se descubren sumas millonarias en allanamientos a casas de narcotraficantes. En Costa Rica cada día se detiene a pesqueros cargados de toneladas de droga. En las cárceles de la región aumenta el hacinamiento y la violencia. El Salvador aprobó una nueva ley antimaras. En definitiva, el Estado está luchando, en medio de grandes dificultades, por incrementar el imperio de la ley y el Estado de derecho.

En el contexto latinoamericano, diversos estudios y análisis indican que se está en presencia de fuertes crisis del Estado. Así se señalaron en el Primer Informe del Secretario General de FLACSO, ([www.flacso.org](http://www.flacso.org)) y el informe del PNUD, Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas, 2004 ([www.pnud.org](http://www.pnud.org) y [www.alfaquara.com](http://www.alfaquara.com)).

Parte importante de esas crisis se expresa en problemas de gobernabilidad en las distintas subregiones. En lo fundamental, evidencian una creciente debilidad estatal en los diversos países donde se manifiesta una pérdida del monopolio de la fuerza como elemento característico y esencial de la estabilidad. Si miramos las muertes por armas

---

<sup>1</sup> Este artículo fue publicado en la revista *Foreign Affairs* en Español, "América Latina: Crimen sin castigo", Vol. 7, N° 2-2007, pp. 22-35.

pequeñas en las regiones latinoamericana y caribeña encontramos que ocupan el lugar más alto en la clasificación mundial. El tráfico de armas livianas se ubica en un lugar destacado en las transacciones ilegales ligadas al crimen organizado, generando situaciones de violencia de alta intensidad en Sao Paulo y Río de Janeiro, en Brasil, y en Acapulco, Tijuana y Michoacán, en México; también, en El Salvador y Guatemala, además de las situaciones de violencia en las principales ciudades de Colombia. De ahí la urgente necesidad de asumir una responsabilidad conjunta de los países de la región y promover políticas que reafirmen la estabilidad y la democracia, así como el imperio de la ley y el estado de derecho.

La crisis del Estado se expresa fundamentalmente en tres aspectos: un estado de derecho débil por la falta de imperio de la ley; incapacidad del Estado de asegurar los bienes públicos básicos para el conjunto de la población, y una importante erosión de sus sistemas políticos, en especial en las democracias jóvenes. La debilidad institucional de las democracias refuerza cada uno de los elementos referidos y posibilita una mayor erosión del Estado por parte del crimen. Los datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre los costos que significan la crisis estatal y el impacto de la intromisión del crimen organizado en los estados debilitados son extensos. El costo de la violencia generado por la delincuencia organizada se ha estimado en 168.000 millones de dólares, lo que representa 15% del producto bruto latinoamericano. Dicho costo, cuando se aplica a países específicos como en el caso de El Salvador o de Colombia, representa alrededor de 25% del producto bruto. Este impacto en el PIB se manifiesta en las muertes y los heridos, así como en la destrucción de la infraestructura y las dificultades para operar y desarrollar actividades comerciales; en especial, el comercio internacional. Esta situación genera un marco de inseguridad que se expresa particularmente en el área centroamericana, donde maquilas instaladas en países vulnerables salieron rápidamente por temor a la acción del crimen organizado. El Fondo Monetario Internacional, por su lado, estima que alrededor del 8% de la economía mundial corresponde a dinero vinculado al tráfico de drogas, a la evasión de impuestos. Esto muestra la magnitud de los negocios ilegales en el mundo, donde las mayores rentabilidades se manifiestan en el tráfico de drogas y de armas y, lamentablemente, en el tráfico de seres humanos.

La percepción de los latinoamericanos del grado de cumplimiento de las leyes es baja según Latinobarómetro ([www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)). Veintidós por ciento de los entrevistados señala que el Estado no logra que se cumpla ninguna ley. Las mejores percepciones se producen en Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay, donde, se logra el cumplimiento de poco más de 50%; mientras las percepciones bajas sobre el imperio de la ley se encuentran en Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay y Perú.

Es importante destacar que, si las leyes no se cumplen para todos, se generan situaciones de impunidad; si no se logra que la ley sea aplicable a todos los habitantes, se pierde la igualdad ante la ley y, con ello, se pone en entredicho unos principios básicos de los sistemas democráticos.

Cuando los delitos quedan impunes, la confianza ciudadana se erosiona tanto sobre el sistema político y sus partidos como sobre la institucionalidad democrática. La restitución de la confianza aparece como una compleja tarea que es necesario abordar con urgencia para mejorar las capacidades de gobernabilidad democrática en la región.

## EL CRIMEN ORGANIZADO ES ESENCIALMENTE TRANSNACIONAL

Un primer debate se produce en la discusión teórica en torno a la definición de crimen o delito organizado. ¿Cómo se define crimen o delito, y si éste es organizado? Tal discusión, principalmente jurídica, alude a la existencia de un tipo de delincuencia que se diferencia de lo que se denomina “delincuencia común” debido a los procesos de evolución o perfeccionamiento que caracterizan este antiguo fenómeno, rejuvenecido con el advenimiento de la sociedad de la información. Varios elementos señalan esta diferencia:

- a) rebasa los controles gubernamentales;
- b) establece líneas especiales de operaciones basadas en un sistema complejo de tipo empresarial, bien estructurado, para la comisión de hechos delictivos;
- c) persigue por medio de determinadas acciones violentas la búsqueda y obtención de poder económico y social, no tanto político;

- d) la delincuencia está delante de lo que caracteriza a la delincuencia común tradicional y convencional, y
- e) además, se puede señalar que el delito organizado posee una marcada dimensión transnacional y una alta capacidad de adaptación al nuevo contexto, así como una fuerte especialización en los ámbitos específicos, como lo son el tráfico ilegal de estupefacientes, armas, personas, así como el blanqueo de dinero asociado con los delitos anteriores.

La transnacionalización del crimen ha aumentado los problemas que de él se derivan. El crimen organizado cruza las fronteras y sus acciones se relacionan con los distintos tipos de amenazas de carácter global. Para poder enfrentar esta nueva forma de criminalidad es necesario contar con una perspectiva y una visión transnacional; ella significa coordinar políticas globales y locales, convirtiéndose esto en uno de los principales retos que encaran los estados, las sociedades y todos los actores que buscan enfrentar este flagelo.

El crimen organizado tiene un objetivo esencialmente económico; sin embargo, para poder recibir esos recursos emplea la extorsión y la violencia como instrumentos fundamentales. Esta característica es la que representa el mayor peligro para las sociedades latinoamericanas y caribeñas. El crimen organizado pone una fuerte coherencia interna, altos grados de especialización y sofisticación. No es ideológico, no busca el poder político como tal; lo que busca es la influencia y la capacidad de decisión sobre los agentes del Estado, con independencia de su ideología. Es una empresa ilegal, aunque por lo común penetra empresas legítimas.

El crimen organizado produce diferentes tipos de daños: sobre los individuos, las comunidades, los negocios, las instituciones y sobre el Estado. *Sobre los individuos*, el tráfico de seres humanos lo demuestra de manera irrefutable. En otra área puede destacarse el deterioro en materia de salud pública, expresado a través de enfermedades que se expanden como resultado de la acción del crimen organizado, que encuentra un potente precursor en el uso de drogas intravenosas, como la heroína y, en un porcentaje menor, el VIH-sida.

El crimen organizado tiene un alto impacto *sobre los negocios*. Algunos de ellos son la piratería, el fraude y el impacto de ambos en la

competencia y el comercio, por lo que es muy difícil para un negocio legítimo estar en posibilidades de competir con precios que aparecen como “subsidiados”, o bien que no tienen que ver con la realidad de la producción.

Para *las instituciones y el Estado*, el daño y los costos son cada vez mayores por los altos porcentajes del PIB que debe destinar el Estado, o que pierde frente al crimen organizado, ya sea para mitigar sus efectos o para recuperar personas a través del sistema de salud, o tomar control de áreas en las que operan los señores de la droga. La intimidación que sufren las distintas instituciones y el grado de corrupción que las corroe de manera importante expresan otros costos y otras formas de daño. En esto se afecta de manera importante a la democracia, porque le produce un desprestigio sustantivo; se reduce el apoyo de la ciudadanía; se deslegitiman los procesos; limita la participación política, y se incrementa la impunidad de los actores involucrados en la corrupción.

Nuevas perspectivas surgen cuando se mira el tema desde *las comunidades*. En los últimos años, en particular en países como Australia, nuevas definiciones señalan que es necesario mirar el tema desde la representación de las víctimas, vale decir, de las comunidades. Esta perspectiva, sin embargo, también indica que es necesario mirar otra cara de este fenómeno: como las comunidades muchas veces se ven coaccionadas por la acción de la policía que exige comportamientos comunitarios frente al crimen organizado y que la comunidad tiene miedo de hacer. La comunidad puede verse, en definitiva, coaccionada por ambas partes, lo que lleva a plantear el problema desde la percepción de las víctimas.

Para desarrollar una acción efectiva en este campo, es necesaria una mirada sistémica, multifactorial y que recoja las visiones de una pluralidad de actores para, sobre esas bases, desarrollar confianza como uno de los activos más importantes. Esto sólo será posible si se desarrollan miradas y percepciones integrales sobre el fenómeno, que a la vez puedan manifestarse en acciones locales, circunscritas y específicas, las cuales puedan ser evaluadas y revisadas para alcanzar los resultados propuestos. La cooperación internacional es esencial para enfrentar el fenómeno.

## LA DEMOCRACIA Y EL CRIMEN ORGANIZADO

El financiamiento de la política constituye un tema de primera importancia en todos los sistemas políticos, con mayor razón en los sistemas democráticos. Si miramos la última década en las regiones latinoamericana y caribeña, encontramos que se ha producido un fuerte cuestionamiento desde la sociedad hacia su dirigencia política por falta de probidad. Varios jefes de Estado han sido destituidos a consecuencia de la corrupción. Muchos otros están enjuiciados y han pasado por las cárceles por verse vinculados a delitos de corrupción. En la gran mayoría de los casos, corresponde a actos de corrupción sistémica dirigidos desde la cúpula del Estado, apropiándose de éste para obtener grandes beneficios de manera ilícita extraídos al conjunto de la población.

La política y su relación con el dinero inciden en la calidad de la democracia. El financiamiento de los partidos políticos, en especial durante las campañas electorales, se transforma en un punto crucial sobre el cual puede incidir el crimen organizado, generando graves daños a la democracia. En la actualidad es posible afirmar que de una u otra manera, con variaciones en su intensidad, este tipo de criminalidad ha penetrado una parte significativa de nuestros sistemas políticos, o ha buscado entresijos durante las campañas electorales para introducir dinero y lograr influencia. De ahí la importancia de mejorar y perfeccionar la transparencia y los controles en esta materia, pues la falta de regulaciones termina erosionando gravemente los sistemas políticos.

## CORRUPCIÓN Y CRIMEN ORGANIZADO

Ésta afecta de manera directa a las instituciones democráticas, así como la salud económica de los países latinoamericanos y caribeños. En los estados y sociedades de la región existen diversos grados de corrupción. Cuando ésta es sistémica afecta al conjunto del Estado y se transforma en un mecanismo rutinario de “cómo se hacen las cosas” desde las más altas esferas. La corrupción afecta tanto al sector público como al privado. Y ella es factor primordial de la erosión del

imperio de la ley y de un tratamiento discriminatorio entre el conjunto de los ciudadanos.

La debilidad de las instituciones democráticas y los problemas de gobernabilidad se vinculan con las cifras de Transparencia Internacional. En su escala, tres países se ubican en la parte más alta de la corrupción: Bolivia, Haití y Paraguay. Y tres países se ubican en la parte superior; es decir, los países menos corruptos de la región, pero que aún tienen una larga tarea por desarrollar: Costa Rica con una ponderación de 4,9; Uruguay, con 6,2, y Chile con la más alta ponderación, 7,4. La lucha en contra de la corrupción es una tarea permanente.

En general, podemos afirmar que tiende a aparecer una situación en la que los países más pobres y con mayores niveles de desigualdad son más vulnerables a la corrupción y, por lo tanto, a la erosión de su precaria institucionalidad.

Muchas de las medidas anticorrupción no han dado los resultados esperados. Frente a la corrupción son pocos los ejemplos de éxito, por lo que se requiere una dura tarea para cambiar patrones culturales y procesos de formación. La lucha contra la corrupción adquiere cada vez más importancia política, lo que se expresa en el sistema global de los señalamientos de la ONU, como en la Convención de Naciones Unidas en contra de la corrupción, suscrita en 2003, en México. También, en el ámbito hemisférico, los estados miembros de la Organización de los Estados Americanos suscribieron la Convención Interamericana en contra de la Corrupción.

Los estudios académicos han demostrado las grandes dificultades de la lucha contra este flagelo. En la mayoría de los casos es esencial desarrollar medidas que tengan un fuerte consenso y legitimidad para afianzar estrategias de largo plazo y que puedan ser capaces de reafirmar la voluntad política del conjunto de los actores. En este campo, el papel de la sociedad civil es particularmente importante, y su labor de fiscalización y de auditoría se expresa cada vez con más fuerza en los distintos países donde la participación ciudadana y el control de la gestión institucional-gubernamental se han formalizado en leyes e instrumentos jurídicos que la definen. Las organizaciones financieras internacionales prestan cada vez más atención a la transparencia y a la capacidad de los ciudadanos organizados para efectuar una fiscalización institucionalizada y sistemática.

## EL CRIMEN ORGANIZADO Y EL TRÁFICO DE ARMAS

América Latina es una región que se concibe estratégica para el control del tráfico de armas y otras formas de crimen organizado, específicamente por su historia reciente de conflictos armados, por ser zona de tránsito de diversos tipos de contrabando, por sus altos niveles de desigualdad social y por poseer una institucionalidad débil que plantea incertidumbre en torno al cumplimiento de la ley y la realización de procesos judiciales transparentes y oportunos. En este contexto, el tema de la proliferación y el uso ilegal de las armas pequeñas y livianas impera en toda la discusión sobre seguridad hemisférica y estabilidad de las democracias latinoamericanas, principalmente por las redes de condescendencia que se tejen alrededor de su comercio, el impacto en la población y la respuesta cuasi-militar adoptada por algunos gobiernos de la región para aplacar esporádicos o estructurados focos de eventual desestabilización de los sistemas vía violencia armada. Los políticos para enfrentar este problema requieren la homologación de las legislaciones, la estandarización de indicadores y metodologías, la actualización coordinada de datos, la identificación de las contrapartes encargadas del control de armas y la puesta en práctica de una campaña de concientización y transparencia que facilite la comprensión y sensibilización del tema, tanto entre decisores políticos y empresarios como en la misma ciudadanía ([www.hemisferio.org](http://www.hemisferio.org) / [www.flacso.org](http://www.flacso.org)).

## EL TRÁFICO INTERNACIONAL DE PERSONAS

Mientras el fenómeno migratorio, principalmente desde algunos países de América Latina hacia Estados Unidos, no sea abordado desde una perspectiva integral, con soluciones razonables para todas las partes y desde sus múltiples facetas y dimensiones, el crimen organizado seguirá teniendo un peso considerable en uno de los fenómenos más relevantes de la región. No hay duda de que el fortalecimiento de las medidas de seguridad para impedir la migración indocumentada por las rutas tradicionales generara un mercado adicional para actividades delictivas organizadas. Este tipo de criminalidad ha adquirido, gradualmente, dimensiones transnacionales al conectar sus actividades



en regiones fronterizas, extendiéndose a lo largo del mundo, y tener una fuerte vinculación con el fenómeno migratorio.

Los acontecimientos recientes en torno a las propuestas de modificación legislativa sobre el tema migratorio en Estados Unidos tienen un impacto en nuestra región toda vez que el tema es complejo y no existen soluciones fáciles, pues se producen efectos directos e indirectos para nuestras sociedades en lo político, social, económico y cultural. Los fenómenos migratorios continúan siendo un factor de primer orden en la política hemisférica, pues en Estados Unidos viven hoy casi 12 millones de indocumentados. Los inmigrantes no sólo contribuyen con su fuerza de trabajo a la economía estadounidense; también lo hacen impulsando el consumo y aportan al seguro social. Además, el impacto económico de estos inmigrantes también se hace sentir en América Latina y el Caribe, donde los países buscan como maximizar el uso de las remesas.

El tráfico de personas es una importante violación a los derechos humanos. Enfrentarlo demanda políticas claras. No obstante lo anterior, esto es distinto a generar políticas migratorias con fuerte peso represivo, que pudiese confundirse con un control ligado a experiencias históricas traumáticas como la aplicación de doctrinas de seguridad nacional, ahora anunciadas en este campo. La criminalización del inmigrante indocumentado y la militarización de las estrategias para regular sus flujos constituyen un enorme desafío humanitario para la comunidad internacional. Dos procesos asociados a las migraciones deberían constituirse en graves preocupaciones para los gobiernos y las sociedades: el tráfico y la trata de personas.

## POLÍTICAS DE DEPORTACIONES Y CRIMEN ORGANIZADO

La política sobre deportaciones que desarrolla la administración estadounidense requiere, por parte de los países de la región, abrir espacios de diálogo y discusión. No es posible que las personas que llegaron a Estados Unidos muy jóvenes, cuando son profesionales del crimen, sean deportadas a sus países de origen, donde no existen condiciones para detenerlas y, la mayoría de las veces, no se recibe la información adecuada sobre sus antecedentes. Un diálogo con la administración estadounidense debería abarcar tanto los aspectos prácticos para me-

jorar la comunicación en estos casos como el propio cuestionamiento de la política. Considerando que esta afecta de manera primordial al conjunto de los países de la Cuenca del Caribe, es posible elaborar el tema a partir de iniciativas de carácter multilateral.

## CRECIMIENTO ECONÓMICO, CRIMEN ORGANIZADO Y LAVADO DE DINERO

La liberalización económica, junto con el desarrollo del transporte, ha facilitado el intercambio ilegal de bienes, de igual forma que propicia el intercambio de bienes legales. Las nuevas técnicas de transporte que tienen como núcleo a los contenedores, dificulta las medidas de control. De manera paralela, la liberalización financiera, las reformas económicas y el desarrollo de paraísos fiscales han facilitado el movimiento del dinero y, con ello, se blanquean dineros ilícitos con mayor facilidad. Algunos procesos de privatizaciones llevados a cabo en América Latina no tuvieron la transparencia adecuada, por lo que dineros ilegales se insertaran en circuitos legales. Por otro lado, sin embargo, se argumenta que la apertura económica, las reformas estructurales en este sector, conjuntamente con la pérdida de monopolios en áreas del poder y de regulación, facilitan la fiscalización, dificultan la extorsión y el soborno y permiten una mayor transparencia.

En este campo es difícil distinguir entre la corrupción sistémica de gran envergadura y el accionar del crimen organizado, en particular el referido al lavado de dinero. Los efectos negativos se expresan en diversos campos, donde la falta de transparencia y la corrupción dificultan la inversión, afectan el derecho de propiedad, distorsionan la competencia, erosionan las instituciones y diluyen los incentivos legítimos para el desarrollo económico.

## LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL CRIMEN ORGANIZADO

Los medios de comunicación son esenciales y poseen una labor de difusión investigativa y de denuncia; sin embargo, deben evitar crear alarmas innecesarias.

Entonces, una cuestión de la mayor relevancia es cómo generar información adecuada sin contribuir a abrir espacios para que se in-

timide a la población como consecuencia de la alarma y el terror que genera este fenómeno, en general ligado a la violencia.

## LA CIBERSEGURIDAD Y EL CRIMEN ORGANIZADO

El proceso de globalización ha incrementado la dependencia del uso de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones. En forma asociada, han aparecido nuevas vulnerabilidades y riesgos, donde, entre las siete amenazas prioritarias definidas por los Estados de las Américas aparecen “los ataques a la seguridad cibernética”. La Unión Internacional para las Telecomunicaciones (UIT) ha destacado que la ciberseguridad y el ciberdelito constituyen grandes problemas, que involucran millones de transacciones y miles de millones de dólares. Los delitos en este campo afectan la privacidad, amenazan la estabilidad de las comunicaciones globales y causan pérdidas muy importantes a los consumidores y empresas ligados al comercio electrónico.

## CRIMEN ORGANIZADO Y TRÁFICO ILEGAL DE ESPECIES NATURALES

El tráfico ilegal de especies animales y vegetales es muy atractivo para el crimen organizado. Entre otras razones, esto se explica por el excelente mercado que representa.

La situación en este ámbito es tan grave que los científicos calculan que, de continuar sin controlarse, la acción de bandas criminales organizadas que trafican con especies naturales podría contribuir decisivamente a su exterminio. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) estima que hasta 2,5% de todas las especies del bosque tropical húmedo podrían desaparecer hacia el 2020.

## LA INSTITUCIONALIDAD Y CRIMEN ORGANIZADO

En el contexto de una débil cooperación interinstitucional, la impunidad es el mayor peligro. La ONU ha señalado tres fallas esenciales: cooperación insuficiente entre los estados; se detecta falta de coordinación entre los organismos internacionales, y la respuesta de esto es

fragmentada y descentralizada. A lo anterior se debe añadir el incumplimiento de los estados en la ratificación de los tratados internacionales y en la elaboración de leyes nacionales que den efectividad a los tratados globales.

#### LOS CUATRO RETOS DE AMÉRICA LATINA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

Primero, un desafío intelectual. Se necesitan análisis amplios y sistémicos que posibiliten avanzar en un camino que busca respuestas en este ámbito.

Segundo, es preciso comprender que las decisiones nacionales encaran impactos que van más allá de las fronteras. La lucha contra la criminalidad organizada internacional conlleva corresponsabilidades globales. En este sentido, la política de deportaciones de Estados Unidos ha sido crucial para desarrollar el crimen organizado en el Caribe y en América Central.

Tercero, como un desafío permanente se requiere medir el impacto de la globalización en las diferentes esferas, entre ellas: cómo ha afectado las funciones del Estado-nación. En muchos casos, el Estado, en su acomodamiento y ajuste ante la irrupción de nuevos actores, ha terminado compartiendo su poder y autoridad con entidades y actores transnacionales no estatales. Sin embargo, se produce un debilitamiento de la soberanía estatal, en términos de su reducida capacidad de hacer frente a las fuerzas de la economía global, de las nuevas formas de interacción global y de los nuevos actores internacionales. En general, la regulación y la capacidad de control del Estado se ven disminuidas en muchas sociedades o países, con lo que surgen nuevas actividades y manifestaciones económicas y sociales que tratan de penetrar y limitar el accionar estatal, con lo cual se debilita el imperio de la ley y se produce un derrame de inestabilidad.

Cuarto, solo la cooperación internacional permite respuestas positivas y efectivas. En este sentido, promover y desarrollar más multilateralismo y más institucionalidad regional y global es crucial para enfrentar el crimen transnacional. La construcción de regímenes internacionales y el establecimiento de tratados y normativas que permitan limitar su accionar y generar políticas que busquen su erradica-

ción se constituye en una herramienta esencial. Ésta es un área en la cual la cooperación interestatal posee un amplio espacio para avanzar, y donde los procesos de concertación política en América Latina tienen grandes desafíos en esta materia.

En síntesis, el control y la limitación del crimen organizado transnacional demanda políticas de Estado en los diferentes países; mayores niveles de coordinación interestatal; el desarrollo de una institucionalidad nacional y supranacional coordinadas, y más participación de la sociedad civil para superar los déficit que hoy se perciben en la gobernabilidad democrática y para reforzar el imperio de la ley y el Estado de Derecho.

# GLOBALIZACIÓN Y CRIMEN ORGANIZADO EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

*Bruce Michael Bagley*

El crimen organizado<sup>1</sup> prospera de la mejor manera en contextos proveídos por estados débiles.<sup>2</sup> La continua debilidad institucional de la mayoría de los estados en América Latina y el Caribe, junto a la

- 
- 1 La Oficina Federal de Investigaciones (FBI) define crimen organizado como “un conjunto de individuos o grupos que se asocian de manera estructurada y disciplinada con el fin de obtener ganancias o beneficios monetarios y comerciales —en todo o parte— por medios ilícitos”. Al tiempo que se protegen sus actividades a través de un esquema de soborno y corrupción. Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS), *La delincuencia organizada rusa*. Washington D.C.: CSIS, 1997, pp. 23-24. Delito Transnacional se define como crímenes o delitos cuya creación, prevención, y/o efectos directos o indirectos implican a más de un país. Gerhard OW Mueller, “La delincuencia transnacional: Definiciones y conceptos”, *La delincuencia organizada transnacional*, Vol. 4, 3 y 4 (Otoño/Invierno 1998), p.14.
  - 2 El término Estado “débil”, tal como se utiliza aquí no se refiere al tipo de régimen —por ejemplo, autoritarios o democráticos— o a la forma de gobierno —por ejemplo, unitario o federalista— ni a los acuerdos institucionales -por ejemplo, sistemas políticos presidenciales o parlamentarios. Más bien, se refiere a la capacidad institucional del Estado, cualquiera que sea su forma, de penetrar en la sociedad, extraer de ella recursos y regular los conflictos dentro de ella. En concreto, el término se refiere a la capacidad de las autoridades estatales para gobernar legítimamente, para hacer cumplir la ley sistemáticamente, y administrar justicia de manera efectiva en todo el territorio nacional. Entendido de esta manera, América Latina no ha producido fuertes estados. Ni siquiera el Estado mexicano durante los 71 años de partido único y la dominación de inclusión bajo el autoritarismo del PRI, ni el Imperio ni el Estado brasileño durante la década de régimen militar, más burocrático, y el autoritarismo se pueden clasificar como Estados fuertes, de acuerdo a esta definición. Por supuesto, la débil / fuerte dicotomía abarca un continuo subyacente o abanico de posibilidades. Algunos estados de América Latina y el Caribe son claramente más débiles que otros. Por

existencia de un negocio de droga clandestino altamente lucrativo en el Hemisferio Occidental, transformaron a los países de ese rincón del sistema mundial, además de propensos al crimen organizado autóctono, en puntos atractivos para empresas criminales transnacionales. De hecho, la práctica sospechosa de un número de estados en la región de vender ciudadanía, proveyó literalmente una invitación abierta a los grupos criminales extranjeros para establecerse en el hemisferio. Como nota Tom Farer, cuando los estados son débiles, pero actúan como si fueran fuertes "... suprimen leyes y regulaciones que aparentan regular, impedir y gravar la actividad privada..." sin la intención o capacidad de reforzar la ley; crean inevitablemente espacios o nichos entre la realidad y la legalidad que pueden ser y son explotados con frecuencia por el crimen organizado en una implicación desafortunada de globalización.<sup>3</sup>

A grandes rasgos, la globalización se refiere a la "disminución" de distancia en una escala global a través del surgimiento y aumento de "redes conectoras" ya sean económicas, tecnológicas, sociales, políticas o ambientales.<sup>4</sup> Por supuesto, como muchos escépticos han notado, las transformaciones recientes en el sistema mundial no se dan por medios del todo nuevos.<sup>5</sup> Lo ya existente de ellos en el período contemporáneo son su extensión, intensidad, velocidad e impacto en estados y sociedades alrededor del planeta.<sup>6</sup> Las organizaciones criminales transnacionales han sido capaces de explotar la gran facilidad de viajar al exterior, la liberalización de políticas migratorias, la expansión del comercio internacional, la expansión de sistemas de comunicación de alta tecnología y el deficiente control de redes financieras internacionales (vía técnicas sofisticadas de lavado de dinero) para

---

lo tanto, es válido sostener que tanto el de México y los estados brasileños son "más fuertes" que, por ejemplo, el de Haití o Paraguay.

- 3 Tom Farer, "Conclusion: Fighting Transnational Organised Crime: Measures Short of War," en Tom Farer, ed., *Transnational Crime in the Americas*, New York: Routledge, 1999, p. 251.
- 4 Robert O. Keohane, "Governance in a Partially Globalized World", *The American Political Science Review*, Vol. 95, No 1, marzo, 2001.
- 5 Giovanni Arrighi, *Globalization, State Sovereignty, and the 'Endless' Accumulation of Capital*, Binghamton, NY: Fernand Braudel Center, 1997. <http://fbc.binghamton.edu/gairvn97.htm>.
- 6 David Held, et al, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford University Press, 1999, pp 1-31.

expandir sus empresas criminales mucho más allá de las fronteras de su propio país.<sup>7</sup>

Para los países históricamente débiles, tales como los de Latinoamérica y el Caribe, su inserción acelerada en la economía mundial durante las últimas décadas, con particular intensidad en la era posterior a la Guerra Fría, ha requerido en general medidas de austeridad fiscal lamentables de parte de los gobiernos nacionales y una severa “reducción” del estado en general. Bajo las pancartas del “Consenso de Washington” y las reformas neoliberales de mercado, las capacidades penetradoras, extractoras y reguladoras del Estado a través de la región (nada fuerte) sufrieron un deterioro crítico a consecuencia de la crisis regional de deudas después de 1982. Como resultado, las autoridades estatales en los años noventa se vieron frecuentemente privadas de los recursos financieros e institucionales esenciales para combatir el aumento y la expansión de la actividad del crimen transnacional organizado en sus territorios nacionales. Las agencias para hacer cumplir la ley en América Latina y el Caribe continúan siendo deplorablemente inadecuadas, sin recursos y corruptas. Los sistemas judiciales y de prisiones están obsoletos y sobresaturados. Ha continuado un nivel de corrupción política elevado y ha empeorado en muchos casos; a pesar de la creencia neoliberal de que la liberalización a gran escala —una vez que la fase inicial de transición se haya completado— “... reducirá el rango de oportunidades provechosas ilícitas y ocultas a disposición de los titulares del poder político”.<sup>8</sup> Mal

---

7 Para los análisis de los efectos de la globalización en la delincuencia organizada transnacional, ver Nikos Passas, “La globalización y la delincuencia transnacional: Criminogénicos Efectos de las asimetrías”, *La delincuencia organizada transnacional*, Vol.4, núms. 3 y 4 (otoño/invierno 1998), pp.22-56, y Phil Williams, “La organización de la delincuencia transnacional: Redes, Mercados y Jerarquías”, *Ibidem*, pp. 57-86. Blanqueadores de capitales de Rusia han demostrado ampliamente su éxito financiero y sofisticación para ocultar sus ilícitas operaciones en el mayor movimiento de capitales hacia y desde los mercados emergentes cambios que se produjeron durante la crisis del peso mexicano (1995), la crisis de Tailandia (1997) y la crisis de la lira turca (2001), entre otras recientes crisis monetarias.

8 Laurence Whitehead, “High-level Political Corruption in Latin America: A ‘Transitional’ Phenomenon?” en Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach, eds., *Combating Corruption in Latin America*, Washington D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 2000, p.108. Ver también Luigi Manzetti, “Market Reforms Without Transparency,” en Tulchin y Espach, eds., pp. 130-172; y Edmundo Jarquin y



preparados tal y como eran antes para combatir el crimen transnacional organizado, con el paso de casi dos décadas de reformas neoliberales, muchos Estados de la región son aún menos aptos hoy. La tendencia de las reformas neoliberales a exacerbar la brecha entre ricos y pobres en muchos países de Latinoamérica y el Caribe y a incrementar la pobreza y miseria de aquellas clases marginales no relacionadas con los sectores exportadores —los principales “perdedores” en los procesos de globalización— han generado muy previsiblemente una creciente resistencia a la globalización entre aquellos en una posición de desventaja e intensificado las demandas populares por reformas políticas y una mayor democratización en la región. Pero en el contexto de globalización, la finalidad de la acción autónoma del Estado en muchos países en vías de desarrollo está notablemente restringida y a menudo, las políticas de mejoramiento resultan ineficientes e inaceptables. Confrontadas ante el poder irrefrenable de la producción globalizada y de las finanzas internacionales, incluidas las cargas de deuda internacionales elevadas, muchas élites políticas latinoamericanas y caribeñas se han reducido a negociar desde posiciones débiles los términos de su integración nacional progresiva en el sistema capitalista global. Sin capacidad para oponerse a fuerzas transnacionales más poderosas y no dispuestas a adoptar sistemas más flexibles de representación política democrática, diseñados para modernizar y hacer legítimo al Estado, el gobierno y los grupos elitistas han luchado al contrario por mantener intactas las estructuras fundamentales de poder y dominio, mientras se resisten a las presiones de la base política para lograr igualdad socio-económica y democracia mejores por medio de la cooptación selectiva estatal (restringir el aumento de la disensión) y la coacción sistemática estatal (reprimir los brotes de protesta y el pretorianismo).<sup>9</sup>

En la mayor parte de Latinoamérica y el Caribe, la dinámica de la globalización en las dos últimas décadas ha originado condiciones casi ideales para la rápida penetración y propagación del crimen

---

Fernando Carillo-Flores, “The Complexity of Anti-Corruption Policies in Latin America,” en Tulchin and Espach, eds., pp. 193-204.

9 James H. Mittleman, “The Dynamics of Globalization”, en James H. Mittleman, ed., *Globalization: Critical Reflections*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1997, pp. 6-10. Robert Cox, *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, New York: Columbia University Press, 1987.

transnacional organizado. Primero, 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.<sup>10</sup> De hecho, involucrarse en actividades criminales incluyendo formas de crimen organizado se ve como una estrategia de supervivencia racional por parte de muchos marginados en esta región, en vez de enfrentar oportunidades de vida severamente limitadas. Segundo, los estados débiles, en general corruptos y frecuentemente ilegítimos como es típico en el hemisferio, han demostrado su incapacidad para satisfacer adecuadamente las necesidades urgentes de esos segmentos “marginados” de sus poblaciones o de prevenir la expansión de la criminalidad común. También, han sido menos capaces de frenar el incremento o de impedir la difusión del experto crimen transnacional organizado de mayor sofisticación y tecnología.<sup>11</sup>

#### ACTIVIDADES DE LA MAFIA RUSA EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

Por consiguiente, además de considerar la situación total de Latinoamérica y el Caribe, este artículo considerará con cierto detalle la finalidad y el impacto posteriores a la Guerra Fría del crimen transnacional organizado ruso para ilustrar este fenómeno. Aunque la

---

10 De los 500 millones de personas que residen en América Latina, 89 millones viven en extrema pobreza y casi la mitad se consideran pobres. Según la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, la proporción de personas que viven en la pobreza disminuyó ligeramente en América Latina en el decenio de 1990 después de la desastrosa “década perdida” de 1980, pero es probable que la cifra crezca de nuevo como en Estados Unidos, América Latina y la mayor parte de la economía mundial caiga en una recesión en 2001-2002. Clifford Krauss, “Dolor Económico de EE.UU. en toda América Latina”, *The New York Times*, 14 de octubre de 2001.

11 Por supuesto, sólo una pequeña proporción de los pobres en América Latina (como en otros lugares en todo el mundo) recurre a la delincuencia de cualquier tipo, e incluso un número menor de hecho participan en el crimen organizado. De hecho, los más pobres de los pobres están en general mal preparados para participar en las organizaciones del crimen organizado, porque estas actividades requieren relativamente más altos niveles de la educación, los conocimientos técnicos, el acceso a los recursos financieros, y la familiaridad con los procedimientos burocrático-administrativos y de la policía y políticos. Para una discusión de las características de las modernas organizaciones criminales a gran escala, ver Letizia Paoli, “Fraternidades Penales de Empresa”, *La delincuencia organizada transnacional*, Vol. 3 y 4, (Otoño/Invierno 1998), pp. 88-108.

evidencia actualmente disponible en el dominio público sea más que todo periodística y a menudo se reduzca a anécdotas, es suficiente para argumentar la conclusión de que los vínculos o “alianzas estratégicas” entre varios grupos rusos de crimen organizado y las principales organizaciones criminales transnacionales de Latinoamérica y el Caribe ya eran un número considerable y se expandían con rapidez en el 2001, a pesar de estas limitaciones. Además, cunde la sospecha que al menos en ciertos países clave de la región (por ej. Colombia, México y Brasil), las alianzas entre las organizaciones criminales locales y las organizaciones criminales rusas pueden suministrar a grupos criminales nacionales y/o grupos guerrilleros con acceso a los mercados internacionales ilícitos, a las instalaciones del lavado de dinero y a fuentes de armas ilegales que pueden convertirlos en grandes impedimentos para el crecimiento económico y serias amenazas para la consolidación democrática a largo plazo en el país.

Al estar comúnmente interesadas en beneficios ilícitos y en evitar las autoridades competentes nacionales e internacionales, existe una tendencia “natural” en las organizaciones criminales rusas (o italianas, asiáticas, o norteamericanas) a establecer alianzas o asociaciones con sus homólogos sudamericanos o caribeños cuando operan en la región. Dichos vínculos permiten a los rusos junto a otros grupos del crimen transnacional llevar a cabo actividades criminales en la región con un perfil relativo poco destacado y evitar la detección de las autoridades y reducir sus riesgos de arresto, infiltración y pérdida de beneficios.

Según INTERPOL, en Latinoamérica y el Caribe, la mafia rusa ha estado principalmente involucrada hasta la fecha en actividades como el tráfico de drogas, lavado de dinero y tráfico de armas.<sup>12</sup> A pesar de que Rusia y Europa del Este/Central proporcionan aproximadamente sólo un 10% de las ventas mundiales de droga (unos quince mil millones de dólares en total), el mercado crece rápido allí y los beneficios son ya enormes.<sup>13</sup> El mercado de drogas es aún más grande

---

12 Doris Gomorra/ Grupo Reforma, “Redes de la mafia globalizada en México”, *Reforma*, 16 de mayo de 2001.

13 “Un Estudio de las Drogas Ilegales: Stumbling in the Dark”, *The Economist*, 28 de julio de 2001, p. 3. Dirigiéndose a una reunión especial del Consejo de Seguridad de Rusia, el 28 de septiembre de 2001, el Presidente Putin declaró que el problema de las drogas ha llegado a ser tan grave que “... pone en peligro la seguridad

en Europa Occidental (quizás de cincuenta a sesenta mil millones de dólares), donde los rusos también se encuentran muy involucrados. Su participación creciente en el tráfico de armas para Latinoamérica está estrechamente relacionada con sus actividades de contrabando de droga, efectuándose a menudo tratos de armas por drogas con grupos traficantes de drogas (o carteles) y con organizaciones guerrilleras. Por último, en vista del poco apoyo por parte del Estado y de las debilidades reguladoras alrededor de la Ex Unión Soviética y de la incipiente institucionalización de los sistemas financieros y bancarios en Rusia y en la mayor parte de Europa del Este, las organizaciones criminales rusas que trabajan bajo el patrocinio y la protección de los “ladrones de la ley” han podido ofrecer servicios de lavado de dinero relativamente poco riesgosos a una variedad de traficantes de drogas sudamericanos, algunas veces cobrando un máximo de un 30% por los trámites.<sup>14</sup>

Junto a esas tres actividades principales, hay algo de evidencia (en realidad “dudosa”) de que la participación rusa se expande en otras empresas criminales latinoamericanas tales como prostitución, tráfico internacional de mujeres, pornografía infantil, usura, chantaje, secuestros, fraude de tarjetas de crédito, fraude informático, falsificaciones y robo de autos, por mencionar únicamente las más destacadas. La extensión real de la participación de la mafia rusa en dichas actividades criminales en América Latina es de hecho, difícil de especificar con precisión y sin duda varía de país en país. Las secciones siguientes proveen descripciones resumidas de las características principales de la actividad criminal rusa en los países y subregiones más importantes de Latinoamérica y el Caribe.

México se ha convertido en una creciente e importante fuente de narcóticos traficados hacia los Estados Unidos y además en una economía dominada por siete organizaciones criminales o carteles.

---

nacional del país tanto directamente como mediante el suministro de fondos a los terroristas.” Rusia registró 243.000 delitos relacionados con las drogas en 2000, 12000 de los cuales cometidos por bandas organizadas. Victor Yasmann, “Putin dice el Problema de la Droga en Rusia amenaza a la Seguridad Nacional”, *RFE/RL Seguridad Watch*, Vol. 2, N° 39, 10 de octubre de 2001.

14 BBC, “Q&A: Who’s behind Russia’s money laundering”, *BBC Online Network*, October 19, 1999. [http://www3.thny.bbc.co.uk/hi/English/world/Europe/newsid\\_434000/434691.stm](http://www3.thny.bbc.co.uk/hi/English/world/Europe/newsid_434000/434691.stm)

Durante los últimos cinco años, las rutas de contrabando a través del Océano Pacífico han suplantado de manera creciente a más cercanas, congestionadas y controladas a través del Caribe, como la opción más lucrativa para el tráfico de cocaína. Más de la mitad de toda la cocaína que entra a los Estados Unidos se cree que lo hace a través del Pacífico. Las incautaciones de cocaína sudamericana con destino a México y Estados Unidos se han más que duplicado entre 1999 y 2000 solamente. Este incremento en las incautaciones no sólo fue consecuencia del aumento en el flujo de droga a través del este del Pacífico, especialmente desde Colombia, sino el resultado de una mayor reorganización de las fuerzas de la Guardia Costera estadounidense en el Pacífico, cambiando su tradicional misión de restringir la pesca ilegal al apoyo de operaciones militares antidroga. Esto también refleja de manera evidente en los últimos dos años, una cooperación mayor y el intercambio de información entre las fuerzas del orden estadounidenses y la Marina mexicana.<sup>15</sup>

Sin embargo, las técnicas de los traficantes de droga en el Pacífico son aun más desafiantes para las fuerzas de la ley que aquellas tradicionalmente empleadas en el Caribe. Primero, el Pacífico es un océano abierto y, por lo tanto, comparativamente mucho más difícil de patrullar que el más pequeño y confinado Caribe. Segundo, la cocaína en el Caribe es usualmente transportada en botes rápidos abiertos que son relativamente fáciles de detectar debido a sus motores supergrandes y depósitos de combustible suplementarios. En el Pacífico, al contrario, la cocaína es usualmente escondida en los cascos de barcos pesqueros o a bordo de enormes barcos de contenedores que son inherentemente más difíciles de identificar y registrar.<sup>16</sup>

---

15 Molly Moore, "Cocaine Seizures by US Double in Pacific Ocean: S. American Cartels Abandon Caribbean for More Lucrative Route", *The Washington Post*, septiembre 3, 2000. p. A24.

16 *Ibid.*, P. A24. Funcionarios de la DEA estiman que el 65% de la cocaína producida en América del Sur llega a ciudades de los EE.UU. a través de la frontera EE.UU.-México, y que es objeto de contrabando a través de México por los carteles (basados principalmente en Tijuana, Ciudad Juárez, Sinaloa, Matamoros y Guadalajara) que actúan en alianza con los proveedores en Colombia. Jerry Seper, "Los mexicanos, el ruso Mob. Nuevos socios en la delincuencia", *Washington Times*, 13 de agosto de 2001; Alfredo Joyner, "También en Estados Unidos hay carteles de la droga", *Milenio Diario de México*, septiembre 18, 2001.

En mayo del 2001, la Guardia Costera estadounidense apresó en aguas del Pacífico un pesquero de arrastre de 152 pies, de bandera beliceña, llamado Zvesda Maru, con una tripulación rusa-ucraniana. Dicha embarcación contenía 12 toneladas de cocaína colombiana, suministrando una dramática nueva evidencia del involucramiento de la mafia rusa en el tráfico de drogas en México.<sup>17</sup> Las autoridades estadounidenses sostuvieron que la tripulación, compuesta de ocho ucranianos y dos rusos, debe haber tenido el permiso del cartel de Tijuana (liderado por el clan de Felix Arellano) para transportar tal cantidad de cocaína a la Costa Oeste.<sup>18</sup> De acuerdo al agente de la DEA Errol Chaves, destacado en San Diego, las nacionalidades de la tripulación son una “indicación que hay un directo involucramiento o alguna clase de asociación entre el crimen organizado ruso y miembros de la organización de Felix Arellano.”<sup>19</sup> Revelaciones previas de la Procuraduría General de México indican que las autoridades mexicanas habían descubierto pruebas en el sentido de que la banda de Felix Arellano había suministrado armamento ruso y efectivo a las guerrillas colombianas de la FARC a cambio de grandes embarques de cocaína, lo que apunta a un patrón de profundo involucramiento de la mafia rusa en la conexión colombo-mexicana de suministro de droga.<sup>20</sup> Autoridades estadounidenses del Sur de California reportaron que sospechaban que la tripulación pertenecía a un sindicato del crimen organizado basado en Los Ángeles, donde viven entre 600 y 800 criminales rusos reconocidos, preferentemente en las áreas Norte y Oeste de Hollywood. Sin embargo, antes de esta captura de mayo del 2001, autoridades mexicanas alegaron que Amado Carrillo Fuentes, (“El Señor de los Cielos”) del Cartel de Juárez había forjado la única

---

17 Un busto de una nave llamada *Forever My Friends*, hecho por la Guardia Costera de los EE.UU. en el Pacífico Oriental el 6 de marzo, Rusia 2001, involucra diez miembros de la tripulación con el tráfico de 8 toneladas de cocaína a México. CNN.com/US, “Los buques y los sospechosos de cocaína en el Gran Busto. Llegada a San Diego”, CNN.com, 14 de mayo de 2001. <http://www.cnn.com/2001/US/05/14/cocaine.seizure.txt/index.html>.

18 Rene Gardner y Victor Fuentes/Grupo Reforma, “Operan los Arellano con mafia rusa-DEA”, *Reforma*, mayo 14, 2001; Stratfor.com, “Accord with US Won’t Stop Mexico’s Drug Cartels”, Stratfor.com, julio 31, 2001.

19 Gretchen Peters, “Mexico: Drug Trafficking in the Pacific Has a Distinct Russian Flavor,” *San Francisco Chronicle*, mayo 30, 2001.

20 *Ibid.*

conocida alianza criminal ruso-mexicana, justo antes de su muerte en 1997.<sup>21</sup>

## AMÉRICA CENTRAL

A principios del 2000, las condiciones en América Central (Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala y Belice) eran particularmente propicias para el crimen organizado internacional, debido a la extrema pobreza en la subregión (más de tres cuartos de los casi 30 millones de centroamericanos viven con menos de dos dólares al día) y a la debilidad e ilegitimidad de las instituciones políticas a través del Istmo. El tráfico de drogas es la empresa criminal más rentable en Centroamérica. En el 2000, la DEA reportó que de un estimado de 645 toneladas métricas de cocaína contrabandeadas hacia los Estados Unidos, cerca de 425 pasaron a través del corredor centroamericano-mexicano.<sup>22</sup>

Este enorme volumen de cocaína colombiana (y en menor cantidad peruana) transportada a través de la subregión ha impulsado en recientes años la explosión de cerca de 2000 pandillas juveniles y la violencia relacionada con ellas, especialmente en Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala.<sup>23</sup> La pertenencia a tales pandillas en estos cuatro países se estima en cerca de 400 000 jóvenes, principalmente de hombres entre los 12 y los 24 años de edad. La policía hondureña, por ejemplo, ha confirmado la existencia de 489 diferentes pandillas juveniles y funcionarios guatemaltecos han identificado cerca de 500 en su territorio con más de 100 000 miembros

---

21 Abel Barajas/Grupo Reforma, "Desconocen vínculos Arellano-rusos", *Reforma*, 18 de mayo de 2001.

22 Stratfor.com, "Special Report: Central America's Crime Wave", Stratfor.com, August 29, 2001, pp. 2-3. <http://www.stratfor.com/premium/0108/29.htr>.

23 Gran parte de la ola de delitos violentos que azota las frágiles democracias en Centroamérica desalienta la inversión extranjera y frena el crecimiento económico que está directamente relacionado con la actividad de las pandillas juveniles. En El Salvador, por ejemplo, las autoridades de la Policía Nacional informaron de 735 homicidios entre enero y abril de 2001, de los cuales 599 estaban relacionados con la violencia de las pandillas y las drogas. El gobierno salvadoreño estima que el crimen cuesta al país el equivalente de 13% del PIB anualmente. Stratfor.com, *Ibid.*, P. 2.

activos. Muchas de estas pandillas, o “maras” como son conocidas en la subregión, tienen como líderes a jóvenes o adultos que previamente pertenecieron a pandillas en los Estados Unidos que fueron convictos de felonías y deportados de regreso a Centroamérica. Un grupo de estas pandillas, tal como la despiadada y ampliamente temida “Mara Salvatrucha” salvadoreña, también tiene ramas en las ciudades estadounidenses más grandes, dedicadas al tráfico de drogas y armas, y llevando a cabo asesinatos por contrato para los carteles de la droga mexicanos y colombianos.<sup>24</sup>

Estos vínculos con los carteles mexicanos y colombianos han permitido a las pandillas centroamericanas la actualización de sus arsenales y la construcción de organizaciones criminales más sofisticadas. Como resultado, las violentas pandillas centroamericanas con vinculación internacional, financiadas y armadas por el dinero de la droga, están actualmente desafiando —y algunas veces, superando— a las autoridades a través del Istmo.<sup>25</sup>

Los gobiernos de la subregión han intentado contener tales olas de creciente criminalidad, pero cada uno de ellos encara serias restricciones presupuestarias que han limitado (y limitarán en el futuro inmediato) su capacidad para responder efectivamente a tales olas. Los gobiernos de El Salvador y Honduras optaron por utilizar, en el 2000-2001, al ejército para reforzar sus inadecuadas instituciones civiles encargadas de hacer cumplir la ley. Después de un sangriento motín carcelario en junio del 2001, el Presidente Portillo de Guatemala declaró que su gobierno buscaría aumentar la asistencia en seguridad por medio de los Estados Unidos, Gran Bretaña e Israel, entre otros gobiernos. Además, los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica se han comprometido también recientemente a tomar medidas enérgicas contra la actividad criminal en sus países. Como resultado, las instituciones civiles encargadas de hacer cumplir la ley a través de Centroamérica es posible que progresivamente lleguen a ser más militarizadas dentro de los próximos años. Sin embargo, las economías nacionales están en tan graves dificultades que el incremento en los renglones presupuestarios dedicados a la seguridad y a hacer cumplir

---

24 *Ibid.* p. 2.

25 *Ibid.* p. 2-3.



la ley inexorablemente reduciría el gasto social. Tales reducciones, a su vez, podrían ser socialmente explosivas y políticamente desestabilizadoras. Además, el elevado involucramiento militar en la lucha contra el tráfico de drogas y el crimen organizado en la subregión podría llevar a la contaminación y corrupción de sus fuerzas armadas, como ha sucedido en México, Perú, Bolivia y en otros lugares de América Latina durante las últimas dos décadas.<sup>26</sup>

## COLOMBIA Y LOS ANDES

A pesar de las precauciones tomadas por el gobierno norteamericano para ayudar al gobierno de Colombia a combatir el narcotráfico, con casi mil millones de dólares durante la década de los años 90, ya para 1999 Colombia se había convertido en el país número uno del mundo en el cultivo de la cocaína, produciendo más hoja de cocaína que Perú y Bolivia juntos. Esta explosiva expansión ocurrió a pesar del programa permanente de erradicación de la Policía Nacional colombiana que fumigó un record de 65.000 hectáreas de coca solamente en 1998 (aproximadamente 50% más que el total de 1997). Concomitantemente, Colombia también mantiene su condición como la principal nación refinadora de cocaína en el mundo, produciendo 680 toneladas métricas de base de cocaína en el 2002.<sup>27</sup> Este país también se volvió una fuente importante tanto de marihuana como de heroína. Durante la década de los 90 la producción colombiana de amapola (la materia prima para heroína) también se elevó exponencialmente de cero en 1989 a 61 toneladas métricas en 1998. Aunque estas producciones totales significaron que Colombia es sólo un jugador menor en el mercado mundial de la heroína (menos del 2% del suministro total mundial), ellas le permitieron llegar a ser el mayor proveedor de heroína a la parte este de los Estados Unidos al final de la década, exportando aproximadamente seis toneladas métricas de heroína pura anualmente. Un estudio realizado por la Asociación

---

26 *Ibid.* p. 3; Bruce Bagley, *Myths of Militarization: The Role of the Military in the War on Drugs in the Americas*, Coral Gables: University of Miami, North-South Center, 1991, pp. 16-23.

27 US State Department, *International Narcotics Control Strategy Report 2003*.

Nacional Colombiana de Instituciones Financieras (ANIF) estimó que los ingresos totales del país derivados del tráfico ilegal de drogas ascendían aproximadamente a 3.500 millones de dólares en 1999. Esta cantidad colocaba los ingresos por el tráfico de drogas cercanos a los 3.750 millones de dólares logrados con la producción de petróleo —la exportación más importante del país— y era más de dos veces y media el ingreso por la exportación de café.

A pesar de estas inquietantes estadísticas, sería inexacto concluir que la “guerra contra las drogas” patrocinada por los Estados Unidos en la región andina fuera un fracaso total durante la década de los noventa. En contraste con la situación colombiana, el cultivo de coca ha decrecido en Perú y Bolivia, en gran medida gracias a la interrupción del puente aéreo que había permitido a principios de la década a las organizaciones traficantes colombianas transportar pasta de coca o base desde estos dos países andinos hacia Colombia, donde era refinada la cocaína y luego enviada a los Estados Unidos. El puente aéreo efectivamente colapsó a finales de 1995, después que la fuerza aérea peruana, acatando órdenes del Presidente Alberto Fujimori, empezó a derribar aviones volando entre Perú y Colombia, sospechosos de traficar droga. Combinados con esfuerzos de erradicación más agresivos a cargo de los gobiernos peruano y boliviano (con el respaldo financiero de los Estados Unidos) desde 1996, programas alternativos de desarrollo empezaron a disfrutar de considerable éxito entre los campesinos que cultivaban coca en ambos países. A pesar de los reveses de comienzos del nuevo milenio, como resultado de una súbita elevación del precio de la hoja de coca (lo cual estimuló un renovado cultivo por parte de los campesinos) y un incremento en proceso y consumo doméstico, el progreso ha continuado en Perú. El cultivo de coca bajó 15% en 2003, aunque hay todavía áreas extensas con una alta densidad de cultivo de coca en los valles de los ríos Monzón y Apurímac/Ene.<sup>28</sup>

Sin embargo, con el puente aéreo colapsado, los traficantes colombianos rápidamente expandieron el cultivo de coca en Colombia, logrando que ésta progresivamente desplazara a Perú y Bolivia como el país con mayores cultivos de coca en el mundo a finales de la década.

---

28 US State Department, *International Narcotics Control Strategy Report 2003*.

da de los noventa. Además, mientras el cultivo y el tráfico de droga se expandían exponencialmente en Colombia durante la década, los esfuerzos combinados de los gobiernos de Colombia y Estados Unidos tuvieron éxito en desbaratar parcialmente las actividades de tráfico de drogas de los dos más importantes carteles del país, los de Medellín y Cali. Aunque algunos restos de ambos continúan operando a un nivel más bajo (algunas veces desde la cárcel) a finales de la década, el desmembramiento de estas dos violentas y poderosas organizaciones transnacionales de tráfico de drogas al comienzo y mitad de los noventa constituyó un importante logro. Sin embargo, esto no debería oscurecer la subyacente realidad de la actual explosión del cultivo de droga y tráfico de la misma durante la segunda mitad de los noventa ni distraer la atención sobre la acelerada corrosión política que fluye desde el aún floreciente tráfico de drogas. En la práctica, más que poner freno al auge del tráfico de drogas en el país, las muertes, extradiciones o encarcelaciones de los jefes de los dos principales carteles crearon sólo temporales y relativamente pequeñas interrupciones en el flujo del contrabando de drogas desde Colombia hacia los Estados Unidos y mercados europeos. Realmente, el vacío dejado por la desaparición parcial de los carteles de Medellín y Cali fue rápidamente llenado por el crecimiento y proliferación a través de Colombia de decenas de pequeñas, menos renombradas (pero igualmente violentas) organizaciones o cartelitos, que se ocupan tanto del tráfico de cocaína como del más lucrativo y de rápida expansión: el tráfico de heroína. A diferencia de los carteles de Medellín y Cali, sin embargo, estos nuevos y más pequeños grupos de traficantes han mantenido relativamente más bajos perfiles, a menudo operando desde bases localizadas en muchas ciudades intermedias o secundarias de Colombia y en pequeños pueblos donde ellos pueden sobornar e intimidar a las autoridades locales y ganar protección para sus actividades en relativo anonimato.

Después de todo, los traficantes de narcóticos en América Latina han reaccionado a la creciente presión de las fuerzas de la ley, no sólo adoptando nuevas estructuras sino también diversificando sus actividades. A través de los noventa y comienzos de los 2000, un auge en el tráfico en la droga “de diseño” o “club”, conocida comúnmente como ecstasy (MDMA), floreció en los Estados Unidos y en muchas ciudades de América Latina, proporcionando oportunidades adicionales para

obtener ganancias. En la última década, organizaciones de traficantes rusos e israelitas han dominado el mercado de MDMA en los Estados Unidos. Pero la alta rentabilidad de este comercio ha empezado a atraer a otras organizaciones de traficantes, con bases especialmente en Colombia, República Dominicana, México y Asia. Tales grupos, posiblemente a través de alianzas temporales o intercambios de éxtasis por cocaína, estarán probablemente disputando el control israelita y ruso de las redes de tráfico de MDMA dentro de unos pocos años.

Organizaciones dominicanas dedicadas al tráfico de drogas, en alianza con carteles colombianos, han estado profundamente involucradas en el tráfico de cocaína a lo largo de la costa este de los Estados Unidos por más de una década. A la mitad de los noventa, los dominicanos llegaron a ser los primeros traficantes latinoamericanos en asumir un mayor rol en la distribución de MDMA. Algunos grupos criminales colombianos y mexicanos también han llegado a involucrarse en tal actividad en años recientes. Traficantes de MDMA, que tienen como meta los mercados de Estados Unidos o Latinoamérica, comúnmente emplean mensajeros o mulas que viajan por avión desde Europa a ciudades como Miami, Santo Domingo, Bogotá o México, pero también grandes cantidades de droga han sido decomisadas al ser transportadas por mar en barcos de carga. Los mensajeros ingieren (tragan) píldoras de MDMA envueltas en balones plásticos o condones o las atan a sus personas o equipaje.

Ellos también han respondido profundizando sus relaciones con bandas de la antigua Unión Soviética. Grupos de la mafia rusa que operan en Los Ángeles, Nueva York, Miami y Puerto Rico, entre otras ciudades estadounidenses, han formado una variedad de alianzas con organizaciones de traficantes colombianas desde al menos 1992 para adquirir cocaína con destino a Europa y a los territorios de la antigua Unión Soviética y suministrar armas a narcotraficantes colombianos y organizaciones guerrilleras<sup>29</sup>. De hecho, operaciones encubiertas por

---

29 La primera "Cumbre" de la reunión entre el cartel de Cali y capos de la mafia rusa presuntamente tuvo lugar en Moscú a fines de 1992, aunque hay pruebas de que la cocaína colombiana era enviada por el cartel de Cali a Rusia y otros países del bloque oriental ya en 1991. L. Patrick Clawson y Rensselaer W. Lee III, *La industria de la cocaína andina*. Nueva York: St Martin's Griffin, 1998, p. 87. Antes de la creación de esta relación de Rusia, a finales de 1980 y principios de 1990, el cartel de Cali estableció por primera vez "... una muy eficaz alianza

parte de los Estados Unidos, han detectado desde la mitad de la década de los noventa varios intentos de los grupos criminales rusos de vender a traficantes de droga colombianos submarinos, helicópteros y misiles tierra-aire.<sup>30</sup> Al menos dos helicópteros rusos de combate, junto con cantidades de armas pequeñas, fueron vendidos al cartel de Cali a la mitad de la década de los noventa. A finales de los noventa, barcos rusos atracaron repetidamente en el puerto caribeño de Turbo en el norte de Colombia para descargar embarques de rifles de asalto rusos AK-47 y lanza-granadas para las guerrillas de la FARC y posiblemente, para las bandas de paramilitares de derecha, a cambio de cocaína. El descubrimiento de un submarino parcialmente construido en un suburbio fuera de Bogotá a finales del 2000, basado en planos y especificaciones rusas, se añadió a la especulación acerca de una creciente conexión rusa con el comercio colombiano de la droga, aunque no se ha demostrado un directo involucramiento en tal actividad de destacados criminales rusos.<sup>31</sup>

---

con organizaciones criminales sicilianas que se basaron en la apertura del mercado europeo de la cocaína colombiana. Se permite el uso de las actuales rutas de distribución de drogas en Europa, y fue de hecho una alianza estratégica que permite a las organizaciones de tráfico de Colombia diversificarse en un nuevo mercado en un momento en que el mercado de la cocaína en EE.UU. se ha convertido en saturado. Williams, *Op cit*, p. 64. Para una discusión detallada de la naturaleza de la alianza entre los carteles colombianos y los grupos de delincuencia italiano, véase Clawson y Lee, pp.62-89.

- 30 En la reunión de febrero 1997 entre un ruso mobster (Ludwig Fainberg, aka Tarzán) y los representantes del cartel de Cali que tuvo lugar en un strip club propiedad de la mafia rusa llamado Porky's, ubicado en la ciudad de Miami, Florida, Tarzán se ofreció a servir un submarino diesel clase Tango de 5,5 millones de dólares, junto con una tripulación completa, al cartel de Cali para su uso en el transporte de la cocaína desde la costa del Pacífico de Colombia a México o California. Fainberg fue, sin embargo, posteriormente detenido y el trato nunca se consumó. "La cocavodka", *Revista Semana*, N° 805, octubre 5-12 de 1997; Mireya Navarro, "Derivan submarino ruso en el Centro de Brazen Parcela de Drogas", *The New York Times*, 7 de marzo de 1997, p. A22; Tammerlin Drummond, "¿Rusia Mobsters Dallying with Lores de Drogas?" *Tiempo*, Vol. 150. N° 2, 14 de julio de 1997
- 31 Sue Lackey con Michael Moran, "Mob comercio de armas de Rusia para la cocaína colombiana con Rebeldes", MSNBC.com., 9 de abril de 2000; <http://www.msnbc.com/news/391623.asp?M=-13N>; Kirk Semple, "El Submarino Next Door", *The New York Times Magazine*, 3 de diciembre del 2000; "Investigación: Yellow Submarine", *Revista Semana*. [Http://216.35.197.109/archivo/articulo\\_view.asp?id=2785](http://216.35.197.109/archivo/articulo_view.asp?id=2785). En abril de 2001, la policía colombiana presuntamente incauta una y media libras de uranio enriquecido de un tipo utilizado en los submarinos soviéticos que pueden haber sido obtenidos a partir de elementos de la mafia

Sin embargo, es claro que las pandillas rusas se han aliado muy estrechamente con delincuentes latinoamericanos, incluso con terroristas. Esto fue evidente en una nueva red rusa de contrabando que se inició durante 1999-2000, la cual ligaba figuras militares rusas corruptas, jefes del crimen organizado, diplomáticos y guerrilleros de las FARC de Colombia. Movía cargamentos regulares de hasta 40.000 kilogramos de cocaína a la antigua Unión Soviética a cambio de grandes cargamentos de armamento ruso y de Europa oriental. La escala de estas operaciones de contrabando de armas por cocaína subraya el enorme desafío que encaran las autoridades que aplican la ley en Rusia y a través de todos los estados independientes de la antigua Unión Soviética, donde en muchos casos operativos de la inteligencia de la era Soviética hicieron transiciones virtualmente sin roturas de operaciones de espionaje de la Guerra Fría o inteligencia militar a crimen organizado<sup>32</sup>. Según oficiales de inteligencia de EE.UU.: “la fuente de las armas [contrabandeadas hacia Colombia desde Rusia] es tanto el crimen organizado como los militares. Hay una gran área gris entre los dos en Rusia y Ucrania.”<sup>33</sup> Según oficiales de inteligencia de EE.UU., esta gran operación de contrabando ruso-colombiana al parecer funcionó de la siguiente forma:

1. Aviones de carga IL-76 de construcción rusa despegaron de diferentes pistas de aterrizaje en Rusia y Ucrania cargados con misiles anti-aeronaves, armas pequeñas y municiones.
2. Los aviones, aproximadamente del tamaño de Boeings 707, se detuvieron en Amman, Jordania para recargarse de combustible. Allí evitaron la aduana jordana normal con la ayuda de diplomáticos extranjeros corruptos y sobornaron a oficiales locales.
3. Después de cruzar el Atlántico, los jets de carga usaron pistas de aterrizaje remotas o descargas en paracaídas para entregar su carga a las FARC.

---

rusa. Matthew Campbell, “La policía de Bogotá neutraliza ‘Atom Bomb’ Sale”, *The Sunday Times* (Londres), 29 de abril de 2001, p.22.

32 J. Michael Waller, “The KGB & It’s Successors”, *Perspective*, Vol. IV, N°. 4 (abril-mayo 1994) <http://www.bu.edu/iscip/vol4/Waller.html>; Richard F. Staar, “Russia’s Military: Corruption in the Higher Ranks”, *Perspective*, Vol. IX, N°2 (noviembre-diciembre 1998), <http://www.bu.edu/iscip/vol9/Staar.html>

33 MSNBC, *op cit.*, p. 6.

4. Los aviones regresaron cargados con hasta 40.000 kilos de cocaína. Parte de ellos fue distribuido como pago para los intermediarios diplomáticos en Amman y vendido en el Golfo Pérsico. El resto voló de vuelta a la antigua Unión Soviética para venderse ahí o en Europa.<sup>34</sup>

Una fuente de rango superior de inteligencia de EE.UU. identificó a Luiz Fernando Da Costa (alias Fernandinho o Fernando Beira Mar), uno de los más grandes capos de la droga de Brasil hasta su captura por fuerzas militares colombianas a principios del 2001, como una figura clave involucrada en la entrega de estos cargamentos de armas rusas a las FARC. Dentro de Colombia, Fernandinho aparentemente coordinaba las entregas de armas a las FARC a través de su base en el pueblo de Barrancomina, Vichada, también el cuartel del 16° Frente de las FARC dirigido por Tomas Medina Caracas (alias el Negro Acasio) y un centro principal de procesamiento de cocaína operado por las FARC<sup>35</sup>. Da Costa también llevaba armas a Brasil y Colombia desde el pueblo de Pedro Juan Caballero en Paraguay, en donde trabajaba con Fuad Jamil, un hombre de negocios libanés que opera en el mismo pueblo paraguayo. De hecho, fuentes de EE.UU. afirman que Hezbollah, la organización militante shiita basada en Líbano y respaldada por Irán, mejor conocida por sus actividades guerrilleras contra las tropas israelíes en el sur del Líbano, podría también haber estado involucrado. Hezbollah tiene raíces entre las comunidades inmigrantes árabes de Paraguay, Ecuador, Venezuela y Brasil y con frecuencia usa operaciones comerciales legítimas para cubrir transferencias de armas ilegales<sup>36</sup>. En otras palabras, esta era una verdadera red criminal global, que daba servicio a un amplio rango de actores criminales, desde jefes locales del crimen hasta terrorismo internacional. Tampoco esta confinada a Colombia. El involucramiento del antiguo Director de Inteligencia Nacional de Perú Vladimiro Montesinos (Servicio de

---

34 MSNBC, *op cit.*, p. 2. Se informó que cientos de miles de kilos de cocaína colombiana a US\$50 el kilo en Europa entraron de contrabando por este camino en 1999-2000.

35 *Ibid.*, p.3; *Semana*, "Narcotráfico: La prueba reina," *Semana*. [http://216.35.197.109/archivo/articulo\\_view.asp?id=5628](http://216.35.197.109/archivo/articulo_view.asp?id=5628).

36 MSNBC, *op cit.*, p. 3-4. *Semana*, "Frontera investigada", *Revista Semana*, octubre 22, 2001.

Inteligencia Nacional (SIN) en el comercio de armas del mercado negro ruso adquiridas en Amman, Jordania que se filtró en julio del 2000, finalmente llevó al colapso del gobierno de Fujimori en Perú en noviembre del 2000.<sup>37</sup>

## CUBA

En contraste con los estados capitalistas, democráticos y débiles del Caribe insular que uniformemente probaron ser una presa fácil para el crimen organizado transnacional durante la década de los 90, el Estado comunista altamente centralizado y autoritario de la Cuba de Fidel Castro permaneció mayormente inmune a la penetración criminal durante la década. A finales de los 80s, el gobierno cubano había sido ligado a traficantes de droga colombianos cuando el General Arnoldo Ochoa, un prominente y popular comandante militar cubano en Angola, y otros oficiales cubanos bajo su comando, aparentemente se metieron en actividades de contrabando de drogas para asegurar sus mal financiadas tropas en Angola y, según se alega, para enriquecerse personalmente. Antes del juicio de alto perfil de Ochoa en la Habana en 1989 por cargos de tráfico de drogas y su consecuente condena y ejecución, se rumoreó ampliamente que Fidel y su hermano Raúl, jefe de las Fuerzas Armadas cubanas, habían por lo menos condonado las actividades de contrabando de drogas de Ochoa como una forma de burlar el embargo de EE.UU. contra Cuba y obtener moneda dura altamente necesaria para apoyar la presencia militar cubana en África. Todavía no se ha resuelto si las acusaciones contra los hermanos Castro eran ciertas o no. Sin embargo, cualquiera que sea la verdad, los considerables seguidores de Ochoa entre las tropas cubanas en Angola y entre los veteranos de guerra en casa, el incremento de autonomía de los Castro y del alto mando cubano que el dinero de la droga le confirieron, y el intenso oprobio internacional que acompañó a la revelación internacional del papel de militares

---

37 En los primeros seis meses siguientes a la caída de Fujimori, 18 generales y más de 70 de su gobierno y militares de alto rango, funcionarios de inteligencia fueron arrestados y encarcelados por corrupción, el contrabando de drogas y el tráfico de armas.



cubanos de alto rango en operaciones ilícitas de tráfico de drogas, aparentemente llevó al régimen de Castro a poner fin al involucramiento de Cuba en el intercambio a principios de los 90.

Sin los masivos subsidios soviéticos para mantener la economía cubana a flote (estimados hasta en \$10 mil millones anualmente al comienzo de los 80), durante los años 90 Fidel y el liderazgo comunista cubano se vieron obligados a buscar inversión extranjera de Europa (especialmente España) en la industria turística propiedad del Estado para ayudar a diversificar la decadente economía nacional. Una consecuencia del aumento de turismo extranjero en Cuba durante la década fue el surgimiento de un mercado de drogas ilegales (junto con prostitución) para darle servicio al floreciente comercio turístico. Las pequeñas bandas criminales cubanas que trabajan con traficantes de Colombia, países caribeños vecinos tales como Haití, la República Dominicana o Jamaica, y hasta México, contrabandean drogas a Cuba para su distribución y venta dentro del país o para continuar su tránsito a Europa. El represivo aparato de seguridad estatal de Cuba, sin embargo, ha sido bastante exitoso tanto para prevenir el aumento de poderosos grupos de crimen organizado doméstico como para desbaratar los esfuerzos de organizaciones criminales rusas u otras transnacionales para usar el territorio cubano como un punto de tránsito para el tráfico de drogas a gran escala hacia Europa.

Sin embargo, dados los severos problemas de la economía cubana durante la década, incluyendo la carencia del caro petróleo importado, la Marina y Guardia Costera cubanas no han podido costearse el equipo o combustible necesario para patrullar efectivamente las aguas cubanas hacia el límite territorial de 12 millas. El vacío que resulta en las patrullas costeras cubanas ha permitido a los traficantes colombianos usar las aguas cubanas como un útil punto de entrega para cargamentos de droga (las drogas se lanzan desde barcos o se tiran en paracaídas desde aviones que vuelan bajo hacia el mar) destinados al mercado de EE.UU. Después de una entrega pre-arreglada, los traficantes basados en EE.UU., que usan lanchas rápidas, recogen la droga y la transportan hasta el sur de la Florida, evitando ser detectados por autoridades de los EE.UU., cubiertos bajo la oscuridad o en la confusión del tránsito de lanchas recreativas los fines de semana y días feriados. Aunque los cubanos una y otra vez se acercaron a

Washington con propuestas para una cooperación e intercambio de información más cercano entre EE.UU. y Cuba en el área del tráfico de drogas durante los 90s, regularmente sus ofertas fueron desairadas por gente de línea dura en el Congreso de EE.UU., quienes rechazan cualquier forma de colaboración con el régimen de Castro, incluyendo la cooperación en el área de control de drogas.

A pesar de mantener alrededor de 30 años de estrechas relaciones cubano-soviéticas durante la Guerra Fría posterior a la revolución cubana de 1959, el colapso en 1991 de la URSS, el fin concomitante del dominio del partido comunista en Rusia y el progresivo término de los anteriores subsidios soviéticos a Cuba bajo el primer presidente de Rusia Boris Yeltsin, tensó severamente las relaciones cubano-rusas durante los años 90. Irónicamente, esto también ayudó a inmunizar a Cuba contra la penetración criminal rusa, la cual se ha convertido en todo una característica en el resto de la región. La latente antipatía cubana hacia los rusos, presente sin lugar a dudas entre los cubanos aún en el punto alto de la cooperación cubano-soviética en los 70s y 80s, se hizo más palpable durante los 90s, haciendo de Cuba un eventual país anfitrión inhóspito para las organizaciones criminales rusas que buscaban establecerse en el Caribe.<sup>38</sup> La cautela y vigilancia del Estado cubano tras el escándalo Ochoa respecto a cualquier involucramiento de Cuba en el tráfico internacional de drogas también militó contra el establecimiento de operaciones de la mafia rusa en

---

38 El rencor entre la Cuba de Castro y la Rusia de Putin se haría público el 17 de octubre de 2001, cuando el presidente Putin, sin consultar con La Habana, de repente anunció que Rusia iba a cerrar su gran centro de espionaje en Cuba. La base de Lourdes, una de las últimas reliquias de la guerra fría aún en funcionamiento en Cuba, fue construida por la Unión Soviética en 1964 y ubicaba aproximadamente 1,500 rusos y personal militar cubano. Putin ha tomado la decisión de cerrar la instalación de Cuba, junto con un reconocimiento similar de un puesto en la bahía de Cam Ranh en Vietnam. Para la izquierda de Cuba no hay espacio para las negociaciones. Putin declaró unilateralmente que los puestos iban a ser cerrados por razones presupuestarias, en razón de su importancia para Rusia en el período posterior a la guerra fría, a cambio de los activos militares en la lucha contra el terrorismo internacional. En Cuba la ira refleja su frustración por otro golpe económico de Rusia, que había pagado 200 millones de dólares anuales en concepto de alquileres por el uso de la instalación de Lourdes. Susan B. Glaser, "Rusia desmantela instalación de espionaje en Cuba", *The Washington Post*, 18 de octubre de 2001, p. A34; Kevin Sullivan, "Cuba desconcertada por el cierre de la base espía rusa", *The Washington Post*, 19 de octubre de 2001, p. A26.

Cuba. Finalmente, el embargo de EE.UU. contra Cuba tenía poco atractivo para el intento de los criminales rusos de establecer bases para sus actividades criminales transnacionales en la región.

Pero los micro estados del caribe han probado ser especialmente atractivos para sindicatos criminales rusos. Ya atrincheradas en Europa, donde hay un creciente mercado lucrativo para la cocaína, y en Rusia y otros países del antiguo bloque soviético, las organizaciones criminales rusas recurrieron cada vez más al uso de diferentes naciones caribeñas como puntos de tránsito para actividades de contrabando de drogas y armas y como sitios de lavado de dinero de rápido acceso para sus expansivas operaciones internacionales desde la mitad de los 90s en adelante<sup>39</sup>. Con estrictas leyes de secreto bancario y negligentes mecanismos de cumplimiento financiero, islas caribeñas tales como Antigua y Aruba, en donde los rusos abrieron varios bancos en el extranjero (offshore) a mediados de los 90s, ofrecían atractivos paraísos para lavar grandes cantidades de dinero de las operaciones de la mafia rusa. Panamá, Costa Rica y las Islas Caimán también han servido como santuarios rusos para el lavado de dinero<sup>40</sup>. La intensificada presión internacional y del gobierno de EE.UU. sobre estos paraísos caribeños y centroamericanos a finales de los 90s y principios de los 2000 ha hecho más difíciles las operaciones para blanqueadores rusos en años recientes pero de ninguna forma ha detenido del todo en la subregión las actividades de lavado rusas (y otro crimen organizado internacional)<sup>41</sup>.

---

39 Alrededor de 200 toneladas métricas de cocaína se introducen de contrabando en Europa cada año, a pesar de la incautación de decenas de toneladas en el camino. AFP, "Sobre la Ampliación del comercio de cocaína europea", *Yahoo! News*, 8 de agosto de 2001. [Http://sg.news.yahoo.com/o10808/1/1aolu.html](http://sg.news.yahoo.com/o10808/1/1aolu.html).

40 Douglas Farah, *Op cit.*, p. A16; Susan Roberts, "Small Places, Big Money: The Cayman Islands and the International Financial System," *Economic Geography*, Vol. 1, N° 3 (julio, 1995); Anthony P. Maingot, "The Decentralization Imperative and Caribbean Criminal Enterprises", en Tom Farer, ed., *Transnational Crime in the Americas*, New York: Routledge, 1999, pp. 143-170.

41 Véase, por ejemplo, R.T. Naylor, *Hot Money y la Política de Deuda*, Montreal: Black Rose Books, 1994; Robert E. Grosse, *Drogas y dinero: el blanqueo de cocaína de América Latina*, Westport, Connecticut: Praeger, 2001; Jack Blum, "Offshore Money", en Tom Farer, ed., *La delincuencia transnacional en las Américas*, Nueva York: Routledge, 1999, pp. 57-84. Blum es particularmente crítico de Panamá: "zonas de libre comercio, como la de Colón y la zona de libre comercio en Panamá se han convertido en centros ilegales de la actividad comercial y financiera. Una de las más importantes ramas de la BCCI estuvo en Colón, zona de

El continuo papel de Brasil como un gran punto de tránsito de narcóticos ha resultado en cocaína barata que inunda el país. A lo largo de las extensas y desprotegidas fronteras de Brasil con Bolivia, Perú y Colombia, la cocaína refinada cuesta solamente \$2.000 por kilo o menos. En las grandes áreas urbanas de Brasil como Río de Janeiro o Sao Paulo un kilo se vende por tan poco como \$4.000, u 80% menos que el precio de la calle en Nueva York o Chicago.<sup>42</sup> Como resultado de las oleadas de tráfico de drogas, la tasa de delitos violentos ha subido vertiginosamente en los grandes centros urbanos de Brasil y muchas de las extensas favelas se han vuelto campamentos armados manejados por “comandos de droga” o pandillas que a menudo actúan como gobiernos alternativos en sus vecindades. La corrupción relacionada con drogas también ha permeado la economía y el sistema político nacionales brasileños. En el 2001, una investigación sobre corrupción del congreso brasileño ligó a 827 brasileños prominentes con el tráfico de drogas y el lavado de dinero, incluyendo a dos congresistas nacionales, 15 legisladores estatales, 4 alcaldes, 6 directores de bancos y multitud de oficiales de policía y jueces.<sup>43</sup>

Este ambiente de corrupción oficial penetrante ha probado ser altamente propicio para la rápida expansión de grupos rusos de crimen organizado junto con organizaciones criminales de cosecha propia del mismo Brasil. Desde mediados de los 90s ha habido una variedad de informes de prensa que apuntan a un creciente involucramiento del crimen organizado ruso en el tráfico de drogas y armas y el lavado de dinero en Brasil y los cuatro países del Cono Sur (Argentina,

---

libre comercio, que era entonces y sigue siendo un centro para el contrabando de mercancías y armas en todo el hemisferio.”(p. 83).

42 Un reciente informe de Naciones Unidas estima que alrededor de 900.000 de la población de Brasil de 170 millones de uso regular de cocaína (0,7%). A pesar de que este % está a la altura de los EE.UU., con una tasa de consumo de alrededor del 3% (5,3 millones), supera las tasas de consumo en las naciones europeas como Francia o Alemania, y Brasil resulta el segundo más grande consumidor de cocaína en el mundo. Anthony Faiola, “El consumo de cocaína: un problema en Brasil. Drogas-Violencia Activa alimentada en barrios de tugurios urbanos”, *The Washington Post*, 8 de julio, 2001, p. A01.

43 Faiola, *Ibid.*, p. A01.

Paraguay, Uruguay, Chile). La media docena o algo así de arrestos altamente publicitados de figuras criminales rusas y del antiguo bloque soviético que se han llevado a cabo en años recientes en las naciones de la subregión han dado algún crédito a estas alarmas periodísticas.<sup>44</sup> Sin embargo, un informe de mediados del 2000 sobre la mafia rusa, preparado por oficiales de seguridad nacional argentinos encontró que no había evidencia creíble que indicara que Argentina ya hubiera sido seriamente afectada por organizaciones criminales rusas. Según una fuente bien colocada en el Ministerio del Interior Argentino: “Si me pregunta oficialmente, tendría que decir que no hay registros de la presencia de la mafia rusa en Argentina. La verdad es que nadie investiga mafias en Argentina, pero eso no quiere decir que no estén aquí.”<sup>45</sup>

La presencia de la mafia rusa en Argentina (específicamente bandas chechenas), ha sido ligada principalmente con el uso de Argentina como un país de tránsito para cargamentos de cocaína andina hacia Europa (en traineras de pesca y barcos de carga), tráfico de armas a Brasil y Colombia, y lavado de dinero. En la llamada área “de tres fronteras” donde colindan Argentina, Brasil y Paraguay, fuentes de inteligencia argentina han detectado contactos entre grupos separatistas chechenos y “terroristas islámicos” y sospechan el uso de estas redes por parte de los chechenos para propósitos de contrabando de armas.<sup>46</sup> La frontera de Argentina con Paraguay se conoce por contra-

---

44 Stratfor.com, “Paraguay’s Drug Trade Perilous Target for US”, *Stratfor.com*. <http://www.stratfor.com/latinamerica/commentary/0108141600>; Santiago O’Donnell, “La Argentina en la mira de la mafia rusa”, *La Nación*, septiembre 24, 2000, p.1. <http://www.lanacion.com.ar/00/09/24/G01.htm>

45 O’Donnell, *Ibid*, p. 2.

46 La ciudad paraguaya de Ciudad del Este, ubicada en la Triple Frontera a unos 350 kilómetros de Asunción, es a menudo etiquetada la capital del contrabando en América del Sur. Tiene una población de alrededor de 500000, de los cuales 30000 son tal vez los musulmanes, en su mayoría de ascendencia árabe; existe un tráfico de drogas. El fundamentalismo islámico es conexión no sólo en el caso de los talibanes, sino también en el caso de los separatistas chechenos que luchan por la independencia de Rusia. Shamil Basayev, General fundamentalista líder de los chechenos, fue entrenado en Afganistán y tenía conexiones directas con Osama bin Laden en la década de 1980. Para financiar su movimiento separatista, el checheno Basayev y sus seguidores transportaban heroína a través de Abjasia (un sector renegado de la provincia de Georgia, que se separó con la ayuda militar de Rusia en 1993) hasta el Mar Negro a través de Turquía o Chipre y desde allí a Europa. A la luz de su objetivo de independencia política, los chechenos pueden

bandos de todo tipo y provee virtualmente condiciones ideales para las operaciones de la mafia rusa.<sup>47</sup>

En junio del 2000 el diario brasileño *O Globo* informó de la participación creciente de grupos de mafia rusa en el reclutamiento de mujeres brasileñas para prostitución en Europa, especialmente en España e Israel. A las redes criminales rusas también se les achaca ser responsables del contrabando de AK-47s rusos y lanzacohetes soviéticos hacia las *favelas* de Río y Sao Paulo a cambio de cocaína colombiana. El General Rosso José Serrano, anterior jefe de la Policial Nacional Colombiana, afirmó que las redes criminales rusas también estaban contrabandeando armas a través de Brasil a Colombia, usando las mismas rutas de contrabando que habían sido desarrolladas para contrabandear cocaína fuera de Colombia a Brasil y hacia Europa<sup>48</sup>.

Se dice que Uruguay se ha convertido en el sitio preferido para actividades rusas de lavado de dinero en el Cono Sur durante los 90s por sus relativamente débiles regulaciones bancarias. La negligente aplicación de la ley en Uruguay le ha permitido a los mafiosos rusos tomar el control de un sinnúmero de bancos uruguayos y obtener visas y pasaportes uruguayos con relativa facilidad. La mafia rusa supuesta-

---

ser diferenciados de la mayoría de los otros grupos de delincuencia organizada de Rusia. Guido Nejamkis/Reuters, "Preocupa presencia árabe en Paraguay", *El Nuevo Herald*, 25 de septiembre de 2001; Sharon LaFraniere, "Georgia envía tropas separatistas hacia la región: Rusia refuerza frontera con Abjasia después de la violencia", *The Washington Post*, 12 de octubre, 2001, p. A29.

47 El cónsul paraguayo en Miami, desde junio de 1999 a mayo de 2001, Carlos Weiss, en la actualidad bajo arresto, está acusado de haber vendido más de 300 pasaportes, visados y autorizaciones de embarque de carga de hasta 8.000 dólares cada uno antes de que fuera despedido en mayo. De algunos de los documentos que se recibieron se sospecha de su posible participación en los ataques terroristas contra el World Trade Center y el Pentágono el 11 de septiembre de 2001. Según un informe del Departamento de Justicia del inspector general de febrero de 2000, la Patrulla Fronteriza "...no puede cuantificar con exactitud el número de extranjeros ilegales y contrabandistas de drogas que no logra aprehender". James V. Grimaldi, Steve Fainaru y M. Gilbert Gaul, "La pérdida de pista de los inmigrantes ilegales", *The Washington Post*, 7 de octubre de 2001, p. A01; Gerardo Reyes, "Atentados en EE.UU. reviven un escándalo en el Paraguay", *El Nuevo Herald*, 20 de septiembre de 2001; Larry Rohter, "Terroristas están en mucha demanda por contrabandistas", *The New York Times*, 27 de septiembre de 2001.

48 O'Donnell, *op cit.*, p. 2.

mente también usa el sistema bancario boliviano para propósito de lavado por las mismas razones.<sup>49</sup>

## CONCLUSIONES

Los patrones tradicionales, de larga data, de dominio patrimonial, personalismo, clientelismo, y corrupción burocrática a través de toda Latinoamérica han incitado y facilitado que grupos de crimen organizado recurran a sus tácticas predilectas de soborno, chantaje e intimidación para mantener y proteger lucrativos negocios de narcóticos. Una y otra vez, muchos (aunque ciertamente no todos) funcionarios de policía y aduanas, oficiales militares, jueces, políticos y hombres de negocios han probado ser susceptibles a tales tentaciones tanto en países grandes como pequeños a través de toda la región.<sup>50</sup>

Los rusos son solo los más recientes grupos criminales transnacionales atraídos a la región, pero hasta para esos países latinoamericanos no sumergidos en guerras civiles como aquella incontenible de Colombia, su tráfico de armas ilegales y negocios de armas por drogas en alianza con bandas criminales locales aumentan significativamente la potencia de fuego disponible a elementos violentos de la sociedad y los hacen más difíciles y peligrosos de controlar para los funcionarios de la ley. Las *favelas* de Brasil, por ejemplo, se han vuelto zonas de

---

49 O'Donnell, *op cit.*, P.3. Para un análisis de la evolución del tráfico de drogas y la actividad criminal internacional en Bolivia desde la década de 1950 hasta la década de 1990, véase Eduardo A. Gamarra, "Organizaciones Transnacionales Penal en Bolivia", en Tom Farer, ed., *op cit.*, pp. 171-192. Entrevistas personales realizadas por el autor con funcionarios de alto rango en Bolivia durante el mes de julio 2001 revelan que, a pesar de la reciente disminución dramática de la producción de coca de Bolivia del ex presidente Banzer (que dimitió de su cargo el 6 de septiembre de 2001, debido a la grave enfermedad de cáncer), las bandas mafiosas italianas -en conjunto con los traficantes peruanos y bolivianos- continúan utilizando las rutas de contrabando a través del norte de Bolivia, de cocaína de Perú y Bolivia en el Brasil y, de allí, a los buques de carga con destino a Europa, especialmente a España y Portugal, y Rusia.

50 Para un análisis de la relación entre la corrupción política y la gobernabilidad, con especial referencia al caso colombiano, véase Fernando Cepeda Ulloa, *Corrupcion y gobernabilidad*, Bogotá: 3R Editores, 2000. Para los análisis de los efectos de la delincuencia organizada en la gobernanza democrática en México, ver los ensayos de John Bailey y Roy Ahijado, eds., *Crimen organizado y gobernabilidad democratica: Mexico y la franja fronteriza*, Mexico D.F.: Grijalbo, 2000.

guerra virtuales, por lo menos en parte como resultado de las alianzas rusas del tráfico de armas y drogas con organizaciones criminales locales de ese país. Igualmente, las “*maras*” centroamericanas progresivamente se han vuelto mejor armadas y amenazantes para la estabilidad social y seguridad estatal a través de todo el istmo como resultado de su vinculación con grupos rusos de crimen organizado transnacional (junto con mexicanos, colombianos y norteamericanos).

La mafia rusa no es, de ninguna manera, la única fuente de armamento en la región. Los Estados Unidos mismos son un gran proveedor de armas pequeñas a través de toda Latinoamérica y el Caribe y en otras partes del mundo<sup>51</sup>. Pero dado el caos político y la relativa disponibilidad de armas del mercado negro en Rusia y la mayoría de los otros países del antiguo bloque soviético, los grupos criminales rusos disfrutaban significativas ventajas comparativas en este mercado clandestino y, así, han emergido como actores principales en el comercio internacional de armas ilícitas<sup>52</sup>. Las consecuencias para Latinoamérica y el Caribe son visibles día a día en las tasas cambiantes de guerra de pandillas y delitos violentos que se registran en cada área urbana principal de la región.

Por consiguiente, en el futuro las redes criminales nativas y las transnacionales basadas fuera de Latinoamérica y el Caribe podrían volverse más directamente amenazantes para la seguridad estatal a través de toda la región y en Estados Unidos mismo. Las redes creadas inicialmente para mover drogas y armas ligeras podrían concebiblemente ser reconfiguradas para mover armamento pesado tal como aeronaves de combate o submarinos, para diseminar armas nucleares, químicas o biológicas de destrucción masiva, o para contrabandear asesinos por contrato y/o miembros de la red terrorista Al Qaeda, si

---

51 Según el Small Arms Survey, una organización con sede en Ginebra, Estados Unidos es el principal exportador de armas pequeñas y ligeras en el mundo; la venta total es de alrededor de \$1,2 mil millones de dólares de los 4 mil millones a \$6 mil millones en todo el mundo en 1998. Colum Lynch, “Lucha contra los EE.UU. Acuerdo de la ONU para el control de armas pequeñas: Instancias sobre el proyecto de pacto no compartidas por los Aliados”, *The Washington Post*, 10 de julio, 2001, p. A01; Tim Weiner y Ginger Thompson, “Guns EE.UU. Smuggled into Mexico Drug War”, *The New York Times*, 19 de mayo de 2001.

52 Véase R. T. Naylor, “The Rise of the Modern Arms Black Market and the Fall of Supply-Side Control”, *Transnational Organised Crime*, Vol. 4, N° 3 y 4 (otoño/invierno 1998) pp. 220-222.



se pudiera lograr suficiente lucro al hacerlo<sup>53</sup>. A finales de octubre del 2001, por ejemplo, surgieron rumores tanto en la prensa colombiana como en la de EE.UU. de que a algunos traficantes colombianos de droga se les habían acercado representantes de “grupos árabes” con una propuesta de pagar a los traficantes para mezclar cocaína con ántrax antes de contrabandearla a los Estados Unidos. Las autoridades de EE.UU. inmediatamente desestimaron dichos informes por carecer de credibilidad. Si bien tales reconfiguraciones son concebibles, a menos que las ganancias involucradas prometieran ser tan enormes como para hacerlas irresistibles, la lógica del mercado clandestino —altas ganancias y riesgos limitados— milita contra grupos transnacionales de crimen organizado que participan en dichos planes terroristas. Los traficantes de droga, en general, no están interesados en destruir sus propios mercados o exponerse a una intensa persecución internacional. Hasta la fecha, no hay evidencia creíble de que tales reconfiguraciones hayan ocurrido todavía en ningún lugar de Latinoamérica o el Caribe<sup>54</sup>.

Al igual que con otras formas de crimen organizado transnacional alrededor del globo, enfrentar exitosamente el creciente desafío de la mafia requerirá de grandes reformas institucionales en áreas como aplicación de la ley, lavado de dinero, control fronterizo, y medidas anti-corrupción a nivel individual de los países y cooperación multi-lateral sostenida, y compartir inteligencia entre agencias estatales de aplicación de la ley a niveles subregional, regional e internacional.<sup>55</sup> También requerirá un entendimiento mucho más claro, de parte de las élites políticas y oficiales, de aplicación de la ley en cada país latinoamericano y del Caribe sobre la naturaleza transnacional de las

---

53 Ver Clawson y Lee, *op cit.*, p. 89; James H. Anderson, *International Terrorism and Crime: Trends and Linkages*, William R. Nelson Institute for Public Affairs, James Madison University. <http://www.jmu.edu/orgs/wrni/it.htm>

54 Gerardo Reyes, “Denuncian mezcla con cocaína en Colombia”, *El Nuevo Herald*, octubre 24, 2001.

55 Para discusiones detalladas de la forma de responder de manera más eficaz a los retos de la delincuencia organizada transnacional en el plano internacional véase Giuseppe de Gennaro, “Fortalecimiento del Sistema Jurídico Internacional para la Lucha contra la Delincuencia Transnacional”, Vol. 3 y 4 (otoño/invierno 1998), pp. 259-268; Roy Ahijado y Phil Williams, “Fortalecimiento de la Cooperación contra la delincuencia transnacional: Una Nueva Perspectiva de Seguridad”, *Ibidem*, pp. 321-355.

amenazas que enfrentan en sus propias naciones y la consiguiente necesidad de revisar las nociones tradicionales y anticuadas de soberanía nacional y el profundamente inculcado pero cada vez más disfuncional rechazo pseudo-nacionalista de la cooperación internacional. Hasta la fecha, ni las reformas requeridas de los países ni una adecuada coordinación a nivel multilateral, mucho menos los cambios necesarios de mentalidad han estado próximos<sup>56</sup>. Como resultado, las organizaciones criminales han sido capaces de extenderse a través de la región entera virtualmente sin trabas por más de una década.

Los acontecimientos iniciales en la arena internacional en respuesta a los devastadores ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 a los Estados Unidos sugieren que un nuevo impulso por mayor cooperación multilateral podría materializarse en los meses y años por venir. Específicamente, el ímpetu adicional dado por los Estados Unidos a los aspectos multilaterales de la aplicación de la ley en su procesamiento de la “guerra” al terrorismo global podría finalmente anunciar una nueva era de coordinación internacional contra el terrorismo y el crimen organizado. Combatir efectivamente esta nueva etapa de terrorismo global indudablemente requerirá la construcción de nuevos mecanismos multilaterales para la supervisión y vigilancia internacional de movimientos terroristas, ventas de armamentos ilegales, flujo de capitales ilícitos y lavado de dinero.

Los dos elementos comunes compartidos por el terrorismo global y el crimen organizado transnacional —lavado de dinero y proliferación— finalmente podrían catalizar una coordinación multilateral seria y sostenida en la aplicación internacional de la ley. El entusiasmo actual por esfuerzos multilaterales podría, sin embargo, evaporarse rápidamente. La verdadera clave para tener éxito tanto en la “guerra” al terrorismo como en la lucha contra el crimen organizado transnacional será que la comunidad internacional tenga la voluntad y capa-

---

56 Para ejemplos de las dificultades que siguen asolando las actividades de represión en diferentes frentes, véase William F. Wechsler, “Siga el dinero”, *Relaciones Exteriores*, Vol. 80, N° 4 (julio/agosto) de 2001, pp.40-57; Lester M. Joseph, “El blanqueo de capitales Ejecución: Tras el Dinero”, *Economic Perspectives: Un Diario Electrónico del Departamento de Estado de los EE.UU.*, Vol. 6, N°2 (mayo de 2001), pp. 11-14, y Phil Williams, “La delincuencia organizada y el delito cibernético: sinergias, tendencias y respuestas”, *Cuestiones Mundiales: Un Diario Electrónico del Departamento de Estado*, Vol. 6, N°2, pp.22-26.

idad requeridas para diseñar e institucionalizar sistemas efectivos de coordinación y cooperación multilateral durante el largo recorrido o no las tenga. Los estados de Latinoamérica y el Caribe están llamados a jugar un papel principal en este proceso. La omisión en actuar pronta y efectivamente es probable que implique un precio muy alto en términos de erosión de la prosperidad y estabilidad doméstica dentro de las naciones-estados individuales y la imposición de costos más altos sobre estados recalcitrantes por medio de presiones y sanciones internacionales aplicadas ya sea unilateralmente por los Estados Unidos o multilateralmente por la comunidad internacional.

# PANDILLAS JUVENILES Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*Luis Guillermo Solís*

## INTRODUCCIÓN

La Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Casa de América organizaron el Seminario “Pandillas Juveniles y Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe” en la ciudad de Madrid, los días 16 y 17 de abril del 2007.

El propósito de esta actividad fue sostener un diálogo que ofreciera, desde América Latina y España, una visión actualizada sobre el tema de las pandillas juveniles a partir del abordaje de tres discusiones principales: el marco conceptual, los desafíos nacionales y las visiones subregionales, y el intercambio experiencias, lecciones aprendidas y mejores prácticas. En este sentido, las y los participantes profundizaron en el estado del conocimiento sobre la naturaleza, operación y control de las pandillas juveniles y su vínculo con la gobernabilidad democrática en diferentes países y subregiones. También exploraron las políticas preventivas aplicadas en diversos escenarios, algunas experiencias exitosas llevadas a cabo por entidades tanto gubernamentales como no gubernamentales, las interacciones de las políticas públicas con el sector privado y el rol de apoyo que puede prestar la cooperación internacional en la prevención y lucha contra este tipo de violencia.

El seminario congregó a un conjunto de expertos que se dedican al estudio del fenómeno, a su cobertura periodística y a la asesoría de alto nivel para la toma de decisiones en gobiernos y organismos regionales y multilaterales especializados en la materia. La deliberación se hizo a título personal y por lo tanto en este documento no se consignan atribuciones individuales.

## RESUMEN EJECUTIVO DE CONCLUSIONES

1. Se vive un momento de ruptura con respecto al enfoque de políticas públicas en materia de combate a las pandillas juveniles violentas. La cooperación internacional debe enfatizar las propuestas de naturaleza preventiva.
2. Debe hacerse un esfuerzo especial para incorporar las mejores prácticas locales en la discusión sobre cooperación horizontal.
3. Los formadores de opinión deben incorporarse de manera mucho más activa a los procesos de elaboración de “políticas de Estado” en la materia de pandillas y crimen organizado. Debe procurarse la presencia de jóvenes en la definición de tales políticas.
4. Se requiere un diálogo mucho más intenso y permanente entre las entidades donantes.
5. Pese a que ha aumentado mucho la producción de trabajos académicos en estos temas, todavía hace falta generar nuevo conocimiento. Hay espacio para mucho más trabajo de base; para buscar y utilizar “datos duros”; para hacer más esfuerzos de recolección de información de campo.
6. Hay que potenciar el papel de las escuelas en el trabajo preventivo. La alta deserción en el nivel secundario hace que el rol de la escuela primaria sea crucial en la lucha contra la violencia juvenil.
7. Se deben promover los espacios para el encuentro institucional al interior de los países y entre las instituciones nacionales y las de la cooperación internacional.
8. Las políticas de empleo son esenciales, especialmente en lo que toca a las estrategias de reinserción de los jóvenes infractores en la sociedad.

9. Los medios de comunicación deben ser sensibilizados e incorporados a todos los esfuerzos por construir agendas en temas relativos a jóvenes e inseguridad.
10. Hay que poner atención especial a los “núcleos metropolitanos” en donde la situación es muy crítica y se expresa de manera especialmente violenta.
11. Se deben recuperar los “espacios urbanos” en donde la incidencia de violencia juvenil es aún mayor.
12. No se deben pasar por alto los vínculos entre corrupción, impunidad, descrédito ciudadano y pandillas juveniles. Muchas veces los jóvenes terminan “pagando los platos rotos” por los viejos.
13. Hay que explorar con mayor detalle el vínculo existente entre la violencia juvenil y las armas pequeñas y livianas.
14. Se requiere focalizar más en los jóvenes y menos en la seguridad como política de Estado.

## EL CONTEXTO GLOBAL

Los temas relacionados con seguridad ciudadana ocupan un lugar clave en las discusiones sobre gobernabilidad democrática en Latinoamérica. En la actualidad, los Estados se enfrentan a una serie de amenazas emergentes que, como el crimen organizado o el terrorismo, poseen una dinámica que trasciende el ámbito nacional y adquiere, cuando menos, un alcance subregional que vuelve muy compleja la atención que los gobiernos, agencias internacionales y ciudadanía organizada deben brindarles.

El fenómeno de las pandillas juveniles se coloca como una de las principales preocupaciones en materia de seguridad del hemisferio.<sup>1</sup>

---

1 El concepto “pandilla juvenil” se utilizó durante el seminario en un sentido amplio. Conscientes de la importancia de las definiciones para evitar generalizaciones erróneas o engañosas, las y los expertos insisten en la necesidad de reconocer y diferenciar los distintos tipos de organizaciones juveniles que operan en los diferentes espacios nacionales. A este respecto, subrayan la multiplicidad de expresiones del fenómeno, que van desde organizaciones estudiantiles de educación secundaria cuyo fin es demostrar la superioridad de un colegio sobre otro; pasando por pandillas de delinquentes juveniles de poca monta (“marimbas” en su expresión nicaragüense) o la existencia de las llamadas “barras bravas” más

Ello ocurre por su notable incidencia en la vida cotidiana de las personas; por la naturaleza de los ilícitos que se le atribuyen; por la respuesta que los Estados y algunos grupos de seguridad privada ofrecen para “eliminar” esta violencia, así como por las propuestas de atención alternativas que se ofrecen a un fenómeno cuyo estado de situación se ha agravado, entre otros motivos, por la ausencia de medidas multidimensionales que incorporen variables que vayan más allá de los enfoques represivos. Enfoques cuyos resultados, dicho sea de paso, aparte de ser ética, política y financieramente cuestionables, no han hecho sino contribuir a alimentar la espiral de violencia urbana que aqueja a América Latina y a deteriorar la capacidad de desarrollo económico e institucional de sus frágiles sistemas democráticos.

El fenómeno social de las llamadas “pandillas juveniles” también es un problema político que reclama acciones públicas integrales. Ello significa que no basta con acometer el desafío a partir de, por ejemplo, políticas de empleo (que como se verá más adelante, es un factor de importancia capital en esta materia). También se han de promover acciones desde lo educativo, recreativo, formativo, social y cultural que trasciendan los enfoques tradicionales de “securitización” tipo “mano dura” y “mano súper dura” y más bien se orienten hacia la prevención como eje transversal del debate y de las políticas públicas. Ello es crítico dado el contexto de pobreza, desigualdad y exclusión social que caracterizan a la región latinoamericana y caribeña y en particular a los grupos sociales más vulnerables de ésta, entre los que se encuentran precisamente los jóvenes.

De hecho, se sabe que mucho del fracaso de las políticas tradicionales emprendidas contra la violencia juvenil emana de la carencia de ejercicios orientados a comprender el fenómeno juvenil como un objetivo en sí mismo. Valga decir, como un proceso buena parte del cual no tiene relación ninguna con las actividades criminales. La violencia juvenil no se produce en un vacío. Tampoco su atención puede

---

bien asociadas a actividades deportivas; hasta llegar a las temidas “maras” centroamericanas, cuyas acciones no buscan el lucro y más bien responden a criterios de poder ejercido sin limitaciones a partir de criterios de pertenencia territorial y de grupo. En idéntico sentido señalan que la violencia comúnmente asociada a este tipo de organizaciones varía mucho en cada caso, así como también la edad de quienes participan en las pandillas. En todo caso, se ha concluido que no debe “criminalizarse” al joven ni a su circunstancia.

prescindir de mecanismos de control eficaces que, sin llevar a salidas más propias del populismo punitivo que de la democracia, al menos brinden una sensación de seguridad a la ciudadanía. En síntesis, existe consenso en cuanto a que se requiere de una política de juventud que le devuelva la identidad a este grupo etéreo, cuya exigencia mayor es ser reconocido como un actor social, en una etapa crítica de su formación como individuo en sociedad.

En general se puede afirmar que la inseguridad es una de las mayores amenazas a la consolidación democrática y a la vigencia de los derechos humanos en América Latina y el Caribe. También lo son las medidas de corte represivo que con demasiada frecuencia se adoptan para combatirla en muchos países. La generalizada tendencia a involucrar a las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia; el establecimiento de tribunales especiales o incluso la autorización para el funcionamiento de “jueces sin rostro” en tribunales que estudian causa referidas al narcotráfico; y peor aún, la tolerancia (o al menos la despreocupación) de las autoridades del Estado ante la existencia de fuerzas privadas que realizan prácticas de “limpieza social”, lesionan gravemente el Estado de Derecho y socavan los cimientos de cualquier sistema democrático. Es por esta razón que la mayoría de los gobiernos de América Latina, al optar por respuestas represivas frente al crimen organizado (juvenil o no) lejos de resolver el problema lo agravan, pues no sólo no logran contener a los violentos, sino que además dañan la urdimbre social que sostiene a la democracia y sus instituciones.

Existe una serie de tareas necesarias para garantizar un adecuado manejo del fenómeno de las pandillas juveniles y darles sostenimiento por sobre consideraciones partidistas. Entre otros destacaron los siguientes:

- Procurar, con el apoyo de los medios de comunicación, una adecuada diferenciación de las percepciones de inseguridad, con respecto a los índices reales de ésta. Hay que vencer el miedo. Devolver racionalidad al debate en torno a la inseguridad y violencia constituye un paso esencial para la adopción de políticas públicas adecuadas en esta materia.
- Mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones del Estado frente al fenómeno del crimen y la violencia asociada a éste. Es imprescindible que el Estado se adapte a la nueva



circunstancia histórica al menos a la misma velocidad que lo hacen las organizaciones criminales.

- Desarrollar mayor investigación sobre el tema de los jóvenes y la violencia. Aunque pareciera que el terreno ya está saturado de diagnósticos y otros estudios de similar carácter, lo cierto es que falta mucho todavía por conocer. Generar nuevo conocimiento es crucial.
- Poner en práctica el aforismo que sostiene que hay que “pensar globalmente y actuar localmente”. Las políticas públicas deben aplicarse a todo nivel, pero teniendo presente la naturaleza global de los desafíos que plantea la violencia.

## LA DIMENSIÓN ESTRUCTURAL

América Latina es una región de contrastes que experimenta un proceso inacabado de refundación y reinención. Pese a la inexistencia de conflictos interestatales de importancia, es la región más desigual del planeta y donde se concentra la mayor cantidad de muertes asociadas al uso de armas de fuego. El inacabado proceso de reforma económica, el resabio de regímenes autoritarios y conflictos armados e instituciones débiles con capacidades limitadas para dar respuesta a las demandas de la ciudadanía, son factores que generan y reproducen desigualdad, exclusión y violencia.

América Latina ha recorrido un camino relativamente exitoso hacia la democracia formal, aparejado a la obtención de niveles medios de estabilidad política, social y económica. No obstante ello, estas democracias funcionales no logran solucionar el problema de amplios conglomerados de la población, buena parte de la cual continúa excluida de los ciclos de prosperidad de los que participan los sectores más dinámicos de la economía regional. Por esta razón el propiciar condiciones moderadas de bienestar, provisión de justicia pronta y cumplida, acceso a servicios de educación y salud de calidad, otorgar oportunidades profesionales, garantizar los derechos ciudadanos y el disfrute de un medio ambiente sano, resulta una condición básica para los Estados del área.

Resulta evidente el limitado margen que tienen los Estados para dar respuesta a las necesidades básicas de la población. La gestión del

gobierno en temas relativos a la seguridad de las personas y sus bienes está seriamente comprometida por fallas estructurales como la desigualdad socioeconómica, la violencia, la crisis de representatividad y la incapacidad de generar políticas públicas de Estado para resolver estos temas. Todo ello termina minando la confianza ciudadana, reproduce la pobreza, amplía las brechas sociales, cuestiona el ejercicio de la democracia y acaba por configurar un escenario proclive al incremento de la violencia social. Todo esto coloca a América Latina como la región donde se concentran dos quintas partes de la mortalidad asociada al uso de armas de fuego y se cuadruplica el promedio mundial de homicidios por cada cien mil habitantes.

Este contexto de desigualdad social, fragmentación política, exclusión económica y desconfianza sistémica se torna aún más complejo debido a la operación de la narco-actividad, la cual tiene en la región un campo natural e idóneo para la producción y trasiego de estupefacientes. Tal es el caso también del tráfico de una serie de ilícitos asociados, cuyo impacto alimenta la hoguera de la violencia social, principalmente en los grandes y mal planificados centros urbanos de la región. Según datos de Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Colombia, Perú, Centroamérica y México se han convertido en puente para el trasiego de cientos de toneladas diarias de cocaína pura que proviene de los países andinos con destino a EE.UU. y Europa. Sin restar importancia al impacto del tráfico de drogas y las redes de corrupción y condescendencia que se tejen a su alrededor, según especialistas y encargados del control de drogas de América Latina, la principal preocupación es la utilización de la misma droga como pago por la logística local para su tráfico hacia los principales mercados, dado que ésta alimenta el narco-menudeo a lo interno de los países, con efectos negativos en las condiciones de inseguridad y violencia por la disputa de mercados y comisión de delitos.

## LOS PROBLEMAS DE LA JUVENTUD. ¿CÓMO MIRA LA SOCIEDAD A LOS JÓVENES?

La etapa de la juventud es particularmente crucial en la definición de la identidad de la persona como ciudadano. Es una época de experimentación y riesgo que requiere de atención social, familiar y esta-

tal, en la que es importante conocer y diseñar políticas públicas que partan de la idea de transitoriedad y de construcción de autoestima, masculinidad, género y sentido de pertenencia a redes sociales. Los jóvenes son personas que se preocupan primero por el mundo y luego por sus condiciones materiales de vida.

Normalmente, se estigmatiza a este estrato (casi la mitad o la mitad de la población de muchos países de la región), pues se le acusa de ser una población rebelde y violenta, carente de sentido y responsabilidad y compromiso. Uno de los problemas asociados a la juventud es su proclividad a tomar decisiones que rayan en lo riesgoso. Si bien el riesgo es connatural al ser humano y pequeñas dosis son experimentadas a diario, en los jóvenes se interpreta como algo peligroso y dañino, y se le tiende a asociar con destrucción absoluta del sujeto; se obvia que a partir de malas experiencias las personas pueden aprender y mejorar.

Persiste un imaginario que coloca al adolescente bajo sospecha permanente, haciéndolo responsable de toda manifestación de oposición o rebeldía que se produzca en una sociedad. A pesar de ser este un momento fecundo y frágil en la vida de las personas -especialmente por la diversidad de riesgos y peligros reales que obligan a las personas a apoyarse más en sí mismos y en sus iguales, que en las instituciones- no existen políticas públicas diseñadas para su atención, como sí las hay para otros estratos como la niñez y la tercera edad.

## **Jóvenes y pandillas**

En la etapa juvenil la identificación y agrupación de iguales es parte de un proceso natural que se profundiza por la existencia de condiciones ambientales que, en realidad o apariencia, no brindan a esta población un soporte afectivo o institucional, mediante el cual puedan canalizar sus sentimientos, demandas y expectativas. Esta condición facilita el surgimiento y crecimiento de pandillas juveniles, especialmente en entornos riesgosos, de familias disgregadas o disfuncionales, sin instituciones fuertes ni inversión de capital social. Los cuyos propósitos y valores de estas agrupaciones son variados, pero destacan elementos comunes en la mayoría de los casos como la fraternidad entre sus iguales, la intolerancia ante la traición, y la defensa y expansión de su territorio.

Si bien no todos los pandilleros han cometido delitos, sí están propensos a cometerlos. Las pandillas son operadas por adultos, pero las acciones son ejecutadas por jóvenes. Esto se da porque las sanciones que imponen los sistemas de justicia son menos severas para los jóvenes y hace que en países como El Salvador y Guatemala ya existan hasta tres generaciones de mareros.

Normalmente, el ingreso a estos grupos tiene como trasfondo la existencia de familias disfuncionales con poca supervisión de adultos; haberse fugado de casa, no estar escolarizado, haber iniciado actividad sexual precozmente, proceder de barrios con presencia de pandillas, carecer de oportunidades de trabajo y movilización social y estar cercano a un grupo que ofrece “incentivos” como drogas y alcohol.

Afiliarse a una pandilla implica asumir un compromiso con una agrupación que provee necesidades básicas de tipo material y afectivo, a cambio de lealtad y compromiso hacia el grupo en la ejecución y expansión de actividades y en la eliminación de sus opositores. Esta relación coloca a los hombres jóvenes latinoamericanos, de entre 25 y 30 años y con una inclinación hacia el abuso de drogas y alcohol, como las principales víctimas y victimarios de la violencia, tanto por la operación de las pandillas, como por la acción de los aparatos de seguridad de los Estados y otros grupos organizados que no necesariamente operan al amparo de la ley, pero desarrollan acciones represivas contra estos grupos.

Gran parte del problema tiende a magnificarse por la cobertura que realiza la prensa. Partiendo del hecho de que el meta-mensaje de la prensa es la insatisfacción, las pandillas juveniles son utilizadas para filtrar este mensaje en la sociedad y generar una sensación de inseguridad que inclusive ha rendido réditos electorales. Según algunos expertos participantes en el seminario, la promesa de “cero tolerancia” frente a la inseguridad y la delincuencia juvenil ha sido una respuesta directa a fenómenos surgidos en las salas de redacción de los medios de comunicación.

Se reconoce que las pandillas juveniles son parte importante del problema de inseguridad ciudadana en muchos países de América Latina. Sin embargo, también se sabe que no es éste el único ni el más importante. Por ejemplo, los asesinatos de mujeres en ciudad Juárez tienen mayor exposición que los femicidios en Guatemala, donde se registra la segunda cifra más alta de América Latina (582 muertes

en el año 2006). Las maras tienen mucha más prensa que los otros problemas de los jóvenes en América Latina, como podría ser el de la falta de empleo, o el de los embarazos precoces debido a inadecuados métodos de educación sexual. Otro caso es el de España, donde el avivamiento y reorganización de bandas como “*skin-heads*” y otras de corte xenófobo las cuales no reciben tanta atención como los “*Latin Kings*”, “*Ñetas*” o “*Dominicans Don’t Play*”, pero son perpetradores de hechos más violentos que los ejecutados por estos tres grupos de origen latinoamericano.

“La prensa inventa una imagen sobre el tema, que a la vuelta del camino termina haciendo creer a todos una realidad construida que, entre otros efectos, incentiva a otros jóvenes a ser parte de ese modelo juvenil que aparece en los medios”, ha sentenciado un reconocido comunicador del Caribe hispanoparlante. Este es un problema que no tiene solución policial. Cerca de un 5% de los jóvenes latinoamericanos pertenecen a bandas, pero los medios generan una imagen que se extiende al restante 95%, invisibilizando, de paso, a la población juvenil que no pertenece a pandillas.

Los expertos apoyan la idea de detener la criminalización social y política de la actividad juvenil, en tanto no sea necesariamente violenta en su origen y tenga la potencialidad de evolucionar como movimiento social y cultural. Esto pasa por sacar el tema del ámbito de la securitización y visibilizarlo en una dimensión más integral, que trate de políticas públicas y conciba a la violencia como una dinámica circular que es nutrida y reproducida por factores múltiples.

## VISIONES DEL PROBLEMA

### **La visión regional**

América Latina se reconoce a sí misma como una región heterogénea que comparte asuntos públicos comunes, únicamente distintos en sus actores locales, intensidad y expresión final. La región experimenta serios conflictos internos, muchos de ellos violentos, generados por la combinación de factores políticos, ideológicos y económicos que trastocan el tejido social y cuestionan los alcances y sostenibilidad de la transición a la democracia formal y los procesos de liberalización eco-

nómica, dada la incapacidad de los Estados de cumplir con la expectativa de mejorar las condiciones de vida de los habitantes, basada en la convivencia pacífica y satisfacción de necesidades y aspiraciones.

El resultado de esta combinación de procesos históricos es una región con oportunidades diferenciadas de desarrollo y amplios sectores excluidos —principalmente jóvenes, mujeres e indígenas—, que vulneran el sentido de comunidad y ponen en entredicho la estabilidad interna de los países. Esto se agrava por la actividad del crimen organizado, el resabio de regímenes autoritarios, una cultura arraigada en la violencia y la alta circulación y carencia de controles efectivos sobre las armas de fuego, las cuales aumentan exponencialmente la violencia social y juvenil. Las expresiones de violencias en la región están asociadas con procesos de des-industrialización en el Cono Sur; operación del narcotráfico y aparición de grupos paralelos en México, Colombia y Brasil; y divisionismo étnico, condiciones posconflicto y flujos migratorios hacia el norte en Centroamérica y Países Andinos.

### Ranking de los países con las tasas más altas de muertes ocasionadas por armas de fuego en el mundo (100.000 hab.)

	Tasa global de muertes por armas de fuego	Tasa de homicidio	Tasa de suicidios	Tasa de muertes accidentales	Tasa de muertes por causas indeterminadas	Porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego
<b>Colombia (2002)</b>	<b>55.7</b>	<b>51.8</b>				<b>86%</b>
<b>Venezuela (2000)</b>	<b>34.3</b>	22.15	1.16	0.42	<b>10.57</b>	67%
<b>Sudáfrica (2002)</b>	<b>26.3</b>	<b>26.1</b>				54%
<b>El Salvador (2001)</b>	<b>25.8</b>	<b>25.3</b>				71%
<b>Brasil (2002)</b>	<b>21.72</b>	19.54	0.78	0.18	1.22	64%
<b>Puerto Rico (2001)</b>	<b>19.12</b>	17.36	1.17	0.49	0.1	<b>91%</b>
<b>Jamaica (1997)</b>	<b>18.6</b>	18.2	0.37			58%
<b>Guatemala (2000)</b>	<b>18.5</b>					
<b>Honduras (1999)</b>	<b>16.2</b>	16.2				
<b>Uruguay (2000)</b>	<b>13.91</b>	3.11	<b>7.18</b>	3.53	0.09	63%
<b>Ecuador (2000)</b>	<b>13.39</b>	10.73	0.77	0.25	1.63	68%
<b>Argentina (2001)</b>	<b>11.49</b>	4.34	2.88	0.64	<b>3.63</b>	70%
<b>EEUU (2001)</b>	<b>10.27</b>	3.98	<b>5.92</b>	0.28	0.08	64%

Fuente: Global Firearms Deaths (Toronto: Small Arms/Firearms Educational and Research Network, 2005)

Con menos de una quinta parte de la población mundial, esta región presenta un cuadro dramático de homicidios por armas de fuego en ausencia de conflictos armados al albergar cerca de la mitad de ellos (42%). Lo paradójico del asunto es que América Latina continúa

estando fuera de la agenda mundial en materia de prevención de conflictos, especialmente luego del 11 de Septiembre, por no constituir una amenaza de tipo global. Hoy en día trece de los quince países que reportan las tasas más altas de muerte por armas de fuego en el mundo se ubican en América Latina y, como se ha visto, son los jóvenes las principales víctimas de estos sucesos.

El fenómeno de la violencia juvenil se ha estigmatizado y sobre simplificado. No se aborda con la suficiente claridad y amplitud el impacto en términos de homicidios y ejecuciones extrajudiciales que se denuncian a lo largo de la región, ni la doble condición del joven como víctima y victimario. Los expertos participantes apuntan que es falso atribuir el grueso de la violencia a los jóvenes, dado que las manifestaciones más frecuentes y con mayores niveles de violencia se presentan en el hogar y en las instituciones del Estado; sin embargo, es comprensible que haya una idea contraria en la opinión pública y de algunas autoridades, dado el abismo entre la situación real y la percepción inseguridad.

Como parte de la exposición sobre experiencias exitosas e innovadoras realizada en el Seminario, se rescatan los principales esfuerzos desarrollados en la región para atender preventiva y reactivamente este fenómeno. Se citan como iniciativas exitosas la recreación y recuperación de espacios públicos, la dotación de formación técnica y herramientas de trabajo a la población en riesgo y la implementación de medidas alternativas a la privación de libertad. Las experiencias se ordenan según el tipo de atención brindada.

<b>Atención primaria (acción inespecífica):</b>	
Experiencias exitosas	actividades de carácter lúdico que involucren a la sociedad haciendo énfasis en la población joven. Ejemplos: Escuelas Abiertas de Brasil y Fomento de Cultura de Paz en las Escuelas UNESCO).
Experiencias innovadoras	participación juvenil en presupuestos participativos y control social de políticas públicas.
Experiencias cuestionables	campañas masivas moralizadoras que apelan a dejar de hacer algo porque es malo: “no consuma drogas porque es malo”. Estas campañas caen en el vacío, dado que no son escuchadas.

<b>Atención secundaria (acciones en grupos en riesgo):</b>	
Experiencias exitosas	acciones contemplan componentes de formación social, personal y técnica, e inserción laboral. Estas iniciativas son alternativas a las opciones más tradicionales de formación técnica. Ejemplo: Polígono Industrial Don Bosco.
Experiencias innovadoras	participación en prácticas de desarrollo local y comunitario. Sostenibilidad depende de las autoridades locales
Experiencias cuestionables	casas de juventud y clubes para “potenciales delincuentes”
<b>Atención terciaria (acciones con población que forma parte del problema):</b>	
Experiencias exitosas	medidas alternativas a la privación de libertad. Apuesta a desinstitutionalizar la respuesta, esto es, pocos jóvenes en programas de privación de libertad. Ejemplo: Medidas alternativas de privación de libertad en Costa Rica.
Experiencias innovadoras	Sistemas modernos de privación de libertad para adolescentes en conflicto con la ley.
Experiencias cuestionables	Programas de mano dura

## LA VISIÓN SUBREGIONAL

### El Cono Sur

Llama la atención que la última década ha traído consigo el aumento en las condiciones de inseguridad y violencia en una subregión tradicionalmente concebida como pacífica. Lo característico de ella es la descoordinación institucional a lo interno de cada país, discrepancias y deficiencias en la construcción de datos, así como la tendencia a la alza de homicidios y crímenes en zonas urbanas.

Uno de los casos donde el tema de la participación de jóvenes en pandillas violentas es más complejo y preocupante es Brasil. Este país presenta altos índices de violencia armada en las calles de las grandes metrópolis, atribuidos a la operación del crimen organizado y a su manifestación en las *favelas* (inmensos barrios marginales), donde se libran transacciones de ilícitos de diverso tipo.

En la ciudad de Río de Janeiro cada año mueren más niños y jóvenes que en países donde hay conflicto armado. Brasil reporta anualmente una tasa de 20 muertes por cada cien mil habitantes ocasiona-



das por armas de fuego, y sólo en la ciudad de Río de Janeiro esta tasa es de 52 muertes por cada cien mil habitantes. La situación en el caso jóvenes entre 14 y 29 años es mucho peor, ya que sobrepasan 100 muertes por cada cien mil habitantes, según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Se puede decir que dicha situación de violencia se encuentra concentrada en las más de 700 favelas que existen en Río de Janeiro.

Existe una nueva generación de grupos armados no estatales que controlan parte del territorio y su población. En el caso particular de Río de Janeiro, operan los comandos “*Vermelho*” y “Amigos de mis amigos”, que operan con niveles complejos de organización cuasimilitar, donde existe una carrera de ascensos, según méritos en la defensa del territorio, venta y distribución de drogas, que puede alcanzar varias decenas de millones de dólares al mes. Los datos muestran que como parte de estos grupos irregulares participan alrededor de diez mil personas, de las cuales el 60% son menores de 18 años. Los sueldos de estos miembros se estiman en \$1000 mensuales y triplican la media salarial en Brasil que es de \$350. Un policía raso recibe \$300 mensuales.

Parte del trabajo que se realiza en estas comunidades, sitúa la ciudad (las zonas urbanas) como eje central de la discusión y de la acción política. A partir de ella se diseña la política de prevención, tratamiento y rehabilitación, conservando la perspectiva de derechos humanos. Rescatar el espacio urbano, sus lugares de recreación y esparcimiento, y principalmente garantizar buenos niveles de calidad de vida para sus moradores, constituye uno de los consensos más sólidos surgidos del seminario.

Por su parte, Argentina experimenta un aumento sostenido de la violencia desde hace más de una década, que se manifiesta también y especialmente en las grandes ciudades. Según estadísticas policiales, entre 1991 y el 2004 los hechos delictivos crecieron en un 154% en todo el país, y en 359% sólo en Buenos Aires, donde el porcentaje de pobreza para el grupo etario entre 14 y 22 años alcanza el 57,8%. Este aumento en la criminalidad obedece al mencionado proceso de desindustrialización y desintegración de amplios sectores de la sociedad como resultado de la aplicación de medidas de ajuste macroeconómicas que produjeron severas crisis políticas en toda la nación. La violencia no se explica sin la dictadura y los periodos de hiperinflación a inicios de los noventa y del siglo XXI.

En el caso de Argentina no aparecen ‘maras’, sino un fenómeno que se denomina ‘pibes chorros’, que operan como pandillas juveniles que se desenvuelven en el mundo de la trasgresión y la delincuencia, como un orden alternativo frente al desorden de una ciudad en crecimiento vertiginoso y poseedora de grandes desigualdades sociales. Su perfil indica que son jóvenes que desde niños se criaron en ‘la calle’ sin adulto referente; o con adultos envueltos en una crisis de identidad, alcoholismo, agresión doméstica; son hijos de padres que no conocieron empleo estable y en muchos casos nietos de abuelos que tampoco lo tuvieron.

La trasgresión es su principio moral y define a la policía como el “otro”, proporcionando un elemento de mayor identidad al interior de la misma pandilla. Los mismos actos violentos que ejercen para asegurar un territorio devienen en una amenaza para los mismos habitantes, incrementando la inseguridad local.

En Argentina las principales víctimas de homicidio son los hombres jóvenes. Del total de los casos del año 2004, un 86% fue de sexo masculino según al Ministerio de Salud, y el grupo de edad con más víctimas fue el de 15 a 24 años (585) seguido por el de 25 a 34 (489). Los autores de los homicidios dolosos también se caracterizan por ser hombres y jóvenes. En el año 2004, de un total de 1.582 imputados, el 91% era de sexo masculino y un 46% menor de 24 años, según datos de la Dirección Nacional de Política Criminal.

En la actualidad, Argentina posee la legislación más antigua y atrasada de la región para los menores de 16 años (la Ley Agote de 1919), una institucionalidad ineficiente y con poca planificación (un Consejo Nacional del Menor que gasta más del 80% de su presupuesto en Buenos Aires, la provincia más rica del país) y un sistema de justicia que establece penas de reclusión perpetua a menores de edad.

## Centroamérica

Centroamérica es una subregión que presenta condiciones de pos-conflicto y exclusión social que la convierten en una de las zonas de mayor violencia en el continente americano. Los conflictos armados internos que experimentaron varios países del Istmo durante los años 1980, dejó gravísimas secuelas sociales y flujos de armas de fuego que

todavía no acaban. A pesar de que entre 1987 y 1996 se produjeron una serie de acuerdos que pusieron fin a varios años de conflicto armado, desmovilizándose a miles de soldados, la capacidad del sistema de reinsertar a estas personas y a sus familias a la sociedad resultó ser bastante limitada. Ello con el agravante que el proceso de desarme y eliminación de arsenales resultó inefectivo, lo que produjo un fenómeno de tráfico clandestino de miles de armas que hoy en día alimentan la delincuencia y la criminalidad común, principalmente entre jóvenes.<sup>2</sup>

Si bien la presencia de pandillas juveniles (también llamadas “maras”) en Centroamérica es un fenómeno que se observa desde la década de los años 1970, lo cierto es que sus características cambian drásticamente a partir de la década de 1990 con la deportación masiva a sus países de origen de pandilleros centroamericanos radicados en la ciudad de Los Ángeles (EE.UU.). El regreso de jóvenes —principalmente salvadoreños y guatemaltecos a sus países de origen permitió a las pandillas juveniles adoptar el modelo de organización, objetivos, expresiones y métodos de acción de las pandillas de la costa este estadounidense. Por esta razón las deportaciones desempeñaron un papel importante en los orígenes de las pandillas juveniles en Centroamérica. A la vez, condiciones de tipo estructural, como la incapacidad de los Estados centroamericanos de eliminar las enormes brechas socioeconómicas, brindar atención a sectores sociales excluidos y las limitadas posibilidades de gasto social, terminarían por catalizar la proliferación de las “maras”.

Las “maras”, presentes en Guatemala, El Salvador y Honduras son la manifestación más articulada de organización juvenil asociada con actividades delictivas a las cuales las autoridades policiales tienden a atribuirles la responsabilidad por la mayoría de los hechos de violencia registrados en cada país. El miedo y el rechazo hacen que a los pandilleros se les cierre el acceso al trabajo formal y decentemente remunerado. Los tatuajes les identifican inmediatamente como pandilleros y, por tal motivo, los potenciales contratantes suelen rechazarlos. Las dificultades de encontrar trabajo remunerado les deja sin

---

2 Según investigaciones de FLACSO-Costa Rica, en condiciones de exclusión social, la única variable que puede reinsertar socialmente a estas poblaciones es la migración.

mayores ingresos y en una situación precaria, que les introduce cada vez en la dinámica pandillera para compensar la carencia de recursos y aceptación.

En lo que respecta a su actividad delictiva, no existe certeza si todos los delitos que se les endosan efectivamente son ejecutados por ellos; no obstante, entre los más frecuentemente mencionados aparecen asaltos, violaciones, asesinatos, prostitución, tráfico de drogas, tráfico de armas e infracciones migratorias. Estas actividades muestran que las “maras” no se restringen a encomiendas básicas como agresiones físicas y robos, sino que participan a nivel operativo en bandas criminales que actúan regionalmente. Ha de señalarse, sin embargo, que a diferencia de otros tipos de organización, la “mara” no busca el lucro desaforado (como los narcotraficantes) como uno de sus objetivos principales.

Sea como fuere, estos señalamientos, junto con el conteo semanal de decenas de muertes presuntamente asociadas a las maras, aumentan la percepción de inseguridad en el conjunto de la sociedad. También afecta los prospectos de salud de la población joven, vulnera los derechos humanos de los habitantes, reduce el potencial productivo de la sociedad, provoca la erosión de la confianza en las instituciones, y justifica la adopción, ante una opinión pública atemorizada, de políticas cero tolerancia para “erradicar un mal que estar por acabar a la sociedad”.<sup>3</sup>

Se ha especulado mucho sobre la vinculación entre el surgimiento y desarrollo de las “maras” y la existencia de condiciones de pobreza y exclusión en los países en donde se expresa este fenómeno. Aunque es probable que el hacinamiento y la pauperización configuren un contexto favorable para la operación de las “maras”, su existencia pareciera obedecer a situaciones más bien vinculadas a sociedades desgarradas en donde los jóvenes carecen de redes sociales que les acojan y den sentido de pertenencia. También a la inexistencia de políticas de seguridad pública de corte comunitario, basadas en vínculos más cercanos entre las autoridades y la población. Esto explicaría por qué

---

3 El impacto de la implementación de las políticas represivas contra las maras produjo un incremento cercano al 48% de asesinatos en menos de un año en El Salvador y del 43% en Honduras. En Guatemala, se registra un crecimiento de la violencia en un 64% entre 2002 y 2007.

mientras que las “maras” operan de manera incontrolable en el llamado “Triángulo Norte” de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador), no sea tal el caso en Nicaragua un país cuyas condiciones socioeconómicas son incluso peores que en dos de esos casos.

En Nicaragua las pandillas se caracterizan por ser agrupaciones de jóvenes dedicadas a fechorías menores y al consumo y comercio de drogas en pequeña escala. Son menos numerosas y violentas que las “maras” y a diferencia de éstas, son agrupaciones cuya disponibilidad de armas es menor dado que el proceso de desmilitarización fue más efectivo en Nicaragua que en el resto de la región. Un elemento característico de la situación en este país es que la respuesta de la policía al fenómeno tiende a alejarse del patrón represivo empleado en Guatemala, Honduras y El Salvador. Esta situación obedece, a juicio de un experto centroamericano, a que los cuerpos policiales nicaragüenses, pese a haberse integrado originalmente por excombatientes que lucharon en contra de la dictadura de Somoza en la década de los ochenta, están hoy muy profesionalizados, tienen una estructura eminentemente civil y han desarrollado una importante red de apoyos comunitarios que les permite tener acceso rápido y con alta credibilidad a los lugares en donde puedan presentarse problemas de violencia juvenil organizada.

El caso de las pandillas en la ciudad de Estelí, por ejemplo, evidencia la importancia de los enfoques integrales, que involucren trabajo cualitativo de la comunidad. Los estudios realizados en esa ciudad del norte de Nicaragua demuestran que la variable socio afectiva es crucial para evitar la violencia y transformar la “energía destructiva” presente en jóvenes disfuncionales en trabajo y cariño para su comunidad. Una de las lecciones derivadas del trabajo con las “marimbas” (denominación que reciben las pandillas juveniles) es que deben ser tratadas como organizaciones que pueden replantearse sus modos de ser y operar; que únicamente uno de sus facetas tiene que ver con la violencia, mientras que hay otras que pueden ser explotadas en beneficio de la colectividad, como lo es su amor por el territorio, su capacidad para actuar organizadamente, su dedicación y disciplina para llevar a cabo tareas asignadas; su creatividad artística y su voluntad frente a la adversidad. Se ha comprobado que parte de las tareas pendientes con los jóvenes pandilleros, es reforzar el trabajo en la construcción de identidad a partir de una visión de futuro, mejorar

las condiciones de bienestar de la comunidad y aumentar los niveles de relaciones interpersonales dado que éstos, en última instancia, son causales de violencia.

Un caso similar al nicaragüense es el de Costa Rica, donde la intensidad de la violencia asociada a estos grupos es menor. Estas “barras” se dedican a realizar robos menores, a la destrucción de espacios públicos y a colaborar con adultos en el robo de casas y vehículos. A pesar de ello, no existen grupos juveniles con autodenominaciones específicas y la defensa del territorio no es una prioridad. Si bien no se identifica como un problema en la misma dimensión que ocurre en el “Triángulo Norte” centroamericano, algunos estudios han lanzado luces de alerta que podrían sugerir un cambio en la concepción de estos grupos y su modo de operar. Se observa que estos grupos están integrados mayoritariamente por costarricenses, tienden a formar parte del narco-menudeo y su filiación a pandillas no está relacionada con la pobreza, sino con una ausencia de proyecto de vida e incertidumbre respecto de su futuro como adultos. También han aparecido últimamente “barras bravas” asociadas a clubes de fútbol que, pese a sus expresiones violentas tras los partidos de liga, no constituyen fenómenos permanentes más allá de ese entorno.

Un problema de fondo que se plantea en el “Triángulo del Norte” pero que se replica en otros lugares con distinta intensidad, es la ausencia de un diálogo eficaz y regular entre las autoridades gubernamentales, que promulgan políticas focalizadas, generalmente más orientadas a atender objetivos de corto plazo pero de alto rédito electoral (por ejemplo las “campañas” contra las “maras” asociadas a amplios operativos mediáticos), y las organizaciones de la sociedad civil que, alegando la necesidad de proteger los Derechos Humanos, se niegan a cualquier tipo de acción de control de la violencia que no sea de corte “estructural”. Este evidente desencuentro hace difícil cualquier entendimiento entre las partes, produce pocos resultados de largo plazo, perpetúa los abusos de la policía y convierte las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil en meras consignas, más retóricas que prácticas en sus consecuencias.

Las y los expertos recomiendan como parte de las líneas de acción, propiciar cambios de actitud en los decisores (tanto de los gobiernos como de la sociedad civil) para generar voluntad política hacia las acciones de prevención. Hay consenso en la necesidad de abordajes

de naturaleza subregional que permitan la utilización más eficiente de recursos materiales y humanos así como el compartir experiencias comunes. En este sentido y frente a la adopción en Centroamérica de una agenda de seguridad en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), existe preocupación que tal agenda pudiese eventualmente ratificar el proceso de gradual militarización de las “soluciones” al fenómeno de las “maras”, especialmente si éste era asociado indebidamente a otros problemas más bien propios del crimen organizado o incluso el terrorismo.

La participación plural de los actores de la sociedad en la búsqueda de soluciones al fenómeno de la violencia juvenil es altamente deseable. A este respecto conviene abrir espacios para que un amplio espectro de actores se congregue a decidir las políticas según las cuáles se atenderá el problema de la juventud y su manifestación específica de violencia urbana. Este es un tema demasiado complejo para dejarlo sólo en mano de la administración de la Justicia y más bien convoca a un esfuerzo mancomunado del que no pueden estar ausentes otras instituciones del Estado y de la sociedad organizada.

## LA RESPUESTA DE LOS ESTADOS

Uno de los puntos de mayor interés es el de las respuestas que los estados dan a la violencia ocasionada por y asociada a pandillas juveniles. En este tema convergen discusiones sobre seguridad multidimensional de la mano de planteamientos sobre garantías y derechos de los jóvenes involucrados en las organizaciones violentas. En términos generales, la intervención estatal propicia posturas que oscilan entre acciones militares y de asistencia social clásica.

Como ya se dijo, las políticas que más eco han generado son las de corte represivo y particularmente aquellas que se han puesto en ejecución en Brasil y los países del “Triángulo Norte” centroamericano a partir del año 2000. En este contexto, las autoridades políticas y militares ejecutan planes que parten de la criminalización de la actividad y tratan a los miembros de las “maras” o a los jóvenes habitantes de las favelas como combatientes enemigos, como “soldados” de un ejército al que hay que eliminar. En el desarrollo de esta intervención, frente a la declarada incapacidad de la policía de atender el problema, los

ejércitos han asumido un rol de primera línea en la detención de los jóvenes pandilleros, la incursión por la fuerza en sus territorios y la aplicación de medidas en ocasiones impugnadas por transgredir derechos fundamentales. Estos planes aspiran finalmente, en el corto plazo, a reivindicar el monopolio de la fuerza del Estado en la sociedad mediante la lucha frontal contra las pandillas y la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a la lucha contra el crimen organizado.

El cariz represivo que caracteriza a las políticas ejecutadas por los gobiernos ha generado reacciones de protesta por el irrespeto e inobservancia de los Derechos Humanos y por la creación de una percepción apocalíptica de la inseguridad, potenciada por los medios de comunicación. Existe acuerdo entre los especialistas que estas acciones no han demostrado resultados satisfactorios y son financieramente insostenibles. Más aún, esta añoranza autoritaria que devuelve roles a las FEAA. en el ámbito de la seguridad interna que recuerdan los peores años de las dictaduras militares en el Continente, sólo ha rendido réditos en términos de movilización electoral, otorga una falsa imagen de orden y seguridad, que no elimina el problema ni aspira a ello; por el contrario, contribuye a la exclusión social de estos grupos delictivos e incentiva una espiral de violencia y desorganización comunitaria. “La policía cuenta hasta mil y luego va a recoger los muertos”, es la apreciación de un participante. Este accionar cuestiona si los órganos de represión de los Estados latinoamericanos han acompañado el proceso de transición a la democracia que acontece en los ámbitos político y civil.

Como respuesta a estas políticas, ya se observan cambios en el proceder de las “maras” y de otros grupos juveniles de similar carácter. Ahora, se muestran más violentas y organizadas, y aparecen implicadas en actos de extorsión a residentes, comercios, operadores de transporte público, narco-menudeo, entre otras actividades. Asimismo, con el fin de no ser apresados, han empezado a dejar de utilizar tatuajes como distintivo de grupo, dado que son objeto de prisión temporal únicamente por “portación de cara”.

Otras características novedosas encontradas son las siguientes: empiezan a operar en la clandestinidad, se desterritorializan y migran interna y externamente; restringen el consumo de droga y alcohol para evitar ser reconocidos por las autoridades; ya no son organizaciones de adolescentes; mantienen vínculos operativos con el crimen



organizado, son contratados para ejecutar acciones como robo de vehículos, roba autos y tráfico de ilícitos, lo cual no supone una relación orgánica con estas organizaciones.

Ahora bien, ni en Centroamérica ni en el resto de la región existen políticas públicas integrales para atender el fenómeno de la violencia juvenil. Se ha señalado a este respecto la inexistencia de una institucionalidad adecuada para la formulación e implementación de políticas de seguridad ciudadana que lidien con este fenómeno tan complejo. Asimismo, señalan como una acción necesaria recordar a gobernantes, empresarios, medios de comunicación y opinión pública, que hay medidas imposibles de aplicar en democracia y que este enfoque cuasi autoritario aun si pudiese ejecutarse, sería políticamente ineficiente, financieramente insostenible y éticamente condenable.

## PROBLEMAS DE GESTIÓN

Los Estados, ONG's y agencias de cooperación enfrentan dificultades de diverso tipo para completar intervenciones satisfactorias en el campo de las pandillas juveniles. En primera instancia, según las y los expertos participantes en el Seminario, la mayoría de decisores de acciones y políticas de seguridad ciudadana, carecen de un marco conceptual que les permita contar con un conocimiento más completo del fenómeno de las pandillas. Esto no quiere decir que no existan estudios sobre el tema, pues desde hace más de un lustro este asunto se ha convertido en uno de los aspectos medulares de muchos de los programas de cooperación al desarrollo en América Latina. De hecho, algunas organizaciones multilaterales como la UNESCO, el PNUD, y la OEA, entidades financieras como el Banco Interamericano de Desarrollo e incluso empresas privadas preocupadas por las consecuencias de los fenómenos de la criminalidad organizada sobre el clima de negocios, han propiciado importantes estudios en esta materia. Sin embargo los resultados y recomendaciones de esos trabajos no han sido suficientemente divulgados o puestos en práctica.

Según los expertos, parte del problema que explica la “impermeabilidad” de los Estados ante las propuestas surgidas de esos ejercicios analíticos se deriva de que tanto asesores como decisores tienden a concebir la intervención y a formar criterio a partir de lo que ha

sido socialmente construido mediante los medios de comunicación, o de lo que puede inferirse de las demandas ciudadanas en coyunturas electorales. Además, se sabe de la existencia de un serio problema de discrepancia estadística según fuentes de información, las cuáles no comparten metodologías y no tienen continuidad en el tiempo, lo que puede llamar al diseño erróneo de intervenciones en el campo. Estas situaciones abren un importante espacio para que académicos, agencias de cooperación y ONG's asuman el compromiso de realizar, publicar y distribuir propuestas balanceadas con más y mejores datos, que dimensionen la magnitud del problema, brinden cuadros de mejores de prácticas implementadas en la región y recomienden acciones concretas para emitir políticas preventivas, financiera y políticamente factibles.

Por otra parte, la dimensión institucional también incide negativamente en la gestión de iniciativas en el área, dado que normalmente los estados no cuentan con una agencia que centralice las políticas y más bien tiende a prevalecer descoordinación institucional y competencia no colaborativa entre agencias vinculadas al sector. Adicionalmente, los expertos son de la idea de que no se cuenta con liderazgos fuertes que impulsen un viraje en la concepción de políticas preventivas, sostenibles en el tiempo y que cuenten con amplia presencia en el espacio local. Uno de los participantes mencionó que si bien pareciera existir cierto acuerdo en la necesidad de abandonar los esquemas represivos a favor de la aplicación de políticas preventivas, lo cierto hasta hace unos pocos años es que la mayor parte de la cooperación internacional se abocaba al financiamiento de intervenciones tradicionales y dejaban poco margen para promocionar políticas públicas con perspectiva integral.

La corrupción administrativa es otro elemento que tiende a dar al traste con la implementación de intervenciones efectivas. Uno de los participantes señaló que los fondos provenientes de la cooperación internacional tienden a desviarse hacia otros propósitos, dada la ausencia de controles adecuados. Al respecto sería interesante observar si las experiencias exitosas de intervenciones en el espacio público, han logrado controlar la corrupción. Se sugiere que la cooperación sea solicitada en varios pequeños fondos con metas muy puntuales, para evitar que resulten atractivos y sean absorbidos y destinados a otros fines.

Finalmente, uno de los principales retos que se señalaron para lograr una ejecución adecuada de las políticas es la generación de confianza en la policía e iniciativas de gobierno, por parte de las poblaciones en riesgo. Se sabe que la confianza en estos cuerpos viene a menos y preocupa que ésta que funge como la mano del Estado en el control de este fenómeno, pierda legitimidad y aceptación entre las poblaciones de interés. Una recomendación concreta a este particular se presenta en los casos de campañas de recolección de armas y municiones, en las que es necesario acompañarlas de actos públicos de destrucción de estos artefactos, para que la población no piense que se les desarma y que la policía se queda con éstas.

#### LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA JUVENIL

En las últimas dos décadas los Estados latinoamericanos han optado principalmente por la implementación focalizada de políticas públicas para intervenir en áreas sensibles como la pobreza, la seguridad ciudadana y la violencia urbana. Ello, con el propósito de enfrentar la insuficiencia presupuestaria así como de obtener resultados en el corto plazo que brinden una sensación de avance sustantivo de los problemas sociales que otorgue a los gobiernos cuotas de apoyo que le permitan gestionar con márgenes de acción amplios. Tal y como se ha repetido a lo largo de este trabajo, las políticas represivas que atienden el problema de la violencia asociada a las pandillas juveniles se inscriben dentro de esta tendencia.

Si bien la focalización genera algunos resultados de corto plazo, cada vez resulta más evidente la necesidad de complementar éstas acciones con enfoques más universales, que atiendan integralmente el problema la violencia juvenil desde la formación social del individuo, las condiciones del entorno donde habita hasta la construcción de ciudadanía democrática. De esta forma se actúa sobre la reproducción del ciclo de la violencia, entendiéndola como un fenómeno social complejo y en expansión, cuyo origen multicausal sólo puede prevenirse mediante la utilización de múltiples canales de atención que rescaten el papel central que juegan las redes sociales comunitarias, la formación de capital humano y el fortalecimiento democrático de la ciudadanía.

Parte de los problemas de la visión sobre inseguridad ciudadana asociada a jóvenes es que es planteada, definida, articulada, ejecutada y evaluada por los adultos. En un sentido estricto, esto invisibiliza la inseguridad y desprotección en que se encuentran los mismos jóvenes, y propone abordajes y políticas que ignoran que el problema sustantivo que éstos enfrentan es el de oportunidades decrecientes para su desarrollo. También a este respecto, se tiende a ignorar que uno de los ámbitos de mayor vulnerabilidad para los jóvenes es el del sistema de administración de la Justicia, dado que existe un temor tácito en los adultos de que esta población sea considerada titular de Derechos, no sólo de obligaciones.

## LOS NIVELES DE LA POLÍTICA EN LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA JUVENIL

### **Nivel local-regional**

A pesar de la dimensión regional y nacional de la violencia juvenil, los expertos en el Seminario reconocieron en el espacio local el ámbito de acción más adecuado para el desarrollo de acciones que prevengan la violencia. Ello debido a que es en este espacio en donde se presentan mejores oportunidades de conocer la forma particular en que operan las relaciones de poder, así como las prácticas culturales y valores socio afectivos de los diferentes grupos en cada comunidad.

Las ciudades y principales áreas metropolitanas de la región sufren procesos negativos de fragmentación simbólica y física del espacio público. Es allí adonde se hace manifiesta de manera más vívida la segregación comunitaria y la pérdida del uso social y político de la ciudad como ámbito donde se encuentran, de manea armónica, lo privado-individual y lo colectivo. En las ciudades de América Latina la criminalidad y la violencia asociadas a la inseguridad pública han producido una huída hacia lo privado, hacia lo íntimo.

Dado este contexto, las y los participantes formularon algunas consideraciones que podrían resultar de utilidad para el diseño de las políticas públicas, a saber:

- Aplicar políticas que se conecten e integren geográficamente en los ámbitos de mayor vulnerabilidad urbana, de manera que se recuperen los vínculos comunitarios rotos por la inseguridad pública.
- Incorporar de manera activa a los jóvenes en los proyectos comunitarios y vecinales, de manera que éstos puedan proponer políticas y participar de manera directa en los procesos de toma de decisiones referidos a su propia realidad.
- Diseñar y poner en ejecución observatorios del crimen y la violencia juvenil.
- Desarrollar programas sociales que enfrenten de manera directa y transparente factores de riesgo como lo son el consumo y tráfico de drogas, la compra y la portación de armas, la intolerancia étnica y de género, entre otras conductas.
- Recuperar espacios públicos de encuentro y recreación mediante inversión en infraestructura. En ocasiones lo único que se requiere para rescatar dichos espacios es dotarlos de luz nocturna; o restaurar canastas de baloncesto; o garantizar la presencia de la policía comunitaria durante las horas de mayor afluencia de público.
- Crear de consejos locales de seguridad y comités comunitarios de monitoreo del crimen, pues generalmente la presencia activa de las y los vecinos de una comunidad permite la identificación de acciones eficaces para la prevención de acciones delincuenciales.
- Profesionalizar a los cuerpos policiales y establecer policías comunitarias o municipales que permitan una interacción más directa de las fuerzas del orden con las comunidades.
- Reconocer el fenómeno de las pandillas juveniles y la violencia asociada como un problema social abierto frente al cual en ocasiones es posible el empleo de métodos de resolución alternativa de conflictos y mediación.

La lucha contra las pandillas en el nivel local atribuye una importancia capital al control del espacio público, a la búsqueda de soluciones conjuntas entre las comunidades y los centros de decisión política nacionales, y a la prevención del surgimiento de pandillas juveniles mediante acciones que impidan que éstas ganen espacio en el control de la ciudad.

Un factor clave es la participación corporativa de actores en el diseño de estrategias para la prevención. Es clara la necesidad de un acercamiento entre policías municipales y estatales; sin embargo, se hace necesaria la concurrencia de autoridades y comunidad organizada que participa en los ámbitos de la educación, cultura, salud, seguridad, transportes y diseño del espacio público. Algunos sugieren incluir a los responsables la planificación y administración del espacio público en la lucha contra las pandillas juveniles, dado que la mayoría de la accidentalidad y mortalidad que éstas ocasionan tienen lugar en estos espacios. Se señala al respecto que muchas veces los espacios previstos por las autoridades tienen un diseño “criminógeno” que predispone y facilita la criminalidad. En el caso de México, la mayor cantidad de asaltos y operación de las maras se localiza en sectores cercanos a los nodos ferroviarios, generalmente lugares que carecen de condiciones que faciliten el control policial o del público.

Así, si bien se admite la imposibilidad y la inconveniencia de trasladar a la sociedad civil y al ámbito comunitario la responsabilidad del combate de ciertos tipos de criminalidad organizada, se identificó el espacio local como un escenario propicio para la gestión de la seguridad ciudadana dada la repercusión sobre la gobernabilidad urbana, local y comunitaria. Sin embargo, el esfuerzo debe ser mayor y en esta mediada se requiere la participación de unidades en el Estado central, que coordine políticas y estrategias, que articule con otros niveles territoriales, y propicie la generación de estadísticas confiables, integrales y reconocidas intersubjetivamente.

## **Nivel Nacional**

Desde la perspectiva de la prevención, la prisión se considera como una alternativa de última instancia, justamente por no traducirse en una solución para los problemas de la violencia social. La prisión puede concebirse como el fracaso de la prevención y de la intervención. En los centros penitenciarios no se observa la problemática desde la complejidad de la dinámica social y de la violencia, lo que en ocasiones genera un tratamiento inadecuado de los reos.

Se requiere entender a la política penitenciaria como una política de seguridad del Estado y también como parte de la política social

de éste. España es un buen ejemplo de la aplicación positiva de esta perspectiva de política pública. Dada las dimensiones causales del fenómeno que atiende, el proceso correctivo de infractores en cárceles y eventuales consecuencias de su reinserción a la sociedad forma parte integral de las responsabilidades de cualquier Estado democrático. El espacio carcelario es un ámbito de suma importancia para corregir y evitar la “reproducción y perfeccionamiento especializado” de las expresiones trasgresoras y organizativas de la violencia juvenil, cuya desarticulación no es fácilmente alcanzable mediante la sanción y el castigo.

En el caso español se implementa un programa que evita el fortalecimiento de estos grupos en los sistemas penitenciarios. Para ello cuentan con sistemas de control y observación del comportamiento de los reos que impide el surgimiento de liderazgos dentro de la prisión. En esta experiencia, prevenir la formación de bandas entre privados de libertad únicamente se logró mediante la comprensión de la multiculturalidad y la motivación de los delitos.

Otro espacio de interés medular es el sistema educativo. La prevención debe empezar desde la niñez identificándose la escuela como el espacio colectivo más importante de utilizar con este propósito. Si bien resulta necesario rescatar las tareas tradicionales como el fortalecimiento del autoestima y socialización entre iguales, también en este espacio debe facilitarse la construcción de las identidades juveniles basadas en sus habilidades, mediante la dotación de herramientas de trabajo que le brinden un “saber hacer” a los niños y jóvenes.

La función de la escuela como espacio de rescate y reconversión de jóvenes involucrados en contextos de pobreza, exclusión y violencia, es una experiencia bastante exitosa que se desarrolla en El Salvador, en el Polígono Industrial Don Bosco. Este centro se dedica a rescatar a jóvenes y proveerles condiciones ambientales propicias para su desarrollo como ciudadano, mediante la enseñanza de técnicas y hábitos de trabajo y promoción de una visión empresarial que facilite la reintegración a la sociedad mediante la generación de procesos productivos que permitan la creación de empleos, según la vocación productiva del entorno y la competitividad de la producción. La enseñanza técnica/educativa es finalmente una iniciativa de prevención que ubica al joven en la incapacidad de cometer violencia.

Esta experiencia resulta por demás interesante, dado que, a la vez que mantiene a los jóvenes alejados de las calles, aprovecha la voluntad que muchos de ellos albergan de abandonar las pandillas violentas e integrarse a la vida en sociedad.

Se constituyen en retos para el Estado, la ampliación de los recursos ofrecidos en la creación de oportunidades a los jóvenes, como educación, cultura, entre otras; la preparación de los docentes en la prevención del delito y la violencia juvenil, mediante el estímulo, la construcción de identidades, la generación de espacios de participación juvenil y especialmente en la ruptura de patrones adulto-céntricos de menosprecio y prejuicio hacia los jóvenes, generando más bien actitudes positivas frente a los jóvenes.

También resulta valiosa la experiencia del Ayuntamiento de Barcelona, ciudad en la cual existen aproximadamente mil jóvenes vinculados a pandillas juveniles. En este caso, la decisión oficial fue la de proponer un novedoso plan de incorporación de dichas pandillas a la vida comunal por medio de la dotación del status de "asociación cultural". Esta posibilidad abrió espacios sin precedentes para un diálogo entre el gobierno local y los jóvenes que, gracias a estos programas, han empezado a potenciar nuevas habilidades y destrezas fuera del marco de la ilegalidad.

## LA ACCIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación internacional se perfila como un actor de primera importancia en el desarrollo de acciones alternativas a las impulsadas por muchos de los gobiernos de la región, cuyo enfoque continúa siendo represivo. Si bien la mayoría de los aportes brindados hasta el momento se han destinado a la cooperación técnica y atención terciaria, es claro para los participantes que se requiere impulsar un viraje hacia formas más integrales de ver el problema, que incluyan más y nuevos actores y que entrelace los ámbitos regional, nacional y local.

De acuerdo con algunos representantes de agencias de cooperación, se procura apoyar programas cuyo diseño e iniciativa respondan a las realidades de cada país, en aras de desarrollar políticas nacionales que mejoren la convivencia ciudadana y disminuyan los índices de inseguridad. La cooperación busca el fortalecimiento de las institu-



ciones del Estado para mejorar sus capacidades de acción y de entendimiento del fenómeno de la violencia como un problema multi-causal, que requiere plena observancia de los Derechos Humanos y el respeto al Estado de Derecho. Sin embargo, en la práctica ocurre que muchos de los esfuerzos se duplican y se carece de una definición consensual de alcance subregional que brinde una dirección correcta a la ejecución de los proyectos.

Se señala con frecuencia que parte de los problemas de la intervención de las agencias internacionales se deriva del hecho que mucha de la cooperación otorgada a los gobiernos es desviada hacia otros fines o bien, tienden a ejecutarse únicamente los componentes represivos de los programas y se deja por fuera la implementación de acciones preventivas que necesariamente deben acompañar esta competencia natural del Estado. Sobre esta línea, el Estado tiene la doble obligación de proteger a la ciudadanía, pero también a los menores y jóvenes que integran estos grupos. Se indicó por parte de algunos de los miembros de agencias de cooperación que, aunque no podían rechazar de plano la denuncia del mal uso de los fondos otorgados a gobiernos, tal situación probablemente era excepcional pues se cuenta con suficientes recursos de contraloría como para evitar comportamientos de malversación de los aportes internacionales como los descritos.

No obstante lo anterior, hay que rescatar el carácter central de la cooperación internacional en la tarea de convertirse en un contrapeso a los enfoques simplistas y que propicie un viraje hacia la prevención, cuyo discurso y políticas sean integrales y armónicas para el conjunto de la región. Para ello, se recomienda impulsar procesos a escala local y articularlos con políticas nacionales que mejoren la capacidad de gestión institucional, promuevan la recuperación de espacios comunitarios de recreación y contribuyan a crear y mejorar las capacidades educativas y ocupacionales de los jóvenes en condición de vulnerabilidad como opción preventiva a la formación y operación de pandillas en zonas de riesgo.

Asimismo, se sugiere el entender a la Administración de Justicia como un servicio público para los ciudadanos y la consecuente eliminación de obstáculos para el acceso, la creación de programas preventivos para mejorar la seguridad y convivencia ciudadana, la implementación de sistemas integrados de información sobre crímenes y delitos.

Asimismo se señaló la conveniencia de ubicar la reforma al sector judicial y la lucha contra la corrupción como rutas estratégicas para asegurar impactos sustantivos en la prevención de la violencia juvenil.

De esta manera, pareciera que el éxito de estas acciones vendrá de la mano de la incorporación de nuevos actores como las procuradurías de Derechos Humanos, los gobiernos locales, el sector privado empresarial, asociaciones deportivas, iglesias, encargados del diseño y planificación del espacio público, entre otros; que se encarguen de proveer a los decisores nuevas perspectivas de trabajo y de controlar la gestión de los proyectos y fondos aportados a través de la cooperación.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO

América Latina y el Caribe es una región con altas perspectivas de bienestar en democracia. Asimismo cuenta con indicadores de desarrollo humano de nivel medio que la hacen ver como una zona ubicada fuera del perímetro de las amenazas globales, bastante alejada de áreas críticas como el África. Sin embargo, es palpable el hecho de que las condiciones de desigualdad obligan a hablar de varias Américas Latinas y que los grados de inseguridad personal constituyen una carga onerosa sobre el futuro de millones de ciudadanos. Visto con una óptica de competitividad, de poco valdrán los crecientes niveles de estabilidad macroeconómica y crecimiento del Producto Interno Bruto, si prevalece una elevada percepción de inseguridad que tendrá un impacto negativo sobre los potenciales inversionistas interesados en promover el desarrollo económico en la región.

Las pandillas juveniles se posicionan como agrupaciones a las que se les tiende a endosar —quizá injustamente— gran parte de los problemas de seguridad que acontecen en los países latinoamericanos. Esto ha llevado a que muchos Estados diseñen intervenciones de corto plazo, con alta exposición mediática que aspiran a generar una percepción positiva de la gestión de los gobiernos en el control de la violencia urbana y en la reafirmación de su derecho a ejercer el monopolio de la fuerza. Las consecuencias de este enfoque, carente de aproximación integral, han conducido al incremento desmedido de la violencia y la exposición de los resabios autoritarios que persisten en la región. Es motivo de suma preocupación, a este respecto, constatar

que el proceso de democratización de los Estados latinoamericanos, no ha alcanzado todavía a algunos de sus órganos represivos.

Pareciera necesario concluir, entonces, que sí se puede hablar de represión y prevención al mismo tiempo, como partes de una misma realidad que no necesariamente se contraponen de manera total. Ciertamente, el Estado no puede renunciar a sus tareas fundamentales de resguardo del espacio público y protección de los ciudadanos y sus bienes, sin embargo, se insistió en la necesidad de hacer acompañar este mandato con acciones que prevengan desde lo local el incremento y mutación de las formas de violencia; sin emplear argumentos ni acciones que rompan con el Estado de Derecho. Se rescata el trabajo que pueda realizarse en los centros penitenciarios, en la escuela; del trabajo que se realice directamente con las poblaciones victimizadas, que normalmente resultan ser los mismos jóvenes; y de la planificación del espacio público.

La violencia debe ser entendida como un fenómeno multicausal que implica la conjunción de esfuerzos diversos de agencias estatales, cooperación internacional y actores sociopolíticos en la elaboración de soluciones a mediano y largo plazo que mitiguen y resuelvan los problemas ocasionados por este flagelo. Son necesarios apoyos que contribuyan a mejorar las capacidades de los Estados y a controlar la corrupción dentro de la administración pública.

En general, se requieren acciones preventivas y coordinadas en el conjunto de la región, se apuesta por el desarrollo de acciones en el ámbito local y se consigna la necesidad de fortalecer las capacidades de gestión de los Estados para que cumpla con el compromiso de proveer seguridad y bienestar a la población; en un marco de gobernabilidad democrática que asegure la integración social y la participación efectiva de las futuras generaciones en el desarrollo de la región.

De manera puntual, algunas recomendaciones que surgieron del seminario fueron las siguientes:

### **Sobre el abordaje conceptual**

- Impulsar un enfoque renovado de los procesos de prevención, de manera que éstos sean entendidos como cónsonos con las políticas de control y combate a la criminalidad siem-

pre y cuando dichas políticas respeten escrupulosamente los Derechos Humanos y se encuentren incorporadas de manera plena a la legalidad y el Estado de Derecho.

- Generar más y mejores datos para la toma de decisiones es una labor imprescindible ante un fenómeno social sumamente dinámico que, además, ha demostrado gran capacidad de adaptación y mutación ante las políticas que emanan desde las instituciones del Estado.
- Incidir en los medios de comunicación de manera que comprendan la sensibilidad de su papel en la construcción de un entorno social menos crispado y menos propicio a la violencia. Se considera urgente desarrollar procesos de trabajo con periodistas y directores de medios de comunicación para tratar estos temas de manera que, sin que se produzcan intromisiones indeseables que puedan lesionar la libertad de prensa, se produzcan crecientes grados de integración y cooperación en el tratamiento del tema de la violencia juvenil asociada a pandillas.
- Explorar de manera más detallada el vínculo entre la posesión y utilización de armas de fuego y la violencia asociada a los jóvenes.
- Gestionar un consenso regional sobre la tipificación de las pandillas juveniles, según su propósito, localización geográfica y clase de actividad

### **Sobre las acciones en el ámbito local**

- Observar y extraer lecciones positivas del trabajo que se desarrolla en países como Brasil y Nicaragua a nivel de núcleos urbanos metropolitanos. Las pandillas juveniles tienen un ámbito especial de incidencia en la marginalidad urbana y es ahí donde probablemente tiene una relevancia particular la intervención por medio de políticas públicas.
- Aportar las herramientas necesarias para que las autoridades locales elaboren sus estrategias y políticas a partir de sus propias experiencias. Aunque este aporte debe ser cuidadosamente definido de manera que no se les trasladen responsabilidades

que corresponden al Estado central, se considera clave reconocer que las autoridades locales son las que mejor conocen las variables que condicionan la seguridad de sus comunidades.

- Dotar a los gobiernos locales de mayores potestades en la gestión de la seguridad ciudadana, mediante la inclusión de obligaciones y en los códigos municipales y la dotación de más y mejores recursos presupuestarios
- Fomentar el trabajo mancomunado con la población privada de libertad, dado que ésta podría proponer y participar en la puesta en marcha de iniciativas de paz en los barrios a los que pertenecen los reclusos.

### **Sobre las políticas públicas**

- Desarrollar programas de empleo de calidad y generación de habilidades ocupacionales para la inclusión adecuada de antiguos pandilleros a la sociedad.
- Recuperar los espacios urbanos para la creación de espacios de integración y generación de sentido de comunidad.
- Establecer un diálogo entre agencias de cooperación e investigación que intervienen en el tema de las pandillas juveniles.
- Acompañar las labores de los observatorios de la violencia. Apoyar los planes y programas existentes.
- Promover la coordinación interinstitucional a lo interno de los países. Conviene la articulación en una misma mesa en la que confluyan las instituciones que generan estadísticas y aquellas responsables de establecer políticas en la materia.

### **Sobre el ámbito institucional**

- Propiciar espacios institucionales para la armonización de políticas entre los Estados centrales y los gobiernos locales. Esto con el fin de implementar acciones que no dupliquen esfuerzos y que se puedan alimentar de otras experiencias exitosas.
- Crear una red latinoamericana de prevención de la violencia para fortalecer los vínculos y estrategias que ya se desarrollan

en América Latina. En este sentido, Centroamérica tiene mucho que aportar en términos de metodologías, principalmente en materia de atención secundaria y terciaria, y mecanismos de alerta temprana.

## BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- Alejandro Isla y Daniel Míguez, *Heridas Urbanas: violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*, Buenos Aires: FLACSO-Argentina, Editorial de las Ciencias, 2003.
- Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), *Impacto del crimen transnacional en Centroamérica: los casos de Nicaragua y Costa Rica*, San José: FUNPADEM/Konrad Adenauer Stiftung, 2007-08-06.
- Luke Dowdney, *Ni guerra ni paz: comparaciones internacionales de niños y jóvenes en violencia armada organizada*, Río de Janeiro: COAV/Viva Rio/ISER/IANSA, 2005.
- Carles Feixa (director), Laura Porzio y Carolina Recio (coordinadoras), *Jóvenes "latinos" en Barcelona: espacio público y cultura urbana*, Barcelona: Ajuntament de Barcelona/Anthropos, 2006.
- Organización Panamericana de la Salud/GTZ, *Políticas públicas y marcos legales para la prevención de la violencia relacionada con adolescentes y jóvenes (Estado del Arte en América Latina 1995-2004)*, Washington D.C.: OPS, 2006.
- Cruz Roja Española, *Estrategia Regional de Prevención de la Violencia (Centroamérica, México y Caribe)*, Madrid: CYAN, 2006.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), *Diagnóstico preliminar sobre el fenómeno de la violencia interinstitucional en el área metropolitana de San Salvador: un modelo programático de prevención e intervención para disminuir esta forma de violencia*, San Salvador: FLACSO-El Salvador, 2004.
- Bruce Bagley, "Globalisation and Latin American and Caribbean Organised Crime", en *Global Crime*, vo. 6, n°1, febrero 2004, pp-32-53.
- Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), *Organized Crime, the State and Democracy: the Cases of Central America and the Caribbean*, (Conference Report), New York: FRIDE/SSRC/Comunidad de Madrid, julio 2007.
- Francisco Rojas Aravena, *El Crimen Organizado Internacional: una grave amenaza para la gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe (Segundo Informe del Secretario General)*, San José: Secretaría General de la FLACSO, 2006.

Wim Savenije, María Antonieta Beltrán, *La utilidad de la violencia: construyendo identidades juveniles en situaciones de exclusión. Pandillas juveniles y barras estudiantiles en El Salvador*, San Salvador: FLACSO-El Salvador, sf.

*Publicaciones del Foro y Taller Iberoamericano sobre Seguridad Ciudadana, Violencia Social y Políticas Públicas (Alcalá de Henares, 19-23 de junio de 2006):*

Pedro Gallego Martínez, “La mutación de las pandillas juveniles violentas a crimen organizado y transnacional”.

Geoff Thale, “Las pandillas juveniles centroamericanas y las respuestas de mano dura: sus efectos negativos en la reforma policial y el estado de derecho”.

Eduard Vinyamata, “Alternativas de solución pacífica de conflictos violentos: el caso de las pandillas”.

Hilda Caldera, “Caminos para prevenir el surgimiento y proliferación de maras y pandillas”.

Marcela Smutt, “Seguridad y convivencia, ciudadana: un desafío para el desarrollo”.

Juan Manuel Ospina, “La seguridad y la convivencia en Bogotá: sus retos y sus logros (1995-2006)”.

Sergio Adorno, “Crimen, castigo y prisiones en Brasil: un retrato sin retoques”.

Frank La Rue, “Acciones de prevención de la violencia en Guatemala”.

Insp. Florencio Oseguera Rodas, “Situación de las maras o pandillas en Honduras”.

# LAS FRONTERAS DE MÉXICO Y EL CRIMEN ORGANIZADO

*Raúl Benítez Manaut y Georgina Sánchez*

## CRIMEN ORGANIZADO, GLOBALIZACIÓN Y FRONTERAS

El crimen y el delito son concomitantes en la historia de las sociedades. Si estas actividades suben de escala se las denomina crimen organizado. En muchos países el crimen no estuvo incluido como parte de la agenda de seguridad, ni el común ni el organizado. Ello porque éste no amenazaba la seguridad nacional o al Estado, o incluso porque parte de sus estructuras estaban integradas al funcionamiento de la sociedad o tenían una presencia histórica permanente, como la Cosa Nostra en Sicilia.

En casi todos los países del mundo, el tema el crimen organizado se vuelve de primer orden con el desmontaje de la Guerra Fría. Las teorías de la globalización hablan de la mundialización positiva (incremento del comercio legal, supresión de visados, incremento de las rutas de transporte aéreo y naval, etcétera) y de la negativa, haciendo alusión a cómo la apertura de las fronteras favoreció también al incremento de las actividades criminales. Muchas actividades criminales se basan en negocios que previamente eran legales y se aprovechan de dicha “legalidad”, por ejemplo, se encubren en actividades comerciales, de transporte o bancarias legales. La globalización en tiempos coincide con la democratización en América Latina. Son fenómenos que se acompañan. La parte negativa es que el desmontaje del autoritarismo y de regímenes militares abrió la Caja de Pandora de fenómenos sociales antes comprimidos o controlados.



El temor en las nuevas democracias es que la transición democrática debilite al Estado; así, con la crisis de los modelos autoritarios, se empezó a hablar en América Latina de la ingobernabilidad asociada a la vulnerabilidad del Estado en áreas como las de la seguridad.<sup>1</sup> La democracia no necesariamente es acompañada de estabilidad política y gobernabilidad. Además, en países donde se vivieron cruentos conflictos durante la Guerra Fría, como los centroamericanos, el saldo al momento de transitar a la democracia es un Estado extremadamente débil, muy proclive a que florezcan grupos clandestinos y poderes ocultos.<sup>2</sup> Muchos grupos de poder criminal, emergieron por la ausencia de instituciones sólidas policíacas, de inteligencia y de control fronterizo. Así, las organizaciones criminales aprovecharon las oportunidades de la globalización y apertura de fronteras y del cambio de las estructuras del Estado.

Otra ventaja para las organizaciones criminales, es que sus actividades transnacionales son favorecidas porque son combatidas con legislaciones diferentes, nacionales, aún en estado embrionario de coordinación. En otras palabras, el crimen organizado viaja a velocidades muy superiores a la capacidad de los Estados para actuar coordinadamente en su contra.<sup>3</sup> Ello a pesar de las múltiples convenciones y el desarrollo de legislación internacional.<sup>4</sup> Incluso las políticas de cooperación, por ejemplo, contra las drogas, en la gran mayoría de los casos han fracasado en su esfuerzo por erradicar a las organizaciones criminales y detener el flujo de drogas a Estados Unidos, a pesar de multimillonarios esfuerzos.<sup>5</sup>

---

1 Hugo Fruling, Joseph S. Tulchin y Heather A. Holding (editores) *Crime and Violence in Latin America. Citizen Security, Democracy and the State*, Woodrow Wilson Center, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2003.

2 Esta hipótesis es sostenida por Kees Koonings y Dirk Krujt (editores), *Armed Actors. Organized Violence and State Failure in Latin America*, Zed Books, London, New York, 2004.

3 Thomas Siemsen, "Generating Uncertainty: Globalized Punishment and Crime", en Fernando López Alves y Diane E. Jonson (editores) *Globalization and Uncertainty in Latin America*, Palgrave-Macmillan, 2007, p. 205.

4 José Jesús Borjón Nieto, *Cooperación Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, INACIPE, México, 2005.

5 Coletta A. Youngers y Eileen Rosin (editores), *Drogas y Democracia en América Latina*, WOLA, Ed. Biblos, Buenos Aires, 2005.

Con la globalización la dimensión de los negocios del crimen organizado traspasa las fronteras. Así, Francisco Rojas caracteriza al crimen organizado de la siguiente manera:

“El crimen organizado es una empresa ilegal, aunque por lo general estas empresas o asociaciones ilegales lo que hacen es penetrar negocios legítimos. La corrupción es un elemento central que explica este fenómeno. A la vez es fundamental comprender la forma en que actúa la corrupción y como ésta se expresa particularmente frente a la institucionalidad del Estado y de la sociedad. [...] El crimen organizado es crecientemente transnacional. La transnacionalización es una consecuencia creciente de la globalización. En este marco el crimen organizado adquiere una gran sofisticación cuando accede al uso de tecnologías de punta. La ampliación del ámbito operativo de las redes criminales organizadas resultante de los procesos de globalización financiera y comercial constituye un caldo de cultivo óptimo para el fortalecimiento de las acciones ilícitas. Hoy las organizaciones criminales operan internacionalmente con tanta solvencia y sofisticación como las empresas transnacionales, pueden vincularse a éstas e incluso competir con ellas en áreas específicas del mercado.”<sup>6</sup>

De esta forma, en las agendas de seguridad de muchos países, el crimen organizado es el sustituto del comunismo como el principal enemigo a combatir.<sup>7</sup> En la Declaración sobre Seguridad en Las Américas, que es el documento de consenso más importante firmado por los países del hemisferio, se señalan las amenazas a la seguridad en el siguiente orden: “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”.<sup>8</sup>

En el caso de las organizaciones criminales, estas tienen tres modalidades de acción, de acuerdo a como se defienden de las acciones del

---

6 Francisco Rojas Aravena *El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*, FLACSO, Secretaría General, San José, 2006, p. 10-11.

7 En América Latina casi todos los gobiernos no reconocen que el terrorismo sea el sustituto del comunismo. Su inclusión en la agenda de amenazas a la seguridad nacional de los países es por tener puentes de comunicación con Estados Unidos en materia de seguridad. Sin embargo, el crimen organizado es el elemento que se comparte como principal amenaza a la seguridad.

8 “Declaración sobre Seguridad en Las Américas”, OEA, México, 28 de octubre de 2003, capítulo sobre valores comunes y enfoques compartidos, sección M.

gobierno que las intenta neutralizar: evasión, corrupción y confrontación.<sup>9</sup> Sólo la última modalidad, la confrontación, se vuelve visible ante la opinión pública. Las dos primeras, evasión y/o corrupción, son las prevalecientes en México de forma histórica.<sup>10</sup> En el caso de las fronteras, la forma histórica es la evasión (acción silenciosa) o corrupción. En la última década es cuando se ha desatado la guerra entre carteles, y entre sus teatros de operaciones más importantes están los estados del norte del país, principalmente las ciudades fronterizas: Tijuana, Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros. Estos carteles aprovechan la facilidad del tránsito fronterizo con Estados Unidos, a pesar del fortalecimiento de los controles del gobierno de ese país. Un reporte de la oficina de la Contraloría del gobierno de Estados Unidos, señala que se introducen 275 toneladas de cocaína por año en promedio a ese país desde México.<sup>11</sup> En la frontera sur siguen prevaleciendo la modalidad de la evasión (por la porosidad de la frontera y la facilidad de su cruce) y la corrupción. Para el Estado, confrontar al crimen organizado implica a su vez tres estrategias: la coexistencia, la disrupción y la eliminación de las organizaciones.<sup>12</sup> En esta guerra, si el Estado no tiene los suficientes recursos para hacer frente al poder del crimen, se debe “acomodar” a la coexistencia, y el medio más común es la corrupción. Ahora bien, si el Estado decide optar por la disrupción o la eliminación, debe emplear los más importantes recursos: los militares y los servicios estratégicos de inteligencia, debido a que la guerra realizada sólo con las instituciones policíacas tiene elevadas posibilidades de perderse.

---

9 John Bailey y Matthew M. Taylor, “Evade, Corrupt, or Confront? Organized Crime and the State in Mexico and Brazil”, paper, Latin American Studies Association, Montreal, septiembre 5-8, 2007, p. 1.

10 Sólo en los últimos años se registra en México la nueva forma de acción de las organizaciones criminales mediante la confrontación, sea para luchar entre ellas por el control o para hacer frente a la ofensiva del Estado. En México, entre diciembre de 2006 y agosto de 2007, se registran más de mil 700 asesinatos y ejecuciones por parte de las organizaciones del narcotráfico. El 80% de ellas es producto de una guerra entre carteles, y el 20 por ciento corresponde a acciones contra funcionarios del área de seguridad del Estado.

11 GAO U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but Tons of Illicit Drugs Continue to Flow into the United States, GAO Reports, Washington, agosto de 2007, p.1.

12 John Bailey y Matthew M. Taylor, *op. cit.*, p. 6.

Las fronteras, por su parte, son el nudo gordiano de la fragilidad del Estado en la globalización, pues dada la naturaleza transnacional del fenómeno del crimen, los cruces entre países se vuelven vitales para que el Estado no pierda en control del monopolio para implementar la ley y controlar el crimen. O sea, las fronteras son el punto débil, pero también son el lugar para poder evitar que se transmita de un país a otro la actividad criminal. Sin embargo, muchos Estados no están preparados para ello. Esto es claro en el corredor criminal de Centro y Norteamérica, donde las actividades de narcotráfico, tráfico de personas y tráfico de armas, no han logrado ser controladas por ningún gobierno. En esto el desempeño de los gobiernos en toda la región es muy deficiente, desde Colombia y Venezuela hasta los países centroamericanos, México y Estados Unidos. Esto ha llevado a la fusión en la práctica de las políticas policíacas con las de seguridad nacional, principalmente en lo que respecta al control de las fronteras. Este fenómeno es más claro después del 11 de septiembre de 2001.<sup>13</sup> No obstante, si bien todas las medidas de control de fronteras implementadas por Estados Unidos para el control del terrorismo han impedido o disuadido que alguna célula terrorista intente ingresar por las fronteras hacia ese país, ello no ha logrado evitar que se desarrollen las modalidades del crimen transfronterizo: drogas, personas y armas. A lo anterior hay que agregar otro fenómeno. El control tradicional de las fronteras está en crisis, pues hay fronteras cibernéticas, tecnologías nuevas y un empleo de ellas por las organizaciones criminales.<sup>14</sup> Por ejemplo, el tráfico de drogas y personas se realiza transnacionalmente por la facilidad para los flujos monetarios. Un migrante es enviado de El Salvador a Los Ángeles, por ejemplo, y se va pagando de acuerdo a cada etapa del tránsito, como si se diera un seguimiento puntual tal cual si fuera un paquete de mensajería de DHL. Y al llegar a su destino, se realiza la paga total, en segundos. Exactamente lo mismo sucede con las drogas.

---

13 Esta hipótesis se desarrolla en Meter Andreas y Ethan Nadelmann *Policing the Globe. Criminalization and Crime Control in International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 157.

14 Luis Herrera Lasso "México y la administración de sus fronteras: una mirada al futuro", en Rafael Fernández de Castro y Erika Ruíz Sandoval (coordinadores) *La Agenda Internacional de México 2006-2012*, Ariel, México, 2006, p. 123.

En México muchas actividades criminales eran parte de acciones paralelas de funcionarios del Estado, sin que se planteara su combate, pues además de que se realizaban de forma *silenciosa*, aunque en todas las comunidades era *vox populi*, formaban parte del sector periférico informal del sistema político. Es el caso de la corrupción, por ejemplo en las aduanas, la venta de armas, organizada en muchas ocasiones de forma individual por funcionarios del Estado, la prostitución, el tráfico de personas, etcétera. Estas modalidades toleradas e incluso en muchos casos estimuladas desde el Estado no desestabilizaban al país, no alteraban la gobernabilidad, y eran parte del paisaje político institucional y el *modus operandi* del sistema político.<sup>15</sup> Además, al existir bajo el manto de un sistema político autoritario, la prensa estaba controlada, autocensurada, o comprada. Simplemente no existía actividad de investigación periodística sobre el crimen, y cuando se conocía a través de los medios de comunicación, era para defenestrar a algún político, empresario, o grupo de poder. Aunque hubieron medios y periodistas que osaron denunciar, su suerte estaba determinada: desde intimidaciones, hasta homicidios, supuestos accidentes o el control de la prensa escrita a través del control del monopolio del papel periódico en manos del gobierno.<sup>16</sup>

Los estudios sobre el crimen organizado en la frontera México-Estados Unidos se remontan a fines de los años noventa. En otras palabras, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, también fue aprovechada por las grandes organizaciones criminales:

“Hasta hace poco, el crimen y la corrupción en México y en la franja fronteriza se veían como un problema local de seguridad; o sea, delincuentes a nivel local eran los culpables de corromper a los encargados de impartir la justicia, como policía, funcionarios de aduanas y

---

15 *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México*, Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, A.C., Océano, México, 1998.

16 Uno de los periodistas que más se adentró en investigaciones sobre el crimen organizado, Jesús Blancornelas, fue objeto de numerosos atentados a su vida en Tijuana. Es autor del libro más importante sobre el narcotráfico en el norte de México. Jesús Blancornelas *El Cartel. Los Arellano Felix: la mafia más poderosa de América Latina*, Plaza y Janés, México, 2002.

de migración, a ambos lados de la frontera. Una corrupción así, según se consideraba, no se avenía con un buen gobierno, pero no era vista por los líderes políticos y económicos a nivel nacional o por los especialistas en las relaciones México-Estados Unidos como un problema capital o como una amenaza a la gobernabilidad en cualquiera de los lados de la frontera.”<sup>17</sup>

Desde que existe la frontera México-Estados Unidos a mediados del siglo XIX, ha habido contrabando de bienes. De México se exportaba marihuana, después heroína (con la demanda generada en la segunda postguerra) y más tarde cocaína. En dirección norte-sur se exportaban ilegalmente desde refrigeradores y televisores, hasta automóviles y después armas: “Al principio, el contrabandista compraba al jefe de la policía local, al comandante militar, al alcalde o al individuo habilitado para ello por el PRI con su licencia para operar”.<sup>18</sup> Después, la dimensión del negocio traspasó a los niveles estatal y federal. O sea, de las fronteras se internaliza en el país la actividad criminal.

La cooperación binacional en la frontera norte en materia de seguridad existe, pero es aún embrionaria y plagada de desconfianzas entre los dos gobiernos. Además, en el caso mexicano, las desconfianzas mutuas se dan también entre sus estructuras. Es muy común el enfrentamiento entre fuerzas federales y fuerzas estatales y locales en las ciudades fronterizas, donde las fuerzas federales constantemente acusan a las estatales y locales de involucramiento con redes criminales organizadas, sobre todo para favorecer a los carteles del narcotráfico.<sup>19</sup> Otro factor es la desconfianza de enfoques entre los gobiernos de México y Estados Unidos. Un análisis sobre la frontera señala:

*“Muy altos niveles registra en la frontera México-Estados Unidos la actividad del crimen organizado, de forma que está generando una disrupción de la vida social, alarmando a las poblaciones de los dos paí-*

---

17 John Bailey y Roy Godson, “Introducción: el crimen organizado y la gobernabilidad democrática: México y Estados Unidos. Las zonas fronterizas mexicanas”, en John Bailey y Roy Godson (editores), *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, Grijalbo, México, 2000, p. 12.

18 Stanley Pimentel, “Los nexos entre política y crimen organizado en México”, en John Bailey y Roy Godson, *op. cit.*, p.64.

19 Las acciones del gobierno federal mexicano, empleando a las fuerzas armadas contra las policías estatales o locales son frecuentes en Tijuana, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros en los últimos años.

ses. Esto ha provocado que el control de la frontera haya sido sujeto de tensión entre ambos países, creando un ambiente contrario a la necesaria cooperación y confianza. México está haciendo frente a un gran desafío a la seguridad pública por parte del crimen organizado, especialmente por los traficantes de droga, incluyendo algunas áreas fronterizas. Por su parte, Estados Unidos se muestra muy preocupado debido a que la actividad del crimen organizado muestra una vulnerabilidad para un ataque terrorista, más que por la actividad criminal en sí misma. En sí, los dos países no tienen un enfoque compartido sobre el problema de la seguridad de la frontera.”<sup>20</sup>

Por su parte, la frontera sur de México ha sido impactada por las agendas de seguridad e inseguridad de Centroamérica desde fines de los años setenta del siglo xx. Primero, las revoluciones centroamericanas provocaron situaciones inéditas de enfrentamientos armados, tráfico de personas y tráfico de armas. En ese momento, se comenzó a hablar de las amenazas a la seguridad de México provenientes de la región. Las dos principales amenazas fueron: el impacto de las políticas de contrainsurgencia y sus catástrofes humanitarias, como lo refugiados guatemaltecos que huyeron de sus poblados, y campesinos salvadoreños y nicaragüenses, expulsados debido a que sus territorios se convirtieron en campos de batalla, iniciándose un gran éxodo hacia Estados Unidos, que ponía a México en una situación delicada. El tráfico de personas es una vieja actividad en la frontera sur. Históricamente está relacionada con movimientos de trabajadores agrícolas a cosechas de café y en menor medida banano y azúcar, en estados como Chiapas. Principalmente provenían de Guatemala. El cambio cualitativo desde los años ochenta, es que se agregan migraciones que huyen del conflicto y buscan arribar a Estados Unidos, además del aumento dramático en los volúmenes de esta nueva migración.<sup>21</sup>

En segundo lugar, al finalizar dichos conflictos en la década de los noventa, el saldo fueron poblaciones desgarradas y sin ubicación la-

---

20 Daniel Hernández Joseph, *North America Managing our Borders and the Perimeter*, Center for North American Studies, American University, Washington, D.C., April, 2007, p. 4-5.

21 Ver “Bibliografía comentada sobre la frontera sur”, *Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano*, Vol. 3, N° 1, El Colegio de México, septiembre-diciembre de 1988.

boral, y por tanto no se detuvo el flujo de migrantes, sino, por el contrario, aumentó. Además, situaciones inéditas de crisis social llevó a la configuración de una nueva criminalidad transnacional, las pandillas transnacionales, californianas-centroamericanas. Los deportados de las cárceles de California hacia Centroamérica regresaron a sus lugares de origen doctos en métodos muy sanguinarios de criminalidad y organización. Se les denominó Maras. Muchos de ellos buscaron regresar a Estados Unidos a través de México, y otros, huyendo de la estrategia de Mano Dura, buscaron refugio. Esto dio pie a la implementación de estrategias de Mano Dura que incluso buscan criminalizar a la juventud marginal en Guatemala, El Salvador y Honduras, provocando incluso violaciones a derechos humanos de estos segmentos de población.

Este fenómeno, de incremento exponencial de las actividades criminales transfronterizas, en parte se debe a la expansión de las Maras, y en parte a la debilidad del Estado en sus estructuras de seguridad pública, defensa e impartición de justicia. En el caso de las Maras, la forma como se introducen a México a través de la ciudad de Tapachula es notable:

*“Las pandillas existían de tiempo atrás en Tapachula, se cuentan historias de grupos legendarios como el de la colonia Obrera y de otros sitiando varios puntos de la ciudad. Tales grupos mantenían su autonomía respecto a las modalidades en marcha en los otros países de la frontera, al parecer funcionaban como lo haría cualquier grupo en México. Desde finales de los años 90 el panorama empieza a modificarse, tal independencia comienza a desleírse ante el influjo de las poderosas Maras en crecimiento en la vecindad. En un principio se trata de una presencia esporádica, apenas suenan noticias de sus acciones en uno y otro lado; mas a partir del año 2003 los mareros, empujados por la implementación de las políticas represivas en El Salvador, Honduras y Guatemala, se convierten en la figura dominante del escenario pandillero de la ciudad. [...] El proyecto marero llegó a México, en Tapachula echó raíz como en ningún otro lugar”.<sup>22</sup>*

Así, la debilidad endémica de los Estados Centroamericanos llevó al auge del crimen organizado y su penetración en las estructuras

---

22 Carlos Mario Perea, “Pandillas en México. Informe de Investigación” ([www.inte-ramERICANOS.itam.mx/maras](http://www.inte-ramERICANOS.itam.mx/maras))



gubernamentales, principalmente el narcotráfico y la delincuencia que traspasa fronteras. Este fenómeno, junto a la migración, el contrabando y el movimiento transnacional de prostitutas y trata de personas en general vinculan a México con Centroamérica desde lo que denominamos globalización negativa o transnacionalización del crimen.<sup>23</sup>

## INSEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA

En Centroamérica la inseguridad ciudadana y la violencia se ha encumbrado como la prioridad de la agenda de seguridad. Guatemala, Honduras y El Salvador encabezan la lista de países con mayor actividad criminal en América Latina, teniendo en cuenta que, a su vez, la región es la más violenta del mundo. La tasa de homicidios promedio en América Latina y el Caribe es de 25 por cien mil habitantes (en tanto que la mundial es de 8,8). En Guatemala, El Salvador y Honduras, las tasas de homicidios casi duplican la media latinoamericana, y son cuatro veces superiores al promedio mundial. Encabeza la lista Guatemala, con 46,3 homicidios por cada 100 mil habitantes, Honduras con 46,2, y El Salvador con 44,7.<sup>24</sup>

En el istmo centroamericano, la transición a la democracia es débil y la tendencia a la ingobernabilidad elevada, debido a la herencia del pasado reciente de estructuras políticas militares y autoritarias. Esto es más grave en Guatemala, debido a la falta de una estructura definida de elites políticas que se disputan el control del aparato del Estado. Se habla en algunos análisis de que ese país está realmente controlado por poderes ocultos.<sup>25</sup> Por ejemplo, en los otros países centroamericanos se han establecido partidos políticos sólidos, con

---

23 Ver Varios Autores, *La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México. Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas*, OEA, CIM, OIM, INM, INMUJERES, México, 2006.

24 Gabriel Aguilera "Impacto de la inseguridad en la gobernabilidad democrática. Los casos de Guatemala, El Salvador y Honduras", OEA, Washington, Documento de Trabajo, Departamento de Sostenibilidad Democrática y Misiones Especiales, agosto de 2007, p. 3.

25 Susan Peacock y Adriana Beltrán, *Hidden Powers in Post-Conflict Guatemala. Illegal Armed Groups and the Forces Behind Them*, WOLA, Washington, 2003.

elevada presencia electoral, mientras que en Guatemala es notoria la ausencia de agrupaciones políticas continuas, lo que debilita el poder legislativo y favorece la acción del crimen y su penetración al resto de las estructuras gubernamentales. Un análisis señala:

*“Esta violencia relacionada con las pandillas es síntoma de una serie de debilidades de la recién nacida democracia guatemalteca. Hasta la fecha no se ha logrado contrarrestar las bien arraigadas características de la sociedad guatemalteca, tales como la violencia, el autoritarismo y la exclusión que han sido fuertes rasgos en la historia de Guatemala.”*<sup>26</sup>

En Guatemala los Acuerdos de Paz firmados en 1996 no logran erradicar la llamada “cultura de la violencia”, arraigada tanto en las estructuras estatales (principalmente en los cuerpos de seguridad gubernamentales) como en la sociedad. El conflicto armado que duró 36 años, y que dejó un saldo de 200.000 víctimas entre muertas y “desaparecidas” y alrededor de 1,5 millones de desplazados, es el punto de partida de la nueva criminalidad. Este fenómeno, sin embargo también se da en Honduras y El Salvador. Los gobernantes de estos tres países sólo vislumbraron una estrategia para el problema: la Mano Dura.<sup>27</sup> Ésta se implementó para imprimir la llamada “tolerancia cero” contra las bandas, que en el istmo centroamericano podrían sumar entre 70.000 y 100.000 “mareros”. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el costo para hacer frente a la violencia en El Salvador en 2003 fue de 1.700 millones de dólares, equivalente al 11,5% del PIB. En El Salvador y Guatemala el problema también se agravó debido a los acuerdos de paz, que dejaron muchos cabos sueltos, y un gran mercado negro de armamentos. Por ejemplo, en los tres países se tienen cifras alarmantes de disponibilidad de armas entre la población. En Guatemala se tienen más de 250 mil armas registradas, mientras que se estiman en total 1.800.000 las armas disponibles. En El Salvador, el registro de armas tiene casi 150 mil, mientras que se estima una cifra total de 280 mil. Por su parte, en Honduras hay registradas más de 150 mil armas, mientras que están

---

26 Elin Cecilie Ranun, “Diagnóstico Nacional. Guatemala”, ([www.interamericanos.itam.mx/maras](http://www.interamericanos.itam.mx/maras))

27 PNUD, OPS, *Foro Regional de Intercambio de Experiencias en Prevención y Control de la Violencia Armada*, PNUD, San Salvador, Marzo de 2007.

disponibles aproximadamente 650 mil.<sup>28</sup> En otras palabras, el vecino de México se considera acosado por el crimen organizado.<sup>29</sup> Una muestra de lo anterior es que durante la campaña electoral de 2007 se registran casi 50 asesinatos políticos, muchos de ellos ejecutados por el crimen organizado, contra políticos que osan mencionar que van a hacerle frente.<sup>30</sup> Otras actividades del crimen organizado en Centroamérica son el contrabando, el robo transnacional de vehículos, e incluso el robo de niños.<sup>31</sup>

## LAS DROGAS

Aunque el cultivo de drogas para la exportación hacia Estados Unidos se inició durante la Segunda Guerra Mundial, los negocios clandestinos comenzaron a tener intensa actividad desde el fin de la Guerra Fría. Este fenómeno apareció con fuerza en los años ochenta, y se construyeron grandes corredores de tráfico de drogas, armas y personas. La organización clandestina y criminal más poderosa de América Latina, el Cartel de Medellín, que tuvo su auge durante los años ochenta con la exportación de cocaína desde Colombia a Estados Unidos, inauguró el gran corredor criminal que nadie ha podido parar a la fecha. Desde Colombia —y en menor medida Venezuela—, pasando por Centroamérica, el Caribe o el Pacífico, por tierra mar y aire, la cocaína llega al mercado del norte.<sup>32</sup> El paso obligado para el noventa por ciento del producto es el territorio mexicano. El ingenio

---

28 Carmen Rosa De León Escribano: “El problema de las armas ilegales en Sociedades Post conflicto: el caso de Centroamérica”, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, OEA. Washington, 2 de febrero de 2006. [Scm.oas.org/pdfs/2006/CP15645](http://Scm.oas.org/pdfs/2006/CP15645).

29 “Guatemala sitiada por el crimen organizado”, *El País*, 30, agosto, 2006.

30 “Guatemala: elecciones bajo fuego”, *Enfoque-Reforma*, México, 2 de septiembre de 2007. La elección presidencial para la primera vuelta tendrá lugar el 9 de septiembre de 2007.

31 Ver Mirador de Seguridad, *Crimen Organizado. Conceptos, prácticas e implicaciones*, IEEPP, Managua, 2007.

32 Athanasios Hristoulas, “Redes transnacionales de cocaína en la Cuenca de los Huracanes: origen, procesos y consecuencias”, en Francis Pisani et. al. *Redes Transnacionales en la Cuenca de los Huracanes*, ITAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

colombiano se nutrió de la globalización: hasta submarinos artesanales con tecnología rusa se descubrieron (2003).

En sus orígenes se trataba de organizaciones criminales que exportaban básicamente marihuana a Estados Unidos desde un modo de producción familiar. En los ochenta esta exportación era ya industrial, y para los noventa, había adquirido la sofisticación de los mercados globales: flujos de capitales, lavado de dinero, tecnología de la información, fuertes inversiones y diversificación, capacitación de ingenieros, productores, negociadores, inversionistas y financieros. Para el nuevo milenio, el negocio había dejado de ser familiar, había pasado por las estructuras piramidales cupulares de jefes de cárteles y se había convertido en redes atomizadas de poder que controlan los territorios, de manera que la captura de alguno de los jefes no afecta sustancialmente a la estructura de la organización, por su flexibilidad y capacidad de reestructuración y adaptación. Actualmente se considera que Centroamérica es la zona de tránsito mediante la cual pasa el 88% de la cocaína que se destina a los Estados Unidos, una cifra de alrededor de 90 mil millones de dólares.<sup>33</sup> De esa droga, la mayor parte ingresa por las fronteras mexicanas hacia Estados Unidos, ya sea por la ruta del Pacífico, que pasa por Sonora y Baja California hacia California y Arizona; la ruta del Centro, que se bifurca hacia Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila, con destino a Texas y las zonas costeras, especialmente la caribeña, con destino a las rutas terrestres.

En realidad, las rutas del narco fluyen por todo el país, tanto en el tránsito de sur a norte como en la recepción de cargamentos en varios puntos costeros y aeropuertos con destino a Estados Unidos y al consumo nacional. Después de la zona metropolitana de la Ciudad de México y Jalisco, los estados que presentan mayor cantidad de denuncias por narcotráfico son los fronterizos.<sup>34</sup>

---

33 *Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*. Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, Nueva York, marzo 2007, p. 12.

34 “Después de la capital del país, donde del total de delitos que se registraron el año pasado 34 por ciento están relacionados con actividades del narcotráfico, le sigue en incidencia criminal Baja California, con siete mil 582 denuncias. La lista continúa con Jalisco, donde el año 2002 se reportaron cinco mil 351 delitos del orden federal, que para el año siguiente aumentaron a seis mil 144, de los que 43 por ciento se refieren a delitos contra la salud. Sonora, si bien tuvo 229 delitos federales menos en relación con 2002 y ocupa el cuarto lugar entre los estados con mayor número de denuncias por ilícitos de este tipo, es el estado del

El responsable de Aduanas y Protección Fronteriza en Laredo, Texas, Eugenio Garza, señaló a la prensa que cuando en Estados Unidos terminó el año fiscal 2006, “en los cuatro puentes internacionales fueron decomisadas 7 mil 500 libras de cocaína, es decir, 2 mil 100 más que el año fiscal anterior. Durante los primeros 90 días del gobierno de Felipe Calderón, en las aduanas del país se aseguraron 23,4 toneladas de pseudoefedrina, 3,5 kilos de heroína y 467 kilos de marihuana, 159 armas y 66 mil 078 cartuchos efectivos, según información del Servicio de Administración Tributaria (SAT), aunque la cifra *negra* es mucho mayor y su cálculo es muy difícil para el gobierno”.<sup>35</sup>

### MEXICO: Principales carteles de la droga, 2006<sup>36</sup>

Cartel	Dirigentes	Centro de operación	Área de influencia
De Tijuana	Hermanos Arellano Félix	Tijuana, Mexicali, Tecate, Ensenada y El Valle	Baja California, Chihuahua, Durango, Sonora, Sinaloa y Quintana Roo
De Colima	Hermanos Amezcua Contreras	Colima, Tijuana, Guadalajara y Apatzingán	Baja California, Nuevo León, Aguascalientes, Jalisco, Colima, Michoacán y DF
De Juárez	Vicente Carrillo Fuentes	Ciudad Juárez, Ojinaga, Chihuahua, Culiacán, Monterrey, DF, Cuernavaca, Guadalajara y Cancún	Chihuahua, Sonora, Coahuila, Sinaloa, Durango, Zacatecas, Nuevo León, Tamaulipas, Jalisco, Michoacán, Querétaro, Morelos, DF, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo

país con mayor porcentaje de casos relacionados con el narcotráfico, el 58.2 por ciento del total de los que se reportan en la entidad. El informe de la PGR citada cuenta también de que en Chihuahua durante 2003 hubo más ilícitos que el año anterior: pasó de tres mil 440 a cuatro mil 178 casos, y 48 por ciento de ellos en ambos años eran delitos contra la salud. El Estado de México sigue en la lista con tres mil 822 delitos federales que se reportaron el año pasado, que representó 4 por ciento menos que en 2002, seguido de Veracruz, donde sí hubo un aumento en las denuncias en el mismo periodo, al pasar de dos mil 327 a dos mil 794 casos. Tamaulipas, donde en los últimos años se ha recrudecido la violencia por la lucha de territorios entre los carteles del narcotráfico para el trasiego de droga, ocupa el octavo lugar en el país en incidencia de delitos federales, y sólo se reporta que de dos mil 582 delitos federales en la entidad sólo 23 por ciento están relacionados con esta actividad”. “Suben 9% delitos federales en el país”, *El Universal*, 10 de marzo de 2004.

35 “Aduanas, puerta para las drogas: Carstens”, *El Universal*, 31 de mayo de 2007.

36 Sergio Aguayo (editor), *El Almanaque Mexicano 2007*, Editorial Aguilar, p. 135.

Cartel	Dirigentes	Centro de operación	Área de influencia
De Sinaloa	Joaquín Guzmán Loera (El Chapo)	Tepic, DF, Cuautitlán y Toluca	Baja California, Sonora, Sinaloa, Durango, Zacatecas, Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas, Jalisco, Colima, Guanajuato, México, Morelos, DF, Guerrero, Chiapas y Quintana Roo
Del Golfo	Osiel Cárdenas Guillén	Nuevo Laredo, Matamoros, Reynosa, Morelia y Miguel Alemán (Tamps.)	Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Michoacán, Veracruz, Tamaulipas y DF
De Oaxaca	Pedro Díaz Parada	Santa María Zotitlán, Oaxaca y Arriaga	Chihuahua, Durango, Tamaulipas, DF, Veracruz, Oaxaca y Chiapas
Del Milenio	Hermanos Valencia	Guadalajara	Nuevo León, Tamaulipas, Jalisco, Colima, Michoacán y DF

Fuente: PGR, 2005.

Una de las formas de estimar que la exportación de droga es relevante, es por el lavado de dinero: en el año 2003, el sistema financiero mexicano “lavó” por lo menos 24 mil millones de dólares.<sup>37</sup> Sin duda las aduanas son el punto más débil de la cadena que permite que la droga atraviese las fronteras. En 2006, el Sistema de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda (SAT) confirmó las cifras del comercio exterior:

“38,7 millones de operaciones; 290 mil 900 millones de dólares el valor de las exportaciones; 263 mil 200 millones de dólares el costo de las importaciones y una recaudación de 21,9% por aduanas... Información oficial señala que la entrada y salida de mercancías en el país se hace “discrecionalmente” por 200 puntos de revisión en las 49 aduanas, a través de un sistema inteligente que, hasta el cierre de 2006, era operado por Integradora de Servicios Operativos, SA (ISOSA)”.<sup>38</sup>

Conviene anotar que de los 38,7 millones de operaciones anuales realizadas a través de los 200 puntos aduaneros, sólo el 10% está sujeta a revisión a través de sistemas modernos, por lo que más de 34 millones de operaciones faltan de los controles adecuados —tanto

37 Afirmaciones de Patricia Torres, gerente de Inteligencia Financiera del despacho internacional de contadores Mancera, Ernst and Young, *La Jornada*, 9 de junio de 2004.

38 “Aduanas, puerta para las drogas: Carstens”, *op. cit.*

tecnológicos como humanos— para asegurar que productos ilícitos, como drogas o armas, atraviesen la frontera.

En el año 2006 se registraron en México 28.645 delitos relacionados con el narcotráfico, sin embargo, la mayor parte de los delitos realizados en las fronteras no son detectados, ya que pasan por “canales legales” como si se tratara de productos regulares.<sup>39</sup> La globalización del narcotráfico a través de las fronteras va mucho más allá de ellas: a través de los mercados establecidos en Estados Unidos, los cárteles mexicanos operan en África y Europa. Con base en estimaciones de la DEA, en 2005 y 2006 el 80 por ciento de la cocaína que se dirigía hacia Estados Unidos fue re-enviada a Europa, para lo cual las organizaciones mexicanas utilizaron fletes aéreos, marítimos y conformaron diversas alianzas con grupos criminales europeos. Lo más preocupante para la DEA y las organizaciones policíacas de Europa, es que las organizaciones mexicanas y colombianas han establecido vínculos con agrupaciones criminales en África en países como Ghana, Nigeria, Guinea, Guinea-Bissau, Senegal y Togo.<sup>40</sup>

Finalmente, cabe hacer mención que en México la tendencia de la importación de drogas también se ha transformado, y no sólo se concentra en el tráfico de cocaína de Colombia. Ahora, de forma creciente, aumentan las importaciones de pseudoefedrinas y metanfetaminas,<sup>41</sup> provenientes de China en su mayor parte. A inicios de 2007 se descubrió el tráfico de pseudoefedrinas, mediante el decomiso de más de 200 millones de dólares y euros en efectivo, *propiedad* del ciudadano de origen chino Zhenli Ye Gon. Al respecto, otra vulnerabilidad del sistema de aduanas es la corrupción de las aduanas marítimas. Ello ha llevado a los gobiernos de México y Estados Unidos a implementar el “Plan Estratégico Bilateral México-Estados Unidos”.<sup>42</sup>

---

39 “Suben 9% delitos federales en el país”, *El Universal*, 10 de marzo de 2004.

40 “Los carteles mexicanos ya operan en África: DEA”, *El Universal*, 25 de Septiembre de 2006.

41 En el caso de las metanfetaminas, la producción se inicia en Estados Unidos, pero por el aumento de los controles en ese país, se traslada a México la parte final de la cadena productiva.

42 “Aumenta seguridad aduanal”, *Reforma*, México, 14 de agosto de 2007.

Las fronteras de México son terreno del crimen organizado en el tráfico de armas. Los flujos principales son de Estados Unidos hacia México y en segundo lugar, los provenientes de América Central. Una estimación de la institución Small Arms Survey destacó, desde el 2004, que podría haber más de 16 millones de armas en México. Oficialmente, no existen productores nacionales que tengan libre venta al público —excepto para algunos rifles de caza— y sus producciones están destinadas al uso del ejército mexicano y a la exportación. En otros términos, existen millones de armas que han entrado y siguen haciéndolo a través de las fronteras.

En los registros históricos de la Secretaría de la Defensa Nacional se establece que desde 1972 a octubre del 2006, se han legalizado un total de 2.824.231 armas, de las cuales el 85% corresponde a uso civil y 15% son usadas por personal de seguridad.<sup>44</sup> La mayoría de las armas en México no están registradas, ya que provienen del tráfico ilegal, de producciones locales ilícitas y sobre todo, del tráfico transfronterizo. Las mayores fuentes de armas desde Estados Unidos provienen del mercado secundario, es decir, de la venta de armas en ferias de libre acceso donde no existen controles para su adquisición; del “tráfico hormiga”, por el cual las armas pasan en los autos que atraviesan la frontera con el ánimo de venderlas o regalarlas a la familia y conocidos, y finalmente, por el mercado primario, que formalmente debe de registrar al comprador del arma en las tiendas y comercios de la frontera. El mercado primario está compuesto por los comercios legales y armerías. Tan sólo en la frontera con México, existen 17.000 puntos de venta de armas, que van desde la empresa WalMart hasta los comerciantes de armas. Estos últimos no están obligados a informar a las autoridades quién compró un arma, a menos de que el arma se vea involucrada en un delito, de manera que los comerciantes legales pueden realizar operaciones ilegales. Entre estas operaciones

---

43 El estudio más completo en América Latina es Varios Autores *Armas Pequeñas y Livianas: Una Amenaza a la Seguridad Hemisférica*, FLACSO, San José de Costa Rica, 2007.

44 Consulta de información a Sedena vía el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), 30 de noviembre, 2006.



se encuentra la adquisición de armas por parte del crimen organizado a través de prestanombres o intermediarios.<sup>45</sup> Se debe tener en cuenta que de los cuatro estados del sur de Estados Unidos que tienen frontera con México, sólo California tiene legislación restrictiva, mientras que en Nuevo México, Arizona y Texas la legislación es totalmente permisiva para la adquisición de armas por ciudadanos.<sup>46</sup>

“El Ministerio Público Federal ha integrado más de 90 mil 236 averiguaciones previas sólo por el delito de violación a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, y las autoridades federales estiman que 80 por ciento de las armas que ingresan ilegalmente al territorio mexicano proceden de Estados Unidos, donde en su frontera sur existen más de 17 mil establecimientos en los que se puede adquirir armamento. Del 80 por ciento de las armas decomisadas en territorio nacional, tanto por la Secretaría de la Defensa Nacional como por la PGR, alrededor de un tercio de ellas se aseguraron en la región fronteriza con Estados Unidos”.<sup>47</sup>

Por lo que toca a la frontera sur, a pesar de que su tráfico se encuentra prohibido, las armas pasan libremente tanto en los puntos fronterizos como en áreas sin control. Las armas provenientes de Guatemala y Belice en realidad vienen de trayectorias más lejanas, ya que llegan desde Europa del Este, Israel, las nuevas repúblicas surgidas con la caída de la URSS, e incluso otros países latinoamericanos, y atraviesan la región centroamericana. También, existen flujos de armas producto de los remanentes de armas que existían durante la guerra en esta región, aunque muchas de ellas son viejas, son fácilmente renovables o transformables. Tanto en México, como Estados Unidos y América Central, armas semiautomáticas pueden ser convertidas

---

45 Por ejemplo, en un sólo decomiso en la aduana de Nogales, Sonora, a inicios de agosto de 2007, se capturó a un ciudadano de Estados Unidos que intentó cruzar la frontera con 72 escopetas calibre 12; 47 rifles calibre 22; 4 rifles 30-30; 9 rifles AKA-47; 3 rifles R-15; 4 pistolas 38; 15 pistolas 22; una pistola 380; 16 miras telescópicas; y 37 bultos con cartuchos de diversos calibres. “Decomisan armas en Puente Nogales”, *Reforma*, México, 5 de agosto de 2007.

46 Colby Goodman y Laurie Freeman, “Estados Unidos: tráfico y legislación sobre armas pequeñas. Consecuencias para sus relaciones con México.” En *Armas Pequeñas y Livianas: Una Amenaza a la Seguridad Hemisférica*, op. cit. p. 187.

47 “Operan en la frontera norte tres bandas dedicadas al tráfico de armas: SIEDO”, <http://www.jornada.unam.mx/2003/07/27/036n1soc.php?printver=1&fly>

en automáticas. De acuerdo con la Red de Acción Internacional de Armas Cortas,

*“Hay un estimado de 1,6 millones de pistolas en América Central, de las cuales cerca de 500.000 están legalmente registradas. Muchas de estas armas son remanentes de conflictos militares en la región en los 70's y 80's, especialmente en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Después que estos conflictos cesaron, miles de armas militares terminaron en el mercado ilícito en esas naciones. De ahí han empezado a fluir a países con menor historial de violencia armada generalizada, como Costa Rica, Honduras y Panamá... Se usan armas de fuego para cometer más del 70% de todos los homicidios en El Salvador, Guatemala y Honduras”.*<sup>48</sup>

Las armas siguen las mismas rutas del narcotráfico, pero de manera inversa: mientras que fluyen drogas hacia el norte, hacia el sur fluyen armas. Uno de los principales consumidores de estas armas es el crimen organizado, tanto para su propia defensa ante la autoridad, como ante sus rivales. Finalmente, las armas también llegan a través de los puertos, como el de Manzanillo, donde armas provenientes de China hacen su llegada.<sup>49</sup>

Los más de 10.000 ejecutados en los últimos 6 años por arreglos de cuentas del crimen organizado, dan cuenta del uso intensivo que se da a las armas, además de los más de 7 millones de robos a mano armada que tuvieron lugar durante 3 años<sup>50</sup> y la “pistolización” de la sociedad, que ve en las armas una necesidad ante la impotencia ante el crimen.

Si México no produce ni comercia armas para el consumo interno, estos millones de armas pasaron por las fronteras, y esto no pudo haber tenido lugar sin la cooperación de funcionarios corruptos en todos los niveles de gobierno, y en particular, de los servicios de aduanas. El Secretario de Hacienda, Agustín Carstens, reconoció recientemente que las aduanas requieren de una modernización, mientras que Alfonso Rojas, presidente de la Confederación de Asociaciones

---

48 Citado en *Crimen y Desarrollo en Centroamérica*, op. cit., p. 73.

49 Georgina Sánchez, “Las armas en México: en la cúspide de un volcán”, en *Armas Pequeñas y Livianas: Una Amenaza a la Seguridad Hemisférica*, op. cit. p. 216.

50 ICESI, Cuarta encuesta nacional sobre inseguridad/ urbana, 2006, <http://www.icesi.org.mx>

de Agentes Aduanales de la República Mexicana (Caaarem), afirmó que “se deben establecer “mecanismos de seguridad” como la instalación de rayos gamma, las exclusas (para evitar discrecionalidad de funcionarios) o los certificados de usuario para evitar que el comercio exterior sea usado por las mafias del narcotráfico, *lavado* de dinero o ventas de armas”.<sup>51</sup>

## TRÁFICO Y TRATA DE PERSONAS

El otro gran negocio es el del tráfico de personas. ¿Cómo lograron arribar a Estados Unidos un millón de guatemaltecos, un millón y medio de salvadoreños y 800 mil hondureños entre 1980 y el año 2005?<sup>52</sup> Este tráfico de personas es imposible de realizar sin estructuras empresariales clandestinas muy bien financiadas y apoyadas por funcionarios gubernamentales de todos los países. Por tolerancia, omisión, contubernio o incapacidad para vigilar todas las fronteras, el apoyo activo o pasivo de los funcionarios gubernamentales fue y es la clave del éxito del negocio. Por ejemplo, en la plaza central de la pequeña ciudad de Chalatenango en El Salvador, se ofrecen, en un local abierto, las tarifas para el traslado de menores, esposas o madres de inmigrantes a Estados Unidos. La seguridad del traslado aumenta con el costo del servicio. Un traslado seguro costaba en 2005, ocho mil dólares; mientras menos se tiene y menos se paga, el riesgo aumenta. Una joven salvadoreña, residente en Tapachula en un albergue para inmigrantes lisiados, perdió las dos piernas al caer del tren antes de llegar a Arriaga, Chiapas: pensaba llegar a Estados Unidos saliendo de El Salvador con 50 dólares. Es muy común la renta de credenciales electorales mexicanas para cruzar los *check points* de las autoridades mexicanas. En entrevistas con inmigrantes centroamericanos realizadas a mediados del 2005 en Tapachula, en la zona donde el tren se estaciona para hacer labores de carga y descarga, los entrevistados nos narraron que las autoridades mexicanas no detienen al migrante sino hasta que se

---

51 “Aduanas, puerta para las drogas: Carstens”, *idem*.

52 Ver *Immigration and America's Future: A New Chapter*, Migration Policy Institute, Woodrow Wilson Center, Washington, 2006.

queda sin dinero. Y en promedio, desde el río fronterizo que divide Tecun Uman de ciudad Hidalgo hasta Tapachula, pasaron la mayoría de ellos por cinco controles de todas las corporaciones federales y locales: Instituto Nacional de Migración, ejército, armada, Policía Federal Preventiva, policía del estado, policías municipales, todos perfectamente coordinados para el negocio de extorsión de los humildes. Es lo que se llama “coordinación interinstitucional” entre las agencias de seguridad del Estado mexicano.<sup>53</sup> Estas redes que emplean la extorsión de funcionarios de gobierno, sin duda unen fronteras norte y sur de México. Además, los mafiosos están también en Centroamérica y en Estados Unidos. El Instituto Nacional de Migración interceptó y deportó en el 2006 aproximadamente a 230 mil centroamericanos que no tuvieron la suerte de atravesar México. Otro tanto si lo logró. Si estimamos en un promedio de mil dólares por centroamericano en su travesía por México (costo promedio entre 2000 y 2004 para un varón adulto), los que llegaron al norte desde Centroamérica gastaron 230 millones de dólares.<sup>54</sup> De igual manera, de los aproximadamente 300 mil mexicanos que están ingresando a Estados Unidos cada año, más del 80% lo hace a través del sistema de los “polleros”, y el resto lo intenta hacer por cuenta propia. Este es el negocio clandestino transfronterizo más viejo, lucrativo y mejor organizado tanto en el norte como en el sur. El lucro con el tráfico de personas ha llevado a afirmar por numerosas instituciones que es un asunto notable de violación de derechos humanos, por la participación de funcionarios gubernamentales en el *funcionamiento real* de la red de tráfico.<sup>55</sup>

---

53 Esta información se desprende del trabajo de campo, basado en entrevistas en la frontera sur de México, realizado como parte del Proyecto de Investigación sobre Maras Transnacionales, del Instituto Tecnológico Autónomo de México. ([www.interamericanos.itam.mx/maras](http://www.interamericanos.itam.mx/maras))

54 No existen cifras precisas sobre el costo de atravesar México para un inmigrante centroamericano, pero muchos de ellos tardan incluso meses, pues deben trabajar temporalmente en México para continuar la travesía. En Centroamérica hay analistas que sostienen que el costo ha aumentado y que en promedio cuesta tres mil dólares el trayecto (entrevista personal con funcionarios de migración de El Salvador).

55 Rodolfo Casillas, “La migración indocumentada en tránsito por México”, ponencia presentada ante el INM, Acapulco, julio 18, 19, y 20 de 2007.

Desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, se ha vinculado estrechamente a la migración —y la necesidad de su control— con la seguridad nacional de los países.<sup>56</sup> Como se anota en la introducción a este trabajo, durante el régimen autoritario mexicano el sistema político toleraba o, en ocasiones, las actividades del crimen organizado eran *funcionales* al sistema. Las componendas que permitían estos negocios implicaban necesariamente la corrupción. Sin embargo, dos factores centrales cambian esta situación: por una parte, la globalización del crimen organizado, que implica redes más sofisticadas y amplias para poder operar; por otra, el paso hacia un régimen democrático, que implica gobernabilidad frente a las amenazas al estado de derecho y a la población.

El crimen organizado se ha convertido en la principal amenaza al Estado y dentro de éste, las fronteras de México son los puntos más vulnerables. El “control de las fronteras” se antoja una operación cuya envergadura parece desbordar tanto a los funcionarios aduanales, de migración así como a la policía y al ejército. La infraestructura del crimen organizado supera en mucho la de los agentes del orden. Sin embargo, esta labor pudiera ser controlada por otra vía, la de la prevención y control de la corrupción, que de acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo, representaba, en 1999, más del 15% del PIB en México.<sup>57</sup> En ambas fronteras terrestres la corrupción es parte de la actividad cotidiana, ya sea por el paso de cargamentos de productos ilícitos “mientras los jefes se van a desayunar” o por arreglos que permiten el paso de estos productos a través de negociaciones con el crimen organizado.<sup>58</sup> Ello se ha ampliado a las fronteras navales —por ejemplo, los escándalos de corrupción encontrados en la aduana del puerto de Manzanillo en el 2007— e incluso las cibernéticas (lavado de dinero).

---

56 Christopher Rudolph, *Nacional Security and Immigration. Policy Development in the United States and Western Europe Since 1945*, Stanford University Press, Stanford, California, 2006.

57 BID, *Violencia en América Latina, Epidemiología y Costos*, 1999.

58 Entrevista con un funcionario de la policía mexicana y con un alto funcionario militar de Guatemala.

El control de fronteras requiere de un cuidadoso equilibrio, por el cual no se bloqueen los flujos comerciales y de pasajeros regulares, pero que al mismo tiempo permita una rápida y eficiente identificación de los flujos de productos ilegales, como las armas y las drogas. Los más de 450.000 centroamericanos que cada año atraviesan México (de los cuales el gobierno mexicano logra detener y deportar entre el 50 y 70 por ciento) en búsqueda del sueño americano no representan a la delincuencia ni al crimen organizado, pero sí a los *polleros* que trafican con ellos, así como los funcionarios de prácticamente todas las agencias del sector de seguridad, sobre todo en los puestos de control, básicamente de carreteras. Lo mismo puede afirmarse del tráfico de armas pequeñas, donde la legislación permisiva de los Estados Unidos está afectando la seguridad de México, y es uno de los alimentos del flagelo que ellos precisan detener: el narcotráfico. La gobernabilidad democrática de México requiere una verdadera revolución, no sólo tecnológica o administrativa, sino cultural, social y política, empezando por la burocracia del Estado mexicano, para tener la capacidad de frenar la actividad del crimen organizado en sus fronteras.

Así, las tres principales actividades del crimen organizado en las fronteras mexicanas, el tráfico de drogas, el de personas y el de armas, se han vuelto un asunto de seguridad nacional para México y penetran en el país alimentando el sentimiento de inseguridad de la población. Este también es un asunto de seguridad transnacional,<sup>59</sup> y ha llevado a Estados Unidos a la implementación de un plan de respaldo a México, conocido como *Iniciativa Mérida*, que se centra en el combate al crimen organizado en general y en particular al narcotráfico.<sup>60</sup> Esta iniciativa comprende una asistencia de 1.400 millones de dólares para tres años, de los cuáles, el primer paquete, de 500 millones de dólares, son para el año fiscal 2008.<sup>61</sup>

---

59 GAO, "U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but Tons of Illicit Drugs Continue to Flow into the United States", USGAO, Washington, August 2007, p. 1.

60 Maureen Meyer, "At the Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State", WOLA and The Beckley Foundation Drug Policy Programme, Washington, November 2007.

61 Department of State, "The Merida Initiative: United States-Mexico-Central America Security Cooperation", Washington, D.C., October 22, 2007.

Como en muchos países, la globalización lleva a que estos fenómenos se vuelvan intermésticos (donde es imposible separar la dimensión externa de la interna de estas actividades). En otras palabras, son asuntos que conciernen a tres áreas del gobierno de forma simultánea: la política exterior, la política de seguridad nacional y la política interna de control del crimen e imposición del Estado de Derecho. De igual manera, debido a que con todos sus obstáculos se están construyendo sociedades democráticas en México y América Central, las soluciones integrales a fenómenos de delincuencia y crimen deben involucrar a la población y sus segmentos organizados (la llamada sociedad civil), pues afecta tanto al Estado como a los ciudadanos.

# GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y CRIMEN ORGANIZADO

---

## NUEVAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD EN COLOMBIA

*Alejo Vargas Velásquez y Natalie Pabón Ayala*

### SOBRE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Usualmente el término gobernabilidad se usa “para describir una condición social en la cual existe una adecuada relación entre el gobierno y la sociedad civil. Es decir, una relación que permite al gobierno ‘gobernar’, porque los ciudadanos respetan la autoridad establecida y no recurren a métodos violentos o ilegales para influir en las decisiones públicas (salvo minorías claramente identificadas); pero que también permite a los ciudadanos mantener expectativas razonables sobre el comportamiento del gobierno en términos de eficacia de la acción institucional —como respuesta a demandas sociales extendidas— y respeto al Estado de Derecho.”<sup>1</sup>

Refiriéndose a la región latinoamericana, Edelberto Torres Rivas entiende la gobernabilidad como “la cualidad de la comunidad política en que sus instituciones actúan eficazmente, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, porque tales instituciones y sus políticas les proporcionan seguridad, integración y prosperidad y garantizan orden y continuidad al sistema.”<sup>2</sup>

---

1 Rojas Bolaños, Manuel, “La gobernabilidad: su validez como categoría analítica”, en *Gobernabilidad y democracia en Centro América*, Varios Autores, FLACSO-Guatemala, 1994.

2 <sup>174</sup> Torres Rivas, Edelberto, “La Gobernabilidad Democrática y los Partidos Políticos en América Latina”, en *Partidos y Clase Política en América Latina en los*



El denominado Club de Roma en su informe sobre “La Capacidad de Gobernar”, elaborado por un grupo de especialistas bajo la dirección del profesor Dror, de Ciencia Política de la Universidad de Jerusalén, se aproxima al entendimiento de la gobernabilidad como “el mecanismo de mando de un sistema social y sus acciones que se esfuerzan por proporcionar seguridad, prosperidad, coherencia, orden y continuidad al sistema.”<sup>3</sup>

No podemos olvidar que la legitimidad de un régimen político se sustenta en dos elementos fundamentales: la participación de la mayoría de los miembros de la sociedad en la conformación de sus instituciones y en el nombramiento de los transitorios dirigentes de las mismas y en que los miembros de la sociedad resulten beneficiados del desarrollo económico en términos de su calidad de vida, es decir en la eficacia de la gestión pública. La legitimidad no es simplemente un problema político, sino también económico y social.

La gobernabilidad en estos tiempos implica sobretodo “la posibilidad de que los gobiernos puedan transformar el poder potencial de un conjunto de instituciones y prácticas políticas en una capacidad explícita para la definición e instrumentación de políticas públicas.”<sup>4</sup> Y no siempre “un sistema de gobernabilidad basado en criterios de efectividad, previsibilidad y racionalidad”<sup>5</sup> se posibilita, en sociedades profundamente desiguales, con la vigencia del deber ser democrático.

Algunas tendencias contemporáneas nos presentan este entendimiento de gobernabilidad: “un estado es gobernable cuando cumple requisitos mínimos tales como: control efectivo del territorio, mo-

---

90, Carina Perelli, Sonia Picado S., Daniel Zovatto (Compiladores), IIDH-CAPEL, San José de Costa Rica, 1995.

- 3 <sup>175</sup> Tomado del periódico *El Heraldo*, Barranquilla, sábado 16 de marzo de 1996, pág. 11A. Allí igualmente se plantean algunas directrices para el rediseño de la gobernabilidad, enfatizando en que la misma debe ser “mucho más moral, consensuada, enérgica, profunda, sabia y creativa, pluralista y decisoria” y considera que la misma debe implicar a los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y los organismos de control.
- 4 176 Mayorga, René Antonio, Introducción a *Democracia y Gobernabilidad*, CEBEM-ILDIS, Bolivia, Edit. Nueva Sociedad, Caracas, 1992.
- 5 177 Mansilla, H.C.F., “Gobernabilidad, élite del poder y cultura política”, en *Democracia y Gobernabilidad en América Latina*, René Antonio Mayorga (Coordinador), CEBEM-ILDIS-Bolivia, Edit. Nueva Sociedad, Caracas, 1992.

nopolio de la fuerza y formulación e implementación de políticas públicas.”<sup>6</sup>

Igualmente otras perspectivas nos hablan de gobernabilidad como un “conjunto de mecanismos, procesos y relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias.”<sup>7</sup>

Ahora bien, en el mundo contemporáneo y en el contexto de aceptación de la idea que el Estado no es el exclusivo actor del desarrollo sino que hay una pluralidad de actores, “se descubrió que para gobernar un país hacia metas de bienestar se exigen más capacidades, actores y acciones que las del mero gobierno y dada la insuficiencia gubernamental y la necesidad del aporte social, se entendió que el modo directivo de gobernar se tenía que modificar para hacerlo capaz de diseñar la forma de crear interdependencia más que dependencias, coordinar más que subordinar, construir puentes más que pirámides.”<sup>8</sup> En paralelo comienza a emerger la concepción del gobierno más centrada en la idea de coordinar y dinamizar y toma fuerza en algunas escuelas de pensamiento el concepto de gobernanza; “fue tomando forma entonces el componente esencial y peculiar de la gobernanza, distinto del enfoque de la cuestión de la (in)governabilidad con su énfasis unilateral en las capacidades del gobierno, que destaca la interdependencia o asociación entre actores gubernamentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya dirección de la sociedad.”<sup>9</sup> lo que algunos denominan la nueva gobernanza.

Siguiendo de nuevo a Aguilar Villanueva, se puede señalar que “el enfoque propio y distintivo de la gobernanza es el que destaca la *insuficiencia* del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas, aún en el caso de que contara con la máxima capacidad institucional, fiscal y administrativa y supiera aprovecharla a nivel optimo. *El gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad.*”<sup>10</sup>

---

6 Citado en: Fonseca, Gelson y Belli, Benoni, *Governabilidad Internacional. Apuntes para un análisis sobre el (des)orden contemporáneo*, Centro Brasileiro de Relacoes Internacionais, Volume 1, Año 3, 2004. [www.cebri.org.br](http://www.cebri.org.br)

7 Citado en: Fonseca, Gelson y Belli, Benoni, *op. cit.*, 2004. [www.cebri.org.br](http://www.cebri.org.br)

8 Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2006.

9 Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, México, 2006.

10 *Ibidem*.

## LA SEGURIDAD EN UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO

La seguridad es inherente a la existencia humana, porque implica ser capaz de responder a las situaciones que pongan en peligro la vida y la integridad en el presente y el futuro. Parte de la historia de la humanidad está orientada a dar respuesta a la seguridad, de manera individual o colectiva, incluida la propia organización social y política expresada en los Estados-Nación. Pero la reflexión sobre el tema de la seguridad tendió a concentrarse de manera exclusiva en la seguridad de los Estados, bajo la denominación de seguridad nacional, olvidando que tan importante como lo anterior y si se quiere el aspecto central de la seguridad son las personas que fueron y son la base de dichos Estados.

Toda sociedad requiere un orden para que la convivencia entre sus miembros pueda desarrollarse. Pero en una democracia ese orden es democrático y necesita también de unos niveles de seguridad. Ahora bien, la seguridad está en relación con las amenazas que pongan en riesgo la vida en sociedad y esto es directamente proporcional a la vulnerabilidad que la misma tenga. Pretender niveles de seguridad total, es decir, de riesgo cero no es realista. Es decir, la búsqueda de seguridad se puede convertir en una utopía, en una obsesión, sino se concibe la seguridad como parte de un proceso social.<sup>11</sup>

El problema son dos grandes desviaciones al respecto, que a su vez reflejan dos concepciones políticas, filosóficas y de organización de la sociedad. De una parte, se desvió el tema de la seguridad a pensarla sólo en función del Estado y en esa medida, bajo las influencias de la llamada 'seguridad nacional', propia de la guerra fría, se consideró que el enemigo fundamental de los Estados del mundo occidental era el comunismo y bajo esta denominación se incluyó todo lo que oliera o se asemejara a protesta social, crítica al comportamiento del Estado y por supuesto terminó considerándose a los propios miembros de la sociedad como 'amenazas' para el Estado-nación. Esto derivó en América Latina en la oleada de dictaduras militares en los años 60s y 70s y la vigencia de 'estatutos de seguridad nacional' como eje central de la política represiva de los Estados.

---

11 Ver al respecto: "Propositions pour la sécurité", AGIR, *Revue Generale de Strategie*, No 10, Paris, primavera 2002.

En segundo lugar, se desvió a considerar el tema de la seguridad en términos exclusivamente militares y entonces se consideró que la respuesta a los problemas de inseguridad era exclusivamente fortalecer el tamaño de las Fuerzas Armadas y organismos de seguridad del Estado y aumentar el gasto militar en detrimento del gasto social o de inversión.

Y estas dos desviaciones continúan teniendo vigencia en el mundo de hoy, a pesar de que terminó la ‘guerra fría’ y supuestamente el enemigo comunista desapareció.

Por todo lo anterior es importante, desde los sectores democráticos, entender que no se puede dejar el tema de la seguridad en manos exclusivas de los sectores más autoritarios de la sociedad. Las opciones políticas democráticas deben proponerle a sus sociedades alternativas acerca de cómo van a manejar el tema de la seguridad, tanto la ciudadana, como la pública y la nacional. Es decir, no hay una manera única de entender la seguridad, sino que la misma puede tener modalidades diferentes.

Evidentemente en el mundo contemporáneo y en el marco del Estado Social de Derecho, la seguridad y la defensa nacionales deben estar íntimamente relacionados con la idea de seguridad democrática, entendida como “la condición en la que diversos grupos, comunidades, organizaciones sociales consideran que hay un ambiente idóneo para la convivencia ciudadana sin que exista peligro del poder de intimidación y amenaza de daño grave por parte de grupos criminales ni de ataque por grupos armados, en el que prima el respeto de los derechos económicos, políticos y sociales como lo pregonado en un Estado Social de Derecho y en el que no se presentan inseguridades políticas, sociales o económicas suficientemente riesgosas para la estabilidad sistémica, de tal manera que sientan que pueden actuar libremente en búsqueda de su propio desarrollo humano y de su progreso colectivo como una sociedad moderna y democrática.”<sup>12</sup>

Esto, requiere una Fuerza Pública (Fuerzas Militares y de Policía) que disponga de la capacidad militar disuasiva y preventiva suficientemente creíble y que sirva de garante para el conjunto de la sociedad. Pero la seguridad y la defensa, en una sociedad democrática debe ba-

---

12 PNUD-TALLERES DEL MILENIO, “Taller de Seguridad Democrática”, Mimeo, Bogotá, 2000.

sarse en una nueva relación entre Sociedad y Fuerzas Armadas, marcada por la cooperación, el respeto mutuo, la estricta sujeción a las normas constitucionales y legales.

Por ello es importante propiciar la más amplia discusión con miras a asumir una concepción de seguridad y defensa democráticas, construidas con participación social y política amplias, que nos prepare para una democracia más incluyente y legítima y sobretodo para no caer en la miopía que no nos deje ver más allá del corto plazo, y olvidar que la vulnerabilidad contemporánea no se asocia solamente a aspectos militares.

Sin duda el interés nacional, es la guía para la política de seguridad y defensa, pero en una sociedad democrática la definición y delimitación de éste debe ser producto de un proceso democrático y no solamente de 'especialistas militares', aunque la contribución de estos últimos es importante. Es en la definición del interés nacional y en la precisión de la Agenda de Seguridad democrática que de allí se deriva (amenazas, riesgos y vulnerabilidades y cómo la política de seguridad y defensa los va a abordar) en que se debe materializar el proceso de participación social, tanto civil como militar.

La prioridad en las sociedades modernas debe apuntar a lograr una resolución pacífica de los conflictos, en sus diversas dimensiones: ciudadana, pública y nacional. La seguridad ciudadana y la seguridad pública están íntimamente relacionadas con lograr que el trámite de conflictos en la vida cotidiana estén mediados por prácticas no violentas, ya sea por mecanismos judiciales o extrajudiciales, pero legitimados socialmente.

Si como se acepta por la mayoría, el conflicto interno armado de larga duración que vivimos en Colombia es una amenaza para la seguridad colectiva, se deben hacer todos los esfuerzos para su solución. Pero la gran equivocación de los sectores en el poder es suponer que el problema se resuelve sólo por la vía militar o con medidas represivas como los 'estatutos antiterroristas' o medidas excepcionales. Todo Estado puede contar con elementos excepcionales para responder a situaciones de ese carácter, pero éstas no pueden violar la Constitución, la Ley ni los tratados internacionales que refieren al respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Es verdad que un Estado tiene el derecho y el deber de fortalecer su capacidad militar, como un factor de disuasión tanto en lo interno como frente a hipotéticas amenazas externas, pero lo que es profundamente erróneo es creer que se puede renunciar a la dimensión política de la búsqueda de seguridad que es la negociación o la diplomacia (si se trata de problemas de seguridad externos). Por ello la búsqueda de la seguridad, en un caso como el colombiano, justamente pone en el primer lugar la solución política negociada del conflicto interno armado, porque una respuesta efectiva a un problema de seguridad es la respuesta política, que en el ámbito internacional es la diplomacia y en lo interno la solución negociada de los conflictos.

## AMENAZAS TRADICIONALES Y NUEVAS AMENAZAS

Podemos mencionar de manera puntual las amenazas y riesgos más relevantes en la Colombia contemporánea, anotando que por el énfasis del texto priorizaremos las amenazas internas y dentro de éstas las relacionadas con el crimen organizado.

### **Amenazas tradicionales**

El conflicto interno armado colombiano, como uno de carácter asimétrico y de larga duración que en buena medida ha canalizado las energías de la sociedad colombiana en el último medio siglo. En cuanto a sus actores ilegales armados podemos anotar:

- FARC (ha recibido golpes contundentes pero mantiene capacidad militar)
- ELN (disminuido militarmente y está en proceso de conversaciones)
- Paramilitares (parcialmente en desmovilización)

El narcotráfico, con grupos delincuenciales (trátese de grupos de traficantes o grupos de delincuentes que protegen el negocio y/o

trabajan para los mismos) que participan en las distintas fases de su cadena productiva y una población campesina que vive en buena medida de las actividades asociadas al mismo (pequeños y medianos productores campesinos de coca y amapola y los denominados ‘raspachines’ o recolectores de la hoja de coca).

Los grupos de delincuencia común organizada que adelantan actividades criminales de diversa naturaleza (secuestros, asaltos bancarios, atracos a ciudadanos) y que de alguna manera se benefician de la existencia de la presencia de las otras amenazas y en ocasiones trabajan en coordinación con las mismas.

## Nuevas Amenazas

En relación con las denominadas nuevas amenazas, tenemos presencia de fenómenos de criminalidad internacional, ligada a los anteriores fenómenos y que se ocupa de tráfico de armas, tráfico internacional de drogas —especialmente precursores químicos, pero también de lavado de activos—, tráfico de personas.

Igualmente se presentan de manera recurrente amenazas de la naturaleza, especialmente asociada al período invernal, las inundaciones de vastas regiones agrarias y de pequeños poblados ribereños, y por supuesto otros desastres naturales.

En cuanto hace a las amenazas y riesgos externos, debemos reseñar las de mayor relevancia:

Tenemos la hipótesis de conflicto armado —que consideramos y deseamos sea algo improbable— con Venezuela y/o Nicaragua por los problemas limítrofes no resueltos.

Las tensiones recurrentes con Ecuador por razones de “derrame” del conflicto interno armado colombiano en los países limítrofes —que en esta última ocasión con la incursión de las Fuerzas Armadas colombianas al campamento de un jefe de las FARC produjo una crisis regional altamente preocupante.

Existe el riesgo de posible aislamiento político del actual gobierno colombiano en la región suramericana, justamente asociada al diagnóstico y estrategia con que está enfrentando el conflicto interno armado y su “derrame”.

PARAMILITARISMO, NARCOTRÁFICO Y CRIMEN ORGANIZADO  
(CONTROL MAFIOSO DE PODERES LOCALES Y REGIONALES)

En Colombia se viene dando mutaciones de fenómenos para-institucionales y el surgimiento de poderes mafiosos, muy asimilables a modalidades de crimen organizado en espacios regionales y locales.

Mientras todas las miradas apuntan hacia el conflicto interno armado con la guerrilla, estas nuevas amenazas parecen contar con un terreno propicio para desarrollarse y han devenido, además del control de rentas legales e ilegales, en el fenómeno conocido en Colombia de la parapolítica.<sup>13</sup>

Experiencias parecidas en el caso italiano presentan rasgos de similitud —también de diferencia—, no sólo conceptuales, sino al parecer también fácticas.

Hay que entender a la mafia y los fenómenos asociados no simplemente como una actividad de delincuencia organizada, que también lo son, sino como algo mucho más complejo y con raíces culturales.

Así la entendían los italianos: “...*la mafia siciliana, por la complejidad de los procesos culturales que la han generado y alimentado en el tiempo y por las peculiaridades específicas de su larga historia, no es, y nunca ha sido, circunscrible a la simplificadora dimensión de un fenómeno criminal... nos encontramos ante un fenómeno complejo que es parte integrante de un sistema de poder, y asume un relieve central la exigencia de entender cómo un sistema de este tipo pudo formarse y reproducirse en la historia.*”<sup>14</sup>

Para el ex ministro de defensa colombiano Rafael Pardo Rueda el proceso que se ha venido dando en Colombia es el de transformación del paramilitarismo en modalidades de crimen organizado:

*“La expansión de unos jefes paramilitares de unas regiones a otras no tiene el propósito de combatir la guerrilla. No tiene propósito distinto que*

---

13 La parapolítica hace referencia al proceso de enjuiciamiento judicial de congresistas —actualmente están llamados por la Corte Suprema de Justicia y/o la Fiscalía cerca de medio centenar de parlamentarios— y otros funcionarios públicos —actualmente están detenidos dos gobernadores y otros llamados a rendir explicaciones ante las autoridades judiciales— y otros funcionarios del Estado por presuntas complicidades con grupos paramilitares.

14 Marino, Giuseppe Carlo, *Historia de la mafia. Un poder en la sombra*, Ediciones B Argentina, Buenos Aires, 2005.



*el control de recursos públicos. El miedo a la extradición ha llevado a que se salgan algunos jefes importantes del negocio de drogas y de la protección de cultivos de coca; esa parte del negocio la han asumido los nuevos paramilitares llamados de tercera generación, por eso para los viejos paramilitares el control de gobiernos locales es ahora la prioridad. Para ello no requieren de miles de hombres en armas, que desmovilizaron, sino de unos pocos que estén en disposición a amenazar con el uso de violencia. Esto es lo que se llama aquí y en Cafarnaún crimen organizado que son uña y mugre con el clientelismo. Es el control de negocios legales con medios ilegales, en especial con violencia.”<sup>15</sup>*

El reconocido analista del fenómeno paramilitar, Gustavo Duncan, señala sobre las transformaciones de estos grupos:

*“Una organización narcotraficante tiene mayores posibilidades de éxito en el negocio si es capaz de construir un aparato armado superior y está en capacidad de expropiar a sus competidores o imponer condiciones desventajosas a otras organizaciones con las que realiza transacciones.*

*“Se necesita también influencia sobre el aparato estatal para evitar la persecución de las autoridades contra los procesos de producción, distribución y lavado, y para lograr que su acción se concentre en los demás competidores. La corrupción de las instituciones públicas y las amenazas, e incluso la violencia, contra los funcionarios honestos que no se dejen cooptar o que hayan sido cooptados por algún contrincante, se convierten en recursos indispensables para la prosperidad del negocio, y más importante aun, para la supervivencia como empresa criminal. Al igual que los grupos encargados de la producción y el tráfico de drogas, las organizaciones encargadas de prestar los ‘servicios de coerción y protección’ tienen estructuras bastante diversas que evolucionan según cambia el entorno donde operan y según cambia la estructura misma de los empresarios del negocio.”*

Y añade Gustavo Duncan sobre el control de los gobiernos locales y/o regionales:

*“En el plano regional es más que evidente que el dominio de las autodefensas se ha traducido en su apoderamiento del Estado local. Son ellos quienes regulan y extraen tributos a las transacciones económicas, amenazan y protegen a las comunidades, moldean la justicia y el orden*

---

15 Pardo Rueda, Rafael, *Fin del paramilitarismo. ¿Es posible su desmonte?*, Ediciones B, Bogotá, 2007.

político de acuerdo a su conveniencia, y poseen el control, y por consiguiente las mayores ganancias, del tráfico de drogas. En suma, son ellos quienes determinan el orden social de las comunidades.

*“Se trata de un orden social que, aunque sangriento y casi primitivo, es absolutamente sólido y coherente, y es por esto que se han constituido en una amenaza para la democracia. Han logrado someter a la clase política local mediante la lógica del dinero y las balas. Imponen a los alcaldes, diputados y concejales, y al grueso de la burocracia pública.”*<sup>16</sup>

Y algo de gran importancia y preocupación, la responsabilidad del Estado por omisión o acción de algunos de sus agentes; para el analista y director de la Corporación Nuevo Arco Iris León Valencia, *“la parapolítica vino a demostrar que el Estado no era ninguna víctima. Resultó que una parte importante de las elites regionales y nacionales con una presencia decisiva en el Estado —ya como altos funcionarios del gobierno o como miembros destacados de los órganos de elección popular— se coaligaron con paramilitares y narcotraficantes para consolidar su predominio dentro y fuera del Estado y alterar la competencia política.”*<sup>17</sup>

## ESTRATEGIAS CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

### Tráfico de drogas y de armas<sup>18</sup>

Para el control del tráfico de drogas y el tráfico de armas en Colombia, la principal herramienta es la interdicción, la cual está dirigida a controlar el comercio ilegal de insumos y drogas, dismantelar los laboratorios para el procesamiento, interceptar los medios de transporte (aéreo, marítimo, fluvial y terrestre) e incautar los recursos generados por el narcotráfico. Esto incluye, además, acciones para reducir el comercio ilegal de armas, factor facilitador de la dinámica expansiva del narcotráfico en Colombia.

---

16 Duncan, Gustavo, *Los Señores de la Guerra. De Paramilitares, Mafiosos y Autodefensas en Colombia*, Editorial Planeta, Bogotá, 2006.

17 Valencia, León (editor), *Parapolítica, la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, 1ª edición, Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá, 2007.

18 Con base en: *Bases para el Plan Nacional de Desarrollo*. Presidencia de la República. 2002.

Para ello, el Gobierno propone fortalecer la capacidad del Estado a través del entrenamiento de su personal y la dotación de equipos especializados que permitan realizar un control efectivo que incremente las tasas de incautación y decomiso. Adicionalmente, para que la interdicción se convierta en el eje de la estrategia antinarcoóticos, se fortalece la organización operativa de los tres componentes de la Armada Nacional, integrado por las unidades de superficie, submarinas y aéreas; por la Infantería de Marina y el de Guardacostas. De la misma manera, se busca mejorar la infraestructura operativa de la Fuerza Aérea Colombiana, entidad que continuará con las operaciones de interdicción aérea contra el narcotráfico y las misiones de vigilancia permanente, inteligencia y reconocimiento a lo largo y ancho del territorio nacional.

Paralelamente, el Gobierno colombiano desarrolla una ofensiva diplomática tendiente a negociar instrumentos bilaterales con los países fronterizos para mejorar los controles sobre las rutas de acceso de armas, municiones y explosivos, y apoya las iniciativas de orden global para regular la importación y exportación de armas de fuego, sus partes, componentes, accesorios, municiones y explosivos.

En cuanto al tráfico ilegal de armas, el Gobierno Nacional desarrolla una serie de acciones puntuales. La política de Seguridad Democrática, contempla un sistema de registro unificado de armas de fuego y se esta incorporando a la legislación nacional la Convención Interamericana contra la Producción y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos y otros materiales relacionados. Así mismo, a través del Departamento de Control al Comercio de Armas, Municiones y Explosivos del Comando General de las Fuerzas Militares, se pondrán en marcha los procedimientos contemplados en el reglamento modelo de la OEA para el control del tráfico internacional de armas, sus partes y componentes, y municiones.

## **Lavado de activos y extinción de dominio**

La proliferación de actividades delictivas como la extorsión, el secuestro, la evasión fiscal, el contrabando y principalmente el narcotráfico han contribuido al incremento de delitos relacionados con el lavado de activos. Se calcula que durante los últimos tres años, en-

traron al país aproximadamente US\$5.855 millones como producto de la repatriación de los ingresos de narcotraficantes, equivalentes a 2,4% del PIB anual y a 22% de las reservas internacionales que posee el Banco de la República. Los efectos de la entrada de este dinero al país pueden traer como consecuencia perturbaciones en el mercado de divisas y de otros activos financieros, contrabando, subfacturación de importaciones, entre otras.

Para enfrentar este problema, el Gobierno Nacional contempla fortalecer las disposiciones en materia de prevención relativas a fiduciarias, cooperativas solidarias y financieras y, adicionalmente, reforzará las instancias institucionales especializadas en la detección, control y penalización, teniendo en cuenta las exigencias del Grupo de Acción Internacional contra el Lavado de Dinero.

Como complemento de lo anterior, se continuará con el proceso de mejoramiento del reporte de operaciones sospechosas y se mejorará el sistema de alertas a cargo de la Unidad Central de Extinción de Dominio y contra el Lavado de Activos de la Fiscalía General de la Nación. Igualmente, se desarrollarán estrategias para evaluar los factores de riesgo para la detección del lavado de activos en el sistema bancario, se reforzarán los mecanismos de cooperación internacional en investigaciones y acciones judiciales y, finalmente, se diseñará un programa de capacitación a jueces en materia de lavado de activos.

En relación con la extinción de dominio de los bienes de los narcotraficantes, se buscará dinamizar la acción judicial que permita transferir el derecho a favor del Estado de un total de 38.400 bienes, entre vehículos e inmuebles rurales y urbanos que a la fecha han sido incautados y puestos a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes para su administración y cuidado.

## **El secuestro y la extorsión**

Los delitos de secuestro y extorsión se han incrementado sustancialmente en el curso de la última década. Además de incidir de manera creciente sobre más regiones del país y afectar sectores cada vez más amplios de la sociedad, constituyen una fuente importante de financiación de grupos armados al margen de la ley, afectan seriamente el desarrollo económico de la Nación y ahuyentan la inversión.

El Gobierno Nacional considera este problema como un tema de alta prioridad en el marco de su política de Seguridad Democrática, razón por la cual ha decidido poner en funcionamiento un programa de lucha contra la extorsión y el secuestro ubicado en el más alto nivel de gobierno y orientado a asegurar la coordinación de acciones y flujos de información a través de una fuerza de tarea integrada por miembros del nivel ejecutivo de las diferentes agencias involucradas y con competencias en estos temas. El Programa presidencial contra la extorsión y el secuestro está directamente orientado por el Presidente de la República y estará a cargo del Vicepresidente, quien será el directo responsable del mismo, en coordinación directa con el Ministerio de Defensa Nacional, principal ejecutor de la política, y el Ministerio del Interior y Justicia.

El Programa presidencial contra la extorsión y el secuestro tiene tres objetivos estratégicos esenciales. En primer lugar, incrementar los costos de comisión de estos delitos y disminuir sus beneficios. En segundo lugar, desarticular las organizaciones que los llevan a cabo. Y en tercer lugar, recuperar la confianza de la ciudadanía y de la comunidad internacional en la lucha del Estado colombiano contra estos crímenes.

#### EL PROBLEMA DE LAS DROGAS Y EL PAPEL DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

El comercio de drogas ilícitas es un negocio mundial que reporta multimillonarias ganancias. La ONU calcula que en el mundo hay alrededor de 185 millones de personas que consumen marihuana, heroína, cocaína y drogas sintéticas. El narcotráfico surge como una actividad productiva y mercantil, de carácter internacional y al margen de la legalidad, desarrollada por individuos y organizaciones interesadas fundamentalmente en el lucro personal. Es un asunto interméstico, que enlaza la agenda política nacional e internacional y, por lo tanto, la política antinarcóticos en cada país no debe imponerse de acuerdo a estrategias formuladas a partir de interpretaciones monocausales; por el contrario, debe tenerse en cuenta tanto el contexto internacional como las particularidades políticas, sociales y económicas propias de cada país y región.

En la última década Colombia ha evidenciado el recrudecimiento de la violencia, que se ha desplazado territorialmente como consecuencia de la creciente asociación entre las actividades de los grupos armados al margen de la ley, la producción y comercialización de drogas ilegales y la delincuencia común, además de la debilidad del Estado para prevenir y controlar el impacto de estas acciones. Los vínculos de los grupos armados irregulares con el narcotráfico no sólo aceleraron el crecimiento del área afectada por los cultivos ilícitos sino que proporcionaron, junto con la funesta industria del secuestro y la extorsión, una fuente abundante y estable de financiación, que les ha permitido incrementar su pie de fuerza y expandir las actividades militares. El incremento de la violencia ha afectado cada vez más la productividad de la economía, al tiempo que ha reducido la capacidad del gobierno para contrarrestar la creciente pobreza e inequidad que experimentan millones de colombianos. De igual manera, ha deteriorado seriamente el capital humano y el tejido social de las regiones, a la vez que ha limitado el desarrollo de las organizaciones políticas y sociales, constituyéndose en la mayor barrera para la profundización de la democracia.<sup>19</sup>

El problema de las drogas se ha configurado como la mayor amenaza para el Estado y la sociedad colombiana. Es un fenómeno que ha contribuido a diluir las fronteras entre lo legal y lo ilegal, con el consiguiente deterioro del respeto a las leyes; al debilitamiento del Estado colombiano, el cual desde su formación se ha caracterizado por su precariedad; a transformar y hacer aún más complejo el conflicto armado colombiano y por ende hacer más problemática su solución, constituyéndose en uno de los más grandes retos para el postconflicto, y finalmente, a una inestable y negativa inserción de Colombia en el sistema internacional signada por este tópico.<sup>20</sup>

---

19 Con base en: [http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/DOCUMENTOS\\_NOV\\_2007/Areas%20de%20Cooperación%20Londrés.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/DOCUMENTOS_NOV_2007/Areas%20de%20Cooperación%20Londrés.pdf)

20 Sobre este punto, ver Tokatlián, Juan Gabriel, “Drogas psicoactivas ilícitas y política mundial: La indudable e inestable internacionalización de Colombia”, en *Colombia: entre la inserción y el aislamiento*, Ramírez, Socorro y Restrepo, Luis Alberto (Coordinadores), Siglo del Hombre Editores, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1997.

El Gobierno de Álvaro Uribe Vélez ha hecho esfuerzos para que la corresponsabilidad del tema del narcotráfico sea asumido por la comunidad internacional. El objetivo es que Colombia deje de ser visto como victimario del mundo para ser considerado como víctima del negocio de las drogas cuya responsabilidad y efectos es de toda la comunidad internacional. A este problema se suma el fenómeno del terrorismo el cual se financia del tráfico de drogas.

## ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA

### El Plan Colombia como estrategia de cooperación

En 1998, de la mano de lo que se ha conocido como el Plan Colombia, el gobierno de Andrés Pastrana comienza a delinear una política para la lucha contra el narcotráfico.

El Plan Colombia solo pudo ser posible gracias a las alianzas estratégicas con otros países, en especial con Estados Unidos. Para ello, se hizo necesario emprender un cambio en la concepción del conflicto armado y del fenómeno del narcotráfico; así se llegó a aceptar de una manera oficial los vínculos entre estos dos fenómenos, y “con base en esa idea se consideró que la lucha contra el narcotráfico podría conducir al debilitamiento de los grupos armados ilegales, y viceversa”<sup>21</sup>, es decir, se apuntó a establecer la “corresponsabilidad” en el tema del narcotráfico. El Plan Colombia fue concebido desde su inicio como un conjunto de estrategias encaminadas a hacer frente a las necesidades de paz, desarrollo económico y social, y el fortalecimiento del Estado.

El Plan tenía principalmente tres componentes: 1) La erradicación forzosa vía fumigación; 2) la reingeniería de las fuerzas armadas particularmente de los sectores que se involucran en la lucha contra el narcotráfico; y 3) la política social, es decir, una política de desarrollo institucional local.<sup>22</sup>

---

21 Carvajal, Leonardo & Pardo, Rodrigo, “Internacionalización del conflicto y procedimientos de paz”, en Ardila, Martha *et al*, *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, FESCOL, 2002.p. 192.

22 Las cifras fueron discriminadas así: 391 millones para apoyo militar en el sur; 129 para interdicción; 116 para la policía; 81 para programas de desarrollo al-

## El Plan Colombia (millones de dólares)

Componente destinado	Paquete de ayuda	Ayuda ordinaria	Total de ayuda directa para Colombia
Asistencia militar	519,2	70	589,2
Asistencia policial	123,1	240	363,1
Desarrollo alternativo	68,5	10	78,5
Ayuda a desplazados	37,5	0	37,5
Derechos Humanos	51	2	53
Reforma Judicial	13	3	16
Fortalecimiento del Estado de derecho	45	5	50
Paz	3	0	3
Total de ayuda destinada a Colombia	860,3	330	1.190,3
Total de Plan Colombia regional	458,8		458,8
Total "paquete de ayuda"	1.319,1	330	1.649,1

Fuente: Romero, Marco. "La nueva internacionalización del conflicto y los procesos de paz"; en *Plan Colombia Ensayos Críticos*, p. 246

El análisis de la financiación del Plan Colombia y la participación en el presupuesto de los componentes de fortalecimiento institucional, lucha contra las drogas y el crimen organizado, y la reactivación económica y social, da una clara idea del predominio de la estrategia contra las drogas. La información oficial no referencia ningún tipo de ayuda extranjera diferente a la estadounidense, lo cual confirma la caracterización del Plan como una estrategia exclusivamente bilateral entre Washington y Bogotá. Hasta 2005, el presupuesto excedía los US\$7.500 millones que en 1999 se proyectaron como el costo total.<sup>23</sup>

---

ternativo; y 122 para derechos humanos y justicia. Casi el 80% fue entregado en especie. Carvajal & Pardo, 2002.p. 199

23 Pérez Gutiérrez, Juliana, Barón Cortes, Julián, Castaño Serrato, Claudia P., González Cely, Leydy J., Maldonado Rodríguez, Juan R., *Reingeniería de las Fuerzas Armadas en el marco del Plan Colombia*, Informe Final 'Semilleros de Investigación', UNIJUS-Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa-Departamento de Ciencia Política-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional, Bogotá, 2008, p. 5.



*Cuadro 1*  
**Financiación Plan Colombia 1999-2005**

Componente	Nación		Estados Unidos		Total	
	US Millones	%	US Millones	%	US Millones	%
Fortalecimiento Institucional	2.387	22,2	465	4,3	2.852	26,6
Lucha contra las drogas y el crimen organizado	3.378	31,5	2.787	26,0	6.165	57,5
Reactivación económica y social	1.185	11,0	530	4,5	1.715	16,0
Total	6.950	64,8	3.782	35,2	10.732	100

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional y Acción Social.

Tomado de: Balance Plan Colombia 1999-2005. DNP. Septiembre de 2006. p. 11.

A su vez, el Plan Colombia contempla las estrategias militares como un eje fundamental de la política antinarcóticos, y sin duda la activación de la Brigada contra el Narcotráfico del Ejército creada en el 2000, es el cambio institucional más representativo que indica la decidida injerencia de ésta institución en la lucha contra el narcotráfico, desplazando la centralidad de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional y profundizando la histórica tendencia de superposición de funciones entre las dos instituciones y el desdibujamiento de la línea divisoria entre las funciones policiales y militares.<sup>24</sup>

La Brigada contra el Narcotráfico del Ejército Nacional, con sede en Larandia, fue creada en diciembre de 2000 mediante la Resolución Ministerial 005 de 2000 como una “Unidad Especial” y cuenta con tres batallones antinarcóticos que en 2004 sumaban 2300 efectivos<sup>25</sup>, —sin contar el personal estadounidense y un batallón de servicios que coordina y administra las actividades logísticas de la Base. En su inicio, los batallones fueron asignados a la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur (FTCS), cuyo centro de operaciones se ubicaba en Tres Esquinas

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>25</sup> Varios Autores, *Informe de la misión de observación sobre los efectos del Plan Colombia en los Departamentos de Nariño y Putumayo, Frontera colombo-ecuatoriana*, Noviembre, 2004, p. 15.

(Caquetá), y en Diciembre de 2002 es reemplazada por la VI División Conjunta del Ejército, cuya activación es resultado de la cooperación estadounidense a través del Plan Colombia y que como bien lo indica su nombre, sigue los lineamientos de una nueva estrategia operativa de comandos conjuntos.

La cooperación y la asistencia de Estados Unidos a las Fuerzas Armadas Colombianas, en el marco del Plan Colombia, contempla otras iniciativas además de la creación, equipamiento y entrenamiento de la Brigada Antinarcóticos. Entre ellos se encuentra un programa de inteligencia, reforma miliar y venta de armas.

## **La Declaración de Londres**

Con la llegada al gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez y su propuesta de la Seguridad Democrática, se empieza a perfilar la necesidad del apoyo internacional para la resolución del conflicto armado colombiano. Temas como el narcotráfico, la violación a los Derechos Humanos, el terrorismo y la crisis humanitaria se exponen en la agenda exterior, con el fin de obtener la participación de la comunidad internacional en la defensa de la democracia.

A esto se le suma la importancia de la Declaración de Londres y la aplicación de sus estrategias. El 10 de julio de 2003, en la ciudad de Londres, el Gobierno colombiano presenta a la comunidad internacional el documento “Una coalición internacional por la paz de Colombia”, en el que se presentaban los problemas que afectaban al país y exponía algunas alternativas de cooperación para hacerles frente. Representantes de países como Argentina, Brasil, Canadá, Chile, la unión Europea, México, Suiza y Estados Unidos, y de instituciones como la ONU y el Banco Mundial, ofrecen su apoyo a la propuesta del presidente Uribe y se comprometen a revisar y reorientar sus programas de cooperación teniendo en cuenta las necesidades y prioridades expuestas en el Plan de Desarrollo colombiano. De esta reunión nacen las bases de la elaboración de la Estrategia de Cooperación 2003-2006, Declaración de Londres, donde principalmente el apoyo se centra en la lucha contra la violencia y las drogas, recalcando la necesidad de respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

La estrategia presenta 6 bloques temáticos prioritarios para que la cooperación y los recursos sean destinados de la forma más efectiva:

1. Bosques
2. Fortalecimiento del Estado Social de Derecho y Derechos Humanos
3. Reincorporación a la Civilidad
4. Desarrollo productivo y alternativo
5. Programas Regionales de Desarrollo y Paz
6. Desplazamiento Forzado y Asistencia Humanitaria.

### **El Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia de Cooperación Internacional**

La estrategia de cooperación internacional es parte integral del Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, por eso se atribuye a la comunidad internacional algunos de los resultados y/o logros hasta ahora alcanzados, ya que no solo los esfuerzos y la inversión del gobierno nacional han permitido alcanzar los objetivos del Plan.

Teniendo en cuenta<sup>26</sup> los principales propósitos consignados en cada uno de los objetivos del Plan y su relación con la estrategia de cooperación, algunos de los ejes de mayor importancia tanto para el Gobierno Nacional y la comunidad internacional son:

- Seguridad Democrática: Para alcanzar la seguridad democrática, el gobierno ha planteado una estrategia que incluye, por una parte, el fortalecimiento de la fuerza pública para recuperar el control del territorio y proteger la infraestructura nacional, y por otra, la desarticulación de la producción y el tráfico de drogas ilícitas, el fortalecimiento de la justicia, la promoción y protección de los derechos humanos y la atención a las zonas afectadas por la violencia.

---

26 Con base en:  
[http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/DOCUMENTOS\\_NOV\\_2007/estrategia\\_español.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/DOCUMENTOS_NOV_2007/estrategia_español.pdf) 2007-2010.

- El mapa de la cooperación internacional en Colombia: El Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo —SIAOD—, conocido como el mapa de la cooperación, fue concebido con el propósito de contar con una base de datos sobre proyectos de cooperación internacional en Colombia que permitiera generar un sistema de información georeferenciado. El sistema está planteado como una herramienta estratégica para el Gobierno Nacional, los entes territoriales, las agencias, países cooperantes y la sociedad civil.
- Lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente: En esta área el Gobierno colombiano busca coordinar esfuerzos y complementar las acciones del Estado en el marco de la lucha contra el problema mundial de las drogas y sus consecuencias en el país, con las estrategias que se vienen desarrollando en materia de protección del medio ambiente en todo el territorio nacional. La articulación de estos dos temas dentro de la Estrategia 2007-2010, responde a la necesidad de visibilizar, en el marco del principio de la responsabilidad compartida, la importancia de la cooperación internacional para atender los efectos nocivos del negocio ilícito de las drogas sobre las comunidades y los recursos ambientales.

La política nacional concibe el problema mundial de las drogas de una manera integral, es decir, tomando en consideración todas las manifestaciones de la cadena como son: el cultivo ilícito, la producción, el procesamiento, la venta, el tráfico, la distribución y el consumo. Así como los siguientes delitos conexos: la desviación de sustancias químicas, el tráfico de armas, el tráfico de personas utilizadas para transportar drogas ilícitas y el lavado de activos, entre otros.

## **Presupuesto de la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010**

El Gobierno Nacional espera que como resultado de esta Estrategia durante la vigencia 2007-2010 los aportes de cooperación internacional asciendan por lo menos a US\$ 300 millones por año.

Este esfuerzo y compromiso se materializa en el Plan Nacional de Inversiones 2007-2010 que constituye una proyección financiera del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”. A partir del cual la inversión nacional para el desarrollo de la Estrategia de Cooperación 2007-2010 asciende a us\$89.033.444.500.

## SEGURIDAD CIUDADANA EN COLOMBIA

El término de Seguridad Ciudadana enfatiza, como su nombre lo dice, en el ciudadano, en relación al ejercicio de sus derechos, deberes y libertades. En efecto, se ha denominado a la seguridad ciudadana como “*la condición de libertad que debe garantizar el Estado, en la cual los ciudadanos pueden ejercer sus derechos, libertades y deberes, sin sentirse víctimas de amenazas, para poder gozar de adecuadas condiciones de bienestar, tranquilidad y disfrute de la vida en sociedad*”.<sup>27</sup>

Es útil diferenciar tal y como lo hace Álvaro Camacho Guizado entre dos acepciones de la seguridad ciudadana. La primera, que podríamos denominar *civilista*, enfatiza que “*en una situación de bienestar que resulta de las medidas destinadas a proteger a la población de riesgos producidos por la ausencia o las malas condiciones de equidad, justicia, democracia y habitabilidad. Da importancia central a la convivencia y la tramitación concertada de conflictos. Bienestar, gestión estatal y prevención son los ejes de una política en este campo. En síntesis, se basa en el fortalecimiento de la sociedad civil*”.<sup>28</sup>

La segunda, de corte coercitivo, “*sostiene que la seguridad ciudadana resulta de la protección frente a los delitos que afectan directamente a las personas. Las claves son la lucha contra la impunidad, las penas y el refuerzo de los aparatos judiciales, policiales y penitenciarios. Su énfasis es el monopolio estatal sobre la justicia y la violencia*”.<sup>29</sup> Ambas concep-

---

27 Gómez, Oscar; Carlos Gutiérrez; Nelson Isaza, “La Seguridad Privada, un Apoyo a La Seguridad Pública”, en *Fuerzas Armadas*, Vol. LX, Núm. 197, Bogotá, Escuela Superior de Guerra, 2005, p. 71.

28 Camacho Guizado, Álvaro, “La Seguridad Ciudadana: Entre La Prevención y El Castigo”. En *Síntesis: Anuario Social, Político y Económico de Colombia*, Bogotá, 1996, p. 33.

29 *Ibid.*, p.33.

ciones, se presentan en la teoría como complementarias, sin embargo, cuando se formulan y ejecutan la segunda acepción suele primar en los planes del gobierno. Así, a lo que nos atenemos es al fortalecimiento de los objetivos, los medios y los recursos para hacerle frente a la inseguridad y a la criminalidad, olvidándose de la vulnerabilidad de la ciudadanía en campos que no son estrictamente punitivos.

Teniendo en cuenta la concepción de seguridad ciudadana en Colombia y lo variable del concepto, ha de tenerse en cuenta que la mayoría de autores llegan al punto de consenso de la protección y el libre ejercicio de libertades y derechos de los ciudadanos como la variable principal, en contraposición a lo que podría pensarse acerca de los factores de la criminalidad como el único objetivo de la seguridad ciudadana.

Por otra parte, el tema de la seguridad ciudadana requiere —en este caso— de una somera reflexión sobre las violencias. De éstas se ha producido una amplia literatura, que contempla las diversas manifestaciones de la misma, lo que hace difícil encontrar una única reflexión. En tanto el criterio que divide a la violencia pública de la violencia privada, es que la primera involucra a grupos sociales y está relacionada con el manejo de la sociedad, mientras que la segunda, se dirige a los individuos. Esta violencia privada, es la que resulta más apremiante con la política de seguridad ciudadana, en tanto atraviesa el ejercicio de las actividades de los ciudadanos, sus derechos y libertades.<sup>30</sup>

Aún así, el tema sigue siendo muy polifacético y complejo, en tanto la clasificación de las variables de la violencia viene acompañada de una gran cantidad de indicadores de índole variada. En efecto, se atiene a los individuos que la sufren (mujeres, niños, ancianos o discapacitados), los agentes que la cometen (pandillas, traficantes de drogas, jóvenes, muchedumbres, grupos armados), la naturaleza de la agresión (psicológica, física o sexual) y el motivo (político, racial, económico, instrumental, emocional) o la relación entre la persona que padece la violencia y la que comete (parientes, amigos, conocidos o extraños).<sup>31</sup>

---

30 Vargas Velásquez, Alejo, *Las Fuerzas Armadas en El Conflicto Colombiano. Antecedentes y Perspectivas*. Bogotá, Intermedio Editores, 2002, p. 48.

31 Frühling, Hugo, Tulchin, Joseph y Goldin, Heather, *Crimen y Violencia en América Latina. Seguridad Ciudadana, Democracia y Estado*. Bogotá, Fondo De Cultura Económica, 2005, p. 124.

Sobre estas consideraciones, es donde las políticas de seguridad ciudadana, han buscado encontrar diversas soluciones de índole menos coercitiva, ya que *“la seguridad no puede restringirse al control de conductas sino requiere incluir variables relacionadas con el desarrollo de la ciudadanía. De esto resulta una seguridad integral cuyas dimensiones dejan de ser variables independientes para convertirse en elementos concatenados que, como un todo, afectan a toda la sociedad.”*<sup>32</sup>

Por otra parte, debe anotarse que para el caso colombiano las estadísticas sobre criminalidad real engloban elementos que se han hecho públicos en los sondeos de victimización y percepción de seguridad. Estos elementos son las muertes violentas (que incluyen los homicidios, los suicidios, las muertes por accidentes de tránsito y las causadas por otras acciones violentas) y los delitos de alto impacto (relacionados con el hurto calificado a personas, el asalto a residencias, entidades financieras, establecimientos comerciales y el robo de vehículos y motos).

## PAPEL DE LA POLICÍA

La Policía Nacional colombiana, tiene su origen en el Cuerpo de policía nacional creado en 1891 bajo la orbita del Ministerio de Gobierno, y enfrentó en sus orígenes los embates de las contiendas partidistas; para alejarla de estas dinámicas, la solución de los gobernantes fue trasladar a la fuerza policial a la órbita del Ministerio de Defensa. Por cuestiones presupuestales, en su primera etapa operaba bajo la lógica de policías departamentales y municipales, que sólo hasta la década de los años sesenta se vería abocada a un proceso de nacionalización. A pesar de haber encontrado su propio rumbo, la Policía Nacional sigue manifestando un perfil militar.<sup>33</sup>

---

32 Merchán, Myriam y Cárdenas, Miguel (2007), *El Concepto De Seguridad Ciudadana: Un Enfoque Práctico A Partir De La Experiencia En Bogotá (Colombia)*. Grupo De Reflexión De Políticas De Seguridad Ciudadana en Bogotá. Bogotá, Fescol, 2007, p. 2.

33 Llorente, María Victoria, “¿Desmilitarización En Tiempos De Guerra? La Reforma Militar en Colombia”; en *Seguridad Y Reforma Policial En Las Américas: Experiencias Y Desafíos*, Santiago De Chile: FLACSO-Siglo XXI, 2005, pp. 194-195.

Para algunos autores, el reto principal que enfrenta la policía colombiana, que se encuentra inmersa en la lucha contra el narcotráfico, la guerrilla y los paramilitares, es el de enfatizar en su papel preventivo antes que represivo.

Finalmente, es necesario exponer la estrategia con la que la Policía Nacional Colombiana opera en el tema de la seguridad ciudadana. Al respecto, encontramos que —basados en el Plan de Transformación Cultural—, la policía nacional busca cambiar su orientación hacia una que este orientada “*en la voz del ciudadano como la razón de ser de la policía enfatizando sobre los aspectos preventivo y educativo, con el propósito de armonizar las relaciones policía, comunidad y autoridades, fortalecer los principios de solidaridad, vecindad, civismo, acatamiento a la autoridad y organización de la comunidad entorno a la seguridad y su propio desarrollo*”.<sup>34</sup>

Sin embargo, no debe olvidarse que la situación de conflicto armado por la que atraviesa Colombia manifiesta una “*preocupante indiferenciación de roles entre las Fuerzas Armadas y la Policía, volcadas las dos hacia la seguridad interior, lo cual ha conllevado una ‘militarización’ de la Policía y una ‘policivización’ de las Fuerzas Armadas*”<sup>35</sup>, lo que impide que la Policía cumpla con el deber constitucionalmente establecido, pues se le equipara al nivel de una fuerza militar más que debe combatir la amenaza que significa para el establecimiento las guerrillas —principalmente las FARC— y el narcotráfico.

Aún más preocupante, a lo largo del gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) esta tendencia se ha profundizado. En efecto, como expresa Pablo Casas “la política de Seguridad Democrática formulada por el actual Gobierno está enfocada ante todo hacia la lucha anti-subversiva privilegiando, por ende, las funciones y tareas de carácter militar”.<sup>36</sup> Como se expresa en la formulación inicial de la Política de Seguridad Democrática se lee que

---

34 Policía Nacional De Colombia, “Seguridad Ciudadana” [En Línea]. Disponible en: <http://Www.Policia.Gov.Co/Inicio/Portal/Unidades/Dirop.Nsf/Paginas/Principal>

35 Vargas, p. 171.

36 Casas, Pablo, “Reformas y contrarreformas en la Policía Colombiana”; en *Seguridad urbana y Policía en Colombia*. Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, 2005, p. 63.



El eje fundamental de la misión de la Policía Nacional será proteger el ejercicio de los derechos y libertades públicas, luchando contra el delito, la criminalidad y el terrorismo, de acuerdo con las prioridades establecidas por una política criminal integral. Todos los habitantes recibirán la misma protección por parte de la Policía Nacional, que retornará a todos los municipios. Sus esfuerzos se centrarán por una parte en la promoción de la convivencia pacífica y la prevención del delito; y por la otra en una drástica reducción de la criminalidad común y en el desmantelamiento de las organizaciones terroristas y de narcotráfico, mediante la investigación y judicialización de sus integrantes.

Por su parte, en la Política de Consolidación de Seguridad Democrática se afirma que la misión de la Policía Nacional será reforzar su estrategia de seguridad ciudadana, con el fin de neutralizar y desarticular las bandas organizadas y grupos de criminalidad común que afectan la seguridad y convivencia armónica de la población urbana. Con la desarticulación de estos grupos, se deberá mantener y acentuar la tasa descendente en todos los indicadores de criminalidad que hoy en día se presentan en ciudades y centros urbanos de todo el país. Por su parte la Estrategia de Seguridad Ciudadana estará fundamentada en 5 aspectos principales:

1. Incremento del pie de fuerza. Este aumento permitirá la creación de nuevas unidades y el fortalecimiento de otras existentes, aumentando considerablemente la cobertura del servicio policial y fortaleciendo su presencia en las principales ciudades del país.
2. Fortalecimiento de la movilidad. La capacidad de movilidad terrestre será significativamente reforzada a través de la adquisición de vehículos y motos de transporte, así como de vehículos antimotines. Esto permitirá dar una respuesta más rápida a los requerimientos de seguridad de la ciudadanía y permitirá tener una mayor cobertura de servicio policial.
3. Creación de nuevas unidades judiciales. A través de la creación de estas unidades y el equipamiento de las ya existentes, se espera fortalecer las capacidades de policía judicial.

4. Adaptación al sistema penal acusatorio. Se realizarán las reformas organizacionales y procedimentales que sean necesarias en la Policía Nacional con el fin de armonizar sus funciones y capacidades con la dinámica del sistema penal acusatorio.
5. Inteligencia y comunicaciones. Se fortalecerán las capacidades de inteligencia técnica y humana de la Policía Nacional, y se dotará a las unidades con nuevos equipos de comunicaciones que faciliten y promuevan la coordinación entre unidades.<sup>37</sup>

Siguiendo la tesis de Casas, a la luz de las orientaciones programáticas de la Política de Seguridad Democrática y su consolidación, la Policía Nacional debe enfrentar nuevos roles que no compaginan con la idea de una institución cercana a las necesidades de la ciudadanía, a pesar de que se mencione la idea de una política criminal integral.

A ello deben sumársele los efectos de la cooperación Colombia-Estados Unidos, materializada en el Plan Colombia para combatir al narcotráfico, considerado factor desestabilizador para la democracia al proveer de abundantes recursos económicos a los grupos armados ilegales, se lo sitúa como una amenaza a la seguridad nacional, pública y ciudadana, con lo cual se cumple la doble función de ser estrategia antinarcóticos y estrategia contrainsurgente, y en lo cual la Policía no ha sido ajena al proceso de modernización, reestructuración y profesionalización. Por ejemplo, en consonancia con el objetivo de cerrar espacios de posibilidad del narcotráfico, se conformaron grupos especiales en el departamento del Valle del Cauca y el Eje cafetero conocidos como “El Bloque de búsqueda del Eje Cafetero”. Se intensificaron las extradiciones y la desarticulación de laboratorios de cocaína, se unificaron procesos y recursos en las diferentes unidades policiales para lograr desarticular el contubernio entre fuerzas ilegales y el narcotráfico a la instancia de convertirlo en un objetivo estratégico de la política de seguridad democrática.<sup>38</sup>

---

37 Ministerio de Defensa, *Política de Consolidación de Seguridad Democrática*. Bogotá, Ministerio de Defensa, 2007, pp. 46-47.

38 León, José, *Seguridad Ciudadana en las Nuevas Dinámicas de Seguridad y Defensa: El Caso Colombiano*. Washington, Colegio Interamericano de Defensa, 2005, p. 121.

## EFFECTOS QUE PRODUCE SOBRE LA SOCIEDAD Y EL SISTEMA POLÍTICO

La presencia creciente de situaciones de inseguridad en una sociedad crea una serie de condiciones que impiden el ejercicio efectivo tanto de la gobernabilidad, como de la gobernanza. *Veamos brevemente y de manera puntual, los principales efectos que se genera sobre la sociedad y el sistema política la persistencia de estos fenómenos:*

- Incide negativamente en el funcionamiento de la economía, la inversión de capital y la generación de empleo
- Distorsiona la competencia política propia de la democracia
- Disminuye la participación electoral y la legitimidad democrática
- Incrementa la polarización social
- Afecta los Derechos Humanos de los ciudadanos
- Aumentan los niveles de criminalidad
- Aumenta la demanda social de respuestas de ‘mano dura’ y de militarización de la seguridad
- Aumenta la tendencia a la privatización de la seguridad debilitando al Estado
- Incrementa los niveles de corrupción
- Se aumentan los niveles de incertidumbre sobre la confiabilidad de las decisiones judiciales
- Se incrementan los niveles de zozobra social y la tendencia a “encerramiento” de los ciudadanos —especialmente en el mundo urbano.

En síntesis, lo anterior lleva dificultar el ejercicio de los monopolios clásicos del Estado, como son el de la coerción física legítima, el de la justicia, el de la tributación y el del control del territorio, que son fundamentales para mantener un buen gobierno en democracia.

## CONSOLIDAR SOCIEDADES SEGURAS Y RESOLVER LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO PARA GARANTIZAR GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Finalmente, la consolidación de una sociedad segura, apunta a resolver los problemas del desarrollo, como la pobreza, el desempleo, la mar-

ginalidad, que se pueden convertir en caldo de cultivo para distintas formas de violencia y de esta manera generar inseguridad. Por ello la mejor manera de consolidar la seguridad en una sociedad es combinar adecuadamente un Estado fortalecido en el marco del respeto absoluto a la Constitución y la ley, un estímulo permanente a la cooperación internacional para enfrentar estos fenómenos, promover la solución negociada de los conflictos y políticas que apunten a resolver los problemas del desarrollo de la sociedad. Y no caer en la tentación fácil, equivocada y con tintes autoritarios de los 'estatutos antiterroristas' y las medidas de corte represivo como prioridad.

Lo anterior nos lleva a entender la centralidad que adquiere en el mundo contemporáneo y en especial en sociedades con altos niveles de amenazas, la seguridad para el adecuado funcionamiento de la democracia y el ejercicio de la gobernabilidad y la gobernanza. Pero una seguridad que tenga como centro de gravedad el respeto de los derechos humanos de los ciudadanos y que en esa medida efectivamente se pueda considerar como seguridad para la democracia.



# EL CRIMEN ORGANIZADO EN BRASIL

*Antonio Rangel Bandeira*

*“La única diferencia entre ustedes, políticos,  
y nosotros, es que nosotros estamos presos.”*

Declaración de Marcola, jefe de la organización criminal PCC, al ser interrogado por la Comisión Parlamentaria sobre Crimen Organizado.

## INTRODUCCIÓN

En mayo del 2006, una rebelión de proporciones inéditas de presos de las penitenciarias de São Paulo, con apoyo externo, promovió en una semana 339 ataques directos contra policías e instalaciones públicas en Brasil. Los blancos fueron delegaciones de policía y tribunales de justicia, supermercados, medios de transporte (56 buses quemados, el metro y los aeropuertos paralizados) y otras instalaciones públicas y privadas, dejando un rastro sangriento de 42 policías y agentes carcelarios asesinados, y 230 sospechosos de participar de la rebelión muertos (los números oficiales habla de 170), la mayoría en una reacción de venganza de la policía. São Paulo, la cuarta mayor megalópolis del mundo, fue paralizada durante un día y una noche, y la sublevación afectó 109 centros penitenciarios de la capital y del estado, irradiándose por otras tres provincias. La rebelión fue promovida por la organización criminal Primer Comando de la Capital, PCC, comandada por Marcos Camacho, alias *Marcola*.

A finales de ese año, el crimen organizado llevó el pánico a los moradores de Río de Janeiro, segunda ciudad del país, con ataques sincronizados y continuados, principalmente a puestos de la policía y a policías, pero también a predios públicos y privados, y a buses; en uno de estos buses incendiados murieron 8 personas. Esas acciones, en que murieron un total de 18 personas, fueron realizadas por la organización criminal Comando Rojo (Comando Vermelho, cv).

Ya en octubre de 2005, un electorado que en un 80% se manifestó a favor del desarme,<sup>1</sup> sorprendentemente votó en un referéndum nacional contra la prohibición de la venta de armas y municiones para civiles, motivado por el siguiente sentimiento generalizado: *“Digo no a un gobierno corrupto que no garantiza nuestra seguridad”*.

Tales sucesos han expuesto la gravedad de la situación en que se encuentra la seguridad pública en Brasil, revelando las deficiencias de la política del gobierno en el sector, el colapso de las ultrapasadas estructuras policiales heredadas del régimen militar (1964-1985), el descontento popular y el atemorizante poderío del crimen organizado.

## CRECIMIENTO DEL CRIMEN ORGANIZADO

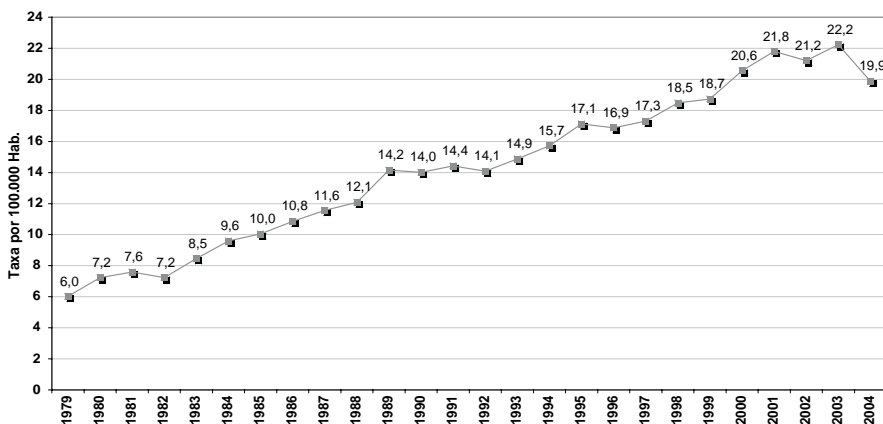
Hasta finales de los años 70, el crimen organizado en Brasil se concentraba en la explotación del *Jogo do Bicho*, una lotería popular. Ligada a la política, y por ser considerada mera contravención y no un crimen, esa actividad fue tolerada por el Estado, y eventualmente reprimida por orden de políticos y por la policía, que así vendían su protección. En aquella época, el territorio nacional estaba dividido entre las organizaciones que explotaban dicha lotería, a través de acuerdos que cuando eran violados generaban un número reducido de muertes. Los recursos que circulaban también eran modestos si se les compara con las nuevas actividades ilegales que surgieron después, como el tráfico de drogas, la explotación de máquinas tragaperras (ilegales) y bingos (legales en algunos estados). El *Jogo do Bicho* todavía es explotado, pero perdió su mercado frente a las loterías deportivas administradas por el gobierno.

Al final de los años 70, los índices de muertes por arma de fuego en Brasil se situaban dentro de parámetros “normales” para la Latinoamérica de entonces: 6 muertes por 100 mil habitantes en 1979. A partir de 1982, tiene comienzo la escalada de violencia, que llegaría a 22,2 muertes por 100 mil en 2003, conforme la tabla siguiente:

---

1 Encuesta CNT/Sensus, 2005.

*Grafico 1*  
**Muertes por Armas de Fuego 1979-2004**



Fuentes: DATASUS, SES-RJ; Estimativas de la población: IBGE; Elaboración: ISER

La nueva variable explicativa fue la llegada a Brasil del narcotráfico de cocaína y marihuana, proveniente de Colombia, y posteriormente también de Bolivia y Paraguay. El país ingresó en el tráfico de drogas, primero en el papel de pasillo de exportación para Europa y Estados Unidos, para en seguida desarrollar un próspero mercado interno consumidor. También pasó a ser fabricante de insumos químicos para la producción de pasta de cocaína para los países vecinos.

Con la droga han venido las armas para proteger la actividad y servir a los diferentes bandos en la disputa por territorio e influencia. Como veremos, las armas y municiones pasaron a ser contrabandeadas del exterior, usualmente por los mismos conductos de las drogas, o a ser desviadas del mercado legal hacia el ilegal dentro del país, sexto productor de armas pequeñas a nivel internacional. También la marihuana pasa a ser plantada en Brasil, en el denominado Polígono de la Marihuana, en el estado de Pernambuco, no por coincidencia uno de los más violentos del país.<sup>2</sup>

2 En 2005, el índice de homicidios dolosos en Pernambuco era de 42,4 por 100 mil habitantes, el más alto del país, secundado por Rio de Janeiro, con 39; el de São Paulo era de 18, según el Instituto de Segurança Pública de la Secretaria de Segurança Pública del Estado de Rio de Janeiro, septiembre 2006.



Si observamos el Gráfico 1, vemos una quiebra abrupta del número de muertes por arma de fuego, que cae de 22,2 muertes por 100 mil habitantes en 2003, a 19,9 en 2004. Aquí la variable fue la combinación de la prohibición de la portación de armas y el aumento de la edad mínima para su compra de 21 a 25 años, determinadas por la nueva ley de control de armas, el Estatuto del Desarme,<sup>3</sup> con la Campaña de Canje Voluntario de Armas, que retiró de circulación y destruyó cerca de 460 mil armas. Con la prisión sin derecho a fianza de portadores de armas ilegales, muchos criminales fueron detenidos en las calles; la escasez de armas triplicó su precio en el mercado clandestino; ha disminuido los robos y hurtos de armas en las residencias y se ha reducido el número de muertes en accidentes, suicidios y conflictos inter-personales.<sup>4</sup>

#### LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE ORGANIZACIONES CRIMINALES

La Cámara de Diputados brasileña creó, en abril de 2005, una *Comisión de Investigación sobre las Organizaciones Criminales del Tráfico de Armas*, CPI, para dar respuesta al aumento de la violencia en el país, que tornó a la “inseguridad” en la principal preocupación del brasileño, aún mayor que el desempleo, que antes aparecía en las encuestas de opinión en primer lugar. La iniciativa parlamentaria se reflejaba también en el amplio debate sobre la proliferación de armas y de crímenes violentos, generado en la campaña por la aprobación del Estatuto del Desarme,<sup>5</sup> y por la polémica del referéndum. En la le-

---

3 Ley 10.826 de 23 diciembre 2003.

4 La Campana ha durado de junio 2004 a octubre 2005. Según el Sistema Nacional de Armas, SINARM, banco de datos de la Policía Federal, en 2003 fueron hurtadas o robadas en Brasil 26.908 armas de fuego, en su mayoría en residencias. En cuanto a la reducción de las muertes por arma de fuego, el Ministerio de Salud calcula que fueron reducidas en 8,2% si comparamos 2003 con 2004, y la UNESCO, considerando la curva de crecimiento de las muertes, una queda de 15%. En el primer cálculo, se habrían salvado 3.234 vidas, y en el segundo, 5.563. El número anual de muertes se redujo a cerca de 36.000, en 2004. Fuentes: declaraciones del Ministerio de Salud y de la UNESCO-Brasil, 2005.

5 La votación de la nueva ley fue precedida por grandes movilizaciones populares, con la realización de marchas en varias capitales, la mayor de ellas llevando 50 mil personas a marchar por Copacabana.

gislación anterior, los mismos diputados que lideraron la mencionada CPI, habían conducido con éxito un CPI sobre el Tráfico de Drogas, con gran repercusión, y que concluyó que el narcotráfico involucra cerca de 200 mil personas en Brasil.

En el inicio, el foco de la nueva CPI era el mercado ilegal de armas, buscando desnudar las fuentes que abastecen de armas al crimen organizado. Pero, durante sus trabajos, ocurrieron los atentados cometidos por el PCC en São Paulo. La CPI incorporó entonces la investigación sobre sus causas y sobre el PCC, interrogando a sus principales líderes y a las autoridades que reprimieron e investigaron la rebelión.

Antes de tratar de sus conclusiones, es necesario aclarar los poderes y límites de una CPI en Brasil. Además de ser provisional, no tiene la atribución de castigar ni de modificar las leyes en vigor. Su fuerza está en investigar, y ahí su poder es pleno, intimando a ser interrogada a cualquier autoridad, y con acceso a informaciones protegidas por ley. En el caso de la CPI analizada, se tomó territorio a más de cien personas, entre autoridades, especialistas y criminales interrogados en las prisiones, o sacados de ellas para ser interrogados en el Congreso.<sup>6</sup>

## EL CRIMEN ORGANIZADO EN SÃO PAULO: EL PCC

Con excepción de la Policía Federal, que recibió inversiones razonables por parte del gobierno federal y las aplicó en sistemas de inteligencia,<sup>7</sup> la capacidad de investigación de las policías estatales es precaria. La formación de sus comandantes, y la política predominante, viene del régimen militar, con énfasis en la represión ciega y deficiencia en el trabajo de prevención e inteligencia. Así, el conocimiento del crimen proviene mucho más de la intervención telefónica (autorizada o

---

6 La CPI concluyó sus trabajos en noviembre 2006, y su relatorio final (481 páginas), en portugués, puede ser obtenido en [www.comunidadessegura.org/?q=es/node/31161](http://www.comunidadessegura.org/?q=es/node/31161). Para análisis de la CPI, ver el boletín virtual, en español, portugués o inglés, *OJO EN LA MIRA*, dedicado al público especializado en control de armas, en el sitio [www.comunidadessegura.org/?q=es/boletines](http://www.comunidadessegura.org/?q=es/boletines).

7 En los últimos cuatro años, la Policía Federal realizó con éxito 250 grandes operaciones, desbaratando esquemas de corrupción que, hecho inédito, llevaron a la prisión incluso a *white collors* del gobierno y de la iniciativa privada, posteriormente liberados debido a las facilidades de la ley brasileña y a la complicidad de sectores del Poder Judicial.

no), del sistema de denuncia anónima por teléfono (servicio *Disque Denuncia*), de la tortura (ilegal) y de la complicidad de la policía con los criminales. Un ex jefe de policía de Río de Janeiro, delegado Hélio Luz, ha dicho al autor que nuestra policía era “*una de las más corruptas, y de las más eficientes del mundo por eso mismo*”. Cuando le interesaba arrestar a un criminal, como en situaciones en que el gobierno necesitaba mostrar servicio hecho frente a un crimen de repercusión, la policía arrestaba con rapidez al sospechoso, pues sabía donde se encontraba su socio. Se puede evaluar el poder de chantaje de la *banda podrida* de la policía sobre los gobernantes, convertidos en rehenes si deseaban aclarar crímenes de repercusión en la opinión pública, y del poder de la *banda podrida* para paralizar cualquier intento de limpiar la policía.

En cuanto a la denuncia anónima por teléfono (remunerada), viene siendo la mayor fuente de informaciones, ya que existe un gran temor de atestiguar legalmente contra un criminal, debido a la complicidad de policías con el crimen, a la facilidad con que los criminales escapan o salen de la prisión y a la falta de protección adecuada a los testigos. Asimismo, hasta hoy en el Congreso no se ha aprobado el “beneficio de pena”, a favor de los criminales que colaboran con la Justicia.

Finalmente, la tortura de presos pobres viene de una cultura del Brasil colonial, fortalecida por el régimen militar, que la extendió a sus opositores políticos, por la tolerancia por parte de sectores de la opinión pública, y que se intensifica en proporción inversa a la dificultad de obtención de informaciones por medios de investigación científica.

Fueron esos algunos de los medios usados para investigar la rebelión de los presos en São Paulo y Río de Janeiro, antes de la censura telefónica, en función de las características de la comunicación entre los amotinados. El principal instrumento de comunicación de los rebeldes, tanto presos como de los que estaban fuera de los presidios, fue el teléfono celular. Como, y es raro, no es crimen el uso de celulares en las prisiones brasileñas, los detenidos se comunicaban a través de ellos con los demás miembros del PCC, y la policía se informaba a través de la censura a algunas decenas de entre centenares de llamadas realizadas por los primeros.

La causa inmediata de la rebelión fue una reacción a las medidas restrictivas que las autoridades carcelarias estaban a punto de tomar

contra los líderes del PCC, cortándoles ciertos privilegios y su envío a una penitenciaría de seguridad máxima, Catanduvas, en el Estado de Paraná, eliminando de esta forma su capacidad de comunicación con la organización que comandaban. Pero esos líderes se enteraron de esa iniciativa en la víspera de ser ejecutada, y dieron inicio a la rebelión, de manera de presionar a las autoridades para que retrocedieran en su decisión. Tomaron conocimiento a través de la colaboración de un funcionario de la CPI, que se dejó sobornar por un abogado del PCC, que le compró el video con la sección secreta de la CPI en que una autoridad carcelaria de São Paulo informó a los diputados de sus planes de transferencia de presos.

## LA ORGANIZACIÓN DEL PCC

Según el propio PCC, la organización, o “partido” como la llaman (en Río de Janeiro los bandos se denominan “movimiento” o “comando”), fue creada en 1993, en los presidios de São Paulo. Con la transferencia de presos a otros Estados, dentro de una política equivocada para debilitar la organización en São Paulo, el PCC se trasladó a prisiones de otros Estados. Su principal líder, Marcola, tiene un razonable bagaje cultural y conocimiento de las organizaciones revolucionarias de la lucha contra el régimen militar. De inicio, la organización fue estructurada como reacción a los malos tratos a que son sometidos los presos en el sistema penitenciario brasileño, donde al infierno de depositar 30 presos en celdas destinadas a apenas 3 detenidos, se suma el irrespeto a los derechos que les son garantizados por ley y a la corrupción de los agentes carcelarios, que venden derechos y privilegios, que actúan de forma arbitraria y violenta, perdiendo el respecto de la población carcelaria, que odia y desprecia a los agentes que los temen.

He obtenido copia del Estatuto del PCC, incautada en la prisión y remitida a la CPI. Su artículo 4 establece como uno de los objetivos del “partido”:

*“La unión contra la injusticia y la opresión dentro del sistema penitenciario. El artículo 11 dice: (...) revolucionaremos el país de dentro de las prisiones, y nuestro brazo armado será el terror de los opresores poderosos y tiranos, que usan el anexo de Taubate [prisión de São Paulo]*

*y de Bangu I de Río de Janeiro, como instrumentos de venganza de la sociedad en la fabricación de ‘monstruos’ (...)*”.

Por lo tanto, el PCC surge y se implanta como un movimiento de protección de los presos contra el arbitrio y la ley de la selva que impera en los presidios. Pertenecer al PCC dentro de las prisiones es participar de una organización que protege al preso de los agentes carcelarios y de los demás prisioneros. El artículo 8 establece:

*“Los integrantes del Partido tienen que dar el buen ejemplo a ser seguido por la masa, y por eso el Partido no admite que haya asaltos, estupros, extorsión en el sistema [carcelario]”.*

Quien no entra al PCC está condenado a la tierra de nadie, a ser víctima de ambos lados. Además, la estructura de la organización existe *intra muros* y fuera de las prisiones. El detenido que sale está obligado a contribuir financieramente con los que se quedan. El lucro de cada asalto u operación ilícita tiene que ser compartido con los presos del PCC, bajo pena de asesinato, o represalia a la familia del “traidor”.

El artículo 3 establece: *“Contribución de los que están en libertad, con los hermanos que están prisioneros, a través de abogados, dinero, ayuda a los familiares y acción de rescate [escape de la prisión]”.*

El artículo 7 determina: *“Los que están en libertad y en buena situación, pero se olvidan de contribuir con los hermanos que están detenidos, serán condenados a muerte, sin perdón”.*

En contrapartida, cuando un miembro del PCC es preso otra vez, él y su familia recibirán la ayuda financiera y protección de la organización. Es decir, coerción y beneficio. Si no colabora, sentencia de muerte. Integrado y colaborando, será tratado como “hermano”. Se montó un sistema basado en la motivación, amenaza y protección/beneficio, irresistible. El miembro del PCC actúa por miedo, pero también por convicción. Aunque sin ambicionar el poder político, tiene una ideología de oprimido contra el opresor, calcada en la idea de solidaridad entre sus miembros. Su Estatuto tiene en su inicio un corazón, símbolo de fraternidad y amor, y el signo taoísta del ying y el yang, expresión de integración y armonía. El discurso es político, oponiendo la elite contra los presos, que se deben unir para sobrevivir. El artículo 2 y el final del Estatuto traen el eslogan del movimiento: *Lucha por la Paz, Justicia y Libertad*. El *leitmotiv* no es el dinero ni la droga; esos serían medios para viabilizar la auto-defensa de los presos.

El sentimiento de cuerpo y unión es mostrado como indispensable y el centralismo es absoluto.

El artículo primero no deja dudas: *Lealtad, respeto y solidaridad antes de todo por el Partido*; artículo 14, al estilo mosquetero: “Somos uno para todos y todos para uno, y en el artículo 11: (...) *estamos preparados y unidos y un pueblo unido jamás será vencido*”.

Se calcula que el PCC cuenta, entre sus miembros presos y que operan fuera de los presidios, con cerca de 1.485 miembros y colaboradores.

La evaluación del poder financiero del PCC sorprendió. Se estima que, apenas en 2006, manejaba cerca de US\$ 18 millones, lavado del dinero en puestos de gasolina y revendedoras de autos controlados por la organización. Participaban de las operaciones financieras, involucrando a los que hacían los contactos entre los presos y el exterior (en su mayoría mujeres, pero también abogados), 260 personas; el dinero circuló por 232 cuentas bancarias.<sup>8</sup>

## ESTRUCTURA DE COMUNICACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

La acción ágil del PCC, capaz de comandar acciones simultáneas, en minutos, en distintos puntos de la ciudad y de otros estados, no habría sido posible sin la complicidad de agentes carcelarios, de las propias autoridades, que después de la rebelión, amenazadas con nuevos levantamientos, cedieron a las exigencias de la organización. Fue el caso de la introducción en la prisión, comprados por el PCC, de centenares de televisores de plasma, para que los presos pudieran observar la Copa del Mundo de Fútbol, autorizados por la dirección de los presidios. Usualmente, los agentes permiten la entrada (o ellos mismo los venden), de teléfonos celulares, permiten que los abogados y visitantes de los presos sean recibidos por ellos varias veces por día, contrariando el reglamento, ocasión en que le pasan dinero, drogas, y hasta armas de fuego. Se ha constatado que, en un mes, el presidio en que estaba Marcola recibió más de mil encomiendas por SEDEX, incluso fusiles. Hubo casos en que los líderes del PCC recibieron más

---

8 Investigaciones hechas por el Consejo de Control de Actividades Financieras, COAF, órgano del gobierno federal, diciembre 2006.

de 20 visitas diarias de sus abogados, en la verdad palomas-mensajeras entre el comando y la organización externa. La CPI ha interrogado a varios abogados, comprobando su complicidad con el crimen. De ahí que ha propuesto, en su informe final, que los abogados pasaran a ser revisados en sus visitas a sus clientes, como determina la ley a los demás ciudadanos. Pero la Orden de los Abogados de Brasil, OAB, se manifestó contraria a la “restricción impuesta” a la actividad de defensa, tema que se discute hoy día en Europa, además de la crítica al recibimiento de honorarios provenientes de actividades criminales por parte de los abogados de defensa.

Como parte de sus canales de comunicación, los miembros del PCC han creado una organización de contactos por teléfono fuera de los presidios, estructurada en círculos comunicantes y concéntricos, y no piramidal. Estableció grupos de cerca de 30 miembros en torno de una pequeña central telefónica, en contacto con el comando interno, por medio de celulares que eran constantemente cambiados por nuevos, para escapar a la censura. Fueron interceptadas órdenes de compra de fusiles de asalto a través de intermediarios situados en la ciudad de Uruguaiana, frontera con Argentina, solicitando ese armamento proveniente de ese país y del Uruguay; las armas llegaban en poco tiempo a São Paulo.

Por tales razones, una de las medidas propuestas por la CPI fue la criminalización de la donación, posesión o uso de celulares dentro de los presidios, y la obligatoriedad de que las empresas telefónicas monten sistemas de bloqueo telefónico en torno de los centros penitenciarios. Esas empresas reaccionaron en contra, argumentando sus altos costos y los perjuicios para la población vecina a estos presidios, muchos de ellos ubicados dentro de ciudades (las ciudades crecieron y los involucraron). Pero, como veremos, el Congreso avanzó con algunas de esas propuestas. Claro que el problema existe debido a la complicidad de los agentes carcelarios, que llegan a vender celulares por US\$1.200 para el PCC. Al persistir la promiscuidad entre agentes y presos, es fácil imaginar el boicot que se establecerá al bloqueo, si éste es alguna vez realizado.

Semanas después de la rebelión, las autoridades estatales transfirieron a los cabecillas a la prisión de seguridad máxima de Catanduvás, como estaba inicialmente previsto, y ahí se supone que han perdido la capacidad de comandar el PCC.

Al contrario de São Paulo, en Río de Janeiro el crimen organizado es disperso y está dividido en varias facciones, que normalmente se hostigan y disputan territorio en las casi 700 favelas existentes en esta capital, favelas donde vive 1/5 de la población de Río.<sup>9</sup>

Allí predomina la organización criminal Comando Rojo (Comando Vermelho), CV, creado durante el régimen militar, cuyos fundadores empezaron a imitar a los presos políticos, que luchaban de forma organizada y unida por sus derechos en la prisión. Pero hoy día ni el CV ni las demás facciones cultivan el sentimiento de solidaridad, el discurso político o el mecanismo de amenaza o premio que encontramos en el PCC. El control es ejercido por el terror, y las organizaciones están dirigidas exclusivamente al negocio de drogas y armas, y eventualmente de asaltos o crímenes conexos. Las facciones viven, se esconden y operan básicamente en las favelas, ubicadas normalmente en los cerros, muchos de ellos dentro de los barrios ricos, de difícil acceso; distinto es São Paulo, una ciudad plana. Visitando la favela de Cantagalo, en Ipanema, el director de la Academia de Policía de Estados Unidos, en Washington D.C., me dijo que apenas había visto una *“geografía y urbanización tan desfavorable al trabajo de la policía en los barrios argelinos, en que ni el Ejército francés se atrevía a entrar. Aquí solo es posible trabajar con apoyo de la población, a través de una policía comunitaria”*. Fue lo que Viva Río contribuyó a implantar en esa favela, que por dos años dejó de tener muertos. Pero el boicot de la mayoría de los comandos de la corporación policial, y la negligencia del gobernador (Anthony Garotinho) llevó a la destrucción del proyecto. Ahora la policía apenas sube a la favela para matar y extorsionar a los traficantes.

El control de esas favelas es disputado en conflictos sangrientos, con muchas muertes de traficantes e inocentes, involucrando armamento pesado de guerra, como metralletas y granadas, escuchadas de noche por la población de los barrios ricos. Organizaciones, como el

---

9 Según el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística, IBGE, Río de Janeiro cuenta con 681 favelas, donde viven 1,2 millón de personas de baja renta, que constituye 20% de la población *carioca*. En 1950, los favelados representaban apenas un 7% de la población.



Segundo Comando, Tercer Comando o Amigo de los Amigos, además del cv, compiten por el control, también del mercado consumidor de segunda clase en que se transformaron las favelas, además de los mercados de clase media y alta. La muerte o prisión de sus principales líderes en los últimos años, llevó a jóvenes a los comandos de las facciones; su inexperiencia, osadía y dependencia de drogas contribuyeron a tornar errática y cruel la criminalidad en Río.

Característica del crimen organizado en Río de Janeiro es el sentimiento “tribal”, que une a los miembros de una determinada facción y torna a las demás enemigas mortales, afectando no solamente a sus miembros, pero a la comunidad bajo su dominio. Los pobladores de una favela no pueden ir a otra con diferente dominio, pues corren el riesgo de ser torturados y muertos. Como cada facción adopta un color, como un equipo de fútbol, son frecuentes los casos de pobladores asesinados por usar ropa con color de la organización rival.

Esa división en “tribus” se reproduce dentro de los presidios, donde los presos son separados según su comando, lo que demuestra la falta de control por parte del Estado. Esas organizaciones, en ocasiones, entran en conflicto sangriento, facilitado por los agentes, que explotan el antagonismo. Confinar un preso en una celda de la facción rival es condenar el prisionero a la muerte, lo que sucede. De 1995 a 2003, un total de 303 presos fueron asesinados por otros presos en el país, según la SENASP del Ministerio de Justicia.

La estructura del crimen organizado en Río no está completa si no se incluye a la *banda podrida* de la policía, que fue estimada por el ex jefe de policía de Río, Hélio Luz, en 80% del contingente de la corporación. Tal vez sea una exageración, pero ciertamente constituye la mayoría de las tres fuerzas más contaminadas por el crimen: la Policía Militar del estado de Río, militarizada y con papel represivo; la Policía Civil del estado y con misión investigación; y la Policía Rodoviaria Federal, responsable por las carreteras de la Unión, y que se ha revelado muy comprometida con el contrabando. Los sectores de esa policía cómplices del crimen organizado dividen las ganancias obtenidas por el crimen, y explotan a los bandidos, que son presos y en seguida libertados mediante pago, o son obligados a comprar la propia droga de vuelta. Los policías-bandidos no son *outsiders* en relación al crimen organizado. Son parte integrante del universo del crimen organizado. Participan activamente de las confrontaciones entre bandos, apoyan-

do a uno u otro, dependiendo de las ventajas negociadas. Cuando los acuerdos no son cumplidos, realizan operaciones de “combate” al narcotráfico, en verdad venganzas. O se vengan en la población de las favelas para causar descontento popular contra los bandos. Fue lo que sucedió en la favela de Vigário Geral en 1993, cuando policías dispararon contra pobladores, matando 21 personas inocentes entre niños, mujeres y viejos. Como parte de la reacción de la sociedad contra el “terrorismo de Estado”, fue creado Viva Río, para luchar contra la violencia y por la reforma de la policía en aquel año.

La escalada de violencia que ocurrió Río de Janeiro en 2005 y 2006, también fue comandada desde dentro de los presidios de “seguridad máxima” de la ciudad. Como en São Paulo, el medio de comunicación fueron los celulares, palomas-mensajeras, la complicidad de los agentes. La facilidad con que los presos escapan, o son liberados por la negligencia de las leyes o corrupción del sistema penitenciario y judicial, es similar a São Paulo y generalizada en el país. En Río, según atestiguó un traficante a la CPI, hasta la libertad se compra por el precio de US\$40 mil.

## MILICIAS: ¿UN NUEVO FENÓMENO?

Hemos visto como en São Paulo la rebelión de 2006 fue motivada por reacción contra el Estado, para impedirle cortar los privilegios de los líderes del PCC en prisión. En Río de Janeiro, los “comandos” no se rebelaron en apoyo al PCC, a pesar de que documentos incautados revelan que existía un acuerdo de cooperación entre ellos, afuera, en los negocios comunes de droga y armas. Aparentemente, los líderes de las organizaciones *cariocas* estaban satisfechos con el tratamiento en las prisiones, usadas por ellos como oficinas del crimen, donde reciben alimentación provista por los buenos restaurantes de la ciudad, organizan fiestas y reciben prostitutas. Pero las dos olas de ataques fueron también una reacción contra los agentes del Estado que han decidido actuar fuera del Estado y de la ley: las autodenominadas “milicias”. Ellas son formadas por policías de activos y jubilados, mayoritariamente, y por agentes carcelarios y bomberos. A pesar del nombre, no son milicias en el sentido de brazo armado de movimiento político, ni tienen participación popular. Se han auto-denominado también

“Comando Azul” —el color de la Policía Militar—; han dejado bien claro su constitución y origen.

Años atrás los policías expulsaron traficantes de la favela Río das Pedras —no olvidar que el narcotráfico es el poder real en la mayoría de las favelas—, y pasaron a proteger a la comunidad. A cambio, cobraban por el servicio a cada familia. Tomaron el comercio y otros bienes y actividades antes controladas por el tráfico. Los pobladores que no pagasen sus “servicios”, eran hostilizados, presionados y expulsados de la comunidad. El apoyo de la comunidad creció, pues por primera vez en muchos años la violencia cotidiana en la favela, ejercida por el tráfico y por la *banda podrida* de la policía actuando como agente público, dejó de existir. Esta paz pasó a ser quebrada “apenas” por la persecución a los no-pagantes, a las palizas dadas, o asesinatos perpetrados contra eventuales consumidores de drogas, y por la falta de respeto al nuevo orden, que estableció toque de queda, prohibición de ciertas fiestas o cualquiera actividad no autorizada por la milicia, el nuevo señor del territorio. Paradójicamente, la población de ésa y de otras favelas conquistadas por el Comando Azul, pasó a tener su seguridad hecha por la policía pública, pero en el ejercicio de una actividad lucrativa privada. Era la misma *banda podrida* de la policía la que, en complicidad con el tráfico, antes producía la violencia y la extorsión a la comunidad. Para Jacqueline Muniz, ex coordinadora de Seguridad Pública del Estado de Río de Janeiro, “*la policía se tornó clientelista. Ella tiene varios patrones: el comerciante, el diputado, etc. [y ahora a la comunidad, en servidumbre voluntaria]. No ofrece seguridad, pero protección. Protección que excluye, pues solo la tiene quien puede pagar*”.

En los últimos años, las milicias policiales ocuparon 92 favelas en Río. Además del pago por protección y las limitaciones impuestas a la libertad de los pobladores (que tampoco eran libres bajo la tiranía del tráfico), pasó a cobrar tasas por el abastecimiento de gas de cocina, el uso de canales de TV, el uso de los medios de transporte, entre otras tasas: Un poder de policía, de Justicia y de recolección de impuestos, como si fuera el Estado, pero con beneficio privado.

La ola de ataques del narcotráfico analizada fue, preferiblemente localizada en delegaciones y blancos policiales y públicos, porque fue un mensaje a las autoridades del Estado, al nuevo gobierno que asumía en enero, después de las elecciones de octubre de 2006. La

violencia fue una amenaza sangrienta de que el tráfico no iría a tolerar la exclusividad y “competencia desleal” de la policía en la explotación de las comunidades pobres de Río de Janeiro. Hecho inédito, la competencia de la policía promovió por primera vez la aproximación entre las varias facciones del crimen organizado. Hubo conflictos entre traficantes y milicianos en que un comando del crimen prestó armamento para otro comando, en el combate al enemigo común. Por otra parte, sectores de la policía regular vienen dando apoyo al Comando Azul en la defensa de los territorios ocupados. En la disputa reciente por la favela de la Isla del Gobernador, un carro de combate de la Policía Militar ha intervenido en ayuda de la milicia, que resistió a la invasión de los traficantes en su intento de retomar la favela. La policía está consiguiendo la proeza de unificar el narco-tráfico de Río de Janeiro, con graves consecuencias para la seguridad de la ciudad.

Las milicias están recibiendo el apoyo no solamente de las comunidades dominadas, sino también de amplios sectores de la clase media y alta, que las consideran “un mal menor”, comparadas con el tráfico de drogas y frente a la desmoralización de la policía legal. Como la mayoría de los barrios en que viven cuentan con seguridad privada,<sup>10</sup> creen normal que los pobres también hagan un pago extra para tener protección, además de los impuestos cobrados por el gobierno, que no se traducen en seguridad efectiva.

Zaverucha y Oliveira,<sup>11</sup> analizando las milicias, afirman que tal vez se trate de un nuevo fenómeno. Ellas no se encuadrarían en las dos versiones, estudiadas por Gretchen Helmke y Steven Levitsky, de instituciones informales: las primeras, “competitivas”, se caracterizarían por normas clientelísticas y patrimoniales, subvirtiendo el Estado de Derecho formal; las segundas, organizaciones “substitutivas”, forta-

---

10 De acuerdo con el Ministério de Justicia, existían en 2004 cerca de 2.865 empresas de seguridad privada legalizadas, utilizando 1.120.842 vigilantes y 413.994 armas. Cálculase que las empresas ilegales sean el doble. Juntas, superan en 2,3 veces a las fuerzas públicas de seguridad del país. Citado por Bandeira, Antonio Rangel y Bourgois, Josephine: *Armas de Fuego: Protección o Riesgo?*, Viva Rio, Río de Janeiro, 2005, accesible en [www.comunidadsegura.org](http://www.comunidadsegura.org).

11 Zaverucha, Jorge y Oliveira, Adriana: “As Milícias e a Falta de Estado” in *Conjuntura Criminal*, Río de Janeiro, janeiro 2007, revista virtual en [Conjuntura-Criminal@googlegroups.com](mailto:Conjuntura-Criminal@googlegroups.com).

lecerían a las fuerzas legales, en el papel de fuerzas auxiliares, y viceversa; las dos instituciones en ese último caso se complementarían. Creo que, de hecho, las milicias no se comparan con la “policía mineira” y los “justicieros”, al servicio del comercio, ni con la *banda podrida*, socia del crimen organizado. Según los autores, tampoco se parecen a las rondas campesinas peruanas, formadas por agricultores locales. En el caso de las milicias, habría una transversalidad entre poderes, un casamiento entre una institución formal y una informal, tornándose difícil distinguir entre el policía y el miliciano. Zaverucha y Oliveira citan el peligro que el “Estado participa, por complicidad o omisión, en la instauración del no-gobierno en esas regiones”, y apuntan sus riesgos: la degeneración de las milicias en fuerzas de extorsión (que ya sucede), a ejemplo de la mafia italiana, y, en la medida que controlan áreas pobladas, vender votos, a ejemplo de los antiguos “feudos electorales”. En verdad, en las últimas elecciones eso sucedió, con la elección de varios policías para la Asamblea del Estado de Río así como para el Congreso Nacional. Ellos fueron favorecidos por las milicias, que han inducido los votos en su beneficio, y prohibieron la entrada de los demás candidatos en “sus” territorios. Se puede vislumbrar que en el futuro esas fuerzas ilegales, cuyo poder político y de extorsión y cuya extensión territorial tiende a crecer, tendrán influencia creciente en el gobierno local.

No hay cómo no comparar las milicias policiales de Río con los paramilitares de Colombia. De inicio tolerados, estimulados y armados por empresarios rurales y por el gobierno, en cierta medida escaparon al control al involucrarse con el comercio de drogas, elegir parlamentarios, tomar las comunidades como rehenes, prolongar el conflicto armado y tornarse un obstáculo para la construcción de la democracia en aquél país.

El nuevo gobernador del Estado de Río de Janeiro, el joven Sergio Cabral, y el nuevo comandante de la Policía Militar, coronel Ubiratã, afirman que van a confrontar la milicia, “en defensa del Estado de Derecho y del monopolio de la violencia por el Estado”. Uno de los principales líderes de la milicia ya fue arrestado, pero la demora en otras acciones de enfrentamiento es demostración de la dificultad de extirpar una estructura de poder militar y económico que se apoya en las comunidades y está enraizada dentro del propio Estado. ¿Cómo combatir la milicia policial con una policía que en gran medida inte-

gra la propia milicia? La *banda podrida* está sustituyendo a la sociedad con el narcotráfico al encontrar en la privatización de la protección a las favelas una actividad más confortable, altamente lucrativa, simpática, porque cuenta con apoyo popular y hasta de políticos como el alcalde de la ciudad de Río, milicia que está demostrando una influencia político-electoral que le traerá crecientes dividendos. La expansión del Comando Azul es la demostración cabal de que la milicia se tornó una fuerza incontrolable en Río de Janeiro.

## PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS

Los ataques en Río de Janeiro han propiciado un debate sobre el papel de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado frente a la falencia de la policía. De hecho, las FFAA. ya colaboran con el trabajo de inteligencia de las fuerzas de seguridad pública contra el narcotráfico y el tráfico de armas; también colaboran con la precaria fiscalización de las fronteras amazónicas, a través de un sistema especial de radar, SIVAM, y del cumplimiento de la nueva Ley de Abate, que permite a la Fuerza Aérea derribar aviones que se nieguen a identificarse cuando son interceptados, ley que nunca requirió ser aplicada. En verdad, según testimonios dados a la CPI, el contrabando pasó a evitar el uso de avión en las fronteras, que son ahora atravesadas por vía terrestre, fluvial o lacustre; los pequeños aviones recuperan después la carga dentro de Brasil, lejos de la frontera, para transportarla por vía aérea a los grandes centros consumidores.

Los que defienden que las FFAA. se involucren más, se olvidan de varios aspectos de esa mayor participación. Primero, de que la propalada seguridad ocurrida en Río durante la ECO-92, Conferencia Internacional sobre el Medio Ambiente, en 1992, con la ocupación de puntos estratégicos de la ciudad por el Ejército y la Marina para garantizar la seguridad de los jefes de Estado presentes, es un mito. Ignoran que investigadores (Cecília Coimbra y otros) comprobaron que el número de crímenes aumentó durante aquellos días, pues el crimen se transfirió hacia otros barrios no ocupados por fuerzas de seguridad de la ciudad. En contraste con la incompetencia y corrupción policial, lo que caracteriza a las FFAA. sería la “competencia y honestidad”. No se considera que, excepción hecha de los oficiales, los soldados que irían a

las calles no son profesionales en Brasil, sino reclutas que reciben apenas un año de entrenamiento y solo están relativamente entrenados al final de su periodo de servicio. En cuanto a la honestidad de los militares, la doctrina de las FF.AA., desde el gobierno Geisel, es de no involucrarse en el combate directo con el narcotráfico, como han querido los Estados Unidos que hicieran en apoyo a la lucha contra el narcotráfico en Colombia. Considera la doctrina que el contacto directo con el tráfico, y las grandes sumas que maneja, terminaría por contaminar a algunos militares, como sucedió en México, Perú y Colombia. Tercero, las FF.AA. son entrenadas para la guerra, para matar, y no para patrullar y desarrollar políticas de seguridad pública preventiva. Esto último tiene más que ver con un modelo de salud pública, con sus aspectos de investigación, diagnóstico, prevención y coerción (represión), que con simples estrategias de guerra, de confrontación y exterminio, que se torna rápidamente en represión ciega al crimen, con su negativo impacto consiguiente en los Derechos Humanos.

El presidente Lula terminó por atizar el debate sobre la participación de las FF.AA. en el combate a la criminalidad, probablemente sin haber tenido esa intención, al caracterizar la ola de violencia en Río como actos de “terrorismo”. Fue movido por la indignación frente a la muerte de 8 inocentes, quemados vivos dentro de un bus. De hecho, la definición “oficial” de terrorismo, aceptada por la ONU y por el Homeland Security de los Estados Unidos, es:

*“El uso de la violencia con el fin de presionar el poder público, grupos sociales o similares, a hacer, o dejar de hacer, algo en la esfera pública”.*

Otras definiciones incorporan a la definición la idea de “violencia contra inocentes, apuntando a presionar el poder público”. Los eventos en Río satisfacen el objetivo de forzar al gobierno a seguir la política del anterior, y no apoyar a las milicias. Pero la muerte cruel de inocentes no fue parte de una política terrorista. Días después del ataque al bus, tres de los autores del atentado fueron asesinados por orden del “Comando de la Rebelión”, dejando claro que ésta había sido una acción aislada, que no era reflejo de la política del narcotráfico. En 2005, ya había ocurrido un hecho similar, con la muerte de 5, y heridas a 14 ocupantes de otro bus, también quemado por criminales. Después 4 de los responsables del atentado fueron asesinados por orden del crimen organizado de la región, que buscaba así no asociarse a un crimen que causó indignación en la población.

El riesgo de caracterizar los eventos de Río de Janeiro como “terrorismo”, es estimular la intervención de las FFAA., y describir el Brasil como escenario de conflictos políticos, con muerte premeditada de inocentes, lo que no corresponde, ya que el problema es de crimen organizado común y de corrupción policial.

## LAS ARMAS DEL CRIMEN ORGANIZADO

Latinoamérica concentra 42% de los homicidios por armas de fuego a nivel internacional, y cuenta apenas con 14% de la población mundial.<sup>12</sup> Brasil responde por 13% de esas muertes y tiene apenas 2,8% de la población del planeta. El descontrol de las armas, asociado a la progresión del crimen organizado, motivó la creación de la mencionada CPI, cuyo objetivo inicial fue hacer el mapeo de las fuentes que abastecen de armas la criminalidad organizada.

La Comisión Parlamentaria tomó como punto de partida el diagnóstico hecho por Viva Río/ISER sobre las armas en circulación en el país,<sup>13</sup> estimadas en 17.400.000, considerándose que 90% de ellas se encuentran en manos de particulares y no del Estado (el promedio internacional es de 58%),<sup>14</sup> que está lejos de tener el monopolio de la violencia en Brasil. Cerca de 50% de esas armas estarían en la ilegalidad (8.500.000), y cerca de 3.800.000 armarían al crimen organizado. Estas últimas fueron el objeto de investigación de la CPI.

La Comisión presionó a los fabricantes brasileños de armas de fuego pequeñas para que hiciesen el rastreo de las armas incautadas en el Estado de Río de Janeiro, en aquel momento las únicas informaciones disponibles, informando a la CPI sobre quien las había vendido.<sup>15</sup>

---

12 *Small Arms Survey*, Ginebra, 2006.

13 Fernandes, Rubem César *et al.*: *Brasil: as Armas e as Vítimas*, Editora 7 Letras, Rio de Janeiro, 2005, también en el sitio, en portugués e inglés, [www.comunidadesolidaria.org](http://www.comunidadesolidaria.org).

14 *Small Arms Survey*, Ginebra, 2005.

15 Brasil es el sexto exportador de armas de fuego pequeñas a nivel internacional. Ver en Bandeira, Antonio, y Bourgois, Josephine: *Armas de Fuego: Protección o Riesgo?*, Foro Parlamentario Internacional sobre Armas Pequeñas y Livianas, Estocolmo, 2006, versión internacional de la versión anterior en portugués; versiones en español, inglés y francés en el portal [www.comunidadsegura.org](http://www.comunidadsegura.org). En



Fueron rastreadas por los fabricantes 10.549 armas ilegales, y por la Policía Federal 8.422, incautadas en el periodo 1998-2004. Con la asistencia técnica de Viva Río/ISER, la CPI cruzó y analizó las informaciones, llegando a conclusiones sorprendentes sobre el armamento utilizado por los criminales en Río de Janeiro.

Se constató que 68% de las armas ilegales fueron originalmente vendidas por las fábricas a las armerías legales de Río, y 18% al poder público. De las primeras, 74% fueron vendidas a “hombres de bien”, y 26% a empresas legales de seguridad privada. De las armas vendidas al poder público, 71% fueron adquiridas por la policía, y 27% por las FE.AA., antes que pasaran del mercado legal al ilegal.

El análisis del perfil de 146.663 armas incautadas en los Estados de Río de Janeiro, São Paulo y en Brasilia, permitió identificar los tipos de arma más usados por los criminales: esas armas son en 83% brasileñas, y en cerca de 90% armas cortas, como pistolas y revólveres, principalmente calibre 38. Son las armas que amenazan al ciudadano común. En cuanto al armamento pesado, que entra en gran medida por las fronteras, es usado por el crimen organizado para enfrentar a la policía, los bandos rivales, para proteger el territorio y para asaltar bancos y carros-blindados.

La CPI encontró que entran armas por cerca de 140 puntos en la frontera terrestre, marítima y lacustre de Brasil, un verdadero queso suizo. Por la extensa frontera terrestre de 15.734 kilómetros, en 2006, los más importantes puntos de flujo de contrabando eran Surinam, vía puerto de Rotterdam, Holanda, y las fronteras de Paraguay, Argentina y Uruguay. En 2006, porque cuando hay represión en una región, el contrabando se mueve a otra. La frontera sudeste del país fue clasificada como un “shopping de armas y municiones” por un traficante. De ahí la propuesta de la CPI, oída por policías y funcionarios de las aduanas de Brasil y países vecinos, de proponer la prohibición del comercio de esos productos en las fronteras de los países del MERCOSUR, en una extensión de 50 a 100 kilómetros, para ambos lados de las fronteras, amenazando la dificultad de fiscalizar fronteras tan extensas y porosas. En verdad, todos saben que las armerías de las fronteras están ahí para servir al contrabando, sea en América Latina, sea en el

---

este momento, Viva Río e ISER analizan las informaciones sobre armas incautadas y rastreadas en otros Estados brasileños.

lado norteamericano de la frontera de los EE.UU. con México. Y nada se hace. Si el Estado regula los casinos, ¿por que no puede determinar donde deben funcionar las armerías, que venden productos letales?

En cuanto a la costa marítima de 7.363 kilómetros, escasamente protegida, tendría como puntos críticos los puertos de Paranagua y Santos. El lago formado por la hidroeléctrica de Itaipú sería otra puerta de entrada para el contrabando de armas y municiones.

El mapeo de las entradas de contrabando de armas fue hecho a partir del testimonio de traficantes presos, policías, militares y especialistas.<sup>16</sup> Se concluyó que las principales fuentes de armas para los criminales son:

- a) fuentes internas: armerías y revendedoras, empresas de seguridad privada, fuerzas públicas de seguridad, fuerzas armadas, armas particulares de militares y policías, armas robadas o hurtadas de “ciudadanos de bien”, coleccionistas y tiradores deportivos, transporte doméstico y falsas exportaciones;
- b) Fuentes externas: contrabando de armas extranjeras, y armas brasileñas exportadas, que reingresan en el país (lo que llamo “efecto bumerang”)

## EL SISTEMA PENITENCIARIO

Para que se comprendan las motivaciones de la creación del PCC, y de la promiscuidad que caracteriza las relaciones del crimen organizado con el sistema penitenciario, y de cómo este último se tornó una “fábrica de criminales”, es preciso que se haga una breve mención a sus peculiaridades.

La socióloga Julita Lengruher, ex directora del sistema penitenciario del Estado de Río de Janeiro, DEGASE, coordinó un grupo de

---

16 En enero 2006, realicé con mi equipo una investigación de campo en las fronteras de Brasil con los países vecinos, para identificar el “mercado gris” de armas y municiones. Produjimos un informe: Dreyfus, Pablo y Bandeira, Antonio Rangel: *Vecindario Bajo Observación: un Estudio sobre las ‘Transferencias Grises’ de Armas Pequeñas y Munición en las Fronteras de Brasil con Paraguay, Bolivia, Uruguay y Argentina*, Viva Rio, 2006, versión en español e inglés en [www.comunidadessegura.org/?q=es/node/31148](http://www.comunidadessegura.org/?q=es/node/31148).

trabajo que ha hecho un estudio de las condiciones del sistema penitenciario del país.<sup>17</sup> Según la investigación, entre 1995 y 2003, el número de presos se duplicó, pasando de 148.760 a 302.495. A pesar de las nuevas penitenciarias que están siendo edificadas, abriendo cerca de 100 mil nuevos puestos, y considerándose los números para 2006,<sup>18</sup> el déficit aún es de más de 150 mil puestos. Se comprende entonces la gravedad de la superpoblación carcelaria, incluso tomándose en cuenta que miles de condenas de prisión no son cumplidas; si así fuera, el sistema estallaría. Atenuante para el problema sería no el aumento de penalidades, que ya son altas, como veremos y que apenas agravaría la superpoblación carcelaria, sino la aplicación de las penas alternativas a la prisión, y Lengruher es la gran entusiasta de esa modalidad. Pero pocos jueces la aplican en Brasil, ya sea porque están en contra porque el Poder Judicial no dispone de personal suficiente para fiscalizar a quienes deben cumplir su pena en libertad, prestando servicios sociales alternativos. Tampoco los que circulan en libertad condicional son fiscalizados, y en su mayoría son reincidentes.

Otros aspectos del sistema carcelario según Lengruher:

- 94,4% de los presos son hombres;
- la población carcelaria es muy joven: 18,3% tiene entre 18 y menos de 25 años, y 23,2% entre 25 y menos de 30;
- los presos presentan un nivel de escolaridad bajo: 70% no completaron el primer grado (5 años de estudio) y 10,4% son analfabetos;
- las razones de las condenas fueron: 23,9% robos, 10,5% tráfico de drogas, 9,1% hurtos y 8,9% homicidios;
- en cuanto a las penas, 15,7% fueron condenados a penas de 1 a 4 años, 20,2% a penas de 5 a 8 años, y los restantes 64% a penas de 9 años o más, indicando que no es por falta de penas duras que se vive la expansión de la criminalidad;

---

17 Lengruher, Julita *et al.*: “Sistema Prisional”, en *Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública*, SENASP, Ministério da Justiça e Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, FIRJAN, 2004. Ver em [www.ministeriodajustica.gov.br+ D:\Arquitetura do SUSP\index2.htm](http://www.ministeriodajustica.gov.br+ D:\Arquitetura do SUSP\index2.htm)

18 En 2006 ese número saltó a 371.482, según el Human Rights Watch.

- apenas 17,3% de los presos estudia y apenas 26% trabaja [en Río de Janeiro ese índice cae al 10%]; el ocio estimula la delincuencia y no propicia la reintegración en la sociedad;
- hay más de 2.000 presos portadores del HIV, y este número está muy subestimado;
- 72% de los Estados separan los presos por facciones, con lo cual buscan recluir la violencia intracarcelaria, pero aumenta la posibilidad de coordinación de los presos con sus cómplices en el exterior.

En otras palabras, el Estado es el primero en transgredir la ley en Brasil, generando revuelta entre los presos, descrédito de las autoridades y propiciando la corrupción de los agentes penitenciarios. Una causa frecuente de revuelta es la mantención en la prisión de detenidos cuyas penas ya terminaron pero no fueron puestos en libertad por la inoperancia de la burocracia de las prisiones. Para la jueza Maria Lucia Karan, el sistema criminal y penitenciario en Brasil fue ideado para castigar al pobre, o como siempre se ha dicho, para castigar a las tres P: “los pobres, los pretos (negros) y las prostitutas”.

La impunidad es otro factor influyente de estímulo a la delincuencia, transmitiendo el mensaje de que “el crimen paga”, pues la tasa de captura y condena es apenas simbólica. Según el sociólogo Gláucio Ary Dillon Soares, la tasa de resolución de crímenes en Río es de 12%, en São Paulo de 40% y, por contraste, en Inglaterra de 90%. En cuanto a los índices de homicidios que son juzgados, en Brasil la tasa es de 4%, según me reveló el Ministro de Justicia, Márcio Thomas Bastos, y en Río de apenas 1,3%, según el sociólogo Luiz Eduardo Soares, ex Secretario Nacional de Seguridad. Se suma como causas la mala elaboración de la investigación por parte de la policía, la obsolescencia de las leyes (el Código Penas es de 1940) y un Poder Judicial elitista, lento, caro y complaciente con los que pueden pagar. El Consejo Nacional de Justicia está investigando a 800 jueces acusados de corrupción y desvío de conducta grave.

## TIPIFICACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO

Además del entendimiento entre las estructuras del Estado y el funcionamiento del crimen organizado, uno de los aspectos centrales de las conclusiones de la CPI fue la inexistencia de una tipificación como crimen específico del crimen organizado en Brasil. Ese crimen es tratado como los demás, sujeto a la morosidad y artimañas de defensa que caracterizan el proceso relativo a crímenes comunes e individuales, ignorándose su gravedad y la necesidad de tratamiento especial. La CPI recomendó que, igual a los procedimientos legales adoptados en Italia en el combate a la Mafia, el crimen organizado en Brasil ha llegado a tales proporciones de descontrol y amenaza al orden público, que debe ser combatido con normas y procedimientos de excepción, adecuados a sus características de excepción y urgencia. Sin amenazar los derechos y garantías referentes a los demás crímenes, como sucedió también en Italia no solamente con el combate a la Mafia, pero también contra el terrorismo de las Brigadas Rojas, en el caso del crimen organizado el Estado tendría que buscar instrumentos excepcionales, que facilitasen su combate. Esta recomendación fue aceptada por la presidente del Supremo Tribunal Federal, y cabe al Congreso Nacional legislar a respecto.

# EL CRIMEN ORGANIZADO EN EL PERÚ

---

CON REFERENCIAS A LA REGIÓN ANDINA

*Fernando Rospigliosi*

Una de las características más preocupantes del crimen organizado en el Perú es su poca o nula visibilidad pública. Salvo el caso del narcotráfico, otras modalidades del crimen organizado no son considerados como tales, ni tomados en cuenta por las autoridades, ni concitan demasiada atención de los medios de comunicación o de la sociedad civil.

La trata de personas, la piratería, el lavado de dinero, el tráfico de armas y el contrabando, no son asuntos prioritarios para las autoridades estatales. Los medios de comunicación —con pocas excepciones— se ocupan esporádicamente de ellos, sólo cuando hay casos espectaculares. Y los olvidan apenas dejan de ser noticia.

¿Por qué ese desinterés de las autoridades estatales, de los encargados de combatir el delito? Probablemente sea en parte por desconocimiento, en parte por miedo y en parte porque la corrupción ha penetrado profundamente el Estado.

Sin embargo, el crimen organizado es una amenaza formidable, que contribuye a socavar la débil democracia y carcome las frágiles instituciones del Perú.

Como dice Moisés Naím:

“En los países en vías de desarrollo [...], las redes delictivas a menudo constituyen los más poderosos grupos de intereses creados a los que se enfrenta el gobierno. En algunos países, sus recursos y medios

superan incluso a los de los gobiernos. Y tales medios a menudo se traducen en influencia política.”<sup>1</sup>

En el Perú, la influencia política de los defensores de la coca ilegal y el narcotráfico ha crecido considerablemente en 2006. En las elecciones generales lograron una “bancada cocalera” en el Congreso y en las regionales y municipales obtuvieron el control de varios municipios en las zonas cocaleras y participación en gobiernos regionales.<sup>2</sup>

## CRIMEN ORGANIZADO Y CORRUPCIÓN

El crimen organizado puede subsistir y prosperar en gran medida por la corrupción que carcome el Estado y la sociedad.<sup>3</sup> Sin embargo, ese no es un tema para el actual gobierno. Después de la década de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos, en que una pandilla de delincuentes se apoderó de los más altos cargos del Estado y lo saqueó,<sup>4</sup> se creó un sistema anticorrupción durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua.<sup>5</sup> Se estableció una Procuraduría Anticorrupción

- 
- 1 Moisés Naim, *Ilicito. Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Debate, Barcelona, 2006. p. 23.
  - 2 Casos interesantes son el de Freddy Zubieta Murillo, abogado de conocidos narcotraficantes (Jorge Chávez Montoya ‘Polaco’, Demetrio Chávez Peñaherrera ‘Vaticano’, Abelardo Cachique entre otros) que postuló a la alcaldía del mesocrático distrito limeño de San Borja por el Partido Aprista (APRA) en el gobierno. Cuando un diario descubrió el caso, dirigentes apristas criticaron el hecho y dijeron que no conocían las andanzas de Zubieta, quien no fue electo. Pero en el 2007, Zubieta reapareció como jefe del gabinete de asesores de la ministra de Justicia, un cargo clave en un ministerio que tiene directa relación con el juzgamiento de delitos. También está el caso de Humberto Chávez Peñaherrera, narcotraficante que acababa de salir de prisión luego de una condena de 10 años, hermano de uno de los capos de la droga actualmente en prisión, que postuló a la alcaldía del distrito cocalero de Campanilla por el partido aprista. Estos son un par de casos descubiertos por los medios de comunicación.
  - 3 Ver Felipe Portocarrero (Editor), *El pacto infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú*, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2005. Comisión Andina de Juristas, Corrupción Judicial. Mecanismos de Control y Vigilancia Ciudadana, Lima, 2003.
  - 4 Ver Eduardo Dargent, “Juzgando a los señores. Reflexiones sobre los procesos anticorrupción en el Perú”, y Antonio Zapata, “La corrupción bajo el fujimorismo”, en Felipe Portocarrero (Editor), *El pacto infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú*, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2005.
  - 5 Noviembre de 2000 a julio de 2001.

en el Ministerio de Justicia, con un equipo de abogados de primer nivel.<sup>6</sup> Esa Procuraduría suplió en parte las debilidades del Poder Judicial, que había estado completamente controlado y al servicio de Fujimori y Montesinos. La Procuraduría propuso las leyes, que aprobó el Congreso, creando tribunales y fiscales dedicados solamente a procesar a los acusados de corrupción en la década de 1990.<sup>7</sup> Los jueces anticorrupción, aunque arrastrando el lastre del burocratismo, el formalismo y la lentitud interminable de los procesos, hicieron razonablemente bien su trabajo.

Sin embargo, la continuidad del trabajo de la Procuraduría anticorrupción se empezó a resquebrajar durante el gobierno de Alejandro Toledo.<sup>8</sup> A pesar que Toledo ganó las elecciones enfrentándose al fujimorismo y enarbolando las banderas de la lucha contra la corrupción, pronto se empezó a enredar en asuntos oscuros.<sup>9</sup> Cuando la Procuraduría quiso intervenir en los casos de corrupción del gobierno de Toledo, con el apoyo del ministro de Justicia,<sup>10</sup> el Presidente empezó a debilitarla, forzando la renuncia de sus principales integrantes.

Este es un caso interesante para observar cómo una experiencia inédita en el Perú —por primera vez en la historia han sido encarcelados militares de alta graduación, empresarios, dueños de medios de comunicación, ex ministros—, que contaba con amplio respaldo ciudadano, se frustró. El motivo es claro. El presidente Toledo no quería ser objeto de pesquisas sobre ese tema.

---

6 El ministro de Justicia era Diego García Sayán y el jefe de la Procuraduría José Ugaz. Se establecieron salarios muy altos en comparación con la administración pública, como un mecanismo de atraer a personal de alta calificación y honesto, que enfrenta tareas difíciles y peligros grandes.

7 Esos eran jueces de primera y segunda instancia. Sin embargo, en la Corte Suprema, a pesar que hubo algunos cambios de personas, las cosas no mejoraron ostensiblemente. Por eso, muchas veces cuando los funcionarios corruptos apelaban a la Suprema, se beneficiaban con fallos indulgentes que les anulaban condenas o les devolvían millones e dólares.

8 Julio de 2001 a julio de 2006.

9 El propio Presidente, sus familiares y colaboradores íntimos. Un caso típico fue el de su abogado personal, César Almeyda, que fue personero de su partido y al que ubicó en importantes cargos públicos, incluyendo la jefatura del servicio de inteligencia. Finalmente Almeyda fue encarcelado el 2004 por malos manejos.

10 Baldo Kresalja.



Durante el gobierno de Alan García,<sup>11</sup> la lucha anti corrupción no sólo no es una prioridad, ni siquiera se menciona.<sup>12</sup> Existe, además, una vinculación estrecha del gobierno con el fujimorismo, cuya bancada parlamentaria lo respalda.<sup>13</sup>

Difícilmente habrá una lucha eficiente contra el crimen organizado, si no se desarrolla paralelamente un combate a la corrupción, porque ésta es la principal arma del crimen organizado para prosperar.

En el Perú, luego de un breve período de logros, la lucha anticorrupción casi se ha extinguido.

## POLÍTICAS ANTIDROGAS Y DEMOCRACIA

El tráfico de cocaína genera, según estimaciones, unos US\$ 71,000 millones al año.<sup>14</sup> Tres son los países andinos que producen la cocaína que se consume en el mundo: Colombia, Perú y Bolivia.

Según un punto de vista difundido en medios peruanos, latinoamericanos y norteamericanos, las políticas antidrogas impulsadas por el gobierno de los Estados Unidos en Latinoamérica y el Perú son contraproducentes, debilita la democracia y afecta los derechos humanos.<sup>15</sup>

Como sostienen Coletta A. Youngers y John M. Walsh, de Washington Office on Latin America (WOLA):

*“Las políticas estadounidenses de control de drogas desestabilizan los gobiernos democráticos de un sinfín de maneras. Contribuyen a confundir y mezclar las funciones militares con las funciones de los organismos de aplicación de la ley, militarizando a las fuerzas policiales locales y a*

---

11 Iniciado en julio de 2006.

12 Al primer gobierno de García (1985-1990) se le atribuye una corrupción generalizada. El propio García fue objeto de varios procesos penales. Pero como escapó del país después del golpe de Fujimori el 5 de abril de 1992, no fue juzgado. Cuando regresó, el 2001, los delitos habían prescrito.

13 Es una bancada patrimonial, donde están la hija, el hermano, el abogado y el jefe de prensa de Alberto Fujimori.

14 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), *Informe Mundial sobre las Drogas 2005*, Volumen 1, p. 127.

15 Ver por ejemplo Coletta A. Youngers y Eileen Rosin (Editoras), *Drogas y Democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, WOLA, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2005.

su vez involucrando a las fuerzas militares en actividades de seguridad interna. Exacerban los problemas de derechos humanos y conducen al deterioro de las libertades civiles a través de la adopción de duras leyes antidrogas que a menudo incumplen con los estándares mínimos del debido proceso. Generan conflictos sociales significativos e incluso fomentan inestabilidad política, especialmente durante la erradicación forzada.”<sup>16</sup>

Este punto de vista no es exacto, por lo menos para el Perú. La lucha antidroga está a cargo de la policía y no de los militares.<sup>17</sup> Estos últimos se involucraron en la lucha antidroga durante la década de 1990, en el gobierno dictatorial de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos, y no a instancias del gobierno norteamericano sino de los militares peruanos que co-gobernaban con Fujimori. Ese fue precisamente uno de los temas que aumentaron las fricciones entre los EE.UU. y el Perú, debido al involucramiento de los militares en el tráfico de drogas.<sup>18</sup>

Actualmente los militares no participan de la lucha antidroga, sólo están autorizados legalmente a la interdicción aérea, marítima y fluvial, a cargo de la Fuerza Aérea y la Marina de Guerra respectivamente. La interdicción aérea, sin embargo, está suspendida desde 2001, porque el gobierno norteamericano paralizó la ayuda en este rubro, a raíz de un incidente en que murieron dos norteamericanas.<sup>19</sup>

---

16 Coletta A. Youngers y John M. Walsh, “Drogas y democracia en AL”, diario *La República*, 6.11.05.

17 No obstante, está muy difundido. Por ejemplo, Francisco Thoumi afirma que “los Estados Unidos han presionado a los gobiernos latinoamericanos para que involucren a sus ejércitos en sus esfuerzos contra las drogas.” E incluye al Perú entre ellos. *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en Los Andes*. Planeta, 2002, Bogotá. p. 358.

18 Ver Isaías Rojas, “Política antidrogas, derechos humanos y democracia en el Perú”, en Coletta A. Youngers y Eileen Rosin (Editoras), *Drogas y Democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, pp. 224 y ss. Por ejemplo: “...los militares peruanos habían forjado alianzas con los narcotraficantes y la población cocalera con el objetivo de aislar a Sendero Luminoso. Además, el régimen de Fujimori dejaba que los militares se involucraran en la corrupción del narcotráfico y en otros delitos con el fin de ganar control político sobre ellos.” (p. 247). Un informe de la Embajada de Estados Unidos en Lima, “Several Shades of Black”, del 22 de mayo de 1991 dice que “los jefes de las unidades militares ofrecen protección a los aeropuertos y un tránsito más seguro a los traficantes.” (p. 248). Finalmente, el gobierno norteamericano suspendió la mayor parte de la ayuda militar al Perú en 1992.

19 Ver Pablo O’Brien, “Así pican los Tucano”, semanario *Caretas* N° 1713, 21.3.2002, <http://www.caretas.com.pe/2002/1713/articulos/tucano.phtml>.

Y la interdicción marítima y fluvial es hasta ahora débil y casi sin ningún resultado.

En suma, no es verdad que en el Perú la política norteamericana haya incentivado la militarización de la lucha antidroga. Por el contrario, cuando esta se militarizó en la década de 1990, eso generó fricciones con el gobierno de los EE.UU. por la corrupción militar. En el Perú, quienes proponen que los militares se involucren en la lucha antidrogas son, por lo general, civiles que creen, equivocadamente, que las fuerzas armadas pueden combatir con éxito el narcotráfico.

No es cierto tampoco que el ejército norteamericano proporcione entrenamiento de “infantería ligera” a la policía peruana,<sup>20</sup> ni que la policía se haya militarizado por esa influencia.

Tampoco que se violen los derechos humanos ni se restrinjan las libertades civiles como consecuencia de esa influencia externa. Más bien la “mano dura” es reclamada con insistencia por los políticos peruanos, incluyendo al presidente Alan García,<sup>21</sup> y por sectores de la sociedad civil, como supuesta solución al problema del narcotráfico y la delincuencia.

Por último, los conflictos sociales generados por la erradicación de los cicales ilegales, no han sido particularmente violentos en la última década. Por lo menos, no más violentos que otros conflictos sociales.

Este es, sin embargo, un tema relevante de discusión. Algunas personas atribuyen a la política antidroga norteamericana el surgimiento, por reacción, de movimientos cocaleros muy fuertes y de líderes como el boliviano Evo Morales, que eventualmente ha llegado a convertirse en presidente de su país.

En ese entendido, en el Perú hay funcionarios gubernamentales e instituciones de la sociedad civil que abogan por la no erradicación de los cicales ilegales, con dos argumentos: uno, sin la coca los campesinos morirían de hambre, se produciría una catástrofe humanitaria; dos, es contraproducente, genera movimientos sociales incontrolables,

---

20 Coletta A. Youngers, “Los daños colaterales de la `guerra contra las drogas` impulsada por Estados Unidos: conclusiones y recomendaciones”, en *Drogas y Democracia...*, p. 419.

21 Desde su instalación en el gobierno, en julio de 2006, ha insistido en la instauración de la pena de muerte para terroristas y violadores de niños, así como la aprobación de leyes más duras.

que provocan disturbios, desestabilizan la democracia e, incluso, pueden llegar al poder, como en Bolivia.<sup>22</sup>

El primer argumento es equivocado. En el Perú, entre 1992 y 2000, desapareció casi el 75% de los sembríos de hoja coca, cuando los precios se derrumbaron, debido a que los narcotraficantes colombianos difundieron en su país masivamente la producción de hoja de coca.<sup>23</sup> De esa manera ellos, que eran los principales demandadores de la materia prima para la fabricación de cocaína, se abastecen desde esos años, principalmente en su país.

Las cifras coinciden, mientras en Colombia crecía el número de hectáreas sembradas de coca, en el Perú disminuían.<sup>24</sup>

El hecho es que cuando por efectos del mercado los precios se derrumbaron y los campesinos dejaron de producir coca, no se produjo en el Perú ninguna hambruna ni una catástrofe humanitaria. Simplemente cambiaron de cultivos o de oficio. Se ha demostrado en la práctica la falsedad de la tesis que sostiene que los campesinos no pueden subsistir sin los sembríos de coca.

Pero coincidiendo con el Plan Colombia, que ha erradicado miles de hectáreas en ese país, los precios de la coca en el Perú han empezado a subir nuevamente y, en consecuencia, han aumentado los cultivos desde el año 2000.<sup>25</sup>

Otro cambio fundamental que se produjo en el negocio del narcotráfico en el Perú en la década de 1990, fue que los narcotrafican-

---

22 Ver por ejemplo Hugo Cabieses, "Sobre coca, cocaleseros y drogas: fallos satánicos y debates de fondo", en *Debate Agrario* N° 39, diciembre de 2005.

23 Fernando Rospigliosi, "Coca legal e ilegal en el Perú", en *Debate Agrario* N° 39, diciembre de 2005. Las cifras exactas son 129.100 has. en 1992 y 34.200 en el 2000. Los datos corresponden a la medición norteamericana (INCSR), que difiere de los de Naciones Unidas. Pero ésta última sólo los tiene desde 1999, por lo que no se puede comparar.

24 Por eso, y por la amenaza que significaban las FARC, convertidas en socias del narcotráfico, a fines de la década de 1990 los Estados Unidos desarrollaron el Plan Colombia e invirtieron miles de millones de dólares en ayuda a ese país. Los cálculos norteamericanos son que, de toda la cocaína consumida en los EE.UU., el 85% proviene de Colombia, el 14% del Perú y el 1% de Bolivia. Por eso su interés principal está en Colombia.

25 Hay que precisar que la producción de coca y de cocaína no se explica solamente por un asunto de precios, como bien esclarece Francisco Thoumi *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en Los Andes*. Planeta, 2002, Bogotá. Ver capítulo II.

tes involucraron a los campesinos en la producción de pasta básica de cocaína (PBC). Ahora son los propios cultivadores de coca los que transforman la hoja en PBC en rudimentarios laboratorios en medio de la selva.<sup>26</sup>

Los valles productores de coca están tachonados de pozas de maceración de PBC. La policía destruye aproximadamente 1.000 de esas pozas al año, que son sólo una pequeña parte del total. Eso muestra la difusión de ese sistema de producción artesanal muy extenso. Diferenciar a campesinos de narcotraficantes, entonces, se vuelve una tarea difícil.

Un kilogramo de PBC se vende, en las zonas de producción a unos US\$640<sup>27</sup> a los acopiadores. Ningún producto agrícola puede competir con esos precios. Además, la coca tiene otras ventajas: es una planta muy resistente que no requiere cuidados,<sup>28</sup> produce tres o cuatro cosechas al año y, muy importante, los narcotraficantes compran la PBC en el lugar de producción y se encargan de su transporte.<sup>29</sup>

Por eso no tiene sentido intentar que los cultivadores de coca (y productores de PBC) cambien sus cultivos voluntariamente. Nunca lo van a hacer a menos que el Estado erradique forzosamente los

---

26 Se denominan pozas de maceración. Se construyen, por lo general, con madera y plástico. Allí se vierten las hojas de coca y, con precursores químicos como kerosene, lejía, ácido muriático y otros, extraen la PBC.

27 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), *Monitoreo de Cultivos de Coca, Perú*, Junio 2006, p.45

28 Aunque en los últimos años los narcotraficantes han difundido nuevas tecnologías, que han llevado al uso de fertilizantes, insecticidas, etc., lo cual ha aumentado enormemente la productividad (y la contaminación). Si una hectárea de coca cultivada con métodos tradicionales produce unos 700 u 800 kilogramos al año, hoy día una hectárea de coca para el narcotráfico produce hasta 4,000 kilogramos al año: "... hay que advertir que en el país han mejorado las técnicas para incrementar los rendimientos de coca por hectárea y la producción de cocaína. Esto significa que la reducción de la superficie de coca registrada en el Perú en el 2005 podría ser neutralizada por una mayor productividad." Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), *Monitoreo de Cultivos de Coca, Perú*, Junio 2006, p. 3

29 Otros productos como el café, el cacao, las frutas, están sujetos a las fluctuaciones de precios del mercado y tienen que ser enviados a través de carreteras en mal estado con altos costos de transporte. Ver Francisco Thoumi, *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en Los Andes*. Planeta, 2002, Bogotá. p. 388, nota 4.

cultivos ilegales o amenace hacerlo.<sup>30</sup> Naturalmente, en paralelo a la erradicación, deben aplicarse programas de desarrollo alternativo para darles opciones a los campesinos que, aunque no serán tan rentables como la coca (y la PBC), ayuden a mejorar su calidad de vida.

Además, los programas de desarrollo alternativo pueden tener, si no van acompañados de la erradicación forzosa, efectos perversos que incentiven el cultivo de coca. La mejor infraestructura puede alentar a las personas a instalarse en las zonas cocaleras y producir coca. También puede incentivar a campesinos de otras zonas que no sembraban coca, a cultivarla, para recibir los beneficios de esos programas.<sup>31</sup>

Erradicar los cocales ilegales es indispensable, como parte de una política de lucha contra el narcotráfico que incluya la interdicción, la prevención y el desarrollo alternativo. La erradicación va a producir enfrentamientos con los cocaleros, pero eso no necesariamente tiene que desembocar en represión indiscriminada o violaciones a los derechos humanos. El tema es que para combatir determinados delitos en los que el crimen organizado ha involucrado a muchas personas pobres —el contrabando y la piratería son otros ejemplos—, inevitablemente se producirán conflictos sociales. Eso frena la acción de los gobiernos que, temerosos de perder popularidad o ser acusados de represivos, se paralizan y permiten que esos delitos crezcan hasta convertirse en amenazas casi incontrolables.

En suma, no es verdad que la cooperación de los EE.UU. en la lucha antidrogas provoque la militarización de la misma y la de la policía, ni que conlleve la violación de los derechos humanos, o que amenace la democracia por la intensificación de los conflictos sociales. Por el contrario, el permitir el crecimiento sin límite de los cultivos de coca ilegal y el incremento del narcotráfico constituye una seria amenaza

---

30 La experiencia demuestra, además, que en las zonas cocaleras, cuando algunos agricultores que combinaban sembríos de coca con productos legales, intentaban dejar la coca porque eran concientes de los peligros que acarrea, eran coaccionados violentamente por los narcotraficantes y los cocaleros ilegales para que siguieran sembrando coca.

31 Por ejemplo, “260 familias anuncian que sembrarán coca para reclamar ayuda del Estado”, diario *La República*, 20.6.06. Ver también Francisco Thoumi, *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en Los Andes*. Planeta, 2002, Bogotá. P. 390-91.

a la democracia, por los niveles de corrupción, violencia<sup>32</sup> y debilitamiento de las instituciones que engendra el narcotráfico.

## EL CASO ZEVALLOS

Fernando Zevallos Gonzales es considerado el mayor traficante de drogas peruano de los últimos tiempos. Oficial de la Fuerza Aérea del Perú, abandonó tempranamente la carrera y puso una pequeña compañía aérea a principios de la década de 1980 en el Alto Huallaga, en el nor-oriente peruano. Precisamente en el momento en que esa región era la mayor productora de hoja de coca y PBC del Perú y el ilícito negocio florecía. En ese tiempo, la droga era transportada en avionetas a Colombia, donde la transformaban en cocaína y la exportaban.

A Zevallos le atribuyen varios crímenes en esa época. Posteriormente, Zevallos y sus familiares fundan una empresa aérea mayor, Aerocontinente,<sup>33</sup> que pronto se convierte en la más importante del país, casi monopólica, incursionando en el ámbito internacional: vuela regularmente a los EE.UU. y otros países y establece una filial en

---

32 La violencia vinculada al narcotráfico va en aumento. En julio de 2006, fue asesinado a balazos por un sicario, cerca del Palacio de Justicia, el vocal de la Corte Superior de Lima Hernán Saturno. Él era uno de los que meses antes había denegado la libertad provisional a decenas de integrantes del “Cartel de Tijuana”, detenidos con un alijo de cocaína de 1,7 toneladas. En diciembre de 2006 fueron asesinados en una emboscada en la cuenca cocalera VRAE 5 policías de una unidad antidrogas y dos civiles de la Empresa Nacional de la Coca que estaban en un operativo de interdicción. Los autores del crimen fueron miembros de Sendero Luminoso que actúan como sicarios del narcotráfico. En diciembre de 2005, fueron asesinados con días de diferencia 5 policías en la cuenca cocalera VRAE y 8 policías en la cuenca cocalera del Alto Huallaga, en emboscadas perpetradas por Sendero Luminoso que actúa como sicario del narcotráfico. Son frecuentes también en las cuencas cocaleras los asesinatos, a veces en grupo, de personas que han robado la droga de determinadas “firmas” de narcotraficantes. Todos estos crímenes quedan impunes.

33 Una banda de narcotraficantes peruanos capitaneada por los hermanos López Paredes ha declarado ante los jueces que le proporcionaron US\$ 1,5 millones de dólares para instalar Aerocontinente, empresa que debería servir como tapadera para el narcotráfico, tanto para lavar dinero como para transportar cocaína. Los López Paredes, que trabajaban con los carteles mexicanos (a Jorge López Paredes lo apodaban “el mexicano” y residía en ese país), fueron puestos al descubierto cuando la policía descubrió a principios de 1995 un alijo de cocaína de 3,5 toneladas en el departamento norteño de Piura. Ahora los principales cabecillas están presos y han sido sentenciados a largas condenas.

Chile. Sus competidores en Perú acusan a Aerocontinente de llevarlos a la quiebra con una rebaja artificial del precio de los pasajes.

Desde mediados de la década de 1990, Zevallos se convierte en un personaje conocido públicamente, tanto por la importancia de su empresa, como por las acusaciones de tráfico ilícito de drogas, lavado de dinero y asesinato de socios y testigos. Sin embargo, a pesar de las evidencias, durante más de dos décadas, ningún juez sentenció a Zevallos. Los testigos que lo acusaban, por lo general se retractaban cuando llegaban a juicio. Otros eran asesinados.

El Congreso peruano, propenso a crear comisiones investigadoras sobre infinidad de asuntos, nunca investigó a Zevallos.<sup>34</sup>

Zevallos tenía contratados a policías en actividad y en retiro en funciones de seguridad y guardaespaldas. En realidad, tenía un sistema de información que lo prevenía de los pasos de la policía y, en general, de las autoridades.

Hasta que, a mediados del año 2004, el gobierno de los EE.UU. incluyó a Zevallos en la lista de los diez más grandes narcotraficantes del mundo.<sup>35</sup> Las compañías de seguros se negaron a asegurar a los aviones de Aerocontinente, que tuvo que suspender sus operaciones y quebró. En noviembre de 2005, Zevallos fue sorpresivamente detenido por la policía y en diciembre de ese año fue sentenciado a 20 años de prisión.

Aunque no se dice en voz alta, en el Perú está claro que si no hubiera sido por la presión norteamericana, Zevallos no estaría preso.<sup>36</sup>

## COOPERACIÓN INTERNACIONAL

De lo anterior se deduce que, ante el débil interés de los sucesivos gobiernos peruanos en la lucha antidroga, de no ser por la cooperación

---

34 Luego se ha descubierto que muchos partidos políticos y congresistas solicitaban y recibían numerosos pasajes gratuitos en Aerocontinente. También periodistas y medios de comunicación. Pero ninguna autoridad ha realizado una investigación sobre esos hechos. Ver Víctor Andrés Ponce y Pablo O'Brien, *Prensa y narcotráfico: Una aproximación*, Lima, Instituto Peruano de Economía y Política, 2005. p 16.

35 Foreign Narcotics Kingpin Designation Act.

36 Ver por ejemplo, Víctor Andrés Ponce y Pablo O'Brien, *Prensa y narcotráfico: Una aproximación*, Lima, Instituto Peruano de Economía y Política, 2005. pp. 9-10 y 15-16.



internacional, el narcotráfico se hubiera desbordado en el Perú. De hecho, aproximadamente el 90% de la financiación para el combate a las drogas proviene de la cooperación internacional y prácticamente todos los fondos para el desarrollo alternativo proceden de la misma fuente.<sup>37</sup>

No obstante, funcionarios gubernamentales insisten en la necesidad de una “política independiente”, sin injerencia externa. Ese es un propósito loable, pero ningún funcionario añade que para eso se requiere que el Estado invierta recursos en un problema que constituye una de las principales amenazas a la seguridad nacional del país.<sup>38</sup>

Recientemente, ante el anuncio de que en el presupuesto norteamericano 2008 se reducirían los fondos para la lucha antidrogas en Latinoamérica, las autoridades peruanas respondieron que entonces buscarían más ayuda en la Unión Europea.<sup>39</sup> Nadie habló de la necesidad que el Estado peruano destine más recursos a ese propósito.

Ciertamente la preponderancia que adquieren los EE.UU. en el diseño y aplicación de las políticas antidrogas acarrea problemas y hiere susceptibilidades.<sup>40</sup> Pero el balance global indica que, ante la debilidad del Estado y la falta de interés de los políticos, la cooperación internacional es decisiva para, por lo menos, mantener ciertos niveles de combate al narcotráfico.

Una de las críticas más fuertes a la política antidrogas aplicadas en los países andinos, es que después de décadas de ponerse en práctica y miles de millones de dólares gastados, estamos igual que antes.<sup>41</sup> No es exacto. Las hectáreas sembradas de coca en el conjunto de los países andinos cayeron un 27% entre el 2000, su pico más alto, hasta

---

37 El grueso proviene de los EE.UU. y algo de países europeos y la ONU.

38 Fabián Novak y Sandra Namíhas, *Amenazas globales a la seguridad: el narcotráfico*, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), 2005.

39 Eso parece una ilusión. Todo indica que la UE no tiene entre sus prioridades el problema de la cocaína de Sudamérica, a pesar que la mayor parte de la cocaína peruana y boliviana tiene Europa como destino.

40 Por ejemplo el proceso de “certificación” señalado por Thoumi, que concluye su libro explicando las “razones para el pesimismo”. *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en Los Andes*. Planeta, 2002, Bogotá.

41 Coletta A. Youngers y Eileen Rosin (Editoras), *Drogas y Democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*. WOLA, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2005.

el 2005.<sup>42</sup> Pero cabe preguntarse ¿qué habría ocurrido si no se hace lo que se hizo? ¿La situación sería mejor o peor? ¿El Perú se habría convertido en un narcoestado?

Es claro que la actual política antidroga sólo sirve para contener el narcotráfico y acaso reducirlo si se aplicara con más firmeza. Pero, realistamente, a eso es lo que se puede aspirar en las actuales condiciones. Eliminar los diques de contención al narcotráfico, llevaría a un desborde de la corrupción, de la violencia y la expansión de las “zonas liberadas”, donde la presencia del Estado es escasa o nula.

## LA TRATA DE PERSONAS

Es un problema antiguo en el Perú, al que se ha dado relativa importancia recientemente por dos razones, la primera, el descubrimiento y captura de chinos que iban hacia los Estados Unidos y que usaban el Perú como país de tránsito; las presiones del gobierno norteamericano que amenazaba con pasar al Perú del nivel 2 (países que no cumplen con las normas mínimas, pero que hacer esfuerzos por cumplirlas), al nivel 3, lo cual implicaba drásticos recortes de la ayuda.<sup>43</sup>

Así, por las presiones del gobierno norteamericano, el cabildeo de algunas ONGs<sup>44</sup> y el empeño de unos pocos congresistas, se aprobó en enero de 2007 una ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de inmigrantes. (Ley N°28950).

La trata o tráfico de personas implica que el traficante engaña o coacciona al emigrante y vende su trabajo a un tercero. Hay que diferenciarlo del contrabando humano, en que el emigrante paga al contrabandista por el viaje.<sup>45</sup>

---

42 Naciones Unidas, *Informe mundial sobre las drogas 2006*, volumen 1 análisis, p. 83. Las has. sembradas bajaron de 221.300 a 159.600. La disminución se explica por la caída en Colombia a menos de la mitad, como efecto del Plan Colombia, mientras en Bolivia aumentó en un 73% y en Perú 11%.

43 Fabián Novak y Sandra Namíhas, *Amenazas globales a la seguridad: la trata de personas*, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), 2005. p 23.

44 Por ejemplo, Capital Humano y Social Alternativo (CHSA).

45 Moisés Naím, *Ilícito. Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Debate, Barcelona, 2006. p 117. La definición de Naciones Unidas es la siguiente: “Por ‘trata de personas’ se entenderá la captación, el transporte, el

La trata de personas es hoy día un negocio muy rentable —sólo detrás del narcotráfico y el tráfico de armas— y en expansión. La trata y el contrabando transfronterizo, el comercio con seres humanos,<sup>46</sup> moviliza a unos 4 millones de personas cada año y reporta ingresos de entre US\$7.000 y 10.000 millones a los traficantes.<sup>47</sup>

Hoy día, comenzando el siglo XXI, hay más esclavos que nunca antes en la historia.<sup>48</sup> Según la ONU, millones de personas sufren esclavitud y servidumbre en el mundo, dejando beneficios ilícitos de miles de millones.<sup>49</sup>

---

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. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.” *Manual para la lucha contra la trata de personas*. Programa mundial contra la trata de personas. Naciones Unidas. Nueva York, 2007, pp. xi-xii.

- 46 “Tanto el tráfico ilícito de migrantes como la trata de personas entrañan el movimiento de seres humanos para obtener algún beneficio. Sin embargo, en el caso de la trata deben darse dos elementos adicionales con respecto al tráfico ilícito: debe tratarse de una forma de captación indebida, por ejemplo, con coacción, engaño o abuso de poder; y la actividad ha de realizarse con algún propósito de explotación, aunque ese propósito finalmente no se cumpla. En la trata de personas, la fuente principal de ingresos para los delincuentes y el motivo económico impulsor del delito es el producto obtenido con la explotación de las víctimas en la prostitución, los trabajos forzados u otras formas de abuso. En el caso del tráfico ilícito, el precio pagado por el migrante ilegal es la fuente principal de ingresos y no suele mantenerse ninguna relación persistente entre el delincuente y el migrante una vez que éste ha llegado a su destino. La otra gran diferencia entre el tráfico ilícito y la trata es que el primero es siempre de carácter transnacional, en tanto que la trata puede serlo o no.” *Manual para la lucha contra la trata de personas*. Programa mundial contra la trata de personas. Naciones Unidas. Nueva York, 2007. p. xiv.
- 47 Moisés Naím, *Ilícito. Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Debate, Barcelona, 2006. p 117.
- 48 Moisés Naím, *Ilícito. Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Debate, Barcelona, 2006. p 114.
- 49 [http://www.unfpa.org/swp/2006/spanish/chapter\\_3/index.html](http://www.unfpa.org/swp/2006/spanish/chapter_3/index.html).

## Los chinos

En enero de 2007, se descubrió un “cargamento” de 71 ciudadanos chinos en la costa norte del Perú. Ellos habían llegado como turistas y se habían embarcado clandestinamente en un barco para viajar a los Estados Unidos, haciendo escala probablemente en Costa Rica. Casi simultáneamente fueron detenidos 5 peruanos en Costa Rica acusados de pertenecer a “la banda china dedicada al tráfico de inmigrantes, El Dragón Rojo”.<sup>50</sup> Poco después, el 26 de enero, fueron asesinados a balazos en un distrito de clase media de Lima dos chinos, a los que la policía señala como cabecillas de la banda “Dragón Rojo”, implicada en la trata de personas y en el delito de la extorsión a chinos y descendientes de chinos en el Perú.<sup>51</sup>

En octubre de 2006 las autoridades de Costa Rica detuvieron a 74 ciudadanos chinos que habían pasado antes por Perú y que tenían como destino EE.UU.<sup>52</sup> El “cargamento” incluía 54 peruanos que tenían el mismo destino.

Esa es una de las rutas favoritas de los traficantes para ingresar a los EE.UU. Otra utiliza a Venezuela y Surinam. Con destino a Europa, usan a Perú, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Argentina.<sup>53</sup>

Entre el 2003 y el 2005 entraron legalmente al Perú 15.128 chinos y registraron su salida 13.730. Se calcula que llegan a EE.UU., pasando por el Perú, un promedio de 70 a 100 chinos cada semana.<sup>54</sup>

Algunos de los que se quedan en el Perú porque no pueden pagar la totalidad del monto acordado para ir a los EE.UU. (entre US\$15.000 y 20.000) “son confinados a labores agrícolas en las afueras de Lima o son enviados a una red de chifas [restaurantes de comida china] manejadas por la mafia del Dragón Rojo para trabajar como cocineros o mozos”.<sup>55</sup> Es decir, prácticamente quedan esclavizados.

---

50 Héctor Villalobos y Luis García, “Hasta con 25 años de cárcel se castigará tráfico de emigrantes”, diario *El Comercio*, 17.1.07.

51 “Mafia asesina a dos chinos en San Miguel”, diario *Perú*.21, 27.1.07.

52 Patricia Castro Obando, corresponsal en Beijing y Orazio Potestá, “Los largos brazos de la mafia china”, diario *El Comercio*, 4.2.07.

53 *Ibid.*

54 *Ibid.*

55 Patricia Castro Obando, corresponsal en Beijing y Orazio Potestá, “Los largos brazos de la mafia china”, diario *El Comercio*, 4.2.07.

## Los niños del VRAE

Uno de los momentos en que la trata de personas se superpone a otro negocio ilícito, es el de los niños que trabajan en los cocaleros del Valle del Río Apurímac Ene (VRAE), en el sur oriente del Perú, una zona liberada del narcotráfico.<sup>56</sup>

Un reciente informe periodístico graficó un anterior informe de la UNICEF. Niños “que por tres soles diarios [menos de un dólar] deshojan, secan y embolsan las hojas que después comprará el narcotráfico. [...] Un 92% de los niños de este valle atraviesa similares condiciones de acuerdo con un estudio de UNICEF”.<sup>57</sup>

En otras partes del país, mujeres y niñas son víctimas de explotación sexual y laboral en condiciones cercanas a la esclavitud.<sup>58</sup>

## TRÁFICO DE ARMAS

Un caso descubierto en las postrimerías del corrupto gobierno de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos, muestra las características del negocio ilícito del tráfico de armas, la participación de agentes de las más diversas nacionalidades, y su relación con otros ilícitos, como el narcotráfico y el terrorismo.

El 21 de agosto de 2000, poco después de iniciado el tercer período de gobierno de Alberto Fujimori, se realizó una inusual conferencia de prensa en Palacio de Gobierno. Por primera vez en su vida, y luego de una década de co-gobernar, Vladimiro Montesinos aparecía en una rueda de prensa, junto a Fujimori y varios generales que ocupaban cargos importantes en el gobierno y que, por lo demás, permanecieron mudos.

El motivo era el anuncio que el Servicio de Inteligencia Nacional, que dirigía en la práctica Montesinos, había desbaratado una banda

---

56 Ver UNICEF, *Niños en zonas cocaleras. Un estudio de los valles de los ríos Apurímac y Alto Huallaga*, Lima, 2006.

57 Nelly Luna y Norka Amancio, “Explotan a niños en cocaleros del valle de los ríos Apurímac y Ene. Rehenes de los narcos”, diario *El Comercio*, 4.2.07.

58 Centros de la Mujer Peruana Flora Tristán, *Diagnóstico sobre trata de mujeres, niños y niñas en ocho ciudades del Perú*. Lima, s/f.

de traficantes de armas que había vendido 10.000 fusiles Kalashnikov a las FARC colombianas, banda integrada por varios militares retirados, entre los que se encontraban los hermanos José y Frank Aybar Cancho.

Lo curioso del caso es que los hechos habían sucedido en 1999, cuando varios aviones que habían embarcado los fusiles en Jordania, los habían arrojado en paracaídas sobre la selva colombiana y luego aterrizado en Perú. Y recién se anunciaba un año después. También era raro que no se hubiese coordinado, ni siquiera informado, al gobierno colombiano, como afirmó Fujimori.<sup>59</sup>

El anuncio suscitó la indignación del gobierno colombiano, que manifestó que sí sabía del envío y que dudaba de la versión del gobierno peruano. También en Washington pusieron en duda la declaración de Fujimori y Montesinos. El gobierno jordano aseguró que había vendido las armas a representantes oficiales del Ejército y el gobierno peruanos.

Con el paso del tiempo se fue conociendo la verdad. El organizador del negocio fue Montesinos que envió a los Aybar Cancho (eran proveedores del Ejército peruano y de Palacio de Gobierno en la década de Fujimori, además de narcotraficantes) a Colombia en 1998 a negociar con las FARC. El mismo Montesinos estuvo en Colombia ese año. En enero de 1999, Montesinos invitó a Lima al traficante internacional de armas Sarkis Shoganian, un libanés conocido como el “Mercader de la Muerte”. Shoganian estuvo seis días en Lima y fue atendido por el propio Montesinos, que le propuso millonarios negocios de compra de armas, entre ellos la de 50.000 fusiles Kalashnikov de Jordania para el Ejército peruano. El que le entregó la lista de armas a comprar a Shoganian, supuestamente a nombre del Ejército, fue Aybar Cancho, que estaba junto con Montesinos.

“Lo único que sé es que Montesinos tenía bajo su control toda la operación. Todo”, ha declarado después Shoganian.<sup>60</sup>

Las FARC pagaban los fusiles con cocaína, un kilogramo por fusil. El intermediario era uno de los cabecillas del narcotráfico en Brasil,

---

59 Sally Bowen y Jane Holligan, *El espía imperfecto. La telaraña siniestra de Vladimiro Montesinos*. Peisa, 2003. p. 394.

60 Sally Bowen y Jane Holligan, *El espía imperfecto. La telaraña siniestra de Vladimiro Montesinos*. Peisa, 2003. p. 413.

Luis Fernando da Costa, alias Fernandinho, que recibió las 10 toneladas de cocaína a cambio de US\$11,5 millones, que a su vez irían a los bolsillos de Montesinos y sus socios peruanos, que sólo habían pagado US\$700.000 por los fusiles.<sup>61</sup>

El problema para Montesinos empezó cuando la red de detección electrónica instalada en la frontera peruano-colombiano para combatir el narcotráfico, manejada por la CIA, detectó un avión sospechoso que había sobrevolado Colombia y aterrizó en la ciudad selvática de Iquitos. Las autoridades peruanas revisaron el avión ruso de una empresa ucraniana, que decía iba a transportar madera a Jordania, y no encontraron droga. Pero luego, cuando las autoridades colombianas incautaron fusiles Kalashnikov a las FARC y consultaron con la CIA para averiguar su procedencia, todos empezaron a atar cabos.

Cabe precisar que Sarkis Shoganian es también un informante de la CIA que, al parecer lo ha ayudado a resolver algunos problemas legales en los EE.UU. a cambio de información.

Todo indica que este negocio fue lo que precipitó la caída de Montesinos —de quien se dice trabajaba con la CIA desde la década de 1970— y el derrumbe del tambaleante gobierno de Alberto Fujimori. “Si hay una explicación para la posterior caída de Montesinos, definitivamente se halla en los sucesos que se revelaron esa tarde” del 21 de agosto de 2000.<sup>62</sup> Menos de un mes después, el 14 de setiembre, se difundió un video robado de la habitación de Montesinos en el SIN, donde se le observa sobornando a un congresista opositor. Poco después Montesinos fugó del país y en noviembre su socio Fujimori hizo lo mismo.

La conferencia de prensa de Fujimori y Montesinos fue, al parecer, un intento desesperado de encubrir su participación en el ilícito negocio, al enterarse que la CIA y el gobierno colombiano habían descubierto la verdad. Como dice Moisés Naím:

*“Los certificados de destinatario final ‘falsos a medias’, por ejemplo, son especialmente apreciados en el negocio del contrabando de armas.*

---

61 Sally Bowen y Jane Holligan, *El espía imperfecto. La telaraña siniestra de Vladimiro Montesinos*. Peisa, 2003. p. 411.

62 Sally Bowen y Jane Holligan, *El espía imperfecto. La telaraña siniestra de Vladimiro Montesinos*. Peisa, 2003. p. 398.

*Se trata de certificados oficiales que garantizan que un determinado cargamento va a parar a un comprador legítimo —que son falsos porque las armas en realidad van a otra parte, pero no lo son en tanto que el membrete y la firma son auténticos [...]”<sup>63</sup> “Pero lo más frecuente es que sean determinados individuos o grupos corruptos dentro de los gobiernos, y no los propios estados quienes participen en este comercio por una cuestión de beneficios, no de política. Como [...] una red peruana, dirigida por Vladimiro Montesinos [...] organizó el envío de 10.000 fusiles de asalto AK-47 desde Jordania a los rebeldes de las FARC en Colombia.”<sup>64</sup>*

En este caso se concretaron las características señaladas por Naím, la existencia de redes de delinquentes que se interconectan y la diversidad de actores de diferentes nacionalidades.<sup>65</sup> Participaron corruptos funcionarios peruanos, un traficante libanés, narcotraficantes brasileños, insurgentes y narcotraficantes colombianos, el gobierno jordano, una empresa ucraniana, aviones rusos.

## Tráfico menor

En los últimos tiempos sólo se han descubierto casos relativamente menores de armas ligeras, granadas y municiones, por lo general robadas por miembros del Ejército y la Policía en sus instituciones, que van hacia las FARC pasando por Ecuador o directamente por vía fluvial en la frontera peruano colombiana.

También se trafica armas ligeras y municiones en la porosa frontera peruano boliviana, que abastecen al mercado delincriminal peruano o siguen viaje hasta las FARC.

---

63 Moisés Naím, *Ilícito. Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Debate, Barcelona, 2006. p. 49.

64 Moisés Naím, *Ilícito. Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Debate, Barcelona, 2006. p. 77 y 78.

65 Moisés Naím, *Ilícito. Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Debate, Barcelona, 2006. p. 59 y ss.



## PIRATERÍA

En diciembre de 2006 cerró su última tienda la cadena de alquiler y venta de videos Blockbuster, una cadena norteamericana que tiene 8.000 locales en 25 países del mundo. Blockbuster era la última cadena que quedaba. West Coast había cerrado antes sus locales, reduciéndose a pequeños puestos en algunos supermercados.<sup>66</sup>

A mediados de la década de 1990, las empresas de alquiler de videos facturaban US\$10 millones. En el 2005, sólo US\$4 millones, cifra insignificante al lado de lo que movió ese año la piratería de música y video, US\$300 millones, según la institución oficial Indecopi. En el 2005 los ingresos de Blockbuster cayeron 50% y en el 2006, 20%. “La gran culpable [de la quiebra de Blockbuster], que duda cabe, es la piratería. Y las autoridades también, que mucho no han hecho para acabar con ella.”<sup>67</sup>

Los discos de video y música y los libros piratas se venden libremente en las calles de Lima y en atestadas galerías comerciales, a la vista y paciencia de las autoridades. Los vendedores son pequeños comerciantes, la mayoría ambulantes. En las pocas oportunidades que la policía los interviene, se enfrentan con violencia a la autoridad. Dicen que están ganándose la vida “honradamente”, que no pueden obtener otro empleo. Las autoridades no quieren hacerse problemas y los dejan actuar.

Gran parte del público también los respalda. Dicen que eso permite que el pueblo tenga acceso a la lectura, la música y el cine.

Un disco con una película pirata se vende aproximadamente a US\$1,5. En una tienda formal, su alquiler por un día costaba tres veces más y su venta entre diez y quince veces más. Con la diferencia adicional que las películas piratas llegan antes incluso que se hayan estrenado en los cines, varios de los cuales también han quebrado al no poder soportar la competencia de la piratería. (Una entrada al cine cuesta unos US\$4,5)

---

66 Fernando Chevarría, “Tras una larga agonía, Blockbuster cerró sus operaciones en el Perú. Víctimas de la piratería y la falta de estrategia”, diario *El Comercio*, 3.1.2007.

67 Fernando Chevarría, *Ibid.*

Pero la incuria de las autoridades no sólo está en permitir el comercio al menudeo de la piratería. En ocasiones, medios de comunicación han denunciado el ingreso legal al país de cargamentos de millones de discos en blanco que, obviamente, no se van a vender como tales en el mercado peruano. Uno de esos cargamentos estaba a nombre de una muchacha de 20 años sin recursos económicos, que evidentemente era solo un testaferro. Las autoridades dijeron que todo era legal y no podían hacer nada.

Según fuentes policiales, el Perú es un centro de piratería, de donde se distribuyen, de contrabando, discos piratas a Bolivia, Ecuador y otros países.

## LAVADO DE ACTIVOS

Considerando la cantidad de negocios ilícitos que florecen en el Perú, que movilizan cientos de millones de dólares al año, podría esperarse un especial interés de las autoridades para investigar el destino de ese dinero. Sin embargo, no existe ningún entusiasmo por el tema.

Recién en abril de 2002 se aprobó una ley<sup>68</sup> que crea la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). Probablemente jugó un papel el impulso que le dio el gobierno norteamericano al tema después de los atentados el 11 de setiembre de 2001.

Desde su creación, la UIF ha tenido un desempeño más bien opaco. Es probable que equipo a cargo de esa institución no sea el más vehemente que se pueda conseguir para esa tarea. Y el presupuesto asignado, US\$1,5 millones al año, no alcanza para hacer un verdadero trabajo de investigación en un tema especializado y en el que se encuentran enormes resistencias. Una hipótesis de porqué no ha habido interés en los gobiernos de Alejandro Toledo ni de Alan García

---

68 La ley N° 276931. Entre las funciones que le asignan a la UIF están: "1. Es responsable de solicitar, recibir y analizar información sobre las transacciones sospechosas que le presenten los sujetos obligados a informar por esta Ley [...] 4. Es responsable de comunicar al Ministerio Público aquellas transacciones que luego de la investigación y análisis respectivos, se presume que estén vinculadas a actividades de lavado de dinero o de activos para que proceda de acuerdo a ley." (art. 3°) En junio de 2002 se promulgó la ley N° 27765, ley penal contra el lavado de activos.

—hasta ahora—<sup>69</sup> por impulsar la investigación del lavado de activos, es que afecta demasiados intereses, incluyendo probablemente el de los propios gobernantes.

## CONCLUSIÓN

El crimen organizado puede avanzar sin mayores obstáculos en el Perú. El Estado débil y carcomido por la corrupción no es una valla difícil de franquear. Los políticos de todos los partidos no tienen entre sus prioridades el combate al crimen organizado. Ya sea por ignorancia, temor o corrupción, lo omiten en su discurso y lo obvian cuando están en el poder.

La presión internacional y, en menor medida, de la sociedad civil, posibilita algunas acciones contra el crimen organizado.

Es muy evidente en los temas que interesan a los Estados Unidos: el narcotráfico, la trata de personas, el lavado de activos. En esos asuntos, se han realizado ciertas actividades y se han promulgado algunos dispositivos legales.

En todas ellas también han intervenido instituciones de la sociedad civil.

Pero en negocios ilícitos como el contrabando, por ejemplo, que afecta seriamente a la industria y el comercio nacionales, las autoridades no hacen casi nada, a pesar que hay intereses relativamente importante que lo exigen.

Una manera en que la sociedad civil puede contribuir a instalar esos temas en la opinión pública, de tal manera que los políticos y los altos cargos del gobierno se sensibilicen, es vincularlos a problemas que si preocupan a la población. Por ejemplo, ha tenido relativo éxito la difusión de la idea de vincular el narcotráfico con los delitos comunes y la inseguridad ciudadana. Muchos de los delitos menores —asaltos, robos, pandillaje, etc.— están vinculados al consumo de drogas y a la necesidad de comprar drogas de los delincuentes. Esa es una vía

---

69 Es obvio en el caso del gobierno de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos. Según cálculos conservadores, se robaron unos US\$ dos mil millones. Felipe Portocarrero (Editor), *El pacto infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú*, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2005.

para interesar a la ciudadanía, que hasta hace algunos años sólo veía el narcotráfico como un problema de extranjeros. Incluso algunos lo observaban como un negocio que beneficiaba al país, porque aportaba cientos de millones de dólares al año a la economía nacional, sin percibir los enormes daños que causa.

El Perú y otros países de la región andina podrían ingresar a la categoría de “Estados fallidos”, inviables e ingobernables. De hecho, algunos académicos y políticos de los EE.UU. ya atribuyen a algunos países esa condición. El crimen organizado, que se beneficia directamente de la situación de desorden, desgobierno y corrupción, es uno de los factores que promueve el caos. Combatirlo debería ser una prioridad nacional.

# LOS DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN FRENTE AL NARCOTRÁFICO EN EL CARIBE

*Lilian Bobeá*

TRAYECTORIA DE LA INSEGURIDAD Y LOS FLUJOS ILÍCITOS  
EN EL CARIBE

## **De la guerra antidrogas al síndrome de *attention deficit***

En décadas recientes, las preocupaciones por la seguridad han ocupado un espacio central en la agenda hemisférica y regional. En el Caribe, estas preocupaciones no están asociadas como solían estar en el pasado a las rivalidades ideológicas y hegemónicas que elevaron el perfil estratégico de la región en función de su dimensión geopolítica. Las preocupaciones actuales de la seguridad en la región se refieren más a la articulación de la criminalidad organizada transnacional y a su pervasivo impacto en los ámbitos nacionales, siendo el vector principal de esta inseguridad el narcotráfico, a través de las redes y dinámicas que éste articula en los ámbitos intermésticos.

Desde mediados y finales de los 80s, la cooperación con Estados Unidos en este ámbito se sustentó en el concepto de una declarada “guerra contra las drogas”. Su estrategia, operacionalizada a través primero del Comando Atlántico y eventualmente por el Comando Sur, conminaba a los estados de la región a declarar la posesión, tráfico y consumo de drogas ilícitas y ganancias derivadas, así como su adhesión a tratados de extradición, erradicación de cultivos y supresión del tráfico marítimo y aéreo de ilícitos. Como ha sido frecuentemente destacado por estudiosos, la lucha antinarcótica pasó a encarnar la se-

gunda Guerra Fría en una región en la cual persistían aun remanentes de la primera. Bajo el Acta Modificada de Asistencia Extranjera de los Estados Unidos, la región del Caribe pasó a ser un asociado clave en la estrategia de interdicción y también un sujeto vulnerable a la política de certificación de Estados Unidos en los casos de no cumplimiento con los términos de dicho acuerdo.

Por su parte, los gobiernos caribeños han sido actores proclives a la búsqueda de estrategias y acercamientos orientados a impactar la creciente inseguridad que genera en la región la emergencia de redes criminales involucradas en el tráfico de droga, armas y personas. La mayoría de los países forman parte de la convención de Naciones Unidas sobre Droga (1988) y muchos de ellos han firmado, aunque no todos han ratificado, la Convención Interamericana Contra la Corrupción, la Convención de Naciones Unidas Contra el Crimen Transnacional Organizado y el Acuerdo Marítimo Caribeño (ver cuadro anexo). La perspectiva caribeña dio impulso a finales de los 90s y en los inicios del 2000 —especialmente en la Conferencia de Seguridad que tuvo lugar en México en el 2003— al concepto y a una agenda multidimensional de la seguridad que enfatiza los impactos que producen los factores socioeconómicos, medioambientales y comerciales en la estabilidad y el desarrollo de las sociedades y los pequeños estados caribeños.<sup>70</sup> Otra iniciativa estratégica relevante se produjo por parte de los Jefes de Gobierno de CARICOM, en el año 2002, con la conformación del Grupo de Trabajo Regional sobre Crimen y Seguridad, en cuyo marco se definieron las principales preocupaciones y amenazas para la región, especialmente las de carácter no tradicional como la criminalidad organizada, la corrupción, el HIV/SIDA y la debilidad de los sistemas legales entre otras. Respecto a estas amenazas se generaron más de cien recomendaciones, entre las cuales 27 estuvieron orientadas a la lucha contra las drogas.

Sin embargo, estos esfuerzos no han logrado frenar el crecimiento y la complejización de la criminalidad y la violencia en la región, sobre las cuales el tráfico y consumo de drogas incide considerablemente, menos aún sus impactos en la gobernabilidad, la estabilidad y

---

70 Previamente introducido en 1998 en la reunión organizada por la Organización de Estados Americanos en San Salvador con el manifiesto “preocupaciones de los países pequeños”.

la seguridad pública en las sociedades caribeñas. Un agravante a esta situación es el hecho de que al día de hoy no existe un mecanismo regional inclusivo que posibilite la concertación, el desarrollo y la implementación de estrategias, políticas e iniciativas contra las amenazas que impone el narcotráfico. Debilidades en el sistema interamericano (CICAD) para enfrentar eficientemente el tema de droga, y conflictos con el tipo de estrategia anti-droga desplegada por los EE.UU. en la región han contribuido a profundizar esta falencia.

Hasta el momento las iniciativas implementadas a lo largo del Caribe, provenientes de los EE.UU. y lideradas por el Comando Sur, han enfatizado en la interdicción y en la inhibición de la oferta, cuyo efecto ha sido mayormente impactar en las rutas sin necesariamente generar un cambio en el volumen de la droga que cruza por la región debido a la migración hacia otras áreas (efecto *baloom*). Asimismo, este acercamiento ha tenido un impacto limitado en la disminución de la violencia al interno de las sociedades caribeñas, provocada por la intensificación de la competencia entre circuitos de criminales locales y transnacionales.

En este nuevo escenario, un dato que no escapa al liderazgo regional y ciertamente a los hacedores de políticas nacionales es el vacío y la fuga desde la región de recursos destinados a enfrentar el narcotráfico, a consecuencia de las guerras en el medio oriente (Irak y Afganistán), y el paulatino desinvolucramiento, o “*attention deficit*”, de los Estados Unidos en la búsqueda de soluciones, especialmente las concernientes al creciente problema del tráfico de ilícitos. Como lo indican los gráficos anexos, la ayuda monetaria a la región se ha reducido en algunos casos a cero. Solamente Haití recibió el pasado año la restitución de una cantidad ínfima de ayuda, luego de que dicha ayuda fuese suspendida por varios años. En el caso de República Dominicana, no se otorgó asistencia económica en el 2006 y tampoco se presupuestó nada para el 2007 (Ver cuadro)

## **Narcoterrorismo en el Caribe**

En este nuevo contexto, los eventos del 11 de septiembre de 2001 produjeron un redimensionamiento desde la perspectiva norteamericana de las preocupaciones relacionadas a la seguridad regional. Bajo un nuevo marco, en el cual la guerra anti narcótica pasó a estar

subsumida dentro de una guerra más amplia contra el terrorismo, se produjo una relocalización de los recursos y de las prioridades desde el énfasis de la droga hacia la seguridad de puertos y fronteras y la generación de inteligencia antiterrorista. Ni aún la explícita asunción del concepto de narcoterrorismo por parte de muchos gobiernos caribeños logró minimizar el impacto —descrito por Naciones Unidas— que esta emigración de recursos ha tenido para la región del Caribe. De acuerdo con la ONUDD, “Agencias del gobierno de Estados Unidos envueltas en el control de drogas cambiaron su misión de controlar el tráfico de drogas al terrorismo”. La ONUDD da cuenta que “*en los meses que siguieron a los ataques, casi tres cuartas partes de los helicópteros y recursos y la mayoría del personal que se empleaba en la vigilancia del mar —especialmente en el área del Caribe— fueron reasignados para proteger embarcaciones de guerra, plantas de energía nuclear y buques tanque en los puertos de Estados Unidos y también escoltaron barcos cruceros y otros probables objetivos de los terroristas. Alrededor de la mitad de los agentes especiales de la Guardia Costera que usualmente investigan casos de drogas, fueron reasignados para vigilar aviones comerciales como comisarios aéreos*”.<sup>71</sup> Como ya lo han hecho notar estudiosos de la problemática, pese a las coincidencias entre las agendas anti-drogas y antiterrorista así como a la intersección de intereses en algunos componentes entre la agenda de seguridad norteamericana y la caribeña, las distinciones en lo relativo a las prioridades son obvias y cruciales para el Caribe (Rodríguez Beruff, 2005).<sup>72</sup>

Frente a esta disyuntiva de mayor presión y menores recursos, el reto para los gobiernos caribeños está planteado, con el agravante de un “unfunded mandate” o, rescatando una imagen de finales del siglo XIX, “control sin responsabilidad”, y en presencia de una creciente narcocriminalidad, con serias repercusiones en los ámbitos nacionales e internacionales.

---

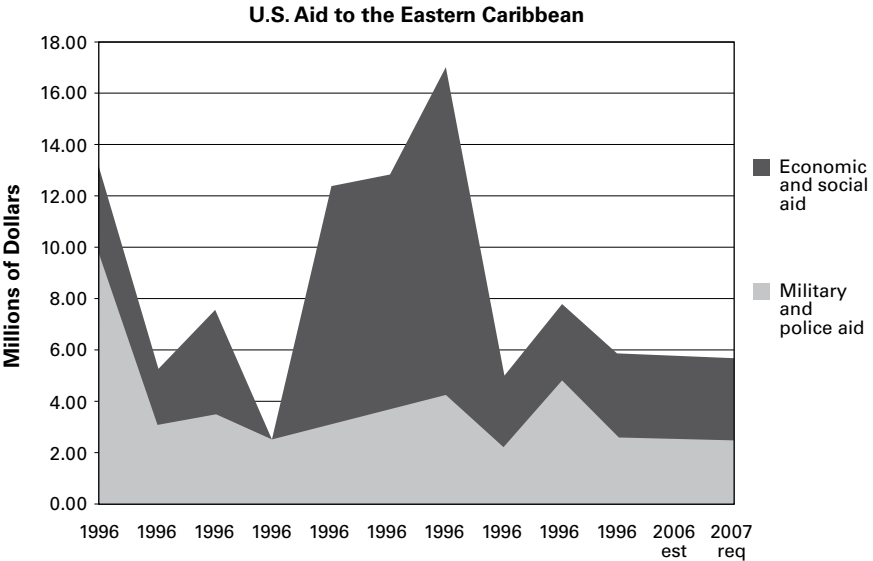
71 *Caribbean Drug Trends 2001-2002*, United Nations Office on Drugs and Crime, Caribbean Regional Office, Bridgetown, Barbados, Febrero 2003, p. 3. Citado por Jorge Rodríguez Beruff, *La Guerra contra las drogas y los orígenes caribeños del concepto de Seguridad Multidimensional*, p. 327.

72 Jorge Rodríguez Beruff y Gerardo Cordero, “The Caribbean: The ‘Third Border’ and the War on Drugs”, en Coletta A. Youngers and Eileen Rosin (Ed.) *Drugs and Democracy in Latin America: the impact of U.S. Policy*, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2005, pp. 303-338.



U.S. Government Assistance to the Caribbean	FY 2004 Actual	FY 2005 Actual	FY 2006 Actual	FY 2007 Request
Western Hemisphere				
Bahamas	1,000	992	495	500
Guatemala		2,820	2,475	2,200
Haiti	0	0	14,850	10,000
Jamaica	1,500	1,488	990	900
Dominican Republic		0	0	-
Trinidad And Tobago			0	-
Guyana			0	-
Eastern Caribbean			0	-
Mexico	37,000	39,680	39,600	39,000
Latin America Regional	4,850	3,224	2,475	0
Caribbean and Central America (Transit Zone)		0	0	1,700

Fuente: INCSR, 2006 y 2007 [www.state.gov](http://www.state.gov)



Fuente: WOLA, "Just the Facts". [www.ciponline.org](http://www.ciponline.org)

## CARTOGRAFÍA DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA Y EL TRÁFICO DE DROGAS

La región del Caribe esta localizada entre la mayor zona de producción, especialmente de las drogas duras como la Cocaína, heroína y éxtasis (Colombia, Venezuela, Perú y Bolivia) y de consumo, (EE.UU. y Europa). De acuerdo con la Oficina de Drogas y Crimen de la Organización de las Naciones Unidas, del total de 575 toneladas métricas de cocaína que se producen cada año a nivel mundial, 500 toneladas pasan por los diferentes corredores de la cuenca del Caribe.<sup>73</sup> Este tránsito supone una compleja división del trabajo que incluye transportación, intermediación, protección y financiamiento y que a su vez genera grandes capitales en cada uno de esos componentes. Estimados recientes proyectan en casi US\$300 millones las ganancias percibidas por burócratas corruptos involucrados en el negocio de las drogas. Por esta vía, la droga y la criminalidad encuentran un canal de articulación entre la esfera domestica y la internacional.

En adición a los determinantes geográficos, existen otros factores menos estructurales que estimulan el flujo de ilícitos hacia la región, entre ellos el hecho de que el Caribe contiene siete de las economías mas empobrecidas a nivel mundial y una alta proporción de sus sociedades descansan en recursos externos como las remesas o ingresos ilícitos<sup>74</sup>. Adicionalmente, muchos de sus gobiernos atraviesan por una situación de crisis de legitimidad o enfrentan debilidades institucionales importantes. Como consecuencia de los procesos de apertura y de inserción precaria en la economía mundial, una mayor interdependencia económica y social se recrea a través de los circuitos migratorios, las remesas, las deportaciones, las influencias culturales, los intercambios comerciales. Estas dinámicas trasladan prácticas, visiones, know how y tensiones entre países y regiones.

Exponiéndolas y condicionándolas cada vez más hacia el flujo de mercancías ilícitas. Como ha sido destacado, las redes criminales se articulan mejor y resultan ser más eficientes y competitivas que la

---

73 [www.unodc.org/pdf/barbados/caribbean trends 2000-2001](http://www.unodc.org/pdf/barbados/caribbean_trends_2000-2001)

74 *A human security concern: the traffic, use and misuse of small arms and light weapons in the Caribbean*. Women's Institute for Alternative Development (WINAD), Trinidad and Tobago, 2006.

mayoría de los negocios legales que han emergido en la región en las últimas décadas. Ellas son también un producto de los procesos de globalización y de los avances de la comunicación y la revolución tecnológica que las hace más interactivas e interconectadas (Bryan, 2000).<sup>75</sup>

Estas condiciones favorecen las tendencias y dinámicas del tráfico de drogas ilícitas en la región, trazadas por el Caribbean Drug Control Coordination Mechanism (C.C.M), del United Nations Drug Control Programme (UNDCP), en su reporte del año 2000<sup>76</sup>. De acuerdo con este organismo:

- El mercado ilegal de la droga en el Caribe genera un estimado de 3.3 billones de dólares, representando el 3,1% del Producto Interno Bruto de la región. En el año 2001 alcanzó 4,8 billones de dólares.<sup>77</sup>
- Dicho mercado se ha incrementado en un 2% en la última década.
- La Cocaína constituye la droga de mayor valor agregado y representa el 85% del mercado de droga en el Caribe, desplazando a la marihuana de la primacía del mercado.
- En el 2000, el corredor caribeño suplió el 47% de la cocaína que entró a los EE.UU. Más de la mitad de la cocaína que transita el Caribe Inglés se orienta a Europa. El mercado europeo representó en el 2001 el 25% del negocio de cocaína la región.<sup>78</sup>
- Con apenas el 0,5% de la población mundial, la región da cuenta por el 7,4% de las incautaciones globales de cocaína, lo que indica la hiperbólica participación del Caribe en este mercado.<sup>79</sup> (ver grafico de barras anexo)

---

75 Bryan, Anthony T. "Transnacional Organized Crime: The Caribbean Context". Miami, North-South Center, 2000. [www.ciaonet.org](http://www.ciaonet.org)

76 Caribbean Drug Control Coordination Mechanism (C.C.M) "Illicit Drug Markets in the Caribbean" 2000. [www.unodc.org/pdf/barbados/caribbean\\_trends\\_2000-2001](http://www.unodc.org/pdf/barbados/caribbean_trends_2000-2001)

77 Caribbean drug trends 2001-2002.

78 *Ibid.*

79 *Ibid.*

- El comportamiento de las incautaciones es fluctuante en la secuencia de la mitad de la presente década y especialmente entre una sub región y otra. En el 2001 las incautaciones de heroína, cocaína y marihuana se incrementaron en 35%, 29% y 17% con respecto al año anterior y mantuvieron esa tendencia alcista para el 2002. Para ese mismo período, el número de unidades incautadas de éxtasis declinó en un 60%.<sup>80</sup>
- Estas variaciones podrían estar reflejando las tendencias del mercado, a mayor participación de un destinatario específico, mayor será la actividad en el corredor correspondiente, lo que también se refleja en el aumento de las incautaciones. Así, los mayores niveles de incautaciones de cocaína se dieron en Antillas, Belice, Bermuda, Antigua y Barbuda, Turcos y Caicos y Surinam. Por el contrario, en San Vicente y las Granadinas, San Kitts y Nevis, Cuba y Puerto Rico las incautaciones de cocaína decrecieron en más del 50% en el 2001.
- Las dificultades de los grupos y redes de narcotraficantes en el Caribe para integrarse verticalmente han inhibido la existencia de una sola organización regional de tráfico ilegal con perfil global. Esta segmentación del mercado deja a las redes traficantes colombianas con el control casi absoluto del mercado.
- Esta configuración descansa y refuerza un esquema que involucra a grupos nacionales corruptos, como el principal enlace entre las redes internacionales y los enlaces intra-regionales.<sup>81</sup> Mexicanos dominan el mercado de cocaína en Belice; grupos jamaquinos controlan el corredor Jamaica-Bahamas; organizaciones dominicanas y colombianas trafican en Puerto Rico y Haití.
- Las rutas de cocaína y éxtasis están determinadas por lazos lingüísticos y coloniales: para los países de habla hispana, España constituye el destino principal de sus exportaciones.

---

80 *Ibid.*

81 Sobre este tema, ver el excelente artículo de Anthony Maingot, "The challenge of the Corruption Violence Connection" en Ivelaw L. Griffith, (Ed.) *Caribbean Security in the Age of Terror: Challenge and Change*, Kingston and Miami: Ian Randle Publishers, 2004, pp.129-153.

Similarmente, Haití y los departamentos franceses alimentan el mercado francés. La cocaína que transita a través de los territorios holandeses y desde Surinam llega a Europa a través de las antillas holandesas mientras Inglaterra constituye el destino principal de la droga que transita vía el Caribe anglófono. En el año 2004, el 40% de las incautaciones realizadas por el gobierno Neerlandés tuvieron lugar en el área de las Antillas Neerlandesas.<sup>82</sup>

- Cada uno de estos vectores define la trayectoria de los cambios en las microeconomías y en la macro política de la región. Entre los impactos mas críticos cabría mencionar: a) la expansión de la corrupción; b) el deterioro de los sistemas de justicia; c) el deterioro de los derechos humanos y del debido proceso; d) la inhibición de los procesos de reformas institucionales, especialmente de los organismos de control y aplicación de la ley; e) la problematización de las relaciones, y f) el socavamiento de las iniciativas para conformar sistemas preventivos y de control regionales.
- Se observa una relación simbiótica entre el tráfico de drogas y el tráfico ilícito de armas siendo éstas utilizadas para proteger los cargamentos y los puntos de ventas locales, bajo la modalidad “armas por droga”. Ambas a su vez inciden en el auge de la criminalidad en los países de la región<sup>83</sup>.

---

82 [www.unodc.org/pdf/wdr\\_2006](http://www.unodc.org/pdf/wdr_2006)

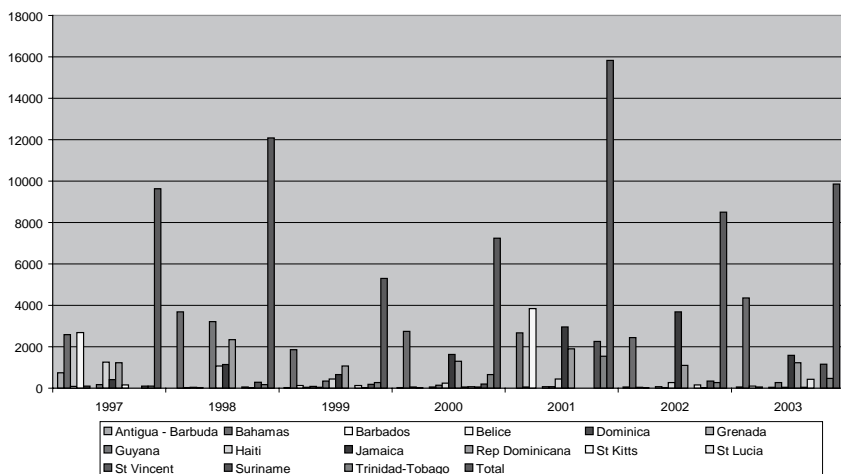
83 *A human security concern: the traffic, use and misuse of small arms and light weapons in the Caribbean*. Women's Institute for Alternative Development (WINAD), Trinidad and Tobago, 2006

## Principales rutas de tránsito en el Caribe hacia Europa y EE.UU.

Rutas dirección Europa	2000 TM	%	Rutas dirección EE.UU.	
América del Sur-Caribe Sur Oriental-Europa (Las Antillas Holandesas- Francia).	18	23	América del Sur-México	150
			América del Sur-Jamaica- Bahamas	34
América del Sur-Caribe Oriental-Europa (UK, Francia, Holanda).	15	19	América del Sur-Puerto Rico	27
		13	América del Sur – R.D.-P.R.	19
		13	América del Sur-R.D.	18
Sur América-Antillas Holandesas y Aruba- Europa (Holanda).	10	11	América del Sur-Caribe del Este	18
		6	América del Sur-Haití-R.D.- PR	13
Sur América-Cuba-Europa (España).	10			
Sur América-Trinidad y Tobago-Europa (UK)	9			
Sur América-República Dominicana-Europa (España y Holanda)	5			

Fuentes: Caribbean Drug Control Coordination Mechanism (C.C.M) "Illicit Drug Markets in the Caribbean" 2000. [www.unodc.org/pdf/barbados/caribbean\\_trends\\_2000-2001](http://www.unodc.org/pdf/barbados/caribbean_trends_2000-2001)

**Incautación de Cocaína - El Caribe  
(en kilogramos)**



Fuente: Observatorio Interamericano sobre Drogas - Resumen Ejecutivo sobre Drogas 2004

Como se observa, el Caribe es una de las regiones con mayores niveles de dinamicidad respecto al flujo de ilícitos, resultando incluso difícil hablar en términos de patrones. Estimados de Naciones Unidas señalan que para el 2004 el Caribe había perdido importancia como punto de trasbordo de cocaína hacia Estados Unidos, descendiendo de 50% en años anteriores hasta 10% en el referido año, siendo los principales vectores del contrabando Haití y la República Dominicana (2%), Jamaica (2%) y Puerto Rico(1%)<sup>84</sup>

En un escenario de ayuda económica decreciente, se observan cambios de dinámicas entre el año 2005 y el 2006. Primeramente, como lo indican los datos del Departamento de Estado, se registraron variaciones en la modalidad de ingreso de la droga, con el uso predominante del transporte aéreo con aterrizaje incluido en pistas furtivas, así como en el volumen de las incursiones, incrementándose el número de vuelos provenientes de Venezuela a la isla Española en 167% en apenas un año. Notablemente, un tercio de estos vuelos se dirigieron hacia Haití.

### La crisis social y política en Haití

El hecho de que Haití, con 80% de su población viviendo bajo condiciones de pobreza, esté colocado, al igual que otros países de la región, en la ruta de tránsito de las zonas productoras y consumidoras de droga, no es en sí el agravante más crítico para el combate de ese flagelo. Lo cierto es que la crisis política y social que ha transfigurado esa nación de más de 9 millones de habitantes, tiene mucho que ver con la incapacidad de enfrentar el narcotráfico y sus impactos internos. Con un sistema de justicia prácticamente inexistente, unas fuerzas de seguridad comprometidas en un alto porcentaje con la corrupción y la economía de la ilegalidad<sup>85</sup>, encarando serias limitaciones de recursos humanos y materiales, resulta comprensible la

---

84 World Report, 2006, UNODC, [http://www.unodc.org/unodc/world\\_drug\\_report.html](http://www.unodc.org/unodc/world_drug_report.html)

85 Maingot, Anthony, *ibid.*

pregunta formulada por Mario Andresol, jefe del batallón antidroga haitiano de “Cómo es posible que podamos tener un impacto en la droga que pasa por aquí”. Ciertamente no con tan solo 26 oficiales para cubrir todo el país, con un salario asignado por debajo de 300 dólares al mes, por cierto que 100 dólares más que el salario que perciben los jueces encargados de procesar a los narcotraficantes apresados.<sup>86</sup> En palabras de un informante oficial, miembro de una ONG haitiana, “el problema de la droga es muy probable que permanezca como el desafío mas difícil para el establecimiento de un Haití estable y pacífico”.<sup>87</sup>

De acuerdo con el último reporte del Departamento de Estado de Estados Unidos, durante el pasado gobierno de Jean B. Aristide, el volumen de droga estimado por esa entidad que entró a Estados Unidos proveniente de Haití rondaba el 8%. Estimados anteriores (2000) indican a Haití como “el eslabón débil” de la cadena, a través de la cual fue introducida aproximadamente 15% de la cocaína consumida en EE.UU., representando unas 75 toneladas para entonces, 24% mas que el año anterior.<sup>88</sup>

## Factores propiciadores del narcotráfico en Haití

El propio Departamento de Estado reconoce entre las serias limitaciones que confronta Haití, la desprotección de aproximadamente 1.125 millas de zona costera, la existencia de numerosas pistas aéreas clandestinas y puertos sin ningún control, una debilitadísima infraestructura institucional que incluye una naciente policía con una marcada trayectoria de colaboración con el narcotráfico y un sistema judicial disfuncional y corrupto.<sup>89</sup> Como lo admitiera el propio Director General de la Policía Nacional Haitiana, cerca del 25% de los

---

86 Peter Gresgte, “Haiti ‘Weak link’ in drug chain”, BBC news, mayo 16 2000. <http://news.bbc.co.uk>

87 Entrevista realizada por Kevin Sites, “The Haitian Connection”, *Haiti Archive*, mayo 12, 2006, publicada en <http://hotzone.yahoo.com>

88 Peter Gresgte, *ibid.*

89 Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, “2006 International Narcotics Control Strategy Report”.



oficiales activos de ese organismo están directamente involucrados en actividades ilegales relacionadas al tráfico y distribución de drogas.

Ante esta situación, el actual presidente de Haití, Rene Preval, ha insistido en que la ayuda ofrecida por EE.UU. no ha contribuido significativamente a parar el flujo de droga que llega al país.<sup>90</sup>

Tradicionalmente la droga ingresa al territorio haitiano por vía marítima, principalmente por la costa sur del país y por la vía aérea. La primera modalidad se hace a través de lanchas rápidas que se encuentran cerca de la costa de Cabo Haitiano con pequeñas embarcaciones pesqueras. La droga es transportada, con no poca frecuencia con la anuencia y/o colaboración de miembros activos de la policía, hacia los barrios más empobrecidos como Cité Soleil.<sup>91</sup> Desde allí la mercancía es reempacada para seguir su ruta hacia destinos transfronterizos. Sin embargo, como lo destacara recientemente el actual senador de la Florida, Hill Nelson, los traficantes cada vez más favorecen el uso de aviones respecto al uso de botes para transportar la cocaína, principalmente por las extremas dificultades para intersectar desde el territorio haitiano las avionetas provenientes tanto de la zona sur como del noreste de Venezuela. El escalamiento del flujo de la droga que pasa por Haití es evidente en el incremento de las incautaciones entre un año y otro: 436.000 (1999), 594.000 (2000), 414.000 (2001), 272.760 (2002), 45.000 (2003), 74.900 (2004).<sup>92</sup> El referido informe destaca que en el año 2005 se produjo un incremento de aterrizajes de aviones en la zona fronteriza de Malpasse. Otro sistema de ingreso de droga, principalmente cocaína y en muy menor medida heroína, descansa en el uso de buques comerciales que por lo general escapan a un chequeo minucioso tanto a la entrada como a la salida de la isla. La droga es también transportada en vuelos comerciales por el sistema de mulas y por vía terrestre desde Haití hacia República Dominicana, para continuar hacia las demás islas del Caribe, principalmente Puerto Rico y Bahamas, con destino a la Florida. Durante la presente administración de Preval se han establecido acuerdos bilaterales con el gobierno de Bahamas de colaboración entre fuerzas policiales encargadas de intersectar barcos con droga provenientes de

---

90 Associate Press, Haiti, "Drugs smuggled to Haiti by Plane", 13/1/2007.

91 Kevin Sites, "The Haitian Connection", *Haiti Archive*, mayo 12, 2006.

92 [http://www.unodc.org/unodc/world\\_drug\\_report.html](http://www.unodc.org/unodc/world_drug_report.html)

Haití. También en la República Dominicana, a través de la Dirección Nacional de Control de Drogas se ha realizado capacitaciones contra narcótica de policías haitianos en la República Dominicana.

## Complejización e incremento de la Criminalidad

Localmente, el narcotráfico es un catalizador de la criminalidad y la violencia organizada. Una mirada a países en la región evidencia que en la última década se registró un incremento de la criminalidad que pudo haber estado asociada al tráfico de drogas, debido a la sofisticación de bandas y pandillas armadas que en muchos casos le disputan a los Estados el monopolio de la violencia legal. Como lo destacaran tanto el ministro de interior de Jamaica, Peter Phillips, como el Ministro de Seguridad Nacional de Trinidad y Tobago, Fitzgerald Hinds, aproximadamente 60% de los crímenes que ocurren anualmente en Jamaica y 65% de los ocurridos en el segundo país están relacionados a la droga.<sup>93</sup>

Tasas de homicidios para algunos países y años

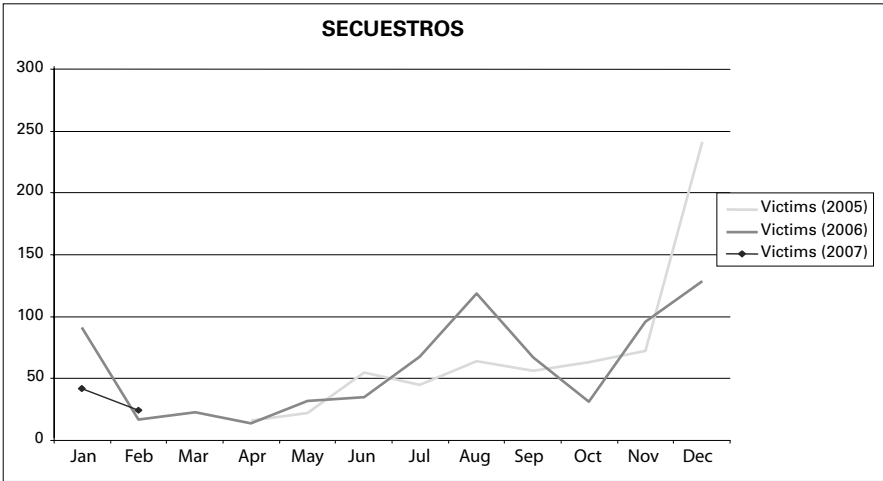
Año	Barbados	Guyana	Jamaica	Trinidad & Tobago	St.Kitts	República Dominicana	Haití
2006						17	
2005		15,7	62	35,7		26,7	11,5
2004							
2000	7,5	—	38,9	9,1	12	13,9	
1995	5,3	19,1	31,2	11,7	31,1		

Fuentes: Anthony Harriott, "Crimes Trends in the Caribbean and Responses" United Nations, 2002; Charles Arthur, [www.alterpresse.org](http://www.alterpresse.org) y Procuraduría General de la República Dominicana

El caso más extremo de esta correlación lo muestra Haití, con un auge de la violencia organizada. De acuerdo a los datos recogidos por la MINUSTAH, tan sólo en el año 2005 se produjeron 443 secuestros con un total de 633 víctimas.

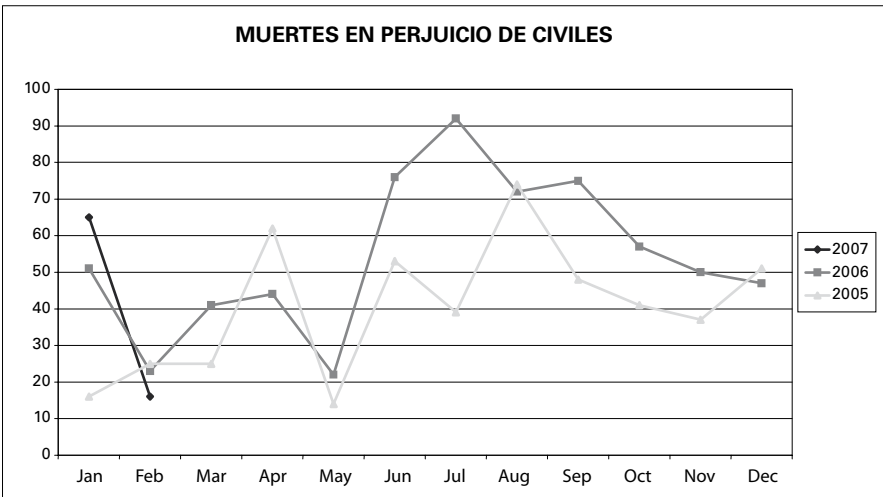
<sup>93</sup> Las declaraciones de Peter Phillips se encuentran en, Sobre Trinidad y Tobago ver [www.alterpresse.org](http://www.alterpresse.org), 5 de abril 2006.

## Criminalidad en Haití



Fuente: MINUSTAH, 2007

## Violencia en Haití



Conceptualizar políticas y estrategias regionales de seguridad, especialmente las orientadas a confrontar el narcotráfico, requiere —como lo destacara en su momento Ivelaw Griffith parafraseando a Anthony Eden— una evaluación constante de la realidad que se pretende cambiar. Esto implica asumir la dinámica interacción entre varios vectores: el contexto, las dimensiones/contenidos y las respuestas de enfrentamiento provenientes desde los niveles nacionales, regionales e internacionales. A partir de lo abordado aquí, resulta conveniente plantear este reto en los términos de lecciones aprendidas.

### Lecciones aprendidas y prácticas mejoradas

Tras varios años de una “guerra contra las drogas” liderada por Estados Unidos, la tendencia que se percibe en el Caribe es la diversificación del consumo de drogas, la disminución en los precios, el aumento en la disponibilidad de las drogas ilícitas y el incremento de los crímenes relacionados con este negocio.<sup>94</sup>

Desde la perspectiva regional, el problema del flujo de ilícitos primeramente no se limita a la cuestión del tránsito, sino más bien de los impactos locales de la droga que se queda en la región. En segundo lugar, se trata de un problema interméstico que requiere entender la forma en que se dan las conexiones locales e internacionales, y por tanto requiere un acercamiento coordinado de agencias, redes, fuerzas de seguridad y organismos no gubernamentales. En tercer lugar, involucra en múltiples formas a actores estatales y no estatales y genera dinámicas violentas en los ámbitos locales que de alguna manera

---

94 Así lo demuestra un estudio reciente de Washington Office for Latin America, WOLA. Tanto los precios de la cocaína como de la heroína han bajado considerablemente en la última década. Mientras que en 1993 un gramo de cocaína costaba aproximadamente \$200, en el 2003 el valor era de \$100. En el caso de la heroína, en 1993 un gramo costaba \$600 mientras que en 2003 costaba \$400. WOLA, “*Are We There Yet?*”, *Drug War Monitor*, December, 2004. Ver también el informe de Naciones Unidas, [http://www.unodc.org/unodc/world\\_drug\\_report.html](http://www.unodc.org/unodc/world_drug_report.html)

redefinen el ámbito de lo político, lo social y lo económico, por lo que requiere soluciones integrales en cada uno de estos ámbitos.

Estos desarrollos se generan en contextos de precariedades institucionales, de escasez de recursos y alta vulnerabilidad de las economías, de pérdida de credibilidad ciudadana en la efectividad y probidad de las instancias burocráticas responsables de garantizar seguridad y proveer servicios, y en un estado intermitente de ausencia de ley y tendencias antidemocráticas.

En términos de las respuestas, las preferencias de la cooperación seguirán descansando mucho en las relaciones bilaterales, pero se impone operacionalizar la cooperación regional e internacional, desarrollando el involucramiento en zonas de seguridad multilaterales que involucran a actores extrarregionales (incluyendo no tradicionales, Cono Sur, China) (Griffith, 2005).

### **A problemas intermésticos, soluciones intermésticas**

La coordinación intra-regional esta probando tener impacto cuando existe confianza entre los agentes involucrados. De acuerdo con el asistente del comisionado de la Policía jamaicana, Glenmuir Hinds, refiriéndose a la operación *kingfish*, la cooperación con los asociados internacionales ha contribuido al desmantelamiento de redes criminales organizadas: *“todos los países estaban trabajando de hecho por su cuenta en el problema del narcotráfico y una vez ellos decidieron que el problema tenía una dimensión transnacional tomaron la decisión de que se requería una respuesta similar. La lección que aprendimos de ello es que si asumimos el mismo acercamiento para bregar con crímenes mayores, podemos anticipar resultados similares”*.<sup>95</sup> Lo relevante de esta experiencia, como lo reconoce el propio ministro de seguridad nacional, Dr. Meter Phillips,<sup>96</sup> es que esta cooperación multiagencial y transnacional no se ha producido en el vacío, por el contrario, ella ha estado acompañada de procesos internos de involucramiento de

---

95 “Outsmarting the criminal bosses, crippling organised gang networks; Kingfish anniversary interview with ACP”, Glenmore Hinds, 11/13/2005.

96 Jamaica Information Service, “Operation Kingfish netting big” 12/14/2004. <http://www.jis.gov.jm>

grupos comunitarios, educación al público, provisión de mecanismos de denuncia y protección al denunciante, reforma institucional de la justicia para enfrentar la impunidad y garantizar el procesamiento de los criminales apresados, así como el involucramiento de un personal policial especializado y probado, así como un mensaje claro contra la impunidad.

### **Relevar la cooperación inter-regional**

El panorama geopolítico de la región ha cambiado en la última década en algunos casos favorablemente. Ello ha abierto una ventana de oportunidades para alianzas estratégicas y un interés emergente de actores extrarregionales para la cooperación en seguridad. El caso más palpable es el de la MINUSTAH, que recrea una especie de mini-contadora. Sin embargo, la lección aprendida aquí es la necesidad de enfocar la cooperación desde la perspectiva del desarrollo, trascendiendo el énfasis militarizante. Asimismo, es factible extrapolar experiencias exitosas en otros campos de la cooperación (económica por ejemplo) donde el Caribe tiene una experiencia avanzada, hacia el ámbito de la seguridad.

### **Propulsar respuestas articuladas**

En muchos de los países se han elevado los niveles de interés y esfuerzos para generar respuestas integrales, hay que aprovechar ese capital social existente en la región. Algunos países se encuentran mejor posicionados en el desarrollo e implementación de políticas preventivas, estrategias de control, prácticas mejoradas y programas de rehabilitación.<sup>97</sup>

---

97 Cuba, por ejemplo, cuenta con una serie de programas de rehabilitación y una estrategia de prevención de largo alcance, la cual forma parte del currículo educacional formal. Existe también un enfoque en grupos de riesgo y en el involucramiento de la ciudadanía en programas educativos y preventivos que cuentan con una estructura de especialistas en el área de salud mental, salud ocupacional y social.

## En el plano interméstico

Las estrategias orientadas a contrarrestar el influjo del narcotráfico y sus impactos en los niveles nacionales requieren:

- Impulsar las reformas penales con énfasis en la reintegración de los individuos a la sociedad.
- Fortalecer el sistema judicial en cada país y en la región, buscando descongestionar los sistemas y proporcionar mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- Utilizar el escenario de las extradiciones para fortalecer los sistemas de arbitraje y cortes nacionales.
- Establecer un mecanismo regional de retroalimentación de prácticas mejoradas y lecciones aprendidas, así como un mecanismo de rastreo de rutas.
- Implementar a nivel regional los componentes del Observatorio de Drogas
- Acercar a los aliados estratégicos, en Europa, Canadá, A.L y la zona del Pacífico.
- Acogiendo la recomendación emanada del CARICOM regional, *task force on crime*, se requiere establecer desde los niveles nacionales, los parámetros y mecanismos legislativos y administrativos que faciliten la coordinación intra e inter regional.
- Establecimiento de unidades de acción rápida combinada entre las fuerzas de seguridad

## En el plano bilateral

Países como la República Dominicana ya han transitado por una serie de experiencias importantes como el diseño e implementación de códigos procesales penales que facilitan la labor de la justicia. En Jamaica al parecer la mayor eficiencia en la aplicación de la ley (*law enforcement*) ha contribuido a minimizar el ingreso de ciertas drogas. También en el Caribe inglés se han impulsado iniciativas de protección de testigos una condición necesaria para poner en marcha un sistema de justicia que enfrente a los *drug dealers*. Estas iniciativas deben complementar el mecanismo *ad hoc* de las extradiciones.

- Establecer mecanismos de diálogo entre cancillerías, defensa, interior para los asuntos de seguridad.
- Crear un diálogo sobre visiones estratégicas, problemas de seguridad y control civil de las fuerzas.
- Involucrar en el intercambio a parlamentarios.
- Explicitar anticipadamente objetivos de corto y mediano plazo en el campo de la política exterior, de defensa y de seguridad interior.
- Realizar ejercicios combinados entre ambas policías y entre ambos militares.
- Transparentar las políticas bilaterales.
- Fomentar seminarios de debate de los problemas bilaterales.

### **A nivel regional**

En el corto plazo, se plantea la necesidad de:

- Crear una agenda progresiva de temas.
- Realizar un listado de las medidas de cooperación.
- Realizar un listado de las medidas que deberían conversarse o compartirse y que no están en la agenda bilateral.
- Proveer información sobre capacidades militares y policiales.
- Dar a conocer lo acordado a la prensa con amplios operativos de difusión.
- Crear cursos conjuntos, con apoyo de OEA, para entrenamiento de fuerzas fronterizas.



## ANEXOS

### Recientes operativos conjuntos anti-drogas en el Caribe

Tipo de Operación	Objetivo	Países Involucrados	Fecha Implementación
Operación Kingfish. Coordinación multiagencial con énfasis en inteligencia	Iniciativa anti-crimen. Énfasis en desarticulación redes de narcotraficantes con estrategia preventiva. Desarrollar investigación y coordinar acercamientos operacionales.	Jamaica/UK/EE.UU.	Desde octubre 2004
Operación Rip Tide. Bilateral	Bloquear el uso de rutas marítimas a narcotraficantes entre las islas Caimán y Jamaica	Jamaica/US/Islas Caimán (UK)	2002
Acuerdo Shiprider. Bilateral. Interdicción	Permitir a las fuerzas de seguridad antinarcóticas de EE.UU. incursionar en aguas territoriales de los países caribeños en persecución de narcotraficantes.	EE.UU./ Nueve naciones caribeñas	Desde 1997
Operación Conquistador. Cooperación Multinacional	Interoperabilidad	25 naciones del Caribe, América del Sur y Centroamérica	Marzo 2000
Operación Libertador	Interoperabilidad	36 naciones del Caribe, América del Sur, Centroamérica y México	Octubre 2000
Operación Bahamas y Turcos y Caicos (OPBAT). Multiagencial de carácter internacional		EE.UU./Bahamas/ Turcos y Caicos. Recientemente desarrolla acciones conjuntas con Haití	1982
Operación Columbus. Multinacional y regional	Establecer un clima de cooperación anti-narcótica y desarrollar una estrategia de integración de los esfuerzos regionales	15 países caribeños más Colombia, Venezuela y Panamá	Septiembre 1999

Fuente: elaboración propia, Newlink

### Incautación de Cocaína – el Caribe

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Antigua-Barbuda	740	1	22	25	6	51	62
Bahamas	2580	3680	1860	2740	2670	2448	4363
Barbados	88	35	133	59	58	47	97
Belice	2691	40	37	13	3850	10	57
Dominica	102	30	83			4	2
Grenada	1	3	42	55	77	77	40
Guyana	176	3219	344	144	72	32	278
Haití	1259	1074	438	238	446	274	45
Jamaica	414	1144	655	1624	2950	3688	1586
Rep Dominicana	1225	2337	1071	1307	1906	1102	1226
St Kitts	150		1	53		1	36
St Lucia	6	58	133	71		152	433
St Vincent		13	15	51		15	2
Suriname	95	285	185	207	2253	341	1155
Trinidad-Tobago	102	167	274	653	1541	265	476
Total	9629	12086	5293	7240	15829	8507	9857

Fuente: DEA's Counternarcotics Initiatives in the Caribbean Corridor.

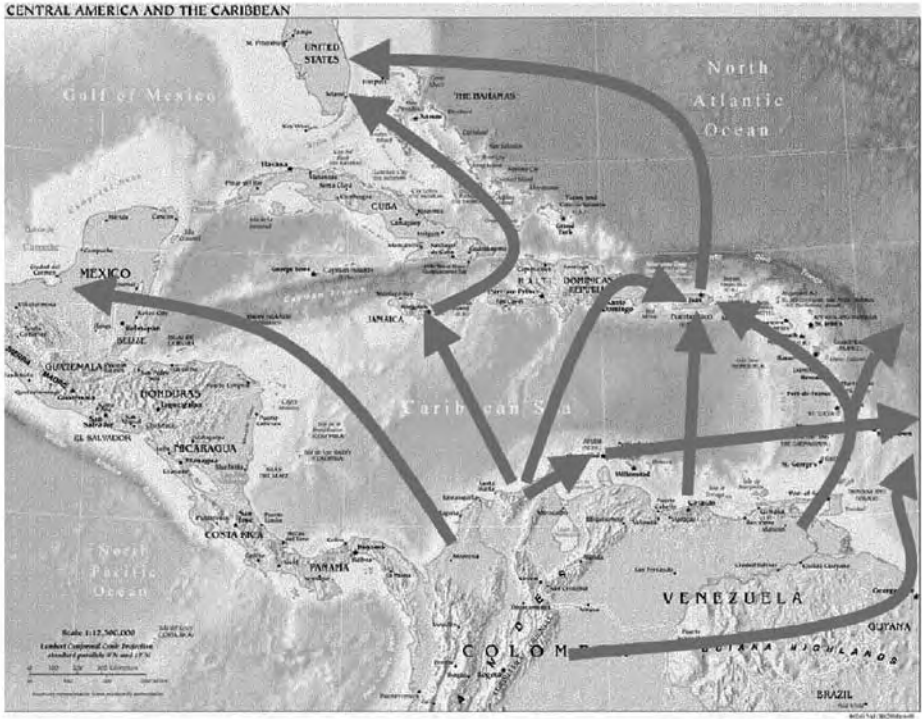
### Ayuda Militar y Policial

	2002		2003		2004		2005	2006	2007
	Funding	Trainees	Funding	Trainees	Funding	Trainees			
International Narcotics Control (INC)	0.00		0.00	30	0.00	23	0.00	0.00	0.00
Foreign Military Financing (FMF)	2.00		0.78		3.14		1.11	0.89	0.78
International Military Education and Training (IMET)	0.67	104	0.69	93	0.72	61	0.59	0.76	0.77
"Section 1004" (Defense Dept. Counternarcotics)	0.75		0.75	19	0.75		0.75	0.75	0.75

	2002		2003		2004		2005	2006	2007
	Funding	Trainees	Funding	Trainees	Funding	Trainees			
"Section 1033" (Defense Dept. Counter narcotics)	0.00		0.00		0.00		0.00	0.00	0.00
Emergency Drawdowns	0.00		0.00		0.00		0.00	0.00	0.00
Antiterrorism Assistance (NADR/ATA)	0.00		0.00		0.00		0.00	0.00	0.00
Export Control / Border Security (NADR/EXBS)	0.00		0.00		0.00		0.00	0.00	0.00
Demining (NADR/HD)	0.00		0.00		0.00		0.00	0.00	0.00
Small Arms / Light Weapons (NADR/SALW)	0.00		0.00		0.00		0.00	0.00	0.00
Peacekeeping Operations (PKO)	0.00		0.00		0.00		0.00	0.00	0.00
Counter-Terrorism Fellowship Program (CTFP)	0.00		0.00		0.00		0.00	0.00	0.00
Regional Defense Centers (CHDS)	0.04	6	0.03	5	0.03	5	0.03	0.03	0.03
Discretionary Funds from ONDCP	0.00		0.00		0.00		0.00	0.00	0.00
Excess Defense Articles (EDA)	0.00		0.00		0.00		0.00	0.00	0.00
Aviation Leadership Program (ALP)	0.00		0.02		0.00		0.00	0.00	0.00
Enhanced International Peacekeeping Capabilities (EIPC)	0.00		0.00		0.00		0.00	0.00	0.00
Sales, JCETS, exchanges and unspecified	0.80	8		2	0.15	108	0.15	0.15	0.15
<b>TOTAL</b>	<b>4.26</b>	<b>118</b>	<b>2.27</b>	<b>149</b>	<b>4.79</b>	<b>197</b>	<b>2.64</b>	<b>2.59</b>	<b>2.48</b>

Fuente: DEA's Counter narcotics Initiatives in the Caribbean Corridor.

## Mayores Rutas de Tráfico de Cocaína en el Caribe



**Porcentaje anual de abuso de cocaína y  
éxtasis en población de 15 años**

**El Caribe**

Aruba	1997	1,3
St. Lucía	2002	1,0
Barbados	2002	1,0
Jamaica	2001	0,9
Grenada	2003	0,9
Dominican Rep. (12-70)	2000	0,9
Bahamas	2001	0,8
Turks and Caicos	2002	0,7
St. Vincent Grenadines	2002	0,7
Cayman Is.	2000	0,6
Haiti	2000	0,3
Antigua Barbuda	2000	0,1

**El Caribe**

Turks and Caicos	2003	0,7
Barbados	2002	0,3
Dominican Rep.	2000	0,2
Bahamas	2003	0,1

**Marihuana**

Haiti	2000	16,10
Jamaica	2001	10,70
Barbados	2002	7,30
Grenada	2003	6,70
Bahamas	2003	4,70
Dominican Rep.	2000	1,90

Fuente: [http://www.unodc.org/unodc/world\\_drug\\_report.html](http://www.unodc.org/unodc/world_drug_report.html)

## Tratados y leyes por país

	1961 UN Single Con- vention	1971 UN Con- vention on Psycho- tropic Sub- stances	1988 UN Drug Con- vention	Inter- American Conven- tion against Corrup- tion	MLAT with US	Extra- dition Treaty with US	Maritime Agree- ment with US	Over- flight Agree- ment with US	Member of CEATF	Member of Egmont Group	Money Launder- ing Laws	Asset Seizure Laws	Chemical Diver- sion Laws
Anguilla	N	N	3	7	3	3	3	3	Y	N	Y	Y	Y
Antigua And Barbuda	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y
Aruba	1	1	1	7	1	1	N	Y	Y	Y	Y	Y	N
The Bahamas	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y
Barbados	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	N	Y	N	Y	Y	Y
Bermuda	N	N	3	7	N	3	3	3	Y	Y	Y	Y	Y
British Virgin Islands	N	N	3	7	3	3	3	3	Y	Y	Y	Y	Y
The Cayman Islands	N	N	3	7	3	3	3	3	Y	N	Y	Y	Y
Cuba	Y	Y	Y	7	N	6	N	N	Y	N	Y	N	N
Dominica	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	N	Y	N	Y	Y	Y
The Dominican Republic	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
French Guiana	2	2	2	7	N	2	N	N	Y	N	2	2	2
Grenada	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y
Guadeloupe	2	2	2	7	N	2	N	N	Y	N	2	2	2
Guyana	N	Y	Y	Y	N	Y	N	N	N	N	Y	Y	Y
Haiti	Y	N	Y	Y	N	5	Y	Y	N	N	Y	N	N

	1961 UN Single Convention	1971 UN Con- vention on Psycho- Sub- stances	1988 UN Drug Con- vention	Inter- American Conven- tion against Corrup- tion	MLAT with US	Extra- dition Treaty with US	Maritime Agree- ment with US	Over- flight Agree- ment with US	Member of CFATF	Member of Egmont Group	Money Laud- ering Laws	Asset Seizure Laws	Chemical Diver- sion Laws
Jamaica	Y	Y	Y	4	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y
Martinique	2	2	2	7	N	2	N	N	Y	N	2	2	2
Montserrat	N	N	3	7	3	3	3	3	Y	N	Y	Y	Y
The Netherlands Antilles	1	1	1	7	1	1	N	Y	Y	Y	Y	Y	N
St. Kitts And Nevis	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y
St. Lucia	Y	N	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	N
St. Vincent And The Grenadines	N	N	Y	N	Y	Y	Y	N	Y	N	Y	Y	Y
Suriname	Y	Y	Y	4	N	Y	Y	N	Y	N	Y	Y	N
Trinidad And Tobago	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	Y	Y	Y
Turks And Caicos	N	N	3	7	3	3	3	3	Y	N	Y	Y	Y

Y Party to the agreement/treaty or has applicable laws

N Not party to the agreement/treaty or does not have applicable laws

1 Party to the agreement/treaty as part of the Kingdom of the Netherlands

2 Party to the agreement/treaty or has applicable laws as a department of France

3 Party to the agreement/treaty through the United Kingdom

4 Signed but not ratified

5 Extradition of host government nationals not permitted

6 Treaty not recognized by host government

7 Not a member of Inter-American Drug Abuse Control Commission (CICAD)

## Incautaciones de cocaína 1999-2004

### Región Caribe

País	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Anguilla	0.020 kg <sup>FO</sup>	No reporte	926.000 kg <sup>FO</sup>	No reporte	No reporte	0.008 kg
Antigua y Barbuda	26.000 kg <sup>FO</sup>	24.00 kg <sup>FO</sup>	767.000 kg <sup>FO</sup>	No reporte	62.000 kg <sup>NCSR</sup>	25.000 kg <sup>NCSR</sup>
Aruba	465.000 kg <sup>FO</sup>	346.000 kg <sup>FO</sup>	266.00 kg <sup>FO</sup>	490.681 kg <sup>CPQ</sup>	1.000 kg <sup>IDS</sup>	226.000 kg <sup>NCSR</sup>
Bahamas	1857.000 kg <sup>FO</sup>	2759.510kg	1469.000kg 3238 u	2477.273kg	4361.124kg	740.260kg
Barbados	132.760 kg <sup>HCNLC</sup>	81.000 kg <sup>FO</sup>	83.000 kg <sup>FO</sup>	No reporte	97.000 kg <sup>NCSR</sup>	37.000 kg <sup>NCSR</sup>
Bermuda	8.076 kg	11.574 kg	667.000kg	8.860 kg	0.700 kg	No reporte
Islas Virgines – Británicas	432.000kg <sup>FO</sup>	534.000kg <sup>FO</sup>	2159.000kg 34 u	No reporte	No reporte	0.272 kg
Isla Cayman	926.129 kg	1813.000kg <sup>FO</sup>	1006.817kg 40874 u	404.825kg 28199 u	6.007kg	No reporte
Cuba	2444.000kg <sup>FO</sup>	3145.000kg <sup>FO</sup>	1278.000kg <sup>FO</sup>	406.001kg <sup>CPQ</sup>	506.500kg <sup>HCNLC</sup>	309.050kg <sup>NCSR</sup>
Dominicana	82.769 kg <sup>CPQ</sup>	10.000kg <sup>FO</sup>	6.000kg <sup>FO</sup>	4.256kg <sup>CPQ</sup>	6.007kg <sup>IDS</sup>	No reporte
República Dominicana	1075.953 kg	1310.000kg <sup>CICAD</sup>	1913.944kg	2295.200kg <sup>HONLC</sup>	735.703kg	2242.670kg
Guyana Francesa	446.000 kg <sup>FO</sup>	25.000kg <sup>FO</sup>	No reporte	No reporte	74.000kg <sup>IDS</sup>	No reporte
Granada	43.000 kg <sup>FO</sup>	103.000kg <sup>FO</sup>	53.389kg	77.320kg <sup>CPQ</sup>	8.500kg <sup>IDS</sup>	24.000kg
Guadalupe	593.000 kg <sup>FO</sup>	292.000kg <sup>FO</sup>	593.000kg <sup>FO</sup>	No reporte	608.500kg <sup>IDS</sup>	No reporte
Haiti	436.000 kg	594.000kg <sup>FO</sup>	414.000kg	272.760kg	45.000kg <sup>CICAD</sup>	74.900kg
Jamaica	2455.000kg <sup>CPQ</sup> 3543 u.	1656.000kg <sup>FO</sup>	2950.910kg	3725.000kg <sup>CPQ</sup> 2750 u	1586.00kg <sup>NCSR</sup>	1739.450kg
Martinique	36.000 kg <sup>FO</sup>	15.000kg <sup>FO</sup>	No reporte	No reporte	1138.000kg <sup>IDS</sup>	No reporte
Montserrat	No reporte	No reporte	No reporte	No reporte	No reporte	No reporte
Nederlands Antilles	18.000 kg <sup>FO</sup>	965.353kg <sup>CPQ</sup>	1043.000kg <sup>FO</sup>	2455.168kg <sup>CPQ</sup>	7728.000kg <sup>IDS</sup>	9025.000kg

Fuente: Annual Report Questionnaire if not otherwise indicated.



## Incautaciones de cocaína 1999-2004

### El Caribe

Región/País o Territorio	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Puerto Rico	9977.000 KG <sup>FO</sup>	5516.000KG <sup>FO</sup>	2831.000 KG <sup>FO</sup>	208.280 KG <sup>CPO</sup> 76637 U	No reporte	No reporte
St. Kitts & Nevis	10.000 KG <sup>FO</sup>	53.000 KG <sup>INCSR</sup>	20.000KG <sup>FO</sup>	No reporte	36.000KG <sup>INCSR</sup>	6.245KG
St. Lucia	133.000 KG <sup>CICAD</sup>	110.473 KG	63.000 KG <sup>FO</sup>	No reporte	433.000 KG <sup>INCSR</sup>	100.256 KG
St. Vincent & Granadines	15.000 KG <sup>FO</sup>	51.000 KG <sup>INCSR</sup>	207.000 KG <sup>FO</sup>	No reporte	1.500 KG <sup>INCSR</sup>	28.086 KG
Trinidad & Tobago	137.000 KG <sup>CICAD</sup>	203.000 KG <sup>INCSR</sup>	821.880 KG	172.769 KG	172.771 KG	590.000 KG
Turks & Caicos Isl.	3.000 KG	.136 KG <sup>ICPO</sup>	4.000 KG <sup>FO</sup>	1.689 KG	48.209 KG	.047 KG
US Virgin Isl.	432.028 KG <sup>ICPO</sup>	No reporte	No reporte	No reporte	No reporte	No reporte
Sub-total	23183.730 KG 3543 u	19618.050 KG	19542.980 KG 47245 u	13.350 KG 107.586 u	17658.210 KG	15168.620 KG 719 u



# ENTRE LO LEGAL Y LO ILEGAL: LOS PARAÍDOS FISCALES Y LOS FLUJOS INAGOTABLES DE CAPITAL

*Anthony P. Maingot*

## EL MUNDO DE LOS PARAÍDOS FISCALES

Lo que en inglés llaman “*offshore*” (así se usa en este artículo) describe toda una gama de negocios: bancos, compañías de seguros, registros de buques, compañías de negocios internacionales (IBCs). Nada de esto es, por definición, ilegal. Muestra de esto son los anuncios en diferentes revistas anunciando los servicios de “paraísos fiscales” o “refugios secretos” (*secrecy havens*). En sólo un número de la prestigiosa revista británica, *The Economist* (marzo 17, 2007) hay anuncios de seis grandes compañías especializadas en establecer cuentas bancarias o compañías en cualquiera de 50 ó 60 centros *offshore* alrededor del mundo. Como se ve en el Cuadro 1, el Gran Caribe cuenta con veintitrés paraísos fiscales.

El Departamento de Estado de los EE.UU. (DE) usa 26 características de prácticas bancarias para catalogar centros *offshore* en términos de actividades ilícitas, características que según el DE son exactamente las que usan los narcotraficantes para escoger el sitio ideal para lavar su dinero. Como vemos en el Cuadro 1, diez centros caribeños están catalogados por el DE como de “Preocupación Máxima” y otros nueve como de “Preocupación”.

Escoger un paraíso fiscal no es nada difícil, los cargos para la creación de una compañía internacional son mínimos (vea Cuadro 2) y en la mayoría de los casos el negocio se hace electrónicamente y si no inmediatamente, por lo menos dentro de las 24 horas siguientes.

Además de facilidades que interesan especialmente a evidentes criminales buscando como lavar y “estacionar” (“park” en inglés) el dinero sucio, estos centros también atraen a otros que no son legalmente “criminales” pero que buscan sitios donde haya exención de todos los impuestos, confidencialidad absoluta y un secretismo asegurado por cuentas numeradas.

Este secretismo es lo que buscan los negocios lícitos e ilícitos. Para el cliente lícito, es crucial que la evasión de impuestos en el país original no sea considerada un delito en ninguno de los centros *offshore*. Algunas compañías ofrecen “ciudadanía económica” (con nuevo pasaporte y hasta nuevo nombre) en algún Estado soberano. También ofrecen algo denominado “*vintage companies*” para uso inmediato. Esto se refiere a títulos de compañías que se registraron hace mucho tiempo pero que jamás han sido utilizados. Es decir, estas compañías garantizan que el centro *offshore* ofrece no solamente “lavar” o “blanquear” dinero sino también lavar las identidades de personas e instituciones involucradas. Y la gran demanda de estos servicios explica la multiplicación de estos paraísos fiscales alrededor del mundo y el creciente monto de capitales que guardan y manejan. Según el experto Ronen Palan, en estos centros *offshore* se llevan a cabo los siguientes manejos y transacciones de capital:<sup>1</sup>

- 80% de todas las transacciones del capital internacional se conducen en ellos
- “Casi la totalidad” de los US\$2 trillones en transacciones de cambio (*foreign exchange*)
- Contienen el 20% del total de la riqueza privada mundial
- Contienen el 22% de los activos externos de la banca mundial

La dimensión fundamental de la banca *offshore* es que opera fuera del control de algún banco central o la fiscalización estatal dentro de la cual operan bancos nacionales. Quiere decir que pueden evadir la transparencia y lo previsible que caracteriza lo que M. Castells llama

---

1 Ver US Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report*, Vol.2, marzo 2007.

el “espíritu de información” de la globalización.<sup>2</sup> Hacen exactamente lo opuesto de lo que describe Castells; su propósito es precisamente sacarle el mayor beneficio a la globalización sin tener que proveer información que no conviene a sus clientes.

Si analizamos más individual y detalladamente algunos de los más importantes centros en el Gran Caribe, entendemos mejor las dimensiones del negocio que manejan estos pequeños territorios. De estos, las Islas Cayman (dependiente de Gran Bretaña), es el paraíso fiscal más establecido en el Caribe y el segundo centro *offshore* después de Suiza. Según el último conteo del DE, los Cayman tenían (cito en inglés para más precisión de términos): “450 banks and trust companies, 8.143 funds, 740 captive insurance companies, and 62.572 exempt. companies”. Tal vez segundo en tamaño, y más antiguo y sospechoso que Cayman, es Panamá. Este es el país que el novelista John le Carré insultó cuando dijo que “Panamá no es un país, es un negocio”.<sup>3</sup> Más que insultar, el novelista ignoraba las razones históricas, geopolíticas y geográficas de la evolución de ese centro *offshore*. Vecino de Colombia, que no exige visa para la entrada de colombianos, con una economía que en el 80% es de servicios (bancos, compañías financieras, zonas francas, navegación), es usado tradicionalmente por los servicios de inteligencia de los EE.UU. para sus actividades globales.

*Cuadro 1*  
**Paraísos Fiscales en el Caribe<sup>(1)</sup>**  
**Sospechosos de ser Centros de Lavado de Dinero<sup>(2)</sup>**

Anguilla	Grenada (P)
Antigua (PM)	Haiti (PM)
Araba (P)	Montserrat (0)
Bahamas (PM)	Netherlands Antillas (P)
Barbados (P)	Panamá (PM)
Belice (PM)	Puerto Rico

2 Ronen Palan, *The Offshore World: Sovereign Markets, Virtual Places, and Nomad Millionaires*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2003, p. 7.

3 John LeCarre lo dice en su *roman à clef*, *The Tailor of Panama* y lo repite en su artículo “Quel Panama?”, *The New York Times Magazine*, 13 octubre, 1996, p.52.

Bermuda (0)	Republica Dominicana (PM)
British Virgin Islands (P)	St. Lucia (P)
Cayman Islands (PM)	St. Vincent/Grenadines (P)
Costa Rica (PM)	Turks and Caicos (P)
Dominica (P)	Venezuela (PM)

Fuentes:

(1) A.P. Maingot, "The Offshore Caribbean," en Anthony Payne y Paul Sutton (ed.), *Modern Caribbean Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993, 259-276; Walter Diamond y Dorothy Diamond, *Tax Havens of the World*. New York: Matthew Bender Books, 1998.

(2) El Departamento de Estado de los EE.UU. presenta tres categorías de sospechas de lavado de dinero:

PM=Preocupación Máxima (Primary Concern)

P=Preocupación (Concern)

0=Bajo Observación (Observation)

US Dept of State, *International Control Strategy Report*, 2007, Vol. 2.

## Cuadro 2 Costos de Registro

País	Tipo de Compañía	Costo de la Licencia	Costo de Incorporación
Anguilla	IBC	US\$ 230	US\$ 750
Bahamas	IBC	350	750
Belize	IBC	100	500
Bermuda	Exempt	1.780	4.250
Cayman Is.	IBC	575	1.500
St. Vincent	IBC	100	795

Legenda: IBC = International Business Company.

Por más insultante que haya sido el novelista, el hecho es que Panamá es sin duda uno de los paraísos fiscales más usados por los corruptos.<sup>4</sup> No es desde luego el único. Un caso extraordinario es el de Ecuador, donde en 2005 la corrupción llegó a niveles nunca antes vistos en ese país. La venta de pasaportes por altos funcionarios del gobierno de entonces resultó en lo que un oficial llamó "millonarios

4 Véase Anthony P. Maingot, "Offshore Banking in the Caribbean: The Panamanian Case", en Elizabeth Joyce y Carlos Malamud (eds.), *Latin America and the Multinational Drug Trade*. London: Macmillan, 1998, pp. 149-172.

giros bancarios entre Gibraltar y Quito”.<sup>5</sup> Protegido por la bandera británica, Gibraltar representa un verdadero dolor de cabeza para los fiscales españoles igual que Mónaco para los franceses o Liechtenstein y Viena para los alemanes.

La verdad es de que siempre habrán más y “mejores” (es decir, más secretos) paraísos. Note el anuncio de un banco en la isla independiente de St. Vincent que promete “más libertad offshore”:

*“¿Estás decepcionado con los recientes cambios en las reglas de confidencialidad en las jurisdicciones offshore más establecidas? [Dale una mirada a lo que te ofrecemos]”<sup>6</sup>*

El “boom” del negocio *offshore* en el Caribe llegó al punto que una islita británica tan pequeña como Anguila, con 7.000 habitantes tenía 45 bancos con 3.500 compañías registradas. Montserrat, con 15.000 habitantes, tenía 350 bancos. El escándalo era tal que el gobierno británico —generalmente bastante flemático y tolerante de la banca *offshore*— tuvo que intervenir y cerrar la mayoría de estos bancos y compañías.<sup>7</sup>

Esta acción británica fue seguida en el año 2000 por la OECD y su Financial Action Task Force que amenazaba con sanciones a aquellos centros que aparecían en una lista de “países y territorios no-cooperativos” por su laxitud bancaria.<sup>8</sup> El Caribe estaba más que bien representado: Bahamas, Cayman Islands, Dominica, Panamá, St. Kitts-Nevis, St. Vincent y las Granadinas. La OECD continuó la publicación de esta “lista negra” hasta 2004 cuando el Fondo Monetario Internacional se quejó de que hacía difícil su diplomacia de ayuda al desarrollo en estos pequeños territorios. Con o sin estar en una lista, el Caribe sigue siendo popular en parte por razones puramente geográficas: sus centros *offshore* están en la misma región que sirve de puente para un

---

5 *El Nuevo Herald*, julio 13, 2005, p. 12.

6 Citado en “Money Laundering Alert” Website, mayo 28, 2002.

7 Véase *Report of Mr. Rodney Gallagher of Coopers and Lybrand on the Survey of Offshore Finance Sectors in the Caribbean Dependent Territories* (London: HMSO, 1990).

8 Véase OECD, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, Paris: OECD, 1998.

50% de la droga que va entre el mayor productor (Colombia) y el mayor consumidor (EE.UU.). Pero también hay una dimensión humana que explica esta concentración de bancos *offshore* en el Caribe, como explica R. Thomas Naylor: “La meta mayor del criminal es gozar de sus ganancias en algún paraíso tropical, especialmente si queda dentro de la zona donde opera su negocio criminal”.<sup>9</sup>

A pesar del secretismo que cobija todo el negocio, sabemos a *grosso modo* como funciona el blanqueo de dinero. Ingo Walters explica un típico proceso de lavado:<sup>10</sup>

Paso N°1: El dinero sucio se manda electrónicamente o se lleva físicamente a un banco *offshore* (banco “A”) que ofrece sus servicios sin averiguaciones de ningún tipo.

Paso N°2: Los abogados en ese país hacen todo lo legalmente necesario para crear una corporación o compañía ficticia.

Paso N°3: Esta compañía ficticia deposita los dineros en otro banco *offshore* local más establecido y que tiene relaciones comerciales con bancos internacionales (banco “B”).

Paso N°4: Este banco local transfiere los dineros a un banco internacional (banco “C”) en algún país donde se busca hacer negocios. El dinero queda blanqueado por este paso.

Paso N°5: La compañía ficticia usa los depósitos en ese banco “C” como garantía de pago para préstamos para inversiones en negocios legítimos.

La facilidad, velocidad y relativa impunidad con el cual se hacen estas transacciones lleva a Ronen Palan a llamar el mundo *offshore*, “casino capitalism”, un nuevo mundo “post globalizado”<sup>11</sup> donde la idea de la “libertad” capitalista se combina con la falta de controles a cualquier nivel para garantizar el continuo flujo de dinero a los paraísos fiscales. Nick Kochan hace un buen resumen del problema cuando dice que la falta de regulaciones bancarias y financieras, el

---

9 R. Thomas Naylor, “Drug Money, Hot Money and Debt”, *The European Journal of International Affairs*, No. 2 (invierno, 1989), p. 62.

10 Ingo Walters, *Secret Money: The World of International Financial Secrecy*, Lexington, MA: Lexington Books, 1985, p. 24.

11 Palan, *The Offshore World*, p. 14.



oportunismo y corrupción política, y la idea de la economía “abierta” y con pocas regulaciones, “han creado un mundo peligroso donde el lavado de dinero y el mercado negro han prosperado”.<sup>12</sup> Para entender lo extenso de este nuevo mundo de flujos de capitales, hay que entender que son fundamentalmente tres, dos patentemente ilegales y uno, talvez la mayor, que existe en esa zona gris entre legalidad e ilegalidad. Entendamos el mundo del cual hablamos extendiendo lo que ya describimos arriba: entre 50 y 60 paraísos fiscales donde residen más de 4,000 bancos y 100,000 Compañías de Negocios Internacionales (IBCs-International Business Corporations) tienen estacionados más de \$5 trillones de dólares.<sup>13</sup>

## LAS FUENTES DE LOS FLUJOS

Hay tres fuentes fundamentales de lo que se calcula en \$2 trillones que cada año andan buscando algún paraíso fiscal en que “estacionarse”. El más discutido es el flujo que resulta de la corrupción política. Definitivamente no es la fuente más grande de flujos globales, pero como ese tipo de corrupción pública tiende a verse como una traición del patrimonio material y moral de la nación, suele causar el más grande escándalo. Nombres como Trujillo, Batista, Somoza, Duvalier, Pérez Jiménez, Abacha y Marcos se identifican con la tiranía pero también con el saqueo del erario de sus respectivos países. Pero no son solamente los dictadores los que roban. Recientemente en Costa Rica enjuiciaron y encarcelaron a dos ex-presidentes, uno de los cuales acababa de ser nombrado Secretario General de la Organización de Estados Americanos. Nadie que haya seguido de cerca lo que durante la década de 1990 parecía ser una verdadera epidemia de corrupción política en Centro América, se sorprenderá al constatar que Panamá y las Islas Cayman generalmente fueron destino de muchos de los dineros de la corrupción política.

La dificultad de trazar los pasos de los dineros que están *offshore* queda reflejada en un caso que ya llegó a las cortes: el del General

---

12 Nick Kochan, *The Washing Machina*, Mason, OH.: Thomson, 2005, p. 285.

13 Cifra citada por el *New York Times*, 3 de agosto, 1999, p. 5.

Augusto Pinochet de Chile y su familia. Aunque los montos conocidos palidecen comparados con los \$15 mil millones de los Suharto de Indonesia o los \$600 millones de los Bhutto de Pakistán, el lavado es el mismo. Por veinticinco años habían depositado —es decir “blanqueado” o “lavado”— enormes cantidades de capital vía una compleja red de bancos y compañías localizadas en las Bahamas, Argentina, Islas Cayman, Gibraltar, Suiza, Inglaterra y los Estados Unidos. Fue en los EE.UU. donde un comité investigador del Senado de ese país encontró nada menos que 125 cuentas de los Pinochet (generalmente bajo nombres falsos) en 15 bancos, 9 de las cuales estaban en Miami.<sup>14</sup> Aunque se supo que en solo dos bancos (Riggs y Citibank) habían \$9 millones, el Senador Carl Levin (Demócrata, Michigan), presidente del Comité Senatorial Sobre Investigaciones Permanentes, no pudo aclarar ni las fuentes de donde provenía tanto dinero, ni los montos depositados por los Pinochet en los EE.UU., mucho menos lo que había en los bancos afuera del territorio Norteamericano. Al escribirse esto, el gobierno chileno tampoco parece haber tenido mayor suerte con su búsqueda.

Lo que sí queda claro es que hay una creciente impaciencia con la corrupción política que se nota en las políticas del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y en países donantes. Cuando Martin Wolf, ex-experto del Banco Mundial y ahora editor de finanzas internacionales del *Financial Times* (Londres), dice que la corrupción en esos países causa una huída de capitales hacia los bancos *offshore* que es anualmente cuatro veces más grande que el total de la ayuda externa que se les da, entendemos por qué alega que aumentar la ayuda externa a estos países “es más como tirarle gasolina a un fuego que agua a una planta”.<sup>15</sup> A pesar de la creciente inquietud con la corrupción política, nadie cree que el flujo de capitales de esta procedencia a los paraísos fiscales se reducirá considerablemente en el corto plazo.

Quizás igual atención internacional se le ha dado a otra fuente del flujo de capitales ilícitos y su uso de paraísos fiscales: los dineros provenientes de actos criminales como el tráfico de drogas, de armas y de seres humanos. Un experto que conoce bien las finanzas del narcotráfico calcula el monto anual de la venta callejera de la cocaína

---

14 Ver *The New York Times*, 16 marzo, 2005, p. 13; *The Herald*, 16 marzo, 2005, p. 12.

15 *Financial Times*, julio 6, 2005, p. 8.

en \$8,7 mil millones y el de la heroína en \$35,3 mil millones.<sup>16</sup> “El crimen organizado internacional y el tráfico de drogas,” dice uno de los que mejor conoce el negocio, “dependen de los servicios bancarios que ofrecen los centros *offshore*”<sup>17</sup> Por mucho tiempo esa atención internacional se ha enfocado en los bancos de Miami y el Caribe y quizás ninguna otra parte del mundo ha sido tan traumatizada por este dinero sucio como lo ha sido el Caribe. Por lo menos así lo indica la literatura sobre el tema.<sup>18</sup>

La tercera y mayor fuente de dinero a los paraísos *offshore* proviene de esa zona gris entre lo legal y lo ilegal. Ni los flujos de la corrupción política o de la criminalidad internacional, por más grandes que sean, se comparan con los fondos del comercio mundial que buscan donde estacionarse. Se calcula que tal vez el 50% de los \$30 trillones que representa el comercio global se queda *offshore*. La importancia de los paraísos fiscales del Caribe en todo esto está clara en esta nota que apareció sin mayores titulares el 16 de marzo, 2005 en la Sección D, página 12 del *New York Times*:

La nueva información sobre el ingreso de dinero extranjero (al mercado de los EE.UU.) trajo buenas y malas noticias... La buena noticia: en enero, extranjeros compraron \$91 mil millones de acciones y bonos norteamericanos... La mala noticia es que el 41% de las compras vinieron de países en el Caribe, con mucho de eso proveniente de fondos especulativos (hedge funds) establecidos allí...”

El temor es lo que los economistas llaman “volatilidad”: el carácter especulativo de estos fondos y su presencia misteriosa *offshore* es tal que no hay controles ni son previsibles a corto plazo. Nada impide que los mismos que invirtieron rápido, puedan sacar sus fondos igual de rápidos. Para los EE.UU. la cosa es seria, pues el *déficit* presupuestario

---

16 Raymond W. Baker, *Capitalism's Achilles Heel*, New York: John Wiley, 2005, p. 91.

17 Jack Blue, “Offshore Money”, en Tom Farer (ed.), *Transnational Crime in the Americas*, New York: Routledge, 1999, p. 62.

18 Véase Anthony P. Maingot, “Laundering Gains of the Drug Trade: Miami and Caribbean Tax Havens”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 30, Summer/Fall, 1988, pp. 167-187.

y la balanza de pagos de los EE.UU. es tan enorme, que existe una necesidad absoluta de este dinero extranjero. Y es evidente que dinero *offshore* no falta, como hemos visto.

No es fácil calcular qué proporción de los \$4 trillones o cuantas de las IBC's en los paraísos fiscales son de qué país. Se especula que la vasta mayoría en el Caribe son capitales norteamericanos. Es interesante que la banca *offshore* de las Islas Cayman fuera originalmente creada para manejar dinero europeo que buscaba más secretismo que el que ofrecía Suiza, pero para fines del Siglo XX, 90% de sus clientes eran norteamericanos. Como esos depósitos y estos IBCs no son ilegales por definición, no le habían quitado el sueño a ningún Secretario del Tesoro de los EE.UU. por mucho tiempo. La estrategia de IBC *offshore* se veía como parte integral de hacer negocios en un mundo capitalista globalizado. Esto comenzó a cambiar por dos eventos dramáticos. Primero vino el escándalo en 1991 del Banco de Crédito y Comercio Internacional (BCCI sus siglas en inglés).<sup>19</sup> Era el banco de todos, lícitos e ilícitos: gobiernos del Tercer Mundo, del Primer mundo, del Banco Ambrosiano del Vaticano, de las mafias (italianas, rusas, chinas, colombianas), de terroristas, de servicios de inteligencia como la CIA, de traficantes de armas, hasta de un ex -Secretario de Defensa de los EE.UU. Con el BCCI el mundo *offshore* había llegado a su máxima utilidad para todos los capitales, legales e ilegales por igual. El repentino colapso del BCCI causó un *shock* tan grande que los gobiernos comenzaron a tomar medidas para regular el flujo de capitales. El segundo, y mas dramático, evento fue el acto terrorista del once de septiembre, 2001. Esa tragedia reveló lo fácil que era para posibles terroristas hacer transferencias de fondos de todas partes del mundo hacia bancos locales. Casi en pánico, como lo explica Nick Mochan, dos semanas después del ataque EE.UU. aprobó la llamada Patriot Act y la Intelligence Reform Bill, las dos repletas de medidas fiscalizadas sobre transferencias internacionales, especialmente aquellas provenientes de centros *offshore*. Claro, el hecho de que se calcula que hay unas 500 millones de transferencias internacionales cada año no causaba gran optimismo sobre éxitos inmediatos.

---

19 Los dos trabajos más serios sobre el escándalo del BCCI son, Rachel Ehrenfeld, *Evil Money*, New York: Harper Collins, 1992 y Jonathan Beaty and S.C.Gwynne, *The Outlaw Bank*, New York: Random House, 1993.

Nada de esto se concretó sin una dura batalla contra los intereses financieros establecidos y un debate con matices filosóficos sobre lo que debe regir o no regir el capitalismo. El debate es entre la filosofía del capitalismo maximalista con énfasis en los derechos individuales, (Actor A) y los que abogan por un estado más “regulador,” es decir, más activo y responsable hacia la sociedad entera (Actor B). Difícil debate, pues enfrenta un “derecho” a otro “derecho”, algo así:

Actor A

*Argumento del capitalista maximalista:* (1) La filosofía del capitalismo implica el “derecho,” más la obligación, de recompensar al máximo la actividad económica. Se entiende que el argumento es sobre libertad “máxima,” no “absoluta.” (2) Como parte de esa libertad, el sistema capitalista norteamericano siempre ha facilitado el uso de mecanismos para minimizar los impuestos. Minimizar impuestos no es un acto de corrupción. (3) Investigaciones gubernamentales no solamente contravienen esa libertad, pero operan como desestímulos a la inversión y al espíritu empresarial.

Actor B

*Argumento del Estado moderno:* (1) Parte fundamental de todo Estado soberano es la regulación de la economía y dentro de esto la recolecta de impuestos. (2) Esas funciones son esenciales para, [a] poder costear los gastos de defensa y de servicios, y [b] asegurar la paz social haciendo justicia en la recolecta de impuestos, es decir usando el concepto de la responsabilidad social, con el impuesto progresivo como ejemplo.

Los que defienden la posición del Actor B tienden a citar al juez Oliver Wendell Holmes, quien decía: “Los impuestos son lo que pagamos para tener una sociedad civilizada”.<sup>20</sup> Los que apoyan la posición de “A” citan al juez Learned Hand: “No hay ni una obligación patriótica para que uno aumente sus impuestos... Cualquiera tiene derecho a organizar sus asuntos de tal modo que sus impuestos sean los mínimos posibles...”<sup>21</sup>

---

20 Editorial *Newsweek*, abril 15, 2002, p. 42.

21 Editorial *The Wall Street Journal*, mayo 16, 2005, p. 20.

Para el Actor "A", la estrategia *offshore* para evitar o por los menos minimizar los impuestos no es una maniobra oscura llevada a cabo en las sombras del capitalismo norteamericano, es parte integral del mismo. Esto explica por qué la estrategia estaba, y sigue estando, en manos de las compañías de contabilidad más grandes del país (Arthur Anderson, Deloitte & Touche, KPMG, Price Waterhouse, Coopers, Grant Thornton) y las oficinas de abogados más prestigiosos de Washington y Nueva York. Todo lo cual explica, no simplemente la complejidad del sistema, sino la existencia de un verdadero *weltanschauung* del Actor "A", es decir, del capitalismo maximalista.<sup>22</sup>

El 25 de febrero de 2005 el Senador Carl Levin de Michigan reveló el nombre de 60 compañías del "Fortune 500" que usaban firmas de contabilidad como consejeros sobre evasión de impuestos, que eran las mismas firmas que les hacían sus ajustes, investigaciones y presentaciones de cuentas anuales sobre impuestos a las autoridades federales.

A pesar del "9-11-01" es posible que hubiera más simpatía con los argumentos de Actores A si no fuera por el contexto socio-político y la gran publicidad que se le dio a dos enormes escándalos en el mundo corporativo de los EE.UU. Aunque se decía que eran simplemente el "tip of the iceberg," lo cierto es que reflejan una profunda crisis de moralidad en la elite capitalista del país.

Primero, la indignación moral que causó la información sobre las diferentes cargas impositivas sobre diferentes capas de la sociedad. Se reveló que de cada dólar que se paga en impuestos, 55 centavos proviene de ingresos individuales, 35 centavos del impuesto sobre los seguros sociales, 8 centavos de impuestos sobre las corporaciones, y 4 centavos de impuestos sobre herencias y regalos. Pero, encima de esto, la sociedad tomó conciencia del hecho de que las corporaciones y sus ejecutivos tienen complejísimo mecanismos para evadir en su totalidad sus justas cargas impositivas. En momentos cuando el país estaba en una guerra, y el Presidente pedía "sacrificios," el diferencial de la carga impositiva creó una fuerte reacción pública.

Citando investigaciones del Office of Management and Budget y del General Accounting Office, el mismo *Wall Street Journal*, (7/12/2002, p. 2) describe el número de contribuyentes que usaron

---

22 Sobre este tema, ver Baker, *Capitalism's Achilles Heel*.

al máximo de la estrategia *offshore* y el monto de la pérdida para el erario nacional:

### Lo que perdió el Departamento del Tesoro en 2000 por la evasión de impuestos

Tipo de Evasión	Volumen en \$	No. de "Taxpayers"
1. Offshore tax schemes	\$20-40 bil*	505.000
2. Frivolous refunds	3,1	105.000
3. Abusive Domestic Trusts	2,9	65.000
4. Frivolous returns	1,8	62.000

\* El Comité sobre Investigaciones del Senado pone la cifra en más de \$70 billones anuales. (*The Herald*, 7/19/2001, p. 4C).

Este es el contexto dentro del cual hay que analizar la reacción popular a los muchos grandes fraudes en el mundo de negocios de los EE.UU. y el papel de los centros *offshore*.

La reacción pública empezó con lo que ya se apellida la "Crisis ENRON," o, como llamó el *New York Times*, el problema "Enronitis." En el año 2000 la compañía de energía más grande del país se declaró en bancarota. Miles de empleados perdieron no solamente sus puestos sino también sus pensiones; miles de millones de dólares en deudas quedaron sin pagar y se estableció que los ejecutivos de la ENRON tuvieron mucho que ver con la inflación y manipulación de los precios durante una crisis energética que casi lleva a la bancarota a los estados de California, Oregon y Washington. Treinta y tres ejecutivos de la ENRON fueron enjuiciados bajo cargos de fraude, conspiración, lavado de dinero. Los tres más importantes fueron llevados a juicio y condenados por estafa y lavado de dinero en enero del 2006.

Para entender como los ejecutivos de la ENRON pudieron, en palabras del más importante estudio sobre el asunto, "transformar perros en patos",<sup>23</sup> es decir, esconder la verdadera situación financiera de la corporación mientras ellos mismos se enriquecían, hay que entender el papel de las cuentas secretas y entidades ficticias que habían crea-

23 Bethany McLean and Peter Elkind, *The Smartest Guys in the Room*, New York: Penguin, 2004, p. 407. Es importante saber que ambos autores trabajan para la revista *Fortune*, vocera del capital americano.

do en los paraísos fiscales del mundo. Esto les permitió a los jefes de ENRON mantener más de 3.000 cuentas extraoficiales (“off-the-books accounts”). Es significativo que de 800 entidades *offshore*, 692 estaban en las Islas Cayman, un territorio británico y en consecuencia fuera del control o supervisión del Estado norteamericano. Y, como explican los dos autores citados, en ningún momento, ni los ejecutivos en ENRON, ni sus contadores de Arthur Anderson han admitido haber hecho nada más que defender sus derechos capitalistas. Los autores describen minuciosamente la disposición mental de los que tienen grandes riquezas y poder, pero “no sienten ninguna responsabilidad más allá de sus intereses.”

A nadie le debería sorprender que en el más reciente escándalo financiero en los EE.UU., la del American International Group (AIG, la compañía de seguros más grande del mundo), encontramos dos centros *offshore* del Caribe (Bermuda y Barbados) jugando papeles predominantes en la manipulación de los libros. Se calcula que accionistas y pensionados perdieron US\$82 mil millones en esa corruptela.<sup>24</sup> Es evidente que ni en Bermuda ni en Barbados existió la voluntad de revelar estos actos fraudulentos, y si existiera la voluntad, les faltaba la capacidad de regular una compañía como AIG. Esto se hace patente cuando se sabe que uno de los ejecutivos más importantes de AIG fue no solamente figura clave en la formulación de la legislación de Bermuda sobre compañías de seguros *offshore* sino que también líder de las fuerzas de cabildeo de las compañías de seguros ante el Congreso en Washington. Él manejaba la oficina de AIG en Bermuda, oficina que tenía dos funciones: esconder las pérdidas de AIG y crear fondos secretos para los bonos de los altos ejecutivos.<sup>25</sup>

La práctica era esconder la verdadera posición financiera de la compañía, ocultando las pérdidas de los ojos de los inversionistas y del gobierno mientras inflaban artificialmente las acciones de la compañía y se creaban cuentas secretas para recompensar a los altos gerentes (CEOs). El cuadro 3 describe algunos sonados casos de pérdidas que se escondieron y los bonos dados a los CEOs a pesar de esas pérdidas. Se entiende que el “bono” es adicional a la compensación

---

24 *The Wall Street Journal*, junio 20, 2005, p. 22.

25 Véase, “AIG Insider Understood Offshore Délas”, *Financial Times*, abril 6, 2005, p. 1.



contratada, es decir, un puro premio. Por ejemplo, la compensación en sueldo y opciones contratado de Dennis Kozlowski de TYCO en 2002 fue de \$70 millones anuales y su bono fue \$12,5 millones. Ese año TYCO sufrió una pérdida de \$90,1 millones.

*Cuadro 3*  
**Años 2000-2002**

Compañía	Pérdidas “escondidas”	Bono al CEO basado en declaración “falsa”
Time/Warner	\$ 679,0 millones	\$ 10,0 millones
TYCO	90,1 millones	12,5 millones
Bristol-Myers Squibb	1,8 billones	5,1 millones
Computer Associates	2,2 billones	3,2 millones
Xerox	6,4 billones	5,2 millones
Nortel	3,0 billones	3,5 millones
El Paso	1,17 billones	3,5 millones
Quest	2,49 billones	3,8 millones

Fuente: Recopilado por Glass Lewis, *New York Times*, 3/13/05, p. 4; 6/19/05, p. 1.

Esta es solamente una lista parcial. Falta, por ejemplo, el juicio por el enorme escándalo de WorldCom y su CEO, Bernie Ebbers, a quien se le pagaba millones y se le dio también \$400 millones en préstamos mientras la compañía iba a la quiebra total. Accionistas y el gobierno de los EE.UU. perdieron miles de millones, y más de 10.000 empleados de WorldCom perdieron sus empleos y sus pensiones. Como Ebbers, hay docenas más de extravagantes “Captains of Industry” esperando procesos judiciales. La pregunta es siempre la misma, como vemos en el caso de Lord Conrad Black: ¿como pudo en un año sacarle a su compañía (Hollinger) \$122 millones cuando la compañía solamente gano \$117 millones ese año?

## CONCLUSIÓN

Hay indicios de que en los EE.UU. el debate entre “A” y “B”, que había comenzado muy tardíamente, ha empezado a dar un leve giro hacia los argumentos del Actor B, el Estado regulador. Tres tendencias sociales indican que esto es así. Primero, el aumento en las acciones

legales del Estado. Entre principios del 2002 (cuando se formó la oficina especializada en el crimen corporativo) y 2005, se habían levantado cargos contra 900 ejecutivos en más de 400 casos de fraude corporativo. Según el *New York Times* (4-10-05), los bancos protestan porque lo que antes eran simplemente violaciones técnicas ahora se consideran violaciones criminales. Eso explica porque el periódico del mundo de los negocios, el *Wall Street Journal* pudo lamentarse de que “los gerentes del mundo de negocios y las corporaciones hoy corren más riesgos de procesos criminales que nunca”.<sup>26</sup> Segundo, el interés popular reflejado en la racha de libros y novelas “best sellers” que tratan de la corrupción corporativa y de un capitalismo sin límites ni responsabilidad social.<sup>27</sup> Los títulos de dos libros bien reseñados de Gary Weiss reflejan el ambiente: “Born to Steal” y “Wall Street Versus America”. Acompañando esta preocupación más filosófica estaba la indignación moral por el exhibicionismo vulgar de tantos ejecutivos de grandes corporaciones. Las estaciones de televisión presentaban vistas de lujosas fiestas en mansiones multimillonarias, todo hecho posible por lo que el pueblo ya reconoce como el fraude y la manipulación. Tercero, hay encuestas que reflejan un cambio sobre lo que se espera del gobierno. Hace diez años la proporción de norteamericanos que pensaban que “el mejor gobierno es el que gobierna menos” era 36%, ya en 2004 eso había bajado a 20%. La Gallup revela que el 69% hoy en día piensa que es la responsabilidad del gobierno corregir las grandes diferencias en servicios como la salud pública. Las encuestas Pew indican que mas y mas personas creen que “los ricos se hacen más ricos y los pobres más pobres” y entre los que más creen eso es la clase media.<sup>28</sup>

No es nada seguro de que estos intentos de frenar los más flagrantes abusos del gran capital tengan un éxito de largo alcance, por dos razones. Primero, es evidente que los casos que analizamos aquí son representativos de toda una práctica que tiene sus raíces en una tenaz y persistente cultura y práctica de grandes corporaciones norteamerica-

---

26 *The Wall Street Journal*, junio 20, 2005, p. 22.

27 Para una lista y un análisis de este fenómeno literario, vea *The New York Times*, 26 marzo, 2007, pp.1, 5.

28 Estas encuestas las analiza el economista de Princeton, Paul Krugman, *The New York Times*, 26 marzo, 2007, p.A-25.

nas e internacionales. Sus bases filosóficas se pueden llamar, con Palan, “constitucionalismo global”: la idea fija sobre el derecho constitucional del capitalista a maximizar el dinero a su disposición (que no necesariamente tiene que ser de él personalmente) como mejor le parezca, es decir, un concepto de la necesidad de libertad máxima para aprovecharse de oportunidades del mercado capitalista donde sea que éste se presente. El contraataque de los actores “A” es evidente. Cuando una de las voces más representativas del mundo de los negocios norteamericanos —siempre argumentando para más “desregulación”— (Editorial, *The Wall Street Journal*, 5/16/2002), puede aplaudir la estrategia *offshore* al grado de llamarla “patriótica” porque ayuda a las compañías en la competencia global, entendemos que estos recientes escándalos no van a ser los últimos. Igual, notamos el éxito que centros *offshore* como las Islas Cayman han tenido con costosas campañas de publicidad para borrar el daño hecho por tantos escándalos financieros. Por ejemplo, según la Cayman Islands Financial Services Association (CIFSA) establecida en noviembre, 2003, el interés por parte de posibles inversores en los servicios *offshore* se refleja en las más de 230,000 “entradas (“hits”) a su website desde que abrió hace solo año y medio.<sup>29</sup>

Es aquí donde entra la segunda razón que explica las dificultades de regulación: los pequeños países que ofrecen sus servicios *offshore* funcionan como sistemas paralelos a ese mundo y, a menudo, son usados como simples mecanismos para las manipulaciones de las grandes compañías. El resultado ha sido, para citar a Palan de nuevo, “un tipo de soberanía nacional modificada”; este “capitalismo nómada” es destructivo de todo sentido de país y de identidad.<sup>30</sup> Si la soberanía del Estado sobre su territorio no es una expresión de la unidad de su pueblo, sino “una mera comodidad que se empaqueta y se vende al que más ofrece”, entonces no hay unidad espiritual que defender. Según Tatiana Serafin, los “*entrepreneurs sans frontières*” que abundan en pequeños países, libres de cualquier control o regulación, están haciendo más daño a estos estados que el que les hacían las tan vilipendiadas compañías multinacionales.<sup>31</sup>

---

29 Véase el website de CIFSA: [www.caymanfinances.com](http://www.caymanfinances.com)

30 Palan, *The Offshore World*, p. 161.

31 Tatiana Serafin, “Entrepreneurs Sans Frontières”, *The National Interest* (Summer, 2006), p. 145.

Se ha tardado mucho en entender lo que dijo Gunnar Myrdal en 1968: la corrupción no es simplemente una consecuencia relativamente benigna de la modernización (como decían los “funcionalistas”). No eran muchos los que escuchaban. Parece que las cosas tuvieron que llegar a un nivel de deterioro en muchas partes del mundo antes de que el Banco Mundial y otras agencias multilaterales comenzaran a ponerles condiciones (*conditionalities*) a sus préstamos. Esto sucedió después que la relación entre corrupción y subdesarrollo había quedado establecida. Mucho menos establecida es una definición clara de lo que representa un acto corrupto en la ideología capitalista. Es necesario incluir escándalos como los que se describen aquí en lo que ya sabemos que es la dinámica de la corrupción. Hay que entender que la corrupción no es una acción valorada en sí, sino un mecanismo para alcanzar otros valores (riqueza, estatus social, influencia y poder) muy apreciados en todas las clases sociales del mundo entero. Como esos valores jamás tienen límites, los actos de corrupción solo pueden aumentar. En las palabras de Susan Rose-Ackerman, la corrupción jamás tiene un nivel benigno o “manejable”.<sup>32</sup> Al contrario, el minucioso estudio empírico y comparativo de Paolo Mauro<sup>33</sup> establece claramente que el principio de la utilidad marginal descendiente no funciona, pues la corrupción tiende a tener una “elasticidad infinita”. Además, la corrupción inevitablemente funciona en términos de “círculos viciosos,” lo que Gunnar Myrdal llamó en 1968 los efectos “ensanchadores” (“widening”) y de “trinquete” (“ratchet”) del acto corrupto.<sup>34</sup> Cada acto de corrupción que va impune es “un premio” y, como tal, un incentivo y estímulo para buscar nuevos y más grandes premios.

En todo esto hay una ironía que es a la vez una paradoja. Hay dos libros citados en este ensayo (de Raymond Baker y Nick Kochan) que

---

32 Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy*, Academic Press, 1978. Robin Theobald, desarrolló esta definición más a fondo en *Corruption, Development and Underdevelopment*, Duke University Press, 1990.

33 Paolo Mauro, “The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis” en *Corruption and the Global Economy*, (ed). Kimberly Ann Elliot, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997.

34 Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry Into the Poverty of Nations*, Pantheon, 1968.

fueron escritos para condenar la corrupción de los paraísos fiscales y el lavado de dinero que facilitan. El analista financiero del *Financial Times* de Londres los cita como perfectos manuales para el criminal que quisiera usarlos de ese modo.<sup>35</sup> No queda otra cosa que estar de acuerdo con Moisés Naim de que todo indica que esta es una guerra que estamos perdiendo.

---

35 Frank Partnoy, "Must-reads for budding fraudsters", *The Financial Times*, 10 de agosto, 2005, p. 8.

# VIOLENCIA, CORRUPCIÓN JUDICIAL Y DEMOCRACIAS FRÁGILES

---

## REFLEXIONES SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL EN CENTROAMÉRICA<sup>1</sup>

*Pierre Frühling*

En la década de los 90 finalmente soplaron vientos positivos en Centroamérica después de decenas de años de conflictos armados y de opresión militar.

El primer paso se dio con las elecciones en Nicaragua en 1990, que puso fin a la guerra. Dos años más tarde se dio la paz en El Salvador y en 1996 también en Guatemala. Renunciaron los gobiernos militares, se proclamaron las elecciones generales y se dio inicio a un periodo de apertura democrática. También Honduras se sumó al proceso, poniendo fin al dominio de los militares.

Numerosos países acudieron ofreciendo recursos sustanciales para la reconstrucción y en apoyo a un desarrollo económico en beneficio de los pobres. La democracia parecía factible y cercana.

Hoy la región se encuentra, otra vez, en una situación crítica. Ahora es la violencia, el crimen organizado y la descomposición judicial lo que afecta a los ciudadanos y que muestra, a la vez, lo poco que se ha logrado en la creación de sistemas de gobierno democráticos.

Nuevamente la región necesita de nuestro apoyo. Pero debe ser un apoyo dispuesto a ver la realidad tal como es. Un apoyo que parte de que la democracia es de carácter político, que se refiere al ejercicio del poder en la sociedad. Y que las relaciones de poder en cada sociedad son las que determinan el surgimiento y el desarrollo de la democracia.

---

1 Este texto está traducido del original en sueco, publicado por Asdi (la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional) en el mes de mayo del 2008.

## CUANDO LOS DERECHOS HUMANOS ERAN TRATADOS COMO ELEMENTO DE SUBVERSIÓN

Más de treinta años han pasado desde mi primera visita a Centroamérica. En ese tiempo, a inicios de 1976, prácticamente todos los países de Latinoamérica eran gobernados por regímenes militares u otro tipo de gobierno autoritario. La guerra fría determinaba el orden político mundial y hasta en países con larga tradición de estabilidad democrática —como Chile y Uruguay— los militares habían tomado el mando, en ambos casos mediante golpes de Estado sangrientos y con el apoyo directo o indirecto de Estados Unidos.

En casi todo el continente se consideraba como subversivo o como un atentado contra la seguridad del Estado toda acción que tuviera como objetivo la defensa de los derechos humanos, igual que toda reivindicación para mejores condiciones de vida de la población. Dicho en breve, cualquier acción de este tipo era respondida con violencia, con la detención y el encarcelamiento, a menudo acompañado de la tortura y finalizando en muchos casos con la ejecución de la víctima. Las personas que estaban a favor del cambio se enfrentaban con tres opciones: mantenerse callados en espera de mejores tiempos, luchar contra el régimen a través de organizaciones clandestinas u optar por el exilio.

En Centroamérica la situación era similar. Guatemala se encontraba bajo el mando de un brutal régimen militar y desde 1960 el país sufría un conflicto armado interno. En El Salvador el gobierno era aparentemente civil, pero carecía de la legitimidad de las elecciones democráticas, apoyándose por tanto en las fuerzas militares —lo cual pronto daría como resultado una sangrienta guerra civil de larga duración. En Honduras, los militares gobernaban desde hacía tiempo y en Nicaragua la familia Somoza ostentaba todavía el poder, con cuarenta años consecutivos de gobierno.

La única excepción era Costa Rica, donde había una democracia estable y una situación política tranquila. Esta estabilidad se debía en gran medida a que, cuando en Costa Rica se aprobó una constitución democrática, se aprovechó la oportunidad para proclamar la disolución de las fuerzas armadas, incluyendo en la constitución la prohibición de su posterior recreación. Esta resolución —que fue motivada por el conflicto armado anterior a la apertura democrática— no

solamente pasó la aprobación del parlamento, sino que fue además llevada a la práctica.

La visita a Costa Rica en 1976 era impactante e infundía esperanzas, en primer lugar por el evidente contraste con el resto del continente latinoamericano. Pero también porque la democracia parecía tan profundamente viva en el país, hasta para los ojos críticos de un joven visitante de Suecia. Dos vivencias quedaron especialmente grabadas en mi memoria. Costa Rica se encontraba en un período electoral y afuera de los centros educativos, en las plazas y en otros lugares públicos, colgaban las listas emplasticadas de los padrones electorales de tal manera que la población pudiera controlar de manera fácil que no se permitiera el voto a ninguna persona ajena o inexistente. En una de las plazas en las afueras de San José, por la cual yo pasaba diariamente, se veía con frecuencia grupos de personas revisando los padrones, algunos probablemente limitándose a comprobar la existencia de su propio nombre en la lista, otros con el evidente interés de escrutar todos los nombres línea por línea.

Otro recuerdo memorable fue el encuentro con un grupo de abogados locales, quienes —a pesar de fuertes presiones de Estados Unidos— habían asumido la defensa al derecho de asilo político para un grupo de ciudadanos chilenos que se encontraban bajo la amenaza de expulsión. Me impresionó el fuerte compromiso por los derechos humanos, así como la firmeza de su posición en contra de toda influencia externa que intentara inmiscuirse en el proceso institucional. Además noté que los niveles de criminalidad eran bajos. Se podía caminar con tranquilidad por las calles hasta en horas de la noche y la población no mostraba temor alguno por los agentes policiales.

Lo que vi en Costa Rica infundía esperanza, a pesar de la situación sombría que caracterizaba la mayor parte de los demás países latinoamericanos. Tal vez era el futuro lo que yo había visto, pensaba y esperaba.

## EN EL CENTRO DE LA GUERRA FRÍA

En Sudamérica la década de los 80 dio lugar a un fuerte retroceso económico, pero al mismo tiempo hubo una serie de cambios positivos.



En un plazo corto la mayor parte de los países del continente pasaron de haber sido dictaduras militares a llevar a cabo procesos electorales eligiendo gobiernos civiles. Antes de finalizar la década había desaparecido inclusive la larga dictadura en Chile del general Augusto Pinochet.

Sin embargo, para América Central fue una época mayormente sombría. Por cierto que en Nicaragua triunfó una rebelión popular bajo la dirección del Frente Sandinista de Liberación Nacional sobre la dictadura somocista y se inició un proceso revolucionario a partir de julio de 1979. Sin embargo, en Estados Unidos se produjo al poco tiempo el cambio de presidente y en lugar del demócrata Jimmy Carter, cuyo gobierno había comenzado a tomar en serio los derechos humanos, asumió la presidencia en 1981 el republicano Ronald Reagan quien retomó una política exterior de Estados Unidos agresiva y tradicionalmente dura.

No tardó en declarar que el gobierno sandinista de Nicaragua constituía una amenaza contra la seguridad de Estados Unidos y al poco tiempo estaba en marcha la guerra de *la contra* (con activo apoyo y financiamiento de Estados Unidos). El gobierno de Reagan puso fuertes presiones para aislar a Nicaragua en el ámbito del comercio exterior y del acceso al crédito. A partir de mediados de la década de los 80 la situación del país estaba totalmente marcada por la guerra y por los efectos del embargo comercial. Prácticamente la totalidad de los recursos se destinaban a la defensa de la soberanía nacional, y aunque las libertades civiles en Nicaragua eran más amplias que antes, la guerra obviamente ponía obstáculos a la construcción de un estado democrático.

La base para las actividades militares de *la contra* fue establecida en Honduras, lo cual contribuyó a fortalecer la posición de los militares en este país, cerrando así las puertas para un desarrollo democrático. Las fuerzas de *la contra* establecieron cierta presencia también en la parte norte de Costa Rica, pero a pesar de las fuertes presiones los costarricenses lograron defender su soberanía y su territorio.

También El Salvador protagonizó un conflicto abierto durante la década de los 80, que derivó rápidamente en una guerra civil. Con fuerte apoyo de Estados Unidos, la oligarquía nacional intentó, en estrecha colaboración con las fuerzas armadas, sofocar una rebelión

popular y revolucionaria encabezada por el movimiento guerrillero del FMLN. Mientras en Guatemala, durante los 80, el conflicto interno recrudeció y los militares perpetraron masacres sistemáticas principalmente contra los campesinos pobres de origen maya, con tal violencia que merece la calificación de genocidio.

En general los países centroamericanos se caracterizaban durante los años 80 por los conflictos armados y el dominio militar – principalmente debido a la interpretación del gobierno de Estados Unidos de que la región se había convertido en un campo de batalla de la guerra fría entre las dos superpotencias del mundo. Únicamente Costa Rica logró mantenerse al margen del conflicto y defender su independencia y su democracia.

En los últimos años de la década la guerra fría se desvaneció con una rapidez inesperada, con elecciones libres en Polonia y la caída del muro de Berlín. Estos cambios dramáticos en el escenario mundial tuvieron consecuencias inmediatas para Centroamérica y en 1989 se dio una apertura para el proceso de paz que durante años había sido impulsado tenazmente por varios países latinoamericanos (con apoyo europeo). El gobierno revolucionario de Nicaragua anunció la intención de implementar elecciones democráticas a inicios de 1990 bajo supervisión internacional. A pesar de la resistencia de Estados Unidos y de *la contra*, se logró al poco tiempo el cese de las acciones bélicas y se pudo iniciar el proceso electoral.

## TIEMPOS DE PAZ, OPORTUNIDAD PARA LA DEMOCRACIA

En las elecciones en 1990 en Nicaragua triunfó el candidato de la oposición, Violeta Barrios de Chamorro, al frente de una coalición antisandinista. Los sandinistas aceptaron la derrota electoral y entregaron el poder. Inmediatamente se dio un cambio en la política de Estados Unidos hacia Nicaragua, y se asentaron las bases para un proceso de reconciliación y reconstrucción. Esto conllevó una nueva apertura para la formación de instituciones modernas y democráticas en el país.

Dos años más tarde se logró también la firma de los acuerdos de paz en El Salvador y se puso fin a 12 años de conflicto interno con un

saldo de aproximadamente 75.000 muertos. También en este país se dieron elecciones democráticas y se inició un proceso de reconciliación bajo la supervisión de una instancia especial de Naciones Unidas. Por primera vez en la historia del país se emprendía la construcción de un sistema de gobierno democrático.

En 1996 llegaba el turno a Guatemala, donde se logró, después de 36 años de conflicto armado con un estimado de 200.000 muertos, la firma de un acuerdo de paz muy ambicioso cuyo contenido principal tenía el carácter de un amplio plan de desarrollo nacional para las próximas décadas. En este caso también se conformó una comisión especial de Naciones Unidas para facilitar el proceso de reconciliación y dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de paz.

Cuando Centroamérica ya no estaba sometida a la lógica de la guerra fría y cuando los conflictos armados de los países vecinos habían llegado a su fin, se volvió insostenible también en Honduras el dominio de la fuerza militar. En los años 1989/1990 se inició una apertura democrática en el país, un proceso que fue avanzando paulatinamente en forma pacífica —acompañado de un marcado debilitamiento de la posición de poder de los militares.

En fin, los años 90 se presentaron como un periodo positivo para Centroamérica, lo que dio lugar a amplias esperanzas para el futuro. Por fin hubo paz y se daban elecciones libres. Un significativo apoyo internacional fluyó hacia la región, principalmente destinado a los países más afectados —Nicaragua, El Salvador y Guatemala. La democracia parecía no solamente posible sino también cercana.

## MUCHAS MUERTES, POCOS CONDENADOS

Hoy, a solamente ocho años de la nueva década, hace presencia nuevamente una situación de crisis en la mayor parte de los países centroamericanos. La frecuencia de homicidios en Guatemala, El Salvador y Honduras ha tenido un fuerte ascenso y se cuenta entre las más altas del mundo, a la vez que la proporción de casos esclarecidos es tan baja que en la práctica impera la impunidad por

el delito de asesinato.<sup>2</sup> Florece el comercio de armas, es palpable la presencia de asesinos a sueldo y el número de empleados de las agencias privadas de seguridad —las cuales en la práctica ni son reguladas ni supervisadas— hoy por hoy es varias veces mayor que el número de policías nacionales. Son frecuentes otra vez los asaltos en las carreteras en estos países, incluso en vías internacionales como la Panamericana.

La crítica situación de seguridad es un tema recurrente tanto en la discusión a nivel político como entre la ciudadanía. Además del sufrimiento humano, la violencia suma un alto costo económico y desvía la utilización de los limitados presupuestos de la salud pública,<sup>3</sup> cuyos recursos pasan a ser utilizados en una proporción cada vez mayor para la atención de emergencia de personas heridas por armas de fuego. Los altos niveles de violencia afectan el crecimiento económico nacional y reducen el interés de invertir a empresarios y financieros extranjeros serios.<sup>4</sup>

Estos tres países tienen, además, la singularidad de presentar grupos juveniles violentos, llamados *maras*, con una subcultura propia traída de las grandes ciudades de Estados Unidos, que hoy aglutinan entre 70 y 100 mil adeptos. Esas pandillas controlan amplias zonas urbanas pobres y obligan a que los habitantes paguen cuotas para ofrecerles “protección” contra grupos rivales o para poder mantener su vivienda o su pequeño negocio, como también para que los niños no sean expuestos a la violencia o a la violación en su camino a la escuela, etc. Son evidentes los vínculos entre la policía y las *maras* en estos países —lo cual no excluye que se den actos de violencia entre estos dos grupos o ejecuciones sumarias extrajudiciales.

---

2 Según un estudio reciente, la proporción de casos de asesinatos esclarecidos en Guatemala es de 1 al 2%. Los expertos estiman que el nivel es similar o tal vez un poco más alto en Honduras y El Salvador.

3 Los estudios realizados por el PNUD estiman estos costos en 7% del PIB en Guatemala y hasta 11,5% para El Salvador. La cifra para El Salvador se estimó para el 2005 en 1,7 mil millones de dólares, equivalentes al presupuesto conjunto de Salud y Educación.

4 Según un estimado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el PIB de estos países sería 25% más alto si los niveles de criminalidad de la región estuvieran al nivel del promedio mundial global.

## **Maras – un fenómeno juvenil violento con profundo arraigo en la sociedad**

En los últimos 10 años se ha desarrollado y afianzado un nuevo tipo de pandillas juveniles en tres países de la región: El Salvador, Honduras y Guatemala. Este nuevo tipo de pandillas criminales, llamadas *maras*, se ha convertido en un creciente problema para los gobiernos de estos países y constituyen una causa de temor entre la población de las zonas urbanas marginales.

Las *maras* consisten en grupos de jóvenes entre 8 y 35 años cuya meta es el control de territorios o zonas urbanas enteras. Pertenecer a una *mara* se convierte en un estilo de vida y una identidad para la persona, siendo la criminalidad su modo de vida. Existen variadas denominaciones locales para las *maras*, siendo las dos más famosas y tenebrosas la Mara 18 y la Mara Salvatrucha, ambas con orígenes en Los Ángeles, Estados Unidos. Las estimaciones del número de integrantes en Centroamérica son muy variadas, pero el número probable se sitúa entre 70.000 y 100.000.

Las *maras* conforman una subcultura urbana de características especiales, que otorga a sus integrantes no únicamente un sentido de pertenencia sino también protección, autoestima y poder. La identidad es fortalecida mediante ritos específicos, una terminología propia y símbolos propios, como son los frecuentes tatuajes en lugares visibles del cuerpo. La solidaridad con la propia *mara* es fundamental para el individuo y la traición al grupo puede conllevar la muerte como castigo.

Los integrantes de las *maras* no solamente se dedican a la criminalidad sino que participan en el mercado regular de trabajo y comparten muchas actividades con otros grupos de jóvenes. Sin embargo, sus actividades criminales son frecuentes, abarcando, por ejemplo, la extorsión, el asalto armado, los ataques y el secuestro de personas, además del trasiego y expendio de drogas en lugares públicos. Son frecuentes los asesinatos que pueden ser perpetuados como una demostración de fuerza y como un medio de control del grupo. Se han encontrado también vínculos entre personas integrantes de las *maras* y el contrabando de armas y el tráfico humano de Guatemala hacia México, y en cierta medida sus integrantes

parecen ser utilizados como “torpedos” o asesinos profesionales por diferentes grupos del crimen organizado.

Sus luchas principales son contra pandillas rivales por el control de territorio, área que se define por lo general mediante la utilización de “graffiti”. En esta lucha cualquier persona —independientemente de su edad— que tenga un amigo o un familiar que pertenezca a una pandilla opuesta puede ser “marcado” (violado o herido de gravedad) o hasta asesinado con la finalidad de ofender al enemigo o transmitir un mensaje. En los tres países centroamericanos expuestos a las *maras*, éstas tienen el control total de un gran número de municipios y/o extensas zonas urbanas.

Particularmente en El Salvador y Honduras los gobiernos han respondido únicamente con la represión, bajo la premisa de que el problema puede ser superado aplicando medidas de fuerza, como el declarar ilegal la pertenencia a estos grupos, el arresto masivo y el encarcelamiento de miles de *mareros*. Hoy está claro que estas políticas han sido un fracaso. Más bien han sido contraproducentes, contribuyendo a fortalecer las *maras* como organización, ofrecerles la oportunidad de tomar el control de varios centros de reclusión y contribuyendo también a un aumento sucesivo de la violencia.

Hoy en día las *maras* están bien afianzadas en las colonias y barrios bajo su dominio y pueden sustituir con facilidad a los integrantes que desaparecen. Además, un gran número de los *mareros* tienen hijos que continúan viviendo bajo la protección de la familia extendida. Por eso ya no es posible aislar a los líderes o separar a las *maras* de las sociedades locales donde se encuentran insertos. Es evidente la necesidad de dar apoyo a los núcleos familiares originales de las *maras* y apoyar la comunidad local donde se encuentran para poder contrarrestar los problemas —tal como se ha señalado desde hace tiempo—, con la creación de oportunidades reales para que los *mareros* puedan alejarse de la pandilla, por ejemplo, ofreciendo empleo y la creación de diferentes actividades preventivas.<sup>5</sup>

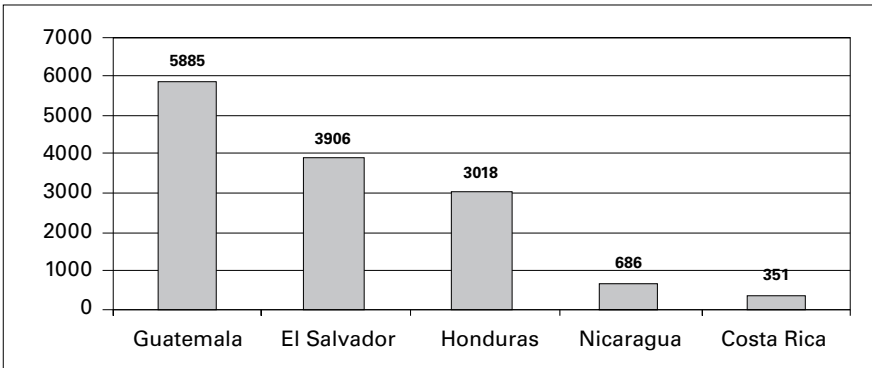
La situación de violencia e inseguridad aquí relatada prevalece en tres de los países centroamericanos —Guatemala, Honduras y El

---

5 Ver, entre otros, el informe del estudio regional financiado por ASDI y el BCIE: *Maras y Pandillas, Comunidad y Policía en Centroamérica. Hallazgos de un estudio integral*, (2007).

Salvador— donde la frecuencia de homicidios ha sido más que duplicada desde el año 2000 hasta la fecha y donde en el 2006 se contabilizaban 13.000 asesinatos. En Costa Rica y Nicaragua los índices de violencia se mantienen en niveles normales, la frecuencia de homicidios ha tenido solamente un leve ascenso desde el año 2000 y la proporción de casos esclarecidos presenta niveles aceptables.

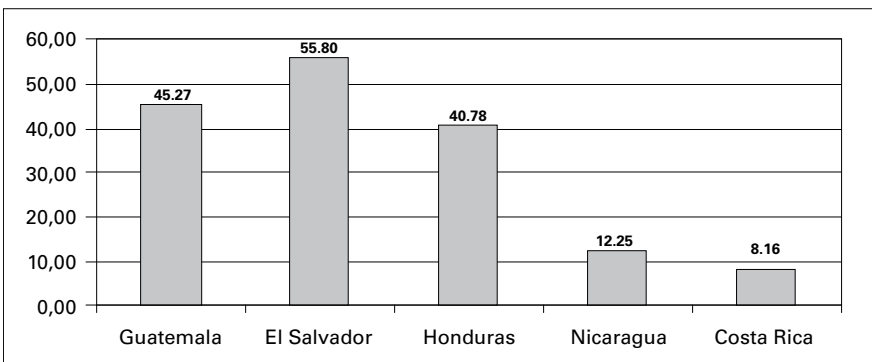
### Homicidios por país en el año 2006



Fuente: Cifras oficiales de la Policía Nacional en cada país. (Las cifras de otras autoridades nacionales varían y son siempre más altas. Las cifras de la policía se basan en la estadística de las morgues del país.)

Las diferencias entre los países son aún más sobresalientes cuando se analiza la frecuencia de homicidios por 100.000 habitantes.

### Frecuencia de homicidios por 100 mil habitantes en el año 2006



Fuente: Elaboración propia con datos de la Policía Nacional y estadísticas poblacionales internacionales (World Population Data Sheet, 2006).

Mientras que en el primer grupo de países (Guatemala, Honduras y El Salvador) la policía por lo general es calificada de corrupta y directamente involucrada en actos criminales, especialmente en Guatemala, las autoridades policiales en Costa Rica y en Nicaragua gozan en gran medida de la confianza de la población. Sin embargo, si ampliamos el análisis para incluir también la fiscalía y el sistema judicial, la confianza de la población es baja en todos estos países en términos relativos, con excepción únicamente de Costa Rica. En la práctica, una gran mayoría de la población de cuatro de los cinco países centroamericanos considera que los niveles de impunidad y corrupción judicial son tan altos que no se puede confiar en el sistema.

## LOS POBRES SIN DERECHOS

La situación no se reduce a un nivel alto de asesinatos y poca confianza de los ciudadanos en los sistemas judiciales nacionales, sino que es mucho más grave que eso. Lo que está en juego hoy en varios de los países centroamericanos es nada menos que la existencia de los frágiles sistemas democráticos que recientemente se han podido conformar. Para profundizar el análisis tomaremos el ejemplo de Guatemala, uno de los países más afectados.

En Guatemala el estado ya no tiene capacidad de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como, por ejemplo, el derecho de trabajar y circular libremente y sin amenaza, el derecho a la protección en caso de necesidad y el acceso a un sistema judicial que funcione. En este país la policía nacional es la organización que responde por el mayor número de atropellos contra los derechos humanos en forma de amenazas y violencia desproporcionada; hasta se han verificado casos de tortura.

Lo anterior no es una afirmación atrevida ni controversial sino que es un hecho reconocido por el gobierno del país, el cual ha emprendido varias “depuraciones” del cuerpo policial a fin de encontrar remedio a esta situación. Sin embargo, no se han obtenido resultados positivos.<sup>6</sup> En las zonas rurales grupos de ciudadanos enardecidos han

---

<sup>6</sup> El despido de policías es difícil debido a la legislación laboral, lleva mucho tiempo y tiene un alto costo por el pago de indemnizaciones. Muchos de los policías



quemado estaciones policiales en ciudades pequeñas y pueblos, llegando a expulsar a los agentes policiales por haber cometido atropellos y abuso de poder.

Los pobres, que representan la mayoría de la población, son especialmente afectados dado que no tienen medios para comprar la protección de las empresas privadas de seguridad,<sup>7</sup> ni tienen recursos para pagar los servicios de un abogado que les permita el acceso al sistema judicial oficial, cuya obligación debería ser dar protección legal a cada uno de los ciudadanos sin costo alguno.

En la capital el problema más grave es la falta de protección a la vida y a la propiedad. Esto se refleja en las zonas urbanas pobres, donde dominan las *maras* y otros grupos violentos. Un ejemplo de esta violencia se refleja en el transporte urbano que es utilizado por 7 de cada 10 habitantes de la capital para desplazarse diariamente a su trabajo.

Cada día suceden decenas de asaltos en los buses urbanos, principalmente en horas diurnas, resultando uno o más muertos por día. Como consecuencia, miles de pasajeros son expuestos a esta violencia cada mes. Cada año son asesinados numerosos choferes y ayudantes de buses cuando éstos son asaltados o cuando se han negado a pagar “la cuota de protección” a las *maras* u otros grupos criminales. Son frecuentes las huelgas de protesta de choferes y propietarios de los medios de transporte, lo cual conlleva la paralización del transporte en amplias zonas urbanas periféricas. Los ciudadanos que no tienen acceso a un vehículo son obligados a caminar largas distancias o a resignarse a perder los ingresos vitales.

En las zonas urbanas pobres dominadas por las *maras*, la violencia está a la orden del día y las cuotas de protección que las pandillas exigen de la población constituyen un costo económico que repercute

---

despedidos por actos criminales o por irregularidades continúan su actividad delictiva a tiempo completo, manteniendo los contactos útiles de su trabajo anterior. Los nuevos policías reclutados tienden al poco tiempo a ser involucrados en la corrupción del cuerpo policial, la cual es sistemática no permitiendo que nadie quede al margen.

7 No se conoce el número de empleados que tienen las empresas de seguridad privadas dado que no existe un control real de estas empresas, pero se estima el número de empleados en no menos de 80.000 personas, lo cual equivale a cuatro veces el número de agentes policiales en el país.

directamente en los bolsillos del ciudadano. No cuentan con el cuerpo policial como un recurso para su protección. Al contrario, denunciar la situación puede implicar peligro de vida además de que en muchos casos se ha demostrado que la policía está involucrada en este sistema de extorsión para su propio beneficio.<sup>8</sup> Cuando a pesar de esta situación las autoridades sí son avisadas, sobre todo en casos de asesinato, acuden quizás tanto la policía como el fiscal, se registran los hechos fotográficamente y se retiran los cuerpos de las víctimas. Después, sin embargo, por lo general no sucede nada. Raras veces un victimario es detenido y casi nunca es sentenciado. Según un estudio reciente y de considerable envergadura, financiado por ASDI, ese patrón prevalece en muchos lugares del país, o sea que muy pocos sospechosos son detenidos y casi nadie es sentenciado por los asesinatos cometidos.<sup>9</sup>

Durante los últimos años, un gran número de representantes de las organizaciones que trabajan en derechos humanos —especialmente en relación al esclarecimiento de los crímenes y atropellos cometidos por los militares durante el conflicto armado— han estado expuestos a amenazas y asaltos. En diversos casos las oficinas de organizaciones de derechos humanos han sido víctimas de robos selectivos en los cuales únicamente ha desaparecido (o se ha destruido) documentación o equipos de computación. Un grupo especialmente expuesto son los antropólogos forenses que trabajan incansablemente en la localización de fosas comunes y realizan excavaciones a fin de identificar víctimas desaparecidas de las masacres cometidas particularmente durante la década de 1980.

En las zonas rurales la situación se caracteriza por la falta de acceso al sistema judicial oficial y sus servicios, así como por la falta de apoyo al sistema de derecho tradicional de los pueblos indígenas.<sup>10</sup> En

---

8 Por lo general las *maras* controlan un territorio y es peligroso atacarlas, incluyendo para la policía. Ese mismo control territorial permite ingresos seguros y jugosos mediante el cobro obligatorio de cuotas (o “impuestos”) a la población del área. Se pueden dar acuerdos entre las *maras* y el cuerpo policial, donde (hasta cierto grado) se permite operar a las *maras* siempre y cuando la policía (a diferentes niveles de su estructura) reciba una proporción de los ingresos provenientes de las cuotas.

9 Ver cuadro específico que indica los principales resultados de este estudio.

10 La población indígena, principalmente de origen maya, representa más del 40% de la población de Guatemala. En las áreas rurales (Guatemala es un país rural) la proporción de los mayas alcanza al 70-80% de los habitantes.

las áreas rurales donde predomina la población indígena es notoria la falta de jueces y otros funcionarios del sistema judicial oficial y el número de funcionarios locales que domina el idioma indígena local es muy limitado. Se carece de intérpretes para los interrogatorios y los procesos judiciales, siendo las asignaciones presupuestarias para este fin constantemente relegados en el aparato judicial.

Los sistemas de derecho tradicionales de los pueblos indígenas funcionan bien en algunas zonas y en otras no, muchas veces como consecuencia del largo conflicto armado y la ruptura del tejido social provocado por la guerra. El sistema de derecho tradicional no ha recibido el apoyo necesario desde los Acuerdos de Paz de 1996 y tampoco ha funcionado la coordinación con el sistema judicial oficial. En varias partes del país esta combinación de creciente violencia y la ausencia de un sistema judicial que funcione, ha conducido a atropellos violentos contra sujetos criminales, supuestos o reales.

Entre estos atropellos cuentan los linchamientos, o sea castigos violentos perpetrados alegando falsamente la aplicación de “los principios del derecho indígena” (que por su tradición no es de carácter violento). Los linchamientos —que contabilizan 15 muertes por año durante el 2006 y el 2007— pueden ser sucesos extremadamente brutales y extendidos. Se han dado casos de quemar viva a las víctimas ante los ojos de la población local mientras que se impide la intervención de eventuales policías o autoridades locales.<sup>11</sup> La ira retenida que representan estas situaciones, así como los daños que causan en muchos niveles, no debe ser subestimada.

## UN SISTEMA JUDICIAL VICIADO Y CORRUPTO

A primera vista parece fácil inferir que es la policía la que constituye la parte medular del problema en lo que se refiere a la corrupción del

---

11 Durante el 2006-2007 se dieron varios casos donde se acusaba a las víctimas de haber robado y vendido a niños o de haber participado en pandillas que perpetraban regularmente asaltos a los buses de transporte de pasajeros en la zona. En varios casos de linchamiento perpetrados en los últimos años se ha podido constatar, como instigadores, la participación de dirigentes locales de las ex patrullas de autodefensa (establecidas por los militares durante el pasado conflicto armado).

sistema judicial. Sin embargo, esta impresión se debe principalmente a que la actuación del cuerpo policial es más visible y sus actos están más expuestos a la crítica. Lamentablemente la situación es parecida —o hasta peor— en otras instancias del aparato judicial.

La actuación de la fiscalía nacional es otro problema grave. Es en esta instancia que la gran mayoría de denuncias y casos —entregados por la policía, muchas veces acompañados de una investigación deficiente— quedan estancados, inconclusos, sin siquiera avanzar. Esas circunstancias se confirman claramente por los resultados del estudio anteriormente citado de homicidios en Guatemala y el desempeño del sistema judicial en estos casos (ver cuadro aparte). Otros análisis demuestran que también es aquí —en la Fiscalía— donde los casos de mayor peso y de contenido simbólico para el público —sobre todo los que involucran a personas de familias influyentes, de las viejas élites o de personas surgidas del crimen organizado— reciben un trato “especial”, que raras veces es profesional o transparente.

La causa es simple: en cada uno de los “casos pesados” se dan diferentes tipos de influencia, sobornos o amenazas —a veces provenientes de varias fuentes. Las influencias pueden ser foráneas o internas (de colegas o de “instancias superiores”) y a veces provenientes de ambos lados. Los salarios de las personas empleadas por las fiscalías o los juzgados están en un nivel general bajo y el acceso a la protección personal es limitado. Oponerse a las presiones de instancias influyentes expone a la persona al riesgo inmediato y por lo general esta actuación no es premiada por la autoridad. Además, puede provocar enemigos para el futuro trabajo. Es más lógico, por lo tanto, que la persona responsable perciba su acceso al caso como un recurso; ceder a las presiones (y hasta pedir más en compensación) es generalmente más rentable y nada peligroso, y hasta puede conducir a oportunidades de un mejoramiento de la carrera en el futuro.

La manera como son tratados los casos pesados por la autoridad fiscal (y eventualmente el posterior trato en los juzgados) por lo general no representa la “situación de pruebas”, sino que es un reflejo de la relación de poder entre los intereses involucrados. A continuación se muestra como dos acusaciones similares pueden ser tratadas de manera muy diferente. Ambos son casos de carácter aparentemente político.

- En abril del 2004 fue arrestado Eduardo Weymann, anterior ministro de Finanzas en el gobierno de Portillo, cuyo mandato finalizó en enero del mismo año. La acusación era por malversación de 38 millones de quetzales y se procedió al arresto como consecuencia de que el juez había establecido una fianza por el monto equivalente (38 millones) lo cual no podía ser pagado por Weymann. Una fianza de ese orden nunca se había establecido anteriormente en el país, ni siquiera en casos de estafa o malversación por cientos de millones o más.<sup>12</sup> Al cabo de un año, durante el cual Weymann permaneció en la cárcel, el caso ya había pasado al juzgado y se le había dado una sentencia de tres años de prisión.
- Por lo contrario, no se ha emitido ninguna orden de arresto contra el general Enrique Ríos Sosa, anterior jefe de las finanzas de las FF.AA. y que con toda probabilidad (fue señalado por la Contraloría de la República) ha estado involucrado en la malversación de cientos de millones de quetzales del presupuesto del ejército. Ríos Sosa ha sido llamado alguna vez a brindar declaración, pero el caso no ha progresado y a nadie se ha hecho responsable por el dinero perdido.

Son tres las razones del trato inusual en el caso de Weymann, con su investigación y juicio excepcionalmente acelerados. Por un lado, el nuevo gobierno había prometido mano dura contra la extensa corrupción vivida durante el gobierno del presidente Portillo.<sup>13</sup> Por otro lado,

---

12 Un caso es el de un banquero cercano amigo del presidente Portillo, quien mediante negocios turbios logró la intervención del Estado en dos bancos (en inminente situación de quiebra), provocando una pérdida para el Estado de aproximadamente 1.300 millones de quetzales. El banquero culpable permaneció encarcelado por un corto periodo, y fue liberado contra una fianza de tan solo 7 millones de quetzales.

13 Portillo mismo se exiló rápidamente en México, de donde aún no ha podido ser extraditado al escribir estas líneas, en mayo del 2008. Una de las explicaciones que se manejan, son los contactos influyentes que tiene Portillo en México y que los guatemaltecos no hayan manejado el caso con la debida prioridad. (Por un lado el regreso de Portillo a Guatemala como persona detenida podría haber representado un triunfo político para el nuevo gobierno, pero por otro lado muchas personas políticamente activas o influyentes de otras maneras se sentirían en situación de peligro —lo cual sin duda provocaría cambios en las potenciales alianzas, por ejemplo en los bloques de diputados del Congreso)

Weymann durante su tiempo en el gobierno se había hecho enemigo de una de las familias financieras más influyentes del país, a la cual había acusado de evasión de impuestos. Además, Weymann después de terminar su mandato carecía de un padrino poderoso e influyente, el cual probablemente hubiera funcionado como un freno al avance del proceso.

En el caso de Enrique Ríos Sosa aplica todo lo contrario, o sea que él gozaba de una máxima protección. No solo tiene el grado de general sino que además es el hijo del general y anterior dictador Efraín Ríos Montt —y aún es difícil en Guatemala arreglarse con este tipo de pesos pesados dentro de las Fuerzas Armadas. Efraín Ríos Montt es, además, la figura principal y máximo dirigente del FRG, uno de los mayores partidos políticos del país. En los últimos tiempos ningún partido ha tenido mayoría propia en el Congreso, lo cual ha hecho necesario el desarrollo de alianzas. En este contexto el FRG, cuyos diputados han constituido siempre el bloque parlamentario más estable, es atractivo como aliado —hasta para un gobierno cuyo presidente hizo una campaña de fuerte oposición a Ríos Montt.

Los ejemplos son muchos y la lista podría ser larga, especialmente si se incluyen además los casos de asesinatos y atropellos de la época del conflicto armado y los casos relacionados al actual crimen organizado. El carácter de las presiones puede ser variado y se combina de diferentes maneras de acuerdo al caso. No existe una diferenciación clara entre los motivos políticos, los intereses económicos o hasta los intereses criminales. El sistema es poroso y abierto a toda clase de “influencias”, los funcionarios han comprendido y asimilado las reglas y saben lo que es más beneficioso para ellos.<sup>14</sup>

Este esquema no se refiere solamente a los casos de mayor peso o envergadura, sino que prevalece, en principio, en todas partes donde hay acceso a poder y/o recursos económicos para influir en un resultado determinado. Esto se logra incidiendo en el avance del proceso

---

14 Los motivos se entremezclan también en la vida cotidiana en Guatemala igual que en muchos otros países. Un favor político puede resultar al día siguiente en una oportunidad de trabajo para un familiar o pariente; un favor económico puede resultar en un puesto político interesante (con perspectivas de jugosos beneficios económicos u otras prebendas) y un favor a un delincuente puede dar como beneficio la protección y generosas retribuciones económicas. Sólo menciono algunas de las variantes comunes.

de investigación, poniendo obstáculos para que no se llegue a una demanda judicial o puede conducir a nuevas conclusiones totalmente diferentes como resultados de la investigación. Por ejemplo, se han dado casos de investigación de asesinatos de carácter “leve” donde mediante pruebas plantadas se ha podido incriminar y detener a personas equivocadas. Los motivos pueden ser la protección contra recompensa del verdadero culpable o puede ser que alguien, también contra recompensa, aproveche la ocasión para eliminar a un enemigo, o sea la persona falsamente acusada.

En los casos que sí son llevados a un proceso judicial —con un acusado correcto— se emplean métodos similares para influir en el sistema jurídico. La tradición judicial en Guatemala es extremadamente formalista y ofrece como primera salida toda una serie de recursos para que se refuten las pruebas alegando causas procesales. Además, las pruebas técnicas son por lo general deficientes (principalmente debido a la deficiencia del trabajo de la Fiscalía), lo cual abre otras posibilidades de lograr una sentencia favorable.

### **Una investigación sobre homicidios y la eficiencia de las autoridades en Guatemala**

El objetivo de este estudio aplicado, financiado por la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI) era entender el trasfondo de la situación que se reflejaba en un índice tan alto de homicidios en el país. Pretendía además crear una base de conocimientos que pudiera servir para reformas y mejoras institucionales, sobre todo referido al bajo nivel de casos esclarecidos.

Con este propósito se analizó todos los expedientes de la policía y de las autoridades fiscales sobre casos de homicidios en tres de las provincias más afectadas, entre ellas la capital, durante dos períodos de 30 días consecutivos cada uno. El primer periodo estudiado (del segundo semestre del 2005) fue analizado con posterioridad, a nueve meses de la ejecución de los homicidios. El segundo periodo estudiado (oct-nov 2006) se ejecutó en tiempo real, o sea se dio seguimiento de todos los homicidios a partir del registro de la denuncia. Se estudiaron un total de 480 casos con un total de

553 víctimas, equivalente aproximadamente al 10% de los homicidios en el país anualmente.

Cabe mencionar que en Guatemala es la Fiscalía quien tiene la responsabilidad principal por la investigación criminal, incluyendo los casos de homicidios. La Policía realiza una investigación inicial y a continuación debe estar a disposición de la Fiscalía para la profundización de la investigación. Entre los resultados encontrados se destacan los siguientes:

- Los homicidios en Guatemala se caracterizan por una marcada concentración geográfica. Tres provincias que únicamente abarcan el 25% de la población contabilizan más del 55% de todos los homicidios. Dentro de estas tres provincias, 12 municipios de un total de 48 responden por la mayoría de todos los homicidios.
- Aproximadamente, el 80% de los homicidios son perpetrados con armas de fuego.
- Más del 90% de las víctimas eran hombres jóvenes (entre 15 y 29 años) y casi el 20% eran adolescentes (15 a 19 años). La mayoría provenía de condiciones sociales humildes.
- La cuarta parte de las víctimas eran reconocidos criminales según registros policiales o información de testigos. Para una gran mayoría de estos casos se constató una serie de circunstancias especiales. Por ejemplo, que sus cuerpos fueran encontrados en lugares abandonados, con señales de tortura y muerte por un sufrido estrangulamiento y que los cuerpos por lo general estaban desnudos.
- En no menos del 40% de los casos resultó que el asesinato había sido planificado y que la víctima era identificada de antemano. En solamente un 10% de casos era evidente que no había existido una planificación previa.
- En cuanto a los motivos, el material presenta debilidades, pero cerca de un 60% de los casos habían sido clasificados como resultados de “peleas, venganza o asalto”.
- En la mayor parte de los casos había testigos, pero no hubo seguimiento de su testimonio y las pruebas materiales del lugar del crimen se manejaron de manera deficiente.



- Los protocolos de autopsia se limitaban a la información más elemental y tenía poco valor para la investigación.
- En los 553 homicidios investigados los testimonios señalaron aproximadamente a 650 personas implicadas. Sin embargo, de todas éstas personas las autoridades solamente lograron identificar 20 sospechosos. Ni siguiera para este grupo de probables victimarios se había asegurado fehacientemente la identidad.
- En lo que se refiere a los resultados de las investigaciones criminales (referido al número de victimarios identificados) no se pudo constatar ninguna diferencia relacionada a la manera en la cual se había inspeccionado la escena del crimen (con expertos en criminalística, con personal normal o con personas sin preparación). Tampoco se pudo constatar diferencias con relación al sitio del delito (distritos con mayor o menor acceso a recursos públicos).
- En total solamente tres casos habían llegado a juicio, uno con sentencia absolutoria mientras que los otros dos procesos aún estaban abiertos al finalizar la investigación.
- Aunque los dos juicios aún abiertos (ambos referidos a casos del primer periodo de 30 días) resultaran en sentencias de culpabilidad, el índice de casos esclarecidos para este periodo sería menos del uno por ciento. Nada indica que los resultados finales del otro periodo de 30 días fueran significativamente diferentes.

En lo que se refiere al desempeño de las instituciones se registraron numerosas actividades —desde la inspección de la escena del crimen con la toma de amplias pruebas fotográficas digitales hasta la autopsia de las víctimas, el registro de evidencias y la remisión de diversas pruebas para su análisis. Sin embargo, esas actividades se llevaron a cabo de manera aislada y sin coordinación, con escaso contacto entre la policía y la fiscalía, cuyas relaciones se caracterizan por la desconfianza mutua. La investigación criminal iniciada por la policía era a menudo rechazada por la fiscalía que, por lo general, no encargaba ni ejecutaba ninguna investigación propia de campo para hacer avanzar el caso. Era común que el fiscal responsable no

planteara ninguna hipótesis sobre los motivos del asesinato, por lo que las investigaciones se ejecutaban de forma rutinaria.

No se constataron, ni en la policía ni en las autoridades fiscales, mecanismos para dar seguimiento al número de casos resueltos en comparación al índice de denuncias recibidas o investigaciones iniciadas.

El estudio en resumen señala las siguientes conclusiones:

1. El bajo nivel de casos esclarecidos implica, de hecho, una impunidad casi total; o sea, cometer un asesinato en Guatemala hoy en día es prácticamente sin riesgo de castigo.
2. La extrema falta de coordinación entre la policía y las autoridades fiscales conlleva a actividades de investigación de carácter puntual y aislado, sin posteriormente ser enlazados. No existe, por tanto, ningún proceso de investigación criminal.
3. La ausencia casi total de resultados en la investigación criminal de los casos de asesinato no se debe en primera instancia a la falta de recursos. Además, refleja la modalidad normal de funcionamiento del actual sistema judicial, una modalidad que en la práctica significa *un cambio de paradigma donde el esclarecimiento de homicidios ya no es su tarea*.<sup>15</sup>

## EL CORONEL QUE DESAPARECIÓ

El caso del coronel Raúl Cerna ilustra de manera elocuente el funcionamiento ágil y consecuente de la corrupción judicial cuando personas influyentes y vinculadas de manera organizada se sienten bajo amenaza. Parece tomado de una película de acción, pero se refiere nada menos que a la Guatemala de hoy.

El coronel Raúl Cerna era un hombre de absoluta confianza de las capas superiores de las fuerzas armadas. Después de una carrera dentro de los comandos especiales del ejército tuvo, durante largo tiem-

---

15 Ver la publicación: *Delitos contra la vida en Guatemala. Un estudio de casos sobre 553 homicidios cometidos en 2005-2006 y el desempeño del sistema de justicia*. (Gobierno de Guatemala, octubre de 2007).

po, cargos que le permitieron acceso a informaciones detalladas sobre el manejo de las finanzas militares. Bajo la presidencia de Portillo, Cerna tuvo por un tiempo la responsabilidad directa del manejo de las finanzas del Estado Mayor de la Presidencia (EMP). Estas cuentas han sido utilizadas tradicionalmente por los presidentes de turno para financiar sin control externo, siendo una cuenta militar un sinfín de objetivos de todo tipo.<sup>16</sup>

Particularmente durante el 2003, año en que empezaron a surgir informaciones cada vez más detalladas sobre la extensa corrupción del gobierno de Portillo, el manejo de las finanzas del EMP comenzó a llamar la atención y en una primera investigación se determinó que 2.500 millones de quetzales habían sido utilizados de manera incorrecta, o sea que se carecían de comprobantes de soporte para demostrar su uso y que probablemente se habían destinado para fines indebidos. De este monto, 250 millones habían desaparecido por completo. Además, había información que durante el año 2003 el presidente y su círculo más cercano se habían repartido nada menos que mil millones de quetzales. Entre los beneficiados figuraban un número de militares con antecedentes oscuros de hechos ocurridos durante y después del conflicto armado en Guatemala.<sup>17</sup>

La unidad anti-corrupción de la Fiscalía inició una investigación judicial en el año 2004, convocando a declarar a una serie de personas claves, entre ellos el coronel Raúl Cerna, quien durante el interrogatorio afirmó tener conocimiento detallado de una serie de cuantiosas transacciones financieras. Después, los interrogatorios con Cerna muy pronto tuvieron un abrupto final.

El domingo 11 de abril del 2004 el coronel Cerna se despidió de su familia en la zona sur del país para dirigirse a la capital donde asumiría el lunes un nuevo puesto como director de la Academia Militar de Música. Sin embargo, no apareció en su puesto de trabajo y a la semana se hicieron públicas las acusaciones de las fuerzas armadas contra Cerna por desertión y abandono del país. Se insinuaba su

---

16 Con la finalidad de inyectar recursos a las arcas del estado mayor —cuyo presupuesto no alcanzaba ni remotamente— se hacían transferencias financieras a través del ministerio de defensa desde otros ministerios del aparato estatal, mediante una simple orden presidencial.

17 Se constataron vínculos también con el caso de malversación de los fondos públicos mencionado anteriormente, relacionado al general Enrique Ríos Sosa.

probable fuga a México (llevando una gran cantidad de millones en su maleta), donde ya residía el ex presidente Portillo. Al inicio, hasta su familia creía en esas informaciones.<sup>18</sup> A principio de mayo del 2004 el ejército aún mantenía las acusaciones contra Cerna y fuentes militares informaban a los medios que “la Fiscalía Militar pedirá en las próximas 48 horas una orden de captura en contra de Cerna, por desertión, luego de haber concluido una investigación interna”.<sup>19</sup> Luego el caso se hundió en el silencio.

A los seis meses, en una de las oficinas locales de la Fiscalía, uno de los familiares de Cerna descubrió por casualidad una fotografía del cuerpo del coronel. Se estableció que el cadáver había sido enterrado en un cementerio para muertos no identificados. El cuerpo fue localizado y exhumado para su identificación mediante pruebas de ADN y del registro dental. Los resultados fueron positivos: el cuerpo era del coronel Raúl Cerna.

Una vez identificado el cuerpo de Cerna, fueron encontradas actas referidas al caso y se pudo tener acceso a parte de la historia. A primeras horas de la madrugada del lunes 12 de abril el coronel Cerna había acudido en mal estado de salud a un reconocido hospital privado de la zona capitalina presentando serios síntomas de envenenamiento.<sup>20</sup> A las pocas horas, el coronel estaba muerto. A pesar de que se había identificado personalmente en el hospital bajo su propio nombre y no obstante que portaba tres tarjetas diferentes de identidad, la familia no fue informada. Tampoco fue informado su empleador ni las fuerzas armadas (al menos no oficialmente). El cuerpo fue llevado a una morgue por una de las unidades capitalinas de la Fiscalía que tiene esta tarea como una de sus funciones rutinarias y el cuerpo fue enterrado en un cementerio para víctimas anónimas en Ciudad de Guatemala.

La unidad dentro de la Fiscalía que había transportado el cuerpo desde el hospital remitió la documentación del caso a otra instancia dentro de la Fiscalía, pero ahí se paró. La unidad anti-corrupción de

---

18 No fue sino a los diez días que la familia reportó la desaparición a las autoridades.

19 *Prensa Libre*, Guatemala, 4 de mayo de 2004.

20 A pesar de que el hospital militar de la ciudad tiene más prestigio y cuenta con recursos médicos más avanzados.

la Fiscalía, que había llamado al interrogatorio a Cerna, no fue informada como tampoco su familia. Tampoco se puso en marcha una investigación para determinar la causa de la muerte del coronel, todo debido a “una excesiva carga de trabajo”, declaró la Fiscalía distrital cuando el caso fue tratado (por un corto tiempo) en los medios. Y el Fiscal General de la República agregó: “No hay ninguna razón para esconder nada, pero sé que algo sucedió y debemos trabajar para que esto no vuelva a ocurrir”.<sup>21</sup>

No se volvió a abrir tampoco la investigación de la supuesta malversación de miles de millones de quetzales del presupuesto del Estado Mayor de la Presidencia y del Ministerio de Defensa, cerrándose el caso en marzo del 2005, cuando el teniente coronel Juan José de León Pineda —otro militar con conocimientos detallados sobre las transacciones financieras del ejército— fue asesinado por cuatro sicarios.<sup>22</sup>

## DELINCUENTES EN PUESTOS POLÍTICOS

La extensa corrupción en el sector público<sup>23</sup> constituye un enlace tradicional y claro entre los sectores políticos y la criminalidad. Sin embargo, en los últimos años otro vínculo entre estas esferas ha adquirido visibilidad en Guatemala, como es la existencia de personas con reconocidos antecedentes delictivos en puestos políticos electos, como concejales municipales, alcaldes o diputados del Congreso. El

---

21 Declaraciones publicadas en *El Periódico*, 25 de noviembre de 2004.

22 También la muerte de Wanda Payeras en agosto de 2004 —asesinada por “hombres desconocidos”, como se expresa en el reporte policial— probablemente tiene que ver con la sistemática eliminación de eventuales testigos. En el momento del asesinato se trasladaba en un vehículo aún registrado bajo el nombre del coronel Cerna. El diputado parlamentario, Nineth Montenegro, quien fue el primero en dar aviso sobre la malversación de fondos dentro del estado mayor de las fuerzas armadas, también fue expuesto a amenazas de muerte.

23 Esta corrupción tradicional incluye no solamente la garantía de puestos de trabajo en el sector público para los seguidores (y familiares) en todos los estratos, desde chofer hasta los puestos de responsabilidad superior. Incluye también de manera rutinaria brindar un trato preferencial a ciertos grupos en la adjudicación de licitaciones públicas —desde medicamentos y equipos médicos, materiales escolares y otros, hasta las grandes inversiones públicas de construcción de edificios y carreteras, etc.

objetivo es obtener una fachada de legitimidad y conseguir la oportunidad, como funcionario, de influir en decisiones de peso que afectan la actividad económica paralela que desarrollan. Además, a nivel municipal se han dado casos donde la ambición es mantener un control territorial a fin de proteger la operación de los negocios propios así como la seguridad personal.

Esta situación se refleja claramente en el manejo de ciertos temas en el Congreso. Sirva como referencia los constantes obstáculos para la aprobación de ciertas legislaciones, como por ejemplo la ley de adopciones. Sin duda esto se debe a lo lucrativo de las adopciones como negocio a través de la venta de niños, principalmente a parejas de Estados Unidos.<sup>24</sup> Este negocio ha sido manejado principalmente por un reducido grupo de abogados con representación directa o indirecta en el Congreso.<sup>25</sup>

Otro ejemplo, de rasgos casi tragicómicos, fue la tramitación en el Congreso de una ley especial contra el crimen organizado donde en la última redacción del texto legal (que en Guatemala se hace en la tercera votación que es a la vez la ronda final), por un supuesto error de redacción, se declaró la reducción hasta la mitad de las sanciones penales contra el crimen organizado en lugar de duplicarlas como había sido la intención. Aún después que el “error” fuera corregido (mediante el veto presidencial), permanecieron ciertas anomalías en el texto legal relacionadas a cierto alivio en la sanción penal por algunos tipos de delitos.

El extenso tráfico de drogas, principalmente cocaína de origen colombiano que fluye a través de los países centroamericanos, genera ganancias astronómicas. Guatemala es uno de los países predilectos de los narcotraficantes debido a la ubicación geográfica, a la existencia

---

24 Durante el periodo 2002 al 2007 el número de niños guatemaltecos adoptados por parejas norteamericanas ascendía a un cifra anual de entre 3 a 4 mil. Únicamente desde China, Corea del Sur y Rusia era mayor el número de niños adoptados por ciudadanos norteamericanos. Por cada adopción se paga un estimado de 25 mil dólares directamente al abogado responsable, implicando que esta actividad abarca entre 750 y 1.000 millones de dólares por año.

25 Después de largas presiones internacionales (últimamente también de Estados Unidos) el Congreso aprobó una prometedor nueva ley de adopción. Sin embargo para que la ley pueda ser aplicada de manera debida se requiere de la creación de una autoridad nacional encargada del manejo de las adopciones con profesionalismo e integridad.

de extensos territorios sin presencia del Estado<sup>26</sup> y al carácter poroso y colaborador del sistema judicial.<sup>27</sup> Sin duda, en los últimos años los intereses vinculados al narcotráfico han tenido representación directa a nivel político, tanto al nivel municipal como en el Congreso. Los recursos económicos del narcotráfico han fluido también en las campañas electorales, obviamente no sin exigencias de retribuciones y compensaciones.

Posiblemente esto sea el trasfondo del creciente número de asesinatos registrados en los últimos años contra políticos y los familiares de estos. Este fenómeno, visible ya en los años 2004-2005, se acrecentó marcadamente en el último período electoral —con aproximadamente 45 asesinatos de trasfondo político perpetrados entre marzo del 2006 y noviembre del 2007 cuando se realizaron las elecciones. La mayor parte de estos asesinatos probablemente responda a dos categorías diferentes, relacionadas entre sí por su vínculo con los intereses criminales.

Por un lado, se da el asesinato de militantes partidarios motivado por el interés del instigador de provocar un cambio y la ambición de conquistar un puesto político que ofrezca la posibilidad de retribuciones económicas en virtud del acceso a diferentes modalidades de corrupción. Por otro lado, hay asesinatos relacionados directamente a grupos del crimen organizado que tienen como objetivo la eliminación de un opositor incorrupto. Estos asesinatos pueden ser motivados, también, por el afán de colocar a sus propios candidatos en los lugares de interés y así eliminar la competencia. Según los expertos en el tema, los motivos relacionados al crimen organizado probablemente sean los que predominan, implicando entonces que el término “asesinato político” asuma un nuevo sentido en la Guatemala de hoy.

---

26 Principalmente en las regiones que ofrecen acceso fácil por mar, además de pistas de aterrizaje privadas para el acceso aéreo y a veces hasta pasajes fronterizos no vigilados. En la provincia de Petén, en el norte hacia México, como también en Izabal y Escuintla, existen hoy grandes áreas donde el control del Estado es únicamente nominal (o con un control que significa una directa colaboración con los contrabandistas).

27 Según la DEA, se estima que aproximadamente entre 75 a 80% de todas las drogas que llegan a Estados Unidos primero pasan por Guatemala, principalmente por la vía marítima pero también por la vía terrestre y área.

Desde el año 2002 la unidad policial especial del país contra el narcotráfico ha sido objeto de dos profundas reorganizaciones, en ambos casos a consecuencia de denuncias del involucramiento cómplice de la unidad, de manera directa y sistemática, en el narcotráfico. La policía ha cooperado con el narcotráfico facilitando el tránsito por el país de grandes cargamentos de drogas, ha garantizado la seguridad en áreas donde se comercializan las drogas de consumo local y ha participado en la detención, tortura y asesinato de bandas competidoras. La última gran reorganización, iniciada a finales del 2005, se dio como consecuencia de la revelación de la participación directa del jefe policial superior de la unidad contra el narcotráfico en el apoyo a los grandes traficantes.<sup>28</sup>

A pesar de estas reorganizaciones, la incautación de cargamentos de cocaína en Guatemala ha sufrido una baja en los últimos años, aún en comparación con los países vecinos donde los volúmenes de tránsito de droga son marcadamente menores, según la opinión de los expertos. En el periodo transcurrido desde el 2001 hasta la fecha han desaparecido o han sido robadas de las bodegas de la policía importantes cantidades de drogas incautadas, que permanecían custodiadas en espera de la resolución del juez para la quema del material incautado o en espera de que el juez responsable tuviera tiempo para atender el asunto. Estos robos, por lo general, no han motivado una investigación criminal seria ni tampoco han sido presentados a juzgado alguno.

Un ejemplo dramático del cómo las instituciones del aparato judicial son utilizadas al servicio de intereses ajenos, lo constituye el secuestro de cuatro ciudadanos salvadoreños en Ciudad de Guatemala, en febrero del 2007, los cuales fueron expuestos a crueles torturas y luego asesinados en las afueras de la ciudad. Dada la circunstancia de que tres de las víctimas provenían de familias de la alta sociedad en El Salvador y que además eran diputados del Parlamento Centroamericano, el crimen cometido provocó fuertes reacciones incluyendo declaraciones y protestas de nivel internacional, motivando presiones para que se hiciera una investigación efectiva del crimen.

---

28 La detención se hizo en Estados Unidos, donde habían sido invitados los jefes por la Drug Enforcement Authority (DEA) a participar en un importante curso a nivel superior, que había sido organizado únicamente para asegurar la detención.



A los pocos días, cuatro agentes de la Policía Nacional fueron acusados por el crimen con pruebas fehacientes del hecho.<sup>29</sup> Al ser detenidos, todos declararon ante los medios de comunicación que temían por sus vidas. Poco tiempo después, justo antes de que pudieran ser interrogados por la autoridad fiscal (esta vez con apoyo del FBI), los cuatro fueron asesinados bajo circunstancias poco claras, cuando se encontraban detenidos en un centro de reclusión de alta seguridad al cual habían sido trasladados a pesar de las conocidas deficiencias de este centro de reclusión y mediante una orden de traslado por demás irregular.

*“Aquí ha corrido mucho dinero”*, fue el comentario lacónico del Ministro de Interior, quien una semana más tarde fue obligado a renunciar a su cargo. Antes habían renunciado también el Jefe del Sistema Penitenciario Nacional, el Jefe de la Policía Nacional y su personal más allegado.

La renuncia del jefe máximo de la policía no era consecuencia únicamente de estos sonados asesinatos. Se debía también a la revelación por parte de fuentes confiables de la existencia de “estructuras paralelas” dentro de la Policía para la ejecución de trabajos sucios (entre ellos probablemente el asesinato de mareros y otras clases de limpieza social) que obedecían directamente a los cuadros superiores de la policía. El asesor del jefe de la policía abandonó inmediatamente el país y nunca llegó a ser interrogado. Al poco tiempo también abandonó el país el jefe de la policía, provisto de inmunidad como acompañante de su esposa quien fuera ubicada en un puesto diplomático en algún país de Europa.

Durante el resto del año 2007 no se dio a conocer ningún resultado concreto de la investigación de los asesinatos, pero a inicios del 2008 se dio la orden de arresto contra el diputado del Congreso Manuel Castillo y fueron detenidos algunos de sus supuestos colaboradores. Castillo, quien había sido prevenido con buena antelación, se encuentra prófugo desde entonces. Tomando en cuenta la conocida participación de Castillo en actividades relacionadas al narcotráfico, se puede suponer, con cierta seguridad, que el crimen tendría conexiones con trasiego de drogas y que probablemente algunos de los

---

<sup>29</sup> Entre los detenidos estaba el jefe de la unidad especial de la policía para el combate del crimen organizado.

salvadoreños asesinados (que pertenecían a familias reconocidas de El Salvador, con amplias actividades políticas y económicas) también tuvieran vínculos con el narcotráfico.

### ¿DEMOCRACIA SIN ESTADO DE DERECHO?

Guatemala es por cierto un caso extremo; pero la situación no deja de tener similitudes en los demás países centroamericanos, con la clara excepción de Costa Rica. Sobre todo en los países limítrofes con Guatemala la situación es parecida. Tanto en Honduras como en El Salvador la frecuencia de homicidios es igual o aún más alta, con una frecuencia de casos esclarecidos estimada por debajo del 10%, pero tal vez menor al cinco por ciento.<sup>30</sup>

Mucho indica que la situación en estos países puede llegar a un deterioro aún mayor si no se logra una coordinación efectiva contra el narcotráfico a nivel regional. Esta conclusión surge de la evolución dramática en México, donde ha estallado una verdadera guerra entre los dos principales carteles de drogas.<sup>31</sup> La pugna, iniciada en el 2006, hasta ahora ha resultado en aproximadamente 5 000 muertos y el despoblamiento de las zonas geográficas afectadas del país. El nuevo gobierno mexicano con el apoyo de Estados Unidos afirma su intención de seguir intensificando la lucha contra los sindicatos del narcotráfico.

La creciente presión sobre estos grupos ha conllevado a un escalamiento en el uso de armas pesadas y en el número de ejecuciones extrajudiciales.<sup>32</sup> Estos elementos se refugian cada vez más

---

30 No existen estadísticas nacionales confiables al respecto, solamente estimaciones. En un estudio financiado por el PNUD y presentado a mediados del 2007, se demostró que de todos los asesinatos (en total 1020) que se habían cometido en el año 2005 en tres de las provincias más violentas del país (entre ellas la capital, San Salvador) solamente un 4% de los casos habían sido esclarecidos y los culpables sentenciados.

31 El *Cartel del Golfo* y el *Cartel de Sinaloa*, respectivamente.

32 En ciertas áreas limítrofes con Estados Unidos se vive una situación parecida de guerra. Este desarrollo se torna crítico para la policía local y un gran número de policías mexicanos se ha refugiado al otro lado de la frontera, buscando asilo en Estados Unidos para evadir las amenazas del narcotráfico mexicano. Otros han abandonado el cuerpo policial para pasar de manera directa a colaborar con los carteles de la droga.

en Guatemala y en otros países de la región, teniendo como resultado que las vías de transporte —anteriormente controladas por familias o clanes locales— pasan a ser dirigidas por los carteles mexicanos mediante alianzas locales o la subcontratación de actores nacionales. Esto aumenta el riesgo de que la guerra del narcotráfico mexicano se propague a otros países de la región. El intenso tiroteo que tuvo lugar a finales de marzo del 2008, en pleno día en la zona turística de Zacapa, en Guatemala, con la muerte de 11 personas entre ellos varios mexicanos, es un reflejo de esta realidad y constituye una seria advertencia de lo que podrá ser la violenta realidad si no se logra tomar acciones coordinadas a nivel regional para frenarla.

Los tres países están, además, fuertemente azotados por la presencia de las pandillas juveniles, *maras*, que operan principalmente en las zonas marginales urbanas, las cuales, en relación a la población de cada país, tiene la mayor presencia porcentual de miembros en El Salvador. Aunque la policía en Nicaragua, como se señaló anteriormente, goza de un alto grado de confianza en la población (lo que se traduce en una actitud de colaboración por parte de los ciudadanos), lamentablemente esto no es el caso para el sistema judicial donde se considera que existe corrupción sobretodo en los juzgados.

La confianza de la población en el sistema judicial y en la aplicación de las leyes (“rule of law”) es muy baja en estos cuatro países, y según un estudio del Banco Mundial la peor situación se encuentra en Guatemala, seguida de Honduras, Nicaragua y El Salvador.

En lo que se refiere a un tema relacionado a lo anterior como es la corrupción, definida según el estudio como la opinión de los ciudadanos sobre el grado de control existente sobre los intentos de corrupción, Honduras es el país que se ubica en el nivel más bajo seguido de Nicaragua y Guatemala (prácticamente en el mismo nivel), mientras que El Salvador obtiene valores menos bajos manteniéndose, sin embargo, en valores negativos.<sup>33</sup> En ambas variables Costa Rica se ubica en una categoría totalmente diferente, situándose con valores positivos en la escala de referencia.

---

33 *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*. (The World Bank, 2007)

Ambos indicadores se refieren a un concepto más amplio en lo que se refiere a “situación de derecho”, señalando no solamente a las autoridades policiales, la Fiscalía y el sistema judicial, sino que incluye también —aunque sea de manera indirecta— la valorización de otras instituciones centrales para el sistema de gobierno y su imagen. Estas instituciones son, por ejemplo, la Contraloría Pública, el Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal Constitucional. El indicador de corrupción también refleja el grado de confianza que la población tiene en la administración pública, es decir, en qué medida se considera que los puestos públicos son usados por los funcionarios de manera debida o si son utilizados para el beneficio privado.

Lo que señalan las estadísticas relevantes, las opiniones de los propios ciudadanos y los análisis internacionales calificados es que estos cuatro países centroamericanos —El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua— no pueden ser considerados como Estados de Derecho. En el sentido nominal existen todas las instituciones claves. Sin embargo, la calidad y el carácter de sus actividades reales no cumplen con las funciones “que se supone” deben de existir. Aún cuando el letrado del edificio diga, por ejemplo, *Corte Suprema de Justicia*, esto no necesariamente corresponde a la realidad. Y en los países centroamericanos citados, la situación es tal que a menudo los letrados no coinciden con lo verdadero.

Expresar este hecho de manera clara y sin atajos no es todavía tan común. No obstante, se fundamenta en una base sólida y necesita ser manifestado claramente dado que podría tener consecuencias para nuestro análisis y nuestra actuación, por ejemplo, en el trabajo de la cooperación internacional.<sup>34</sup> Sin embargo, el desafío no para ahí. En aras de la honestidad debemos dar un paso más allá y constatar que si no hay Estado de Derecho en estos países, entonces el sistema de gobierno no puede ser democrático —por lo menos no en un sentido profundo, o en un sentido del concepto bajo el cual nosotros mismos estaríamos dispuestos a vivir. Sólo después de haber aceptado esta premisa podemos ir más allá y realizar un

---

34 Un primer intento en esta dirección se encuentra en un informe reciente del órgano especial de Naciones Unidas para el combate al crimen organizado y al narcotráfico (UNODC), *Crime and development in Central America: Caught in the crossfire* (Mayo 2007).

análisis concreto que no se limite a lo políticamente correcto o formalista (por ejemplo: “si hay elecciones generales y libres, el país es democrático”).<sup>35</sup> Únicamente así podemos avanzar en el diseño de una cooperación para la democracia que tenga sentido y que sea —eventualmente— eficiente.

#### ALGUNAS RAZONES PRINCIPALES

¿Cómo pudo la situación resultar así y que pueden hacer Suecia y otros actores internacionales? ¿Pueden los actores internacionales contribuir a reorientar el desarrollo de estos países hacia la democracia? Son preguntas cortas que requieren respuestas algo extensas, por lo menos si se quieren que éstas sean de utilidad.

En respuesta a la primera cuestión del cómo pudo resultar así, considero conveniente formular dos preguntas:

*Primero:* ¿Cómo pudimos creer de manera seria que estos cuatro países centroamericanos pudieran, en un plazo corto y sin mayores dificultades, pasar a convertirse en naciones con un verdadero sistema democrático? No nos referimos a países que habían tenido una tradición democrática anterior, y que ahora serían restaurados después de un período de dictadura militar (como fue el caso de Chile o Uruguay). Al contrario, aquí estábamos frente a cuatro países, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, donde no se había tenido anteriormente ninguna experiencia de gobierno democrático y que desde la época colonial siempre habían permanecido bajo estilos de gobiernos duros y autoritarios.

*Segundo:* ¿Por qué no hemos querido ver lo que verdaderamente ha sucedido en estos países y las implicancias de su desarrollo para los sistemas de gobierno?

---

35 Una discusión interesante sobre este tema (con definiciones analíticas de diferentes niveles de desarrollo democrático) es la del politólogo argentino Guillermo O'Donnell. Otro análisis renovador ha sido el de la investigadora Marina Ottaway, especialista en análisis de la democracia como sistema de gobierno, quien en un estudio aplicado ha lanzado el concepto *regímenes semiautoritarios* en lugar de los conceptos tradicionales de “países en transición” o “países donde la democracia aún no ha sido consolidada”.

Mientras el lector eventualmente se detiene a analizar estos dos temas, procederé a intentar dar respuesta a las preguntas iniciales. En lo que se refiere al cómo pudo resultar así, la explicación a mi juicio se encuentra en cuatro factores. *Primero*: El carácter que tenían las instituciones centrales cuando se inició la transición hacia la democracia. *Segundo*: La evolución que tuvieron los actores políticos de estos países durante el mismo periodo, es decir durante los últimos diez a quince años. *Tercero*: El tipo de desarrollo económico que ha caracterizado a estos países durante el periodo y *Cuarto*: El gran volumen de drogas provenientes de Colombia que han utilizado a Centroamérica como vía de tránsito en su transporte a Estados Unidos.

Ha habido una interacción entre estos factores con un fortalecimiento recíproco, provocando la situación anteriormente expuesta. Otros factores también han facilitado y han contribuido a este desarrollo, entre ellos la distribución extremadamente desigual de los ingresos en estos países, creando una vulnerabilidad en estas sociedades en una serie de dimensiones. Latinoamérica constituye el continente de mayor desigualdad económica en el mundo y países como Guatemala, Honduras y El Salvador se cuentan entre los más desiguales del continente.<sup>36</sup> En este contexto también es relevante el extenso acceso a armas de fuego que existe en estos países (en la actualidad parcialmente con la excepción de Nicaragua), hecho que ha contribuido a la situación aunque no haya sido una causa en sí.<sup>37</sup>

## INSTITUCIONES DE OTRA ÉPOCA

En la perspectiva histórica, tanto el “sector público” (con servicios como la policía, la atención a la salud, la educación, el agua potable y la sanidad) como la “administración pública” (ministerios y otras autoridades) nunca fueron *públicos* en Centroamérica, por lo menos no

---

36 O sea, en este contexto no es la pobreza en sí lo que hace vulnerables a estas sociedades, sino el alto grado de desigualdad en la distribución de ingresos y de riqueza.

37 El número de armas de fuego en Centroamérica se estima hoy en 1,6 millones de unidades de las cuales 600 mil están registradas legalmente.

en el sentido verdadero de la palabra.<sup>38</sup> Estos los entendemos como entes al servicio de los ciudadanos, administrados por funcionarios imparciales que operan bajo reglas claras, públicamente reconocidas, con respeto a la legislación y bajo el control ciudadano (mediante parlamentos representativos y gobiernos designados mediante elecciones libres).

Al contrario, en Centroamérica desde tiempos históricos han existido siempre los vínculos directos entre las estructuras del Estado y las familias influyentes, las cuales han manejado las esferas de poder político como si fueran de su exclusiva propiedad. Este modo de apropiación es el reflejo del sistema de relaciones clientelistas, que ha caracterizado siempre a la política nacional de estos países —o sea destinado a premiar la lealtad política y fortalecer la base del propio poder.

Lograr un cargo en el sector público tenía siempre su costo. La lealtad y el apoyo político a la persona, a la familia o al grupo de interés que facilitaba el empleo era por lo general una condición o, por lo menos, algo esperado como retribución. Este era obviamente el procedimiento normal cuando se trataba del nombramiento para puestos de directores generales u otros cargos de responsabilidad en la administración pública, pero podía llegar a abarcar inclusive los niveles más bajos del escalafón público, hasta los choferes y las afanadoras. También el acceso a los *servicios* públicos en Centro América muchas veces ha sido (y sigue siendo) el resultado de una instrumentalización (o discriminación) directa de este tipo.

Las instituciones públicas de medular importancia para el sistema de gobierno —tales como la policía, la Fiscalía, la Corte Suprema, el Consejo Supremo Electoral y la contraloría pública— no han constituido una excepción a este modo de funcionamiento histórico. Al contrario, para los gobernantes ha sido especialmente necesario no solo ejercer el control de estas instituciones sino, además, asegurarse de su lealtad y obediencia “espontánea”. Ha sido de común aceptación que el contenido del trabajo ejecutado por estas instituciones no tuviera una correspondencia real con su nombre oficial (el letrado). También ha existido siempre el sobreentendido de que las instituciones no han

---

38 Costa Rica es una excepción en este concepto y como consecuencia el texto a continuación se referirá solamente a El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

sido nunca públicas en el verdadero sentido de la palabra sino controladas por grupos específicos.

En términos generales, este era el carácter de las instituciones claves de estos cuatro países centroamericanos, en las cuales finalmente se daba durante la década de los noventa —por lo general después de largos conflictos armados— una apertura hacia sistemas de gobierno democráticos. En otras palabras: la fase de traspaso hacia la instauración de la democracia se inició partiendo de instituciones públicas que representaban otras épocas y correspondían a otros sistemas de gobierno.<sup>39</sup> Para que tuviera éxito en estos países la instauración de una verdadera democracia, se requería de la sustitución de estas viejas instituciones o de su refundación.

Hoy en día podemos constatar que esta reestructuración nunca se dio. El tipo de reformas y la modernización que se implementaron ha respondido, por lo general, a criterios superficiales de eficiencia y no han tenido otro resultado que la computarización y el recorte de personal en las instituciones del Estado —conservando siempre su carácter anticuado y anti-democrático. Los nombramientos en los puestos claves de las instituciones centrales para el sistema de gobierno de estos cuatro países —la Fiscalía pública, la Corte Suprema, el Consejo Supremo Electoral y la contraloría pública— es el resultado, hoy día y en gran medida, de una repartición política (partidaria) de los cargos y raras veces el resultado de un reclutamiento basado en méritos profesionales.

En Nicaragua —donde los seguidores de Daniel Ortega y Arnoldo Alemán se han repartido desde hace años los puestos principales de las autoridades centrales del Estado (entre sandinistas y liberales respectivamente)— la situación ha llegado a tal extremo que los jueces de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Supremo Electoral se definen por regla general en los medios (y hasta por ellos mismos) como "el magistrado liberal X" o "el magistrado sandinista Y". El tema no es

---

39 Nicaragua en 1990 era de muchas maneras una excepción de esta descripción general. En algunos casos la revolución sandinista había desmantelado las instituciones heredadas de la época de Somoza, estableciendo instituciones enteramente nuevas (principalmente la policía y las fuerzas armadas). Otras instituciones heredadas habían sido profundamente reformadas y se habían conformado, además, otras nuevas. A pesar de estos cambios radicales, se preservaron muchos de esos rasgos autoritarios y clientelistas (como el uso del "sector público" para premiar a los campesinos que se asociaran en cooperativas y relegar a otros, por ejemplo).



ser magistrado y a la vez ciudadano con inclinación política, sino el hecho de que únicamente se puede acceder a este nivel en el “sistema de justicia” teniendo en forma directa una afiliación partidaria, ejerciendo desde allá la representación de ese grupo de interés específico.

En Guatemala, Honduras y El Salvador el funcionamiento de las instituciones superiores es parecido, aunque sea menos evidente y con más actores involucrados. A diferencia de Nicaragua, la situación se ha caracterizado por una continuidad de largo tiempo, no solamente en cuanto al carácter no democrático de las instituciones, sino también en cuanto a las personas y familias cuyos apellidos figuran de manera regular entre las personas que ocupan los cargos superiores de las instituciones claves del sistema de gobierno.

El trayecto por “la fase de transición” hacia la democracia en estos cuatro países no ha resultado hasta ahora en la creación de instituciones modernas, profesionales y democráticas. Mientras que históricamente estos países se han caracterizado por regímenes fuertes en el marco de un sistema autoritario de gobierno, la situación actual se caracteriza más bien por gobiernos débiles al frente de estados sin definición clara o con sistemas democráticos frágiles. En la actualidad las instituciones centrales en general son débiles y están dominadas por estructuras autoritarias y mantienen su posición fuera del control democrático.<sup>40</sup> Esta situación ha beneficiado el desarrollo del crimen organizado, y (en algunos países) su enlazamiento con las estructuras del estado.

## FUERZAS DEMOCRÁTICAS DÉBILES

El carácter “pre-democrático” que continúa caracterizando las instituciones centrales de estos países tampoco ha encontrado una oposición por parte de fuerzas políticas nacionales con peso y un decidido

---

40 Una posición a veces (equivocadamente) definida como “independiente” y entonces presentada en el sentido positivo, por ejemplo en el caso del sistema judicial. Los juzgados que responden fundamentalmente a otros intereses que el mandato oficial de la institución y que se encuentran fuera del control democrático normal, defendiendo sistemáticamente esta situación con el argumento de que su actuación refleja el “carácter independiente” de la institución, constituyen un problema serio y de difícil solución en la mayoría de los países centroamericanos.

enfoque democrático. Aunque la evolución de los escenarios políticos y sus actores ha sido diferente en cada uno de los cuatro países desde la década de los noventa hasta ahora, podemos detectar algunos rasgos comunes y decisivos.

En ningún caso los anteriores movimientos guerrilleros (FSLN de Nicaragua, FMLN de El Salvador, URNG en Guatemala) han logrado crear estructuras partidarias fuertes, de vocación democrática, consecuentes en lo que se refiere a su funcionamiento interno y sus postulados políticos externos. La escasa tradición democrática histórica ha echado su sombra sobre la evolución de estos movimientos, los cuales no han logrado liberarse del estilo tradicional de dirección caracterizado por el *caudillismo*.<sup>41</sup> Estas tendencias en algunos casos hasta pueden haberse fortalecido como resultado del apoyo acrítico de actores externos —entre ellos la cooperación para el desarrollo.

Las pocas organizaciones de carácter popular que han existido (organizaciones sindicales y movimientos campesinos, de larga tradición principalmente en Honduras) han ido desapareciendo o han carecido de la capacidad para convertirse en movimientos democráticos de amplio alcance nacional. Las tendencias democráticas relativamente limitadas, que han jugado un cierto papel entre las elites nacionales, no han sabido ampliar sus bases y no representan actualmente ninguna fuerza organizada importante.

Los partidos políticos de estos países tienen poco que ver con el rol tradicional de un partido en el sentido democrático, y en realidad deberían pasar por otro nombre. Con pocas excepciones, raras veces cuentan con una verdadera base ideológica, los programas partidarios son por lo general superficiales, de contenido general y fluctuantes. Son organizaciones que en primera instancia cumplen fines electorales. Algunos mantienen cierta estabilidad, otros son de poca duración (un periodo electoral) —pero casi todos se caracterizan por una estructura y un estilo de conducción cerrado, llegando hasta el hermetismo.

---

41 El FSLN bajo la dirección de Daniel Ortega (el cual divide abiertamente las cuotas de poder con el reconocido corrupto Arnoldo Alemán del partido derechista PLC) se presenta como un caso especialmente trágico en este contexto. Sin embargo, los mismos mecanismos de conducta política en gran medida caracterizan también a otros actores importantes en la región.

Al carácter cerrado contribuye además la escasa información sobre el financiamiento de los partidos; tampoco existe una rendición abierta o un control sobre el origen de las contribuciones a las campañas electorales. En Nicaragua y en Guatemala son frecuentes los diputados que no solamente se mantienen por varios periodos electorales, sino que también pasan de una agrupación partidaria a otra. Durante los periodos pre-electorales se dan frecuentes cambios en la afiliación partidaria, lo cual refleja el carácter de estos mismos partidos.

Existe en todos estos países una numerosa flora de organizaciones no gubernamentales. La mayoría son conformadas como fundaciones de diferentes tipos (organizadas en torno a un reducido grupo de personas) o hasta pueden ser movimientos que giran en torno a una sola persona. Las organizaciones basadas en una verdadera membresía son escasas, y pocas de ellas cuentan con una estructura democrática —con asambleas anuales, informes anuales y rendiciones económicas transparentes. Existe por lo tanto un gran número de organizaciones de la sociedad civil, pero son, comúnmente, de poca representatividad y con un déficit generalmente fuerte en su funcionamiento democrático.

En resumen, los actores políticos en su conjunto en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua de hoy —a una década o más desde el cese de los conflictos armados— se caracterizan por la ausencia de organizaciones democráticas fuertes y consecuentes. Esto ha constituido una limitante para la democratización de las instituciones centrales del Estado y ha contribuido a que las relaciones de poder en la sociedad hayan, en muchos aspectos, permanecido sin cambio.

#### CONTINÚA LA DESIGUALDAD ECONÓMICA

Desde los inicios de la década de los noventa, el desarrollo económico de estos cuatro países centroamericanos ha tenido, entre otras, las siguientes características:

*Primero:* En términos generales, el crecimiento económico ha sido relativamente bajo a la vez que ha continuado la explosión demográfica. La proporción de pobres en cada uno de estos países ha tenido una leve disminución durante el periodo, pero continúa siendo

muy alta —alcanzando un 75% de la población en Honduras, 70% en Nicaragua, 60% en Guatemala, y apenas por debajo del 50% en El Salvador.<sup>42</sup>

La reducción en el número de pobres ha sido menor que el crecimiento demográfico, con el resultado de que la cantidad de personas, en términos absolutos, que viven en pobreza, ha aumentado. Esto se debe, además, al hecho de que el crecimiento económico no ha tenido un amplio alcance, y tampoco se ha producido en las zonas donde hay mayor necesidad. Según datos disponibles, la desigualdad económica más bien aumentó en estos países durante el periodo 1990-2004.<sup>43</sup> La desigualdad más extrema corresponde a Guatemala donde en el año 2000 la décima parte más rica de la población respondía por casi el 50% de los ingresos totales, mientras que la décima parte más pobre de la población respondía en conjunto por menos del 1% de los ingresos nacionales.<sup>44</sup> La mayor parte de las personas clasificadas como “pobres” en estos países pertenecen al grupo de “pobres extremos”. La gran mayoría de los pobres y los pobres extremos habitan las zonas rurales; zonas donde la situación ha sufrido un deterioro generalizado.

*Segundo:* En términos macroeconómicos, estos países han presentado un constante y marcado déficit comercial, implicando que las importaciones superan con creces lo que se logra exportar.<sup>45</sup> El déficit comercial —financiado mediante una combinación de créditos, cooperación internacional y remesas enviadas por personas que han emigrado al exterior— hace que estas economías sean extremadamente vulnerables y sensibles a las fluctuaciones en la situación económica internacional.

*Tercero:* Las inversiones extranjeras en estos cuatro países permanecen en un nivel bajo y corresponden, por lo general, a sectores no calificados de producción. Las inversiones internas se destinan en

---

42 La cifra equivalente para Costa Rica es el 20%.

43 Matthew Hammill: *Growth, poverty and inequality in Central America* (CEPAL, México, 2007)

44 La situación es parecida en los demás países centroamericanos con la excepción de Costa Rica. Ver entre otros el estudio del Banco Mundial *Inequality in Latin America: Breaking with History?* (2004)

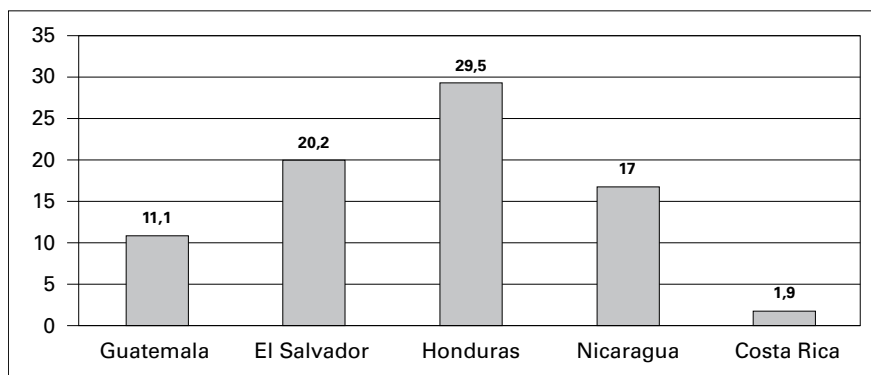
45 La mayoría de los países centroamericanos, con la excepción de Costa Rica, tienen en su conjunto niveles de exportación que alcanzan la mitad o menos del valor de sus importaciones.

muy baja proporción a actividades productivas con fuerte dominio para el sector comercial y financiero. En todos estos países el sector informal es el que domina la economía en lo que se refiere a la ocupación laboral y es baja la creación de empleos en el sector formal. Un estimado de la incidencia del sector informal en las economías nacionales demuestra que en estas “economías paralelas” representan aproximadamente el 50% del PIB nacional de los países referidos.<sup>46</sup>

Cabe mencionar en este contexto el retroceso económico de las zonas rurales. La agricultura y la economía rural tienen cada vez menos incidencia en las exportaciones y en la economía formal. El sector rural es extremadamente importante para la ocupación laboral y el auto-sustento de estos países, pero no hay énfasis en un verdadero desarrollo rural.

*Cuarto:* Crece la dependencia de las remesas provenientes de ciudadanos emigrantes (sobre todo en Estados Unidos), los cuales remiten de manera regular apoyo económico a sus familiares en el país de origen. En el cuadro siguiente se refleja el peso de las remesas en las economías nacionales de estos países (con excepción de Costa Rica).

**Proporción de las remesas del PIB, año 2006**



Fuente: Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE.

Esta dependencia de las remesas también implica una extensa y continua emigración. Se destaca especialmente El Salvador con

<sup>46</sup> Nicaragua y El Salvador: 48%; Honduras: 52%; la cifra equivalente para Costa Rica es el 28%. (Schneider, 2005: *Shadow Economies of 145 Countries all over the World*)

aproximadamente dos millones de emigrantes en Estados Unidos. Para Guatemala (que tiene el doble de población) el número de emigrantes es 1,3 millones, para Honduras 1 millón, y para Nicaragua aproximadamente 400.000.<sup>47</sup> Para Costa Rica la situación es diferente, como siempre, con solamente 100.000 emigrantes en Estados Unidos.

La emigración actual de Centroamérica es proporcionalmente mayor a la emigración fuerte de ciudadanos suecos hacia Estados Unidos durante la última mitad del siglo diecinueve, y se ha producido en un tiempo marcadamente menor. Aunque los emigrantes por lo general obtienen una mejor situación económica en Estados Unidos que en su país de origen, este éxodo humano conlleva una serie de efectos negativos para el país de origen como por ejemplo la desintegración familiar, los niveles artificiales de consumo sin relación con la producción nacional o del trabajo propio, la pérdida de recursos humanos jóvenes, personas con iniciativa y de cada vez más altos niveles de educación que abandonan sus lugares de origen, etc.

En la medida en que el gobierno de Estados Unidos ha introducido mayores restricciones para la inmigración, el paso ilegal de las fronteras tiene un costo cada vez más alto y con mayores riesgos. Cada día numerosos centroamericanos ponen en peligro su vida en el intento de pasar la frontera hacia Estados Unidos. Las cuotas a pagar a los que manejan este tráfico humano son cada vez más altas y muchos inmigrantes se endeudan fuertemente en el intento de trasladarse hacia el norte. Al mismo tiempo aumenta el éxodo de jóvenes con educación con posibilidades de ser aceptados dentro de la cuota de inmigración legal.

La población de Centroamérica es joven. Más del 60% pertenece a los grupos de edades bajo 25 años y el grupo entre 15-24 años responde por la quinta parte de la población total de la región. Solamente un número muy reducido de estos jóvenes podrá contar en un futuro con un empleo normal en su país de origen. Para la mayoría de ellos las opciones que se ofrecen son únicamente el sector informal, el desempleo, las pandillas criminales o una emigración altamente riesgosa.

---

47 A esta cifra hay que agregar, además, 400.000 nicaragüenses que trabajan en Costa Rica.

La abolición de los regímenes dictatoriales y el inicio de una fase de transición hacia sistemas democráticos de gobierno no han sido acompañados por un crecimiento económico de alcance popular, que hubiera podido ofrecer a las mayorías unas mejores condiciones de vida y mayores espacios en las economías nacionales, lo cual hubiera podido incidir en un cambio de la balanza del poder en estos países. Esto, a su vez, posiblemente hubiera creado las bases para una reforma genuina de las autoridades centrales del Estado. En conclusión, las relaciones de poder en estas sociedades han determinado la ausencia de reformas en este sentido. Cuando las reformas políticas en estados de inclinación autoritaria no van acompañados de un desarrollo económico en beneficio de las mayorías, los proyectos democráticos por lo general carecen de sustento y resultan “huecos” o superficiales.

#### EL LAVADO DE DINERO Y EL CRIMEN ORGANIZADO

El crimen organizado mueve grandes sumas económicas y ha tenido un crecimiento cada vez mayor en Centroamérica. Constituye en la actualidad un factor de poder muy concreto en países como El Salvador, Honduras, y Guatemala. También Nicaragua ha sido arrastrada hacia estos círculos criminales, aunque hasta ahora en menor medida.

El motor que impulsa este desarrollo es el creciente uso de la región centroamericana como zona de tránsito para el contrabando de drogas (principalmente cocaína, pero en cantidad creciente también la heroína) desde Colombia hacia Estados Unidos. El contrabando de cocaína que transita anualmente vía Centroamérica hacia México (cerca de 450 toneladas) representa un valor aproximado de 50.000 millones de dólares. Según un estudio no oficial el contrabando de cocaína en Guatemala genera ganancias de entre 700 a 1000 millones de dólares anuales.<sup>48</sup>

---

48 Este es el precio de los servicios (transporte, almacenamiento, vigilancia, prebendas, coimas, y otros gastos) pagados para garantizar que el producto llegue intacto hasta la siguiente frontera (la frontera con México). Aunque alguna parte de la paga se hace en materia prima, cocaína, esta no tiene mayor atractivo dado que las ganancias de la venta callejera son más bajas por unidad de peso que las cuotas cobradas por el “tránsito seguro” a través del país. La

Otras actividades comunes y sumamente lucrativas son el contrabando masivo, la trata humana (el tráfico de niños, el secuestro para fines de prostitución y el trasiego de emigrantes a Estados Unidos, etc.), el robo de carros y el secuestro y vaciamiento de rastras de camiones con carga valiosa.

En varios países centroamericanos el movimiento económico generado por este tipo de “transacciones comerciales” alcanza volúmenes tales que producen una tergiversación de la economía nacional. Se dan fenómenos como:

- una moneda nacional sobrevaluada (resultado de que la mayor parte de las ganancias de las actividades delictivas se hagan en dólares),
- el crecimiento de la competencia ilícita (en el lavado de dinero muchas veces se procuran las pérdidas económicas), la cual atenta contra la actividad comercial normal y reduce el interés por las inversiones honestas
- el creciente consumo de artículos de lujo en lugar de la reinversión lógica de los beneficios empresariales<sup>49</sup>
- un creciente interés por las inversiones en sectores no productivos de la economía.

La característica común de todas estas actividades es la dependencia de un clima favorable para el lavado de dinero —de tal manera que los beneficios (de los cuales especialmente las ingresos del narco tráfico deben ser contrabandeados de regreso al país en efectivo mediante el uso de emisarios) puedan ser utilizados de manera abierta y sin problemas. O sea, lo que se requiere es que el control ejercido por

---

venta callejera, además, está expuesta a considerables riesgos y a otro grado de exposición.

49 Es por lo tanto lógico que Guatemala sea hoy día uno de los países que cuenta con mayor cantidad de helicópteros comparado con los otros países latinoamericanos y que en el parque vehicular capitalino se observe un creciente número de autos deportivos, sofisticados jeep todo terreno de los modelos más recientes y más caros del mercado. (Vehículos comprados a menudo al contado y que tienen la característica de ser blindados)



la banca y el Estado sea justamente tan superficial y tan ineficiente como lo es en Centroamérica de hoy.<sup>50</sup>

La existencia de un amplio sector informal y de carácter muy variado constituye otra ventaja en este contexto, así como el amplio acceso a personas que por diferentes razones han perdido la fe en el sistema y que fácilmente son reclutadas al servicio de diferentes actividades criminales. A este panorama hay que agregar la extensa corrupción de las autoridades policiales, los extremos niveles de impunidad, y el carácter poroso y colaborador del sistema judicial.

Las condiciones que caracterizan a la región centroamericana en la actualidad hacen que ésta sea una zona muy favorable para las actividades del crimen organizado. Las bases de esta situación tienen orígenes históricos, pero han sido fortalecidas por la resistencia (o incapacidad) de las élites nacionales para construir instituciones democráticas, y además por la ausencia de fuertes movimientos democráticos verdaderos y la creciente influencia económica y política de la criminalidad.

El alcance de la violencia y el crimen organizado en Centroamérica, la utilización por estas fuerzas de un sistema judicial normalmente influenciado y su incidencia en el aparato del Estado (o por lo menos en partes del mismo) han contribuido a un retroceso en el proceso hacia la formación de instituciones transparentes y sistemas de gobierno democráticos en Guatemala, Honduras y El Salvador. Las instituciones públicas no pueden siquiera garantizar la seguridad cotidiana, ni la libertad de movimiento de los ciudadanos, resultando que la confianza de la población en los gobiernos alcance un nivel muy bajo. Es por eso que no es de sorprenderse que una mayoría, o casi mayoría, de los ciudadanos de estos países, según señalan diferentes estudios, considere que sería aceptable un gobierno militar o un régimen no democrático.

---

50 Este es el caso también de Costa Rica y Panamá. Lograr un eficiente control del lavado de dinero es técnicamente difícil y además conlleva dificultades políticas. El círculo de personas que se oponen a este tipo de control no abarca solamente los elementos criminales "comunes" sino también a familias y grupos financieros bien establecidos que desean continuar con la evasión de impuestos a que están acostumbrados, dedicarse a negocios cuestionables o simplemente quieren evitar preguntas impertinentes y la publicidad en torno a su ocupación.

En Nicaragua la situación es algo más positiva, con niveles de violencia más normales y una institución policial que cumple sus funciones y que trabaja por lo general de manera más preventiva que represiva.<sup>51</sup> Sin embargo, las instituciones centrales del estado (entre ellas el sistema judicial) están subordinadas a un control anti-democrático y se prestan a la corrupción. La corrupción judicial es extensa a la vez que es amplia la presión del crimen organizado (relacionado al narcotráfico); esto encierra el peligro de una evolución similar a la de los países vecinos.

Únicamente en Costa Rica se da una situación cualitativamente diferente, con una democracia estable, niveles bajos de corrupción en la policía, y elevados niveles de confianza en la población hacia las autoridades nacionales. Los actos de corrupción en los sectores empresariales y políticos son relativamente frecuentes. Sin embargo, los culpables son castigados en una medida marcadamente mayor que en los países vecinos y los condenados son obligados a cumplir la sentencia de privación de libertad. En los demás países de la región esto por lo común no sucede ya que existe la posibilidad de neutralizar los mecanismos de castigo del sistema judicial mediante el soborno, las amenazas o maniobras políticas.

## ACTORES NACIONALES Y OTROS

En este texto he procurado de manera consciente enfocar la atención en la situación actual y real de estos países. Por lo general, los actores y las circunstancias dotadas con valor explicativo son de carácter nacional, con excepción únicamente de la guerra fría (anterior a los procesos de paz) y el narcotráfico (posterior a los procesos de paz). El motivo principal de este enfoque es mi convicción de que, en última instancia, son (casi) siempre los actores internos los que determinan el desarrollo de la sociedad. Los estudios que dedican amplios espacios al

---

51 En este país no existen las *maras*, pero sí otro tipo de pandillas juveniles violentas. No obstante estas han sido reducidas y controladas en su alcance mediante un trabajo preventivo de la policía y la participación constructiva de la sociedad local.

análisis de los factores externos tienden a hacer menos visible a los actores nacionales y contribuyen a liberarlos de cualquier culpabilidad.

La situación actual en El Salvador, Honduras, y Nicaragua es determinada en gran medida por el hecho de que no se ha enfrentado la impunidad, que data de los tiempos de los conflictos armados y de los regímenes militares, ni siquiera en lo que se refiere a masacres públicamente reconocidas, asesinatos de carácter estratégico, o la vinculación “normal” de las fuerzas militares en actos corruptos de envergadura y en su complicidad con el narcotráfico.<sup>52</sup> Obviamente hay actores nacionales que han hecho todo lo posible por lograr el esclarecimiento de estos crímenes y proceder a la condena de los responsables. Sin embargo, las relaciones de poder en estos países han sido desfavorables a ellos y no se han podido conformar movimientos realmente democráticos de peso. Este mismo balance de poder ha determinado —especialmente en Guatemala pero también en El Salvador— que el sector público (incluyendo el sector judicial) haya permanecido como una instancia reducida y relativamente débil. La impunidad histórica se ha unido “sin costuras” con las nuevas formas de impunidad, produciendo aún mayores niveles de corrupción y siendo un factor en la profunda descomposición del sistema judicial.

Habrá que reconocer, no obstante, que también después de la terminación de la guerra fría han existido agentes externos —actores no vinculados al narcotráfico—, que han influido en ciertos periodos sobre los procesos de desarrollo en Centroamérica, aún durante los años posteriores a los procesos de paz. O sea, que han incidido de manera directa o indirecta en las relaciones de poder durante una etapa muy crítica para la transición hacia la democracia.

---

52 Un ejemplo elocuente es el del general Efraín Ríos Montt quien fuera dictador en Guatemala durante un periodo corto pero excepcionalmente brutal en los años 80, cuando se procedió a la eliminación de aldeas enteras en las zonas de población indígena. Es requerido internacionalmente por crímenes de lesa humanidad. No obstante en Guatemala goza de plena libertad, es un importante dirigente político y fue hasta hace pocos años el presidente del Congreso. El aparato judicial guatemalteco ha rechazado hasta la fecha todas las solicitudes (de España) de tener la posibilidad de someterlo a un interrogatorio. Otro ejemplo similar de El Salvador, de significado simbólico, se refiere al asesinato del arzobispo Oscar Romero, firme defensor de los derechos humanos, asesinado en 1980 durante una misa en la catedral capitalina. No se ha ejecutado ninguna investigación verdadera del caso y no ha habido avance en el proceso judicial.

Entre ellos se cuentan los diferentes gobiernos de Estados Unidos que han continuado, aún después de la guerra fría, a considerar a Centroamérica como una zona de “seguridad estratégica”, donde se han tenido opiniones muy precisas sobre cuáles grupos deberían ser apoyados y cuáles no. Entre ellos se cuentan también los bancos de desarrollo y otras instituciones financieras que han otorgado amplios créditos a estos países, por lo general bajo diferentes tipos de condicionamientos —entre los cuales han estado totalmente ausentes los indicadores perfectamente medibles sobre los niveles de corrupción, la eficiencia del sistema judicial, la mayor carga tributaria (fiscalizando también a las grandes empresas y a las personas de altos ingresos), la transparencia y el control ciudadano al desempeño público.

Se encuentran, también, las organizaciones de cooperación bilateral y multilateral que han contribuido con donaciones mediante el financiamiento de proyectos y otras actividades por varios miles de millones de dólares desde 1990 en los cuatro países que componen este estudio. Habrá que mencionar en este contexto el extenso trabajo de la Organización de las Naciones Unidas en El Salvador y Guatemala —basado en mandatos específicos y ejecutados mediante órganos especiales para este fin— para la supervisión de la vulnerable fase de transición hacia la paz y el posterior cumplimiento de los acuerdos de paz.<sup>53</sup>

Una tarea priorizada en el trabajo de estos órganos de Naciones Unidas (que recibieron amplio apoyo de Suecia) se refería a la supervisión del respeto por los derechos humanos y el apoyo a la conformación de instituciones nacionales para el futuro cumplimiento de estas funciones. Otro sector clave fue la coordinación del establecimiento de una nueva policía civil y contribuir a un mejoramiento estratégico del sistema judicial en general. La Organización de las

---

53 La organización establecida para este fin en El Salvador, ONUSAL, estuvo activa desde mediados de 1991 hasta la segunda mitad de 1995. El equivalente para Guatemala fue MINUGUA cuya actividad resultó más extensa que la de ONUSAL. El primer mandato de MINUGUA inició en marzo de 1994 y los últimos funcionarios dejaron el país diez años más tarde, a finales del 2004. En ambos casos se recibió apoyo del PNUD, órgano que continuó la actividad iniciada en estos países, aún después del retiro de los mencionados entes de supervisión de Naciones Unidas.

Naciones Unidas no era el único órgano que trabajaba en este campo. Diferentes entidades y autoridades de Estados Unidos participaron, por ejemplo, de manera activa en la elaboración de criterios para la conformación de los nuevos cuerpos policiales, incluyendo criterios sobre la selección de personal entre los actuales agentes y mandos superiores policiales.<sup>54</sup>

Del volumen total de la cooperación durante estos años, cientos de millones de dólares se han destinado a los sistemas judiciales de estos países. En el inicio principalmente a la policía, pero posteriormente también hacia otras instituciones como la Fiscalía y los tribunales de justicia. Después de un largo periodo de “optimismo profesional”, la mayoría de los países donantes concuerdan en la opinión de que han sido escasos los resultados de esta inversión y que los sistemas judiciales de hoy se caracterizan por una extensa impunidad además de una profunda corrupción. Una parte importante de la responsabilidad por esta situación corresponde naturalmente a las mismas organizaciones internacionales.

## ¿QUÉ PODEMOS HACER?

La violencia y la corrupción judicial en la región han alcanzado tales niveles que constituyen uno de los principales obstáculos para un desarrollo económico sano y para la continuación —o más bien: la restitución— de los procesos de democratización. Especialmente en Guatemala y Honduras (pero también en El Salvador) la situación es tan dramática que algunos analistas consideran que no sólo estos países sino la región entera se encuentra en una encrucijada.

El problema en cierta medida es de carácter policial, pero no se limita a la policía. Está relacionado de manera directa con el sistema de derecho en su totalidad, con implicancias más allá de éste. La

---

54 A los cinco años de la firma de los acuerdos de paz, en Guatemala aún permanecían 11.000 agentes provenientes del viejo cuerpo policial (que anteriormente estaba bajo el mando de las fuerzas armadas) en la nueva organización civil, Policía Nacional Civil, la cual contabilizaba un total de 19.000 efectivos. En El Salvador se logró implementar el cambio más profundo del Cuerpo Policial a nivel de las bases, mientras que el nombramiento para una serie de importantes puestos de mando recayó en los candidatos tradicionales.

situación actual de estos países muestra la dependencia de la democracia de un Estado de Derecho real, pero ilustra también que éste existe únicamente en dependencia de un contexto democrático y si lo interno también refleja profundos valores democráticos. La situación corrobora una conclusión reconocida en la investigación acerca del desarrollo de las democracias: que si las reformas políticas no van acompañadas de un amplio desarrollo económico, el carácter democrático descansa sobre un fundamento frágil. Sobre todo, la perpetuación de las profundas injusticias en lo económico tiene consecuencias fuertemente negativas en este contexto.

Para enfrentar de manera contundente y constructiva esta situación, los actores de la región necesitan apoyo desde afuera en forma de cooperación para el desarrollo, pero también en forma de apoyo político y judicial en una serie de ámbitos. Muchas acciones se pueden realizar a nivel local y nacional, mientras otras medidas —como las acciones contra el lavado de dinero y una nueva estrategia para combatir el narcotráfico— tendrán que hacerse con coordinación regional e internacional. En vista de la evolución dramática que se ha dado en México y las nuevas estrategias de los carteles mexicanos de la droga, es evidente que estamos ante una situación de urgencia —de no actuar podríamos en breve tiempo enfrentar una situación peor y notablemente más difícil de remediar.

Está claro que alguna de estas medidas tendrán que enfocar de manera directa la seguridad ciudadana y la eficiencia del aparato judicial. Pero también podrían dar buenos resultados —especialmente a las problemáticas expuestas en este texto— las acciones relacionadas a diferentes aspectos de la democratización, la transparencia y el control ciudadano; la reforma tributaria; mejores posibilidades para los adolescentes y jóvenes de conseguir trabajo; crecimiento económico en las zonas rurales y en las poblaciones urbanas marginadas.

En tiempos difíciles, las acciones puntuales bien elegidas en “otras áreas” pueden ser más fáciles y eficientes para la obtención de los resultados deseados que las acciones directas para el desarrollo de la democracia —a condición que sean diseñadas específicamente con este objetivo en mente. Cabe mencionar un paralelo interesante referido a la experiencia de la cooperación en el tema de la desforestación en los trópicos que sucede como resultado de la quema de bosques para el aprovechamiento de los suelos para otros usos. Durante mucho

tiempo se creía que la mejor forma de combatir esta deforestación era mediante actividades dentro del sector forestal y las medidas legislativas. Hoy se reconoce que la forma más efectiva, por lo menos inicialmente, son las acciones en otros sectores como la política agraria (que tiene efecto sobre el uso de los suelos) y la política económica. Hasta cuando estas medidas comienzan a surtir efecto y la parte forestal experimenta un desarrollo, se vuelve más oportuno el apoyo directo al sector.

No quisiera caer en la tentación de formular una larga lista de propuestas de acciones y dar recetas detalladas. Tal vez sea más útil intentar formular algunos principios básicos y una actitud a tomar en cuenta cuando se hacen los análisis y se deciden las acciones de la cooperación. Así espero también responder las dos preguntas expresadas anteriormente en este texto: (i) ¿Cómo pudimos creer que se podría lograr de manera tan fácil y tan rápida la instauración de la democracia en países que nunca habían tenido una tradición democrática?; y (ii) ¿Por qué no hemos querido hasta ahora tomar conciencia de la realidad en estos países en lo que se refiere al desarrollo de la democracia?

- a. La democracia no es una técnica de gobierno o la realización de elecciones generales, sino es algo con un alto grado de contenido político. Se trata del poder y de la distribución del poder y refleja la relación de fuerzas en la sociedad —por ejemplo en lo que se refiere al control ciudadano sobre el uso de los recursos públicos y la igualdad de los ciudadanos ante la ley.
- b. En nuestros análisis debemos enfrentar la situación tal como se presenta y no como se supone que es o como nosotros deseáramos que fuera por diferentes motivos. Lo que dicen las siglas o el letrero no es necesariamente cierto. Un análisis que señala los problemas no es necesariamente pesimista —es más bien su calidad que determina su valor. Creer en la democracia y trabajar por ella no significa que siempre debemos ser “optimistas”. Significa, sin embargo, que no debemos negar la realidad y que debemos tener mucha perseverancia.
- c. Tenemos que mejorar nuestra capacidad de encontrar y apoyar actores de la sociedad que están a favor del cambio y que pueden representar mayor continuidad y visión a largo plazo.

Tratar al gobierno de turno (donde se dan además cambios frecuentes de ministros y funcionarios responsables después de corto tiempo) como un canal exclusivo y garante de la cooperación no concuerda con los resultados deseados.

- d. Es por lo general necesaria una perspectiva integral y sectorial. Muchas reformas y cambios institucionales carecen de éxito si no cuentan con ese tipo de marco referencial y muchas veces se necesitan acciones bien coordinadas en diferentes niveles. Sin embargo, exigir siempre que las acciones sean de carácter sectorial puede a veces tener como consecuencia perder la oportunidad de apoyos estratégicos importantes.
- e. Además habrán ocasiones cuando haya que aceptar que incluso la perspectiva sectorial es demasiado estrecha o insuficiente —por ejemplo, cuando la corrupción es sistemática, alcanzando a todos los niveles (con involucramiento voluntario u obligado), con vínculos de lealtad y dependencia que abarca desde el funcionario más bajo hasta el jefe superior. En ese caso, lo que se necesita son medidas directamente dirigidas contra la impunidad, que deben resultar en el encarcelamiento de los responsables de acuerdo a sentencias correctamente ejecutadas y cuyo cumplimiento se asegure. Hasta entonces se podrá abrir una brecha en el muro que se ha levantado de lealtades viciadas; sólo en ese momento las conductas podrían volver a normalizarse.<sup>55</sup>
- f. Estudios independientes señalan que el apoyo a la democracia es mucho más difícil de lo que uno se imaginaba inicialmente y que los resultados a menudo son pobres. Los análisis profundos que se han hecho hasta la fecha demuestran que la primera condición para la obtención de resultados positivos es que los actores nacionales constituyan la base, y que la contribución externa no sea más que un apoyo complementario a los procesos de desarrollo nacional. Se requiere, además, del profundo conocimiento de las relaciones de poder internas y un análisis de los potenciales de cambios, actuales y futuros.

---

55 Contribuir a un proceso de ese índole constituye uno de los desafíos de la comisión especial recién formada en Guatemala con apoyo de Naciones Unidas, Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).



- g. Las medidas indirectas —o sea las acciones en otros campos que pueden contribuir a modificar las condiciones generales de la sociedad— pueden a veces ser las más eficientes para obtener resultados concretos en lo que se refiere al desarrollo de la democracia. Para poder determinar en qué sectores y qué tipo de acciones pueden ser las más favorables, se requiere de una visión integral del concepto “democracia” y de un análisis concreto de la situación actual de cada país.

## REFERENCIAS SELECTIVAS

- Asdi/BCIE (2007) *Maras y Pandillas, Comunidad y Policía en Centroamérica. Hallazgos de un estudio integral*. (Realizado por Demoscopia S.A. de Costa Rica).
- ASIES/OACNUDH (2008) *Estudio del Acceso de los Pueblos Indígenas a la Justicia desde el Enfoque de Derechos. Perspectivas en el derecho Indígena y en el Sistema de Justicia Oficial* (Guatemala).
- Cruz, Consuelo (2005) *Political Culture and Institutional Development in Costa Rica and Nicaragua. World Making in the Tropics*. (Cambridge University Press).
- Díaz Rodríguez, Francisco y Blanco Reyes, Sidney (2007) *Deficiencias policiales, fiscales o judiciales en la investigación y juzgamiento causantes de impunidad* (Informe de consultoría comisionado por el PNUD/El Salvador)
- Goldman, Francisco (2007) *The Art of Political Murder: Who killed the bishop?* (Grove Press, New York, USA)
- Gobierno de Guatemala (2007) *Delitos contra la vida en Guatemala. Un estudio de casos sobre 553 homicidios cometidos en 2005-2006 y el desempeño del sistema de justicia*. (Organismo Judicial/Ministerio Público/Ministerio de Gobernación, octubre de 2007)
- Hammill, Matthew (2007) *Growth, poverty and inequality in Central America* (CEPAL, México)
- O'Donnell, Guillermo (2008/en proceso de publicación) *Hacia un Estado de y para la Democracia* (Universidad de Notre Dame y CIEDAL/EPG, Universidad Nacional de San Martín).
- Ottaway, Marina (2003) *Democracy Challenged. The rise of semi-authoritarianism*. (Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C, USA)
- PNUD/El Salvador (2005) *Cuánto le cuesta la violencia a El Salvador?*
- PNUD/El Salvador (2006) *Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*. (Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005)

- PNUD/Guatemala (2006) *El costo económico de la violencia en Guatemala*.
- PNUD/Guatemala (2008) *Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano?* (Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008).
- Sánchez, Omar (2008) *Guatemala's Party Universe: A case study in underinstitutionalization*. (In the Journal of Latin American Politics and Society, University of Miami, USA)
- Schneider, Friedrich (2005) *The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World*. (University of Linz, Austria)
- Spence, Jack (2004) *La Guerra y la Paz en América Central: Una comparación de las transiciones hacia la democracia y la equidad social en Guatemala, El Salvador y Nicaragua*. (Hemisphere Initiatives, Brookline, Massachusetts, USA)
- UNODC (2007) *Crime and development in Central America: Caught in the crossfire*.
- US State Department (2005, 2006 y 2007) *International Narcotics Control Strategy Report*, (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs)
- *International Narcotics Control Strategy Report, Volume II: Money Laundering and Financial Crimes* (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs)
- World Bank (2004) *Inequality in Latin America: Breaking with History?*
- World Bank (2007) Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006.

## SOBRE LOS AUTORES Y LAS AUTORAS

BRUCE BAGLEY

Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de California en Los Ángeles —UCLA— 1979, es profesor de Estudios Internacionales y Presidente del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Miami, Coral Gables, FL. Actualmente se desempeña como Director del Centro de UM de Estudios Latinoamericanos (CLAS). Es autor de “La globalización y América Latina y el Caribe la delincuencia organizada”, (Routledge, 2005), redactor jefe de Investigación de Tráfico Ilícito de Drogas en las Américas: Un Estudio Bibliográfico, (Lynne Rienner, 1997) y co-editor, con William Walker, de tráfico de drogas en las Américas (de transacción, 1995). Es autor de otros 12 libros y monografías académicas y más de 100 artículos de revistas académicas y capítulos de libros. Además ocasionalmente actúa como experto consultor para las Naciones Unidas (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD), para el Gobierno de los EE.UU. (Departamento de Estado, Departamento de Defensa, Departamento de Justicia, la Oficina Federal de La investigación), y de varios gobiernos de América Latina (Colombia, Ecuador, Bolivia, Panamá y México) sobre cuestiones de tráfico de drogas, blanqueo de dinero y la seguridad pública.

RAÚL BENÍTEZ

Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM. Presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. Es autor de ensayos y artículos sobre seguridad nacional de México, la crisis de Centroamérica, y seguridad de América del Norte. Email: manaut@servidor.unam.mx

LILIAN BOBEA

Socióloga, MA en SUNY Binghamton; candidata doctoral en la Universidad de Utrecht, Holanda. Especialista en temas de defensa y seguridad hemisférica y Caribe; relaciones cívico-militares; seguridad ciudadana y reforma policial.

Autora de numerosos artículos publicados en revistas académicas y medios de opinión pública. Editora de varios libros: *Entre el Crimen y el Castigo, seguridad ciudadana y Control Democrático en América Latina y el Caribe*, Nueva Sociedad, 2004; *Soldados y Ciudadanos en el Caribe*, FLACSO 2002 y co-editora (con Joseph Tulchin et al) de *Changes in Cuban Society Since the Nineties*, publicado por el Woodrow Wilson Center for International Scholars. Investigadora y docente de FLACSO, R.D. Consultora de Newlink y del gobierno dominicano en el Plan de Seguridad Democrática. Miembro del equipo de investigadores de *Creating Community in the Americas*.

#### CARLOS FLORES

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, Maestro en Estudios Políticos y Sociales y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Obtuvo el Premio Nacional de Investigación sobre Corrupción en México 2005, que otorgan la UNAM y la Secretaría de la Función Pública. En el Gobierno Federal, ha sido Director General Adjunto encargado del Análisis de Inteligencia sobre Delincuencia Organizada del CISEN; Asesor en la Secretaría de Educación Pública y en la Presidencia de la República. Pertenece a la Red de Especialistas de Seguridad Pública del CIDE y al Colectivo por la Seguridad con Democracia y Derechos Humanos A.C.; y al Grupo de Estudios de Seguridad de El Colegio de México. Actualmente es investigador de tiempo completo del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) de México.

#### TODD FOGLESONG

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Toronto (1995), Actualmente trabaja en el Vera Institute of Justice —ONG radicada en la ciudad de Nueva York— cuyo propósito es apoyar la gestión de los gobiernos en el diseño, implementación y evaluación de programas que mejoren la prestación de servicios relacionados con la seguridad y la administración de la justicia. El Dr. Foglesong ha impartido clases a nivel universitario sobre procesos judiciales, derecho y política, sistemas legales comparados, justicia y criminalidad, y gobierno ruso en la Universidad de Kansas y en la Universidad de Utah. Ha publicado dos libros sobre crimen y la administración de la justicia en Rusia y Ucrania.

#### PIERRE FRÜHLING

Con antecedentes académicos en historia económica y antropología social, el Sr. Pierre Frühling ha estado involucrado por más de 25 años en programas de la cooperación internacional y el análisis de temas como relaciones de poder y desarrollo local, reducción de la pobreza, derechos de los pueblos indígenas y ejercicio de ciudadanía. Se ha desempeñado como escritor y periodista investigativo, consultor privado y diplomático. Tiene amplio conocimiento

de países tanto en Asia como en África, pero se ha especializado en América Latina; continente donde también ha vivido durante largos periodos. Del año 2002 al 2007 era Consejero de la Embajada de Suecia en Guatemala, cubriendo temas regionales e impulsando proyectos de investigación aplicada sobre violencia y seguridad ciudadana, el desempeño de las instituciones judiciales y pandillas violentas. Actualmente es consultor privado, radicado en Estocolmo, Suecia.

#### SAMUEL GONZÁLEZ

Licenciado en Derecho y profesor de la UNAM. Doctor en Derecho por las Universidad de Bologna, Italia. Ha sido Asesor Interregional a cargo del Programa Global contra la Delincuencia Organizada Transnacional de las Naciones Unidas, Ha desempeñado diversos cargos en la Administración Pública Mexicana a nivel nacional e internacional, entre los que figuran, el de Titular de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada de la P.G.R, así como el de Secretario Académico del Instituto Nacional de Ciencias Penales y el de Cónsul de México en Sevilla entre otros. Entre sus diversas publicaciones, ensayos y artículos sobresale el libro *La Seguridad Pública en México* es coautor del libro *Sobre el Sistema de Justicia Penal y su reforma*. Asimismo ha prestado asesoría técnica sobre la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción en más cuarenta diversos países de los continentes americano, europeo, asiático y africano.

#### ANTHONY P. MAINGOT

Profesor Emeritu de Sociología, Florida International University. Nacido en Trinidad/Tobago. Educado en Trinidad, Costa Rica, Curacao, Puerto Rico. Doctorado de la Universidad de Florida, Gainesville. Profesor en la Universidad de Yale, 1966-72; University of the West Indies, Trinidad, 1972-74; Florida International University desde 1974. Último libro en español: *Los Estados Unidos y el Caribe: retos de una relación asimétrica*. Río Piedras, P.R.: Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 2005.”

#### NATHALIE PABÓN AYALA

Politóloga de la Universidad Nacional. Actualmente esta cursando la Maestría en Asuntos Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Es miembro fundador del grupo de investigación en Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente es coinvestigadora en el proyecto “El Papel de las Fuerzas Armadas en la Política Antinarcóticos Colombiana 1985-2005” y de la investigación “La Administración de la Defensa como Política Pública en Iberoamérica” capítulo Colombia, coordinado por el Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de la UNED de Madrid, España.

ANTONIO RANGEL BANDEIRA

Sociólogo, es coordinador del Programa de Control de Armas de la Organización Viva Río, y fue asesor de la Comisión Parlamentaria de Investigación que investigó el crimen organizado en Brasil.

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Utrecht, Holanda. Master en Ciencias Políticas, FLACSO. Especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Secretario General de FLACSO, (2004 - a la fecha). Fue Director de FLACSO-Chile (1996-2004). Forma parte del Consejo Consultivo para América Latina del Open Society Institute (OSI) y de la Junta Directiva de la Fundación Equitas, en Chile. Participa en el Consejo de Redacción de la *Revista Diplomacia*, de la Academia Diplomática de Chile y es miembro de la Junta Directiva de *Foreign Affairs* en español, México y de *Pensamiento Iberoamericano*, España. Es autor y editor de más de medio centenar de libros. Sus últimos libros son: Josette Altman y Francisco Rojas Aravena (editores), Madrid, 2008, *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Wilhem Hofmeister, Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís Rivera (organizadores), 2007, *La Percepción de Brasil en el Contexto Internacional: Perspectivas y Desafíos. Tomo 1: América Latina. Tomo 2: África, Asia y Europa*. Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007, *El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. Francisco Rojas Aravena (editor), 2006, *La Seguridad en las Américas: nuevos y viejos desafíos*. Klaus Bodemer y Francisco Rojas Aravena (editores) Iberoamericana/Vervuet 2005. Sus artículos han sido publicados en revistas profesionales, científicas y académicas en diferentes países del mundo.

FERNANDO ROSPIGLIOSI

Investigador del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Sociólogo y periodista, fue ministro del Interior en dos ocasiones y Presidente del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI). Tiene varios libros publicados entre los que destacan *Elecciones Generales: Perú* (1990) y *El arte del engaño: las relaciones entre los militares y la prensa* (2000).

GEORGINA SÁNCHEZ

Consultora independiente, miembro del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, es especialista en temas de seguridad, prospectiva y relaciones internacionales. Email: [prospectiva@confluencias.com](mailto:prospectiva@confluencias.com)

LUIS GUILLERMO SOLIS

Master of Arts en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Tulane, EE.UU.. Profesor con rango de catedrático de la Universidad de Costa Rica. Ha sido Fulbright Scholar en la Universidad de Michigan e Investigador Asociado del Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe de la Universidad

Internacional de Florida en Miami. Su experiencia académica universitaria incluye el haber sido Director Académico de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional; Subdirector de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica; Vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica y Director del Posgrado Centroamericano en Ciencias Políticas de esa misma Universidad. Actualmente funge como Coordinador Regional de Investigación en la Secretaría General de la FLACSO. Su último libro, en asociación con Mark B. Rosenberg, es "Central America and the United States: Regional Fragility and Geopolitical Realities, (New York: Routledge Press, 2007)

ALEJO VARGAS

Doctor en Ciencia Política de la Universidad Católica de Lovaina, es Profesor Titular y Director del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

Ha sido Vicerrector General de la Universidad Nacional y asesor externo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República y es miembro del Grupo de Garantes de Casa de Paz, acercamiento entre el Ejército de Liberación Nacional ELN y el Gobierno colombiano en la perspectiva de un proceso de paz.

Miembro fundador y director del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional de Colombia y Director del Grupo de Trabajo "Seguridad en Democracia: un reto a la violencia en América Latina" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.