

ANUARIO 2010
DE LA SEGURIDAD REGIONAL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

HANS MATHIEU / CATALINA NIÑO GUARNIZO
EDITORES

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

**Programa de Cooperación
en Seguridad Regional**



ANUARIO 2010 DE LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

© Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol)

Calle 71 n° 11-90, Bogotá

Teléfono 57 (1) 347 30 77

Fax 57 (1) 217 31 15

Correo electrónico fescol@fescol.org.co

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, octubre de 2010

ISSN 2216-1082

COORDINACIÓN EDITORIAL

Juan Andrés Valderrama

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ángela Lucía Vargas

DISEÑO CARÁTULA

Camila Cesarino Costa

IMPRESIÓN

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	XXI
--	-----

PARTE I

SEGURIDAD REGIONAL

LA SEGURIDAD DE AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA: ENTRE LA GEOPOLÍTICA, LA IDEOLOGÍA Y LAS AMENAZAS EMERGENTES <i>Raúl Benítez Manaut / Pablo Celi / Francine Jácome</i>	3
EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO: NATURALEZA, BALANCE PROVISORIO, PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS <i>José Manuel Ugarte</i>	25
HAITÍ, MÁS ALLÁ DEL TERREMOTO: NUEVO CAPÍTULO DE UN VIEJO DRAMA Y RETOS GEOPOLÍTICOS DE BRASIL Y LA REGIÓN <i>Julián González Guyer</i>	43
LA CRISIS DE HONDURAS Y SU REPERCUSIÓN REGIONAL <i>Orlando J. Pérez</i>	58
LA ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA (ALBA) Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD REGIONAL <i>Francisco Leal Buitrago</i>	73

PARTE II

LA SEGURIDAD INTERNA, EXTERNA Y REGIONAL DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LOS ESCENARIOS DE LA DEFENSA Y DE LA SEGURIDAD EN ARGENTINA A FINALES DE LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI <i>Mariano Ciafardini / José Manuel Ugarte</i>	85
SEGURIDAD Y DEFENSA EN BRASIL EN 2009: AVANCES EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN DISEÑO ESTRATÉGICO <i>Alcides Costa Vaz / Artur Andrade da Silva Machado</i>	104
EL CARIBE: LA COMPLEJA COYUNTURA DE LA SEGURIDAD REGIONAL <i>Jorge Rodríguez Beruff</i>	114
CHILE: EL ESCENARIO DE LA DEFENSA Y SU PROYECCIÓN REGIONAL <i>Boris Yopo H. / María Inés Ruz</i>	126
COLOMBIA: ESTADO DEL CONFLICTO ARMADO AL FINAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE ÁLVARO URIBE <i>Camilo Echandía Castilla / Eduardo Bechara Gómez / Irene Cabrera Nossa</i>	136
MÉXICO: EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO, LA VIOLENCIA Y LAS DEBILIDADES DE LA SEGURIDAD NACIONAL <i>Raúl Benítez Manaut / Armando Rodríguez Luna</i>	173
PARAGUAY, UN ESCENARIO CONFUSO Y CAMBIANTE <i>Diego Abente Brun</i>	187
DEFENSA, SEGURIDAD Y POLÍTICA EXTERNA EN PERÚ, 2008-2010: PRAGMATISMO Y CORTO PLAZO <i>Eduardo Toche</i>	194
URUGUAY, CLAROSCUROS DE LA PRIMERA GESTIÓN DE IZQUIERDA EN EL GOBIERNO Y PERSPECTIVAS DEL GOBIERNO MUJICA <i>Julián González</i>	205
POLÍTICAS Y CONCEPTOS DE SEGURIDAD EN ALGUNOS PAÍSES DE LA ALBA	
LOS CAMBIOS EN LAS FUERZAS ARMADAS Y LA DEFENSA EN LA “REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA” DE EVO MORALES <i>Sonia Alda Mejías</i>	221
“AQUÍ NO SE RINDE NADIE”: SEGURIDAD Y DEFENSA CUBANA EN CONTEXTO <i>Hal Klepak</i>	242

CONTENIDO

ECUADOR, TENSIONES BILATERALES Y REFORMAS INSTITUCIONALES EN SEGURIDAD Y DEFENSA <i>Pablo Celi</i>	255
NICARAGUA, UN ESTADO SIN POLÍTICA DE SEGURIDAD <i>Roberto Cajina</i>	267
VENEZUELA: DEFENSA Y SEGURIDAD. BOLIVARIANISMO Y SOCIALISMO DEL SIGLO XXI <i>Francine Jácome</i>	286

PARTE III

TENDENCIAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA

TENDENCIAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE <i>Marcelo Fabián Sain</i>	313
CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO Y SUS VÍNCULOS CON ESTADOS UNIDOS <i>Bruce Bagley / Aline Hernández</i>	328
CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA, LA PERSPECTIVA EUROPEA <i>Daniel Brombacher</i>	379
VICIOS PRIVADOS, ¿BENEFICIO PÚBLICO?: CRIMEN ORGANIZADO EN EL CARIBE <i>Lilian Bobea</i>	395
LA SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA CON ÉNFASIS EN EL CRIMEN ORGANIZADO <i>Max Alberto Loría Ramírez</i>	416
ACTUALIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LOS MAPEOS SOBRE EL CRIMEN ORGANIZADO EN COLOMBIA Y LA REGIÓN ANDINA, 2008-2009 <i>Markus Schultze-Kraft</i>	436
SEGURIDAD PRIVADA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MARCO DE ANÁLISIS EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO <i>William Godnick</i>	456
MAPEAMENTO SOBRE A INSTITUCIONALIDADE POLICIAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE <i>Haydée Caruso / Rachel Maître</i>	469
RESEÑAS BIOGRÁFICAS DE LOS AUTORES	487

ÍNDICE DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS, TABLAS Y MAPAS

HAITÍ, MÁS ALLÁ DEL TERREMOTO: NUEVO CAPÍTULO DE UN VIEJO DRAMA Y RETOS GEOPOLÍTICOS DE BRASIL Y LA REGIÓN

Minustah.	Cuadro resumen	52
-----------	----------------	----

LA CRISIS DE HONDURAS Y SU REPERCUSIÓN REGIONAL

Gráfico 1.	Apoyo a la consulta popular y a la Asamblea Constituyente	67
Gráfico 2.	Apoyo a la reelección presidencial	68
Gráfico 3.	La destitución del presidente Zelaya fue un golpe de estado	68
Gráfico 4.	Apoyo a la destitución y exilio del presidente Zelaya	68

COLOMBIA: ESTADO DEL CONFLICTO ARMADO AL FINAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE ÁLVARO URIBE

Gráfico 1.	Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 1998-2009	139
Gráfico 2.	Combates de las fuerzas militares contra los grupos irregulares, 1998-2009	140
Gráfico 3.	Actividad armada de los grupos irregulares, 1998-2009	141
Gráfico 4A.	Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 2008	146
Gráfico 4B.	Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 2009	146
Gráfico 5.	Acciones más recurrentes de los grupos irregulares, 1998-2009	147
Gráfico 6.	Comparación del número de víctimas por homicidios y masacres, 1997-2009	152
Gráfico 7.	Comparación del número de homicidios, 2008 y 2009	153
Mapa 1A.	Combates en 2008	155
Mapa 1B.	Combates en 2009	155
Mapa 2A.	Acciones irregulares en 2008	156
Mapa 2B.	Acciones irregulares en 2009	156
Mapa 3A.	Acciones de mayor esfuerzo militar, 2009	157
Mapa 3B.	Acciones de menor esfuerzo militar, 2009	157

ÍNDICE DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS, TABLAS Y MAPAS

Mapa 4.	Correlación de fuerzas, 2009	158
Mapa 5A.	Municipios con presencia de cultivos de coca y eventos MAP y Muse, 2009	159
Mapa 5B.	Municipios con presencia de combates y eventos MAP y Muse, 2009	159
Mapa 6A.	Eventos por MAP y Muse, 2008	160
Mapa 6B.	Eventos por MAP y Muse, 2009	160
Mapa 7A.	Masacres realizadas en 2008	161
Mapa 7B.	Masacres realizadas en 2009	161
Mapa 8A.	Tasas de homicidios en los municipios, 2008	162
Mapa 8B.	Tasas de homicidios en los municipios, 2009	162
Mapa 9A.	Municipios con disminución de la tasa de homicidios, 2009	163
Mapa 9B.	Municipios con aumento de la tasa de homicidios, 2009	163

MÉXICO: EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO, LA VIOLENCIA Y LAS DEBILIDADES DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Gráfico 1.	Ejecuciones en México, 2001-2010	174
Tabla 1.	Quejas de la CNDH a la Sedena, 2006-2010	179
Tabla 2.	Recomendaciones de la CNDH a la Sedena, diciembre 2006-julio 2010	179
Tabla 3.	Elementos de todos los cuerpos policiales de México (enero 2009)	180
Tabla 4.	Alianzas de narcotraficantes mexicanos y colombianos, 2010	181
Tabla 5.	Países utilizados para el tráfico de drogas por carteles mexicanos, de Colombia hacia Estados Unidos	181

URUGUAY, CLAROSCUROS DE LA PRIMERA GESTIÓN DE IZQUIERDA EN EL GOBIERNO Y PERSPECTIVAS DEL GOBIERNO MUJICA

Tabla 1.	Uruguay, cantidad de denuncias de delitos totales y de otros delitos, 2007-2009	210
Gráfico 1.	Uruguay, homicidios y tentativas de homicidio, 2007-2009	211
Tabla 2.	Uruguay, cantidad de denuncias por delitos contra la propiedad, 2007-2009	211
Tabla 3.	Uruguay, cantidad de denuncias por delitos sexuales, 2007-2009	211

ECUADOR, TENSIONES BILATERALES Y REFORMAS INSTITUCIONALES EN SEGURIDAD Y DEFENSA

Tabla 1.	Policía Nacional, asignación presupuestal, por componentes	261
Tabla 2.	Principales adquisiciones militares proyectadas	263
Tabla 3.	Ecuador: acuerdos de cooperación multilateral en seguridad, 2008-2009	265
Tabla 4.	Ecuador: acuerdos de cooperación bilateral en seguridad, 2008-2009	266

NICARAGUA, UN ESTADO SIN POLÍTICA DE SEGURIDAD

Tabla 1.	Detalle de cargos Ministerio de Defensa-Ejército, 2005-2009	269
Diagrama 1.	Organigrama del Ejército de Nicaragua	269
Tabla 2.	Detalle de cargos del Ministerio de Gobernación, 2005-2009	270

Diagrama 2.	Organigrama de la Policía Nacional de Nicaragua	270
Tabla 3.	Distribución de grados policiales, por sexo, 2007	271
Tabla 4.	Policía: despliegue territorial, por delegaciones, 2007	272
Gráfico 1.	Empresas de seguridad privada, 1990-2009	275
Tabla 5.	PGR-Presupuesto de defensa, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)	280
Tabla 6.	Relación presupuestal entre Ministerio de Defensa y Ejército, 2005-2009	280
Tabla 7.	Presupuesto de defensa: distribución porcentual, 2005-2008 (por rubro)	280
Tabla 8.	PGR-Presupuesto Ministerio de Gobernación, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)	281
Tabla 9.	Relación presupuestal entre Ministerio de Gobernación-Policía, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)	281
Tabla 10.	Comparativo porcentual de los gastos social, de seguridad y de defensa, 2005-2009	281

VENEZUELA: DEFENSA Y SEGURIDAD. BOLIVARIANISMO Y SOCIALISMO DEL SIGLO XXI

Diagrama 1.	Estructura orgánica de la Policía Nacional	294
Tabla 1.	Adquisiciones militares, 2004-2008	298
Tabla 2.	Principales adquisiciones de armamento y equipos, 2005-2008	299
Tabla 3.	Presupuesto nacional, rubro de seguridad, 2009 y 2010 (proyecciones)	300

CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO Y SUS VÍNCULOS CON ESTADOS UNIDOS

Gráfico 1.	Porcentaje de la población adulta víctima de un crimen, México, 2007	346
Figura 1.	México, termómetro del delito	347
Tabla 1.	Porcentajes de denuncia a la policía de cinco delitos en países y ciudades	348
Tabla 2.	Porcentajes de no averiguación previa del total de delitos	349
Tabla 3.	Denuncias recibidas y pérdidas en dólares en casos de fraude electrónico en Estados Unidos, 2004-2008	354
Tabla 4.	Tasa per cápita de autores de crímenes electrónicos en Estados Unidos	354
Tabla 5.	Tasas per cápita de denunciantes de crímenes electrónicos en Estados Unidos, por 100.000 habitantes	355
Mapa 1.	Rutas del tráfico ilícito de drogas y personas	361
Mapa 2.	Principales rutas de tráfico de drogas	362
Mapa 3.	Actividad marítima sospechosa, 1 de enero-20 de diciembre de 2005	363
Mapas 4 y 4A.	Patrones de vuelos sospechosos de tráfico de drogas, 2003 y 2009	364
Mapa 5.	Principales destinos del tráfico de cocaína de Colombia hacia Estados Unidos (pasando por México), precios por gramo (1999 y 2005) y toneladas por país (2005)	365
Mapa 6.	Principales áreas de operaciones de los carteles mexicanos más importantes	366
Mapa 7.	Principales áreas de influencia y rutas de tráfico de los carteles mexicanos más importantes, 2008	367
Mapa 8.	Distribución de los grandes grupos del narcotráfico en México, julio de 2009	368

ÍNDICE DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS, TABLAS Y MAPAS

Mapa 9.	Uso de la droga en el mundo	369
Mapa 10.	Los diez estados con más casos de fraude electrónico en Estados Unidos	370
Mapa 11.	Diez países donde se comenten más crímenes electrónicos	371
Mapa 12.	Diez estados de Estados Unidos donde se denuncian más crímenes electrónicos	372
Mapa 13.	Diez países donde se denuncian más crímenes electrónicos	373
Mapa 14.	Estados mexicanos donde se recibieron reportes de operaciones inusuales	374

CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA, LA PERSPECTIVA EUROPEA

Gráfico 1.	Cocaína incautada, países europeos seleccionados, 2002-2008	382
Gráfico 2.	Delitos relacionados con la cocaína, países europeos seleccionados, 2001-2007	382
Mapa 1.	Rutas principales del tráfico de drogas	384
Gráfico 3.	Precio promedio de un gramo de cocaína al por menor, 2007 (países seleccionados)	388
Gráfico 4.	Delitos relacionados con la trata de personas latinoamericanas (grupos significativos)	390
Gráfico 5.	Origen de las armas entregadas por las AUC (Colombia), 2003-2006	391

VICIOS PRIVADOS, ¿BENEFICIO PÚBLICO?: CRIMEN ORGANIZADO EN EL CARIBE

Tabla 1.	Índice de muertes violentas en Centroamérica y la República Dominicana, 1999-2007	403
Tabla 2.	Muertes violentas en República Dominicana, 2008	403
Diagrama 1		405
Tabla 3.	Impactos en diversos ámbitos de la criminalidad y la violencia organizada por medio del narcotráfico y el microtráfico en República Dominicana	405
Tabla 4.	Causas de las muertes violentas en República Dominicana, 2006-2008	407
Tabla 5.	Niveles de coordinación nacional e internacional y acuerdos interagenciales concertados por el gobierno dominicano	410

LA SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA CON ÉNFASIS EN EL CRIMEN ORGANIZADO

Figura 1.	Esquema de organización de las actividades del crimen organizado	418
Tabla 1.	Incautaciones de cocaína en base y clorhidrato (kg), 2000-2008	419
Gráfico 1.	Incautaciones de cocaína por años, en miles de kilos, 2000-2008	420
Tabla 2.	Detenidos por narcotráfico, 2000-2007 (tasa por 100.000 habitantes)	421
Tabla 3.	Presupuestos nacionales para la lucha contra las drogas, 2001-2006 (en millones de dólares)	421
Tabla 4.	Cambio de presupuesto en los gastos asignados para la lucha contra las drogas, 2002 y 2006	422
Tabla 5.	América Central: casos de trata de personas denunciados e investigados, 2003-2008	423
Tabla 6.	Incautaciones de armas ilícitas, 2000-2006	424
Tabla 7.	Armas ilícitas incautadas en relación con arrestos por delitos por tráfico de drogas, 2000-2006	425
Gráfico 2.	Tasa de homicidios por 100.000 habitantes, por año y país, 2001-2006	426

Tabla 8.	Homicidios por cada 100.000 habitantes, 2001-2006	426
----------	---	-----

ACTUALIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LOS MAPEOS SOBRE EL CRIMEN ORGANIZADO
COLOMBIA Y LA REGIÓN ANDINA, 2008-2009

Tabla 1.	Producción potencial de cocaína y área cultivada con coca en Colombia, Bolivia y Perú (número de familias involucradas en el cultivo, 2006-2008)	437
Tabla 2.	Plantas de procesamiento de cocaína destruidas, 2006-2008	437
Gráfico 1.	Producción potencial de cocaína (mt) en la región andina, 1994-2008	438
Tabla 3.	País de origen/destino, intensidad, víctimas, intención de trata	438
Tabla 4.	Países importadores, países vendedores, volumen total 2000-2005, productos principales	439

SEGURIDAD PRIVADA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MARCO DE ANÁLISIS
EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

Tabla 1.	Características: crimen común y crimen organizado	459
Organigrama.	Actores de seguridad	460
Tabla 2.	Empresas de seguridad privada (legales) en Centroamérica	461
Tabla 3.	Empresas de seguridad privada en Sudamérica	462
Tabla 4.	Entidades responsables de la fiscalización de empresas de seguridad privada	464
Tabla 5.	Capacitación de vigilantes de seguridad privada en algunos países	465

MAPEAMENTO SOBRE A INSTITUCIONALIDADE POLICIAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Quadro 1.	Países observados	472
Quadro 2.	Instituições Policiais consideradas para o estudo	473
Quadro 3.	Organizações policiais na região	474
Quadro 4.	Organizações policiais e seus efetivos	475
Quadro 5.	Definições preliminares (versão mantida em espanhol)	477
Quadro 6.	Missão das organizações policiais, segundo suas leis orgânicas ²⁶	478
Quadro 7.	Funções das organizações policiais	479
Quadro 8.	Características das organizações policiais	479
Quadro 9.	Dependência legal	479

PARTE III

TENDENCIAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA

TENDENCIAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

MARCELO FABIÁN SAIN

El “poder disgregativo” utilizado, entre otros, por el crimen organizado, se manifiesta en una capacidad relativamente difusa pero efectiva de erosionar y derrumbar las instituciones sociales, económicas y políticas establecidas, mediante un conjunto de acciones desafiantes y violentas que ponen en evidencia las deficiencias e injusticias del Estado de derecho. Así, a través del poder ejercido por el crimen organizado se agudizan, superponen y retroalimentan múltiples expresiones de disconformidad y rechazo al régimen imperante, sin una ideología aparentemente precisa ni un proyecto hegemónico claro. La criminalidad organizada no pretende un cambio del sistema, sino su adaptación a los requerimientos de una clase plebeya en ascenso.

TOKATLIAN, 2000: 34.

1. LOS DESAFÍOS DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA A LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Durante la primera década del siglo XXI, la economía de América Latina tuvo un crecimiento inusitado a partir, básicamente, del desarrollo de ciertos enclaves productivos, comerciales y de servicios. Algunos de ellos han sido los dedicados a la producción, comercialización y consumo de drogas prohibidas, de armas, de autopartes de vehículos robados o de mercancías en tránsito, así como a la provisión y uso de servicios sexuales o de mano de obra laboral explota-

da. En la región, el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas, el robo de vehículos y de mercancías, el contrabando, la trata de personas con fines de explotación sexual, laboral o de cualquier otra índole, constituyen actividades criminales que configuran negocios económicos de amplísima expansión y rentabilidad. Los grupos y redes delictivas dedicados a estas labores se han diversificado y han adquirido ribetes de alta complejidad y dinamismo. En todos los países de la región pocas actividades económicas han crecido y se han desarrollado tanto como aquellas llevadas a cabo por el crimen organizado¹.

Buena parte del fabuloso desarrollo de la criminalidad organizada en América Latina estuvo determinada por la conformación –dentro y fuera de la región– de grandes mercados ilegales en los que se comercializan bienes y servicios como drogas, mercancías, vehículos, autopartes, sexo, armas, medicamentos o personas. Parte considerable de la población de todos los países latinoamericanos, sin excepción, consume este conjunto de bienes y servicios y acepta manifiestamente su provisión mediante dispositivos y circuitos ilegales. La demanda social de bienes y servicios, lícitos o ilícitos, provistos u obtenidos en mercados ilegales ha determinado su expansión y, con ello, ha alentado el desarrollo de las empresas criminales dedicadas a conformar y regular dichos mercados.

En este contexto, en América Latina, al igual que en otros lares del mundo globalizado, los negocios ilícitos y la configuración de mercados ilegales han supuesto el incremento significativo de la importancia de los dispositivos del tráfico ilegal de los bienes y servicios lícitos e ilícitos cuya producción, transporte, distribución y comercialización constituyen las actividades principales de la criminalidad organizada. De este modo, la centralidad del tráfico ilegal en el negocio de la criminalidad de alta rentabilidad económica ha convertido en actores estratégicos del mismo a los grupos de traficantes dedicados al tránsito, intermediación, distribución y colocación de los bienes y servicios comercializados en los mercados ilegales. Este conjunto de labores ha tenido un enorme desarrollo en la región, en los planos internacional, subregional y local. La importancia adquirida por los grupos de narcotraficantes mexicanos en el negocio mundial de las drogas ilegales deriva del control casi monopolístico que tienen del tráfico y distribución de algunas de esas sustancias –cocaína y drogas sintéticas, en particular– hacia y en las plazas más grandes de consumo del mundo, las principales ciudades de Estados Unidos².

Otras modalidades de criminalidad organizada en la región no se estructuran en torno de la conformación de mercados ilegales de bienes

y servicios, sino de actividades violentas pero muy rentables, como el secuestro de personas o el desarrollo de diferentes manifestaciones de extorsión y sicariato, dando forma a organizaciones delictivas complejas, especializadas en este tipo de actos criminales.

Ahora bien, uno de los principales rasgos de la expansión de la criminalidad organizada en América Latina es que gran parte de los negocios delictivos implicados están muy imbricados con ciertos sectores destacados de las estructuras económicas y políticas de los países. Como lo destaca Naím, estos negocios “jamás habrían alcanzado su estado actual sin la complicidad activa de los gobiernos, o sin una sólida infraestructura comercial que incluye empresas que a menudo son legales, grandes y visibles” (Naím, 2006: 272). Además, muchos de estos negocios ilegales se han expandido como consecuencia de la interacción –formal o informal– con las instituciones estatales de control y fiscalización, así como con actores y actividades económicas y financieras legales. Al amparo de la ignorancia o la complicidad de los gobiernos y de los grupos empresariales, numerosas organizaciones delictivas muy complejas desarrollan labores insertas en la vida económica y político-institucional de los países e incluso controlan algunos aspectos importantes de la misma, adquiriendo una incidencia y relevancia económica, financiera y política inusitada y, en ciertos casos, imposible de desarticular sin producir un daño notable a ciertos circuitos productivos o financieros lícitos.

En todo esto ha sido determinante el alto nivel de corrupción existente en los sectores público y privado de América Latina, tanto en los órganos de control y fiscalización económica, fiscal y financiera, y en las instituciones de seguridad y judiciales dedicadas a identificar, conjurar y reprimir la criminalidad, como en los sectores empresariales, los bancos y las entidades financieras del sector privado³. Frente a estos actores, el soborno por parte de los grupos criminales organizados se ha generalizado como una forma eficiente de inserción, influencia y dominio sobre parte de la economía legal

así como sobre los órganos estatales y el sistema político, lo cual constituye una condición fundamental para el desarrollo de la criminalidad organizada en la región. Sólo cuando ello no ha sido posible, la actividad criminal se orientó a deteriorar o a destruir a dichas instancias mediante la coacción o las acciones violentas.

Todo esto da cuenta de que, en verdad, la expansión de las diferentes modalidades de la criminalidad organizada significa un embate considerable a la gobernabilidad democrática de la región, ya que, entre otras secuelas, el “poder disgregativo” de esos negocios coarta y hasta destruye la capacidad reguladora de los Estados, mina las capacidades de dirigencia de los gobiernos y afecta el desarrollo de las economías locales. Todo ello plantea nuevos interrogantes y desafíos para la región en materia de seguridad pública. La complejidad de la problemática de la criminalidad organizada impone la necesidad de desarrollar algunas notas conceptuales acerca del fenómeno y dar cuenta de la diversidad del mismo en la región. Vayamos a ello.

2. ¿QUÉ ES EL CRIMEN ORGANIZADO?

La criminalidad organizada constituye un negocio económico protagonizado por grupos delictivos de varias personas que se organizan y funcionan en forma estructurada durante cierto tiempo, actuando concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves, para “obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”⁴.

Lo que la diferencia de la criminalidad común llevada a cabo por delincuentes ocasionales o no profesionales es, justamente, la estructuración de un grupo o banda delictiva que cuenta con cierto desarrollo operativo y logístico, y con permanencia temporal, cuyas actividades ilícitas buscan generar algún tipo de provecho o rendimiento económico o material.

En general, la actividad de estas asociaciones criminales supone un despliegue territorial

amplio –cuyo alcance puede ser internacional, nacional o subregional– y un grado significativo de complejidad organizativa, compartimentación funcional, profesionalización y coordinación operativa entre los diferentes grupos y subgrupos que componen la organización, todo lo cual le otorga una especificidad sociocriminal relativa. Esto ocurre particularmente en los casos que implican la conformación de mercados ilegales –de estupefacientes, de autos robados, de personas, etc.–, ya que la estructuración de dicho mercado tiene como condición de funcionamiento la formación de redes clandestinas encargadas de la producción, el tráfico, el almacenamiento, la distribución y la comercialización de los productos o mercancías en cuestión o de algunas de las etapas del negocio. Los actores involucrados en estas redes articulan sus actividades en la ilegalidad intentando desarrollar el negocio mediante la evasión, la influencia o el control de las acciones de las agencias de seguridad del Estado⁵.

Tal como lo destacan Becucci y Massari, los grupos criminales estructurados según “una organización jerárquica, dotada de un núcleo central de comando, de una división interna de roles y que persiste en el tiempo”, constituyen una “forma tradicional de asociacionismo criminal” poco habitual en las modalidades actuales de organización delictiva compleja. En la actualidad existe una diversidad enorme de grupos criminales que poseen una estructura “fluida o de tipo muy estructurado, de dimensión menor o mayor, con carácter informal o formal”, aunque prevalecen los grupos organizados sobre la base de “redes” que constituyen un “tipo específico de relaciones discretas que liga a un conjunto de individuos, objetos o eventos que pueden ser definidos como «actores o nudos» de la red”, es decir, “una serie de nudos interconectados” de carácter dinámico y de baja vulnerabilidad derivada de su “estructura segmentada y policéfala” así como de su extrema “flexibilidad organizativa” (Becucci y Massari, 2003: 78-82).

Asimismo, la criminalidad organizada, en tanto actividad orientada a obtener un beneficio

económico o material, procura controlar siempre, directa o indirectamente, sectores clave de las actividades económicas y del sistema político gubernamental del ámbito en el que actúa, particularmente las agencias responsables de la prevención, el control y la represión del delito, y lo hace mediante prácticas ilegales como el soborno y la corrupción pública y privada (véase Virgolini, 2004: capítulos 5 y 6). Sólo hace uso de la intimidación, la extorsión o la violencia cuando la actividad de otras organizaciones delictivas o del gobierno o de alguna de sus agencias pone en riesgo las actividades del grupo, a expensas de que ello le otorgue visibilidad pública a sus negocios ilegales. Es por esto que la criminalidad organizada tiende a generar una situación de estabilidad político-social y económica en su ámbito de actuación (Castle, 1997).

En general, el desarrollo y la expansión de la criminalidad organizada atraviesa por diferentes fases, determinadas por la ampliación o diversificación de las actividades ilegales, la reconfiguración de las estructuras de los grupos que las llevan a cabo y las relaciones con grupos de aliados o competidores, así como con los organismos estatales y la sociedad en cuyo contexto actúan. Peter Lupsha, sobre la base de un trabajo de Edwin Stier y Peter Richards, señala que, en sus comienzos, los grupos criminales pasan por una “etapa predatoria”, signada por la búsqueda del dominio exclusivo sobre un área particular que resulta fundamental para el desarrollo de sus actividades o para la expansión de las mismas, garantizando y afianzando su control mediante el uso de la fuerza o la violencia “defensiva” con el fin de “mantener el dominio sobre un territorio, para eliminar enemigos o para crear un monopolio sobre el uso ilícito de la fuerza”, persiguiendo siempre obtener “recompensa y satisfacción inmediatos” más que “planes u objetivos a largo plazo”. En esta fase, el grupo criminal sólo puede mantener una relación de subordinación frente a los actores políticos y económicos, brindándoles fondos o sirviendo para eliminar o extorsionar a grupos disidentes, adversarios, competidores o

enemigos de éstos; en ese sentido, “la pandilla criminal es sirviente de los sectores políticos y económicos y puede ser fácilmente disciplinada por éstos o sus agencias de ley y orden”.

Posteriormente, los grupos criminales que consiguieron consolidarse en un ámbito determinado y ampliar sus actividades y negocios, comienzan a establecer relaciones de paridad con aquellos actores políticos y económicos, mediante la combinación de dos factores. Por un lado, una creciente destreza de intermediación económica dirigida a satisfacer la demanda de bienes y servicios ilícitos existente en el ámbito social de actuación, y, por otro, una amplia capacidad corruptiva sobre dichos actores, mediante acciones sistemáticas de soborno y de inversión en actividades económicas lícitas y en el financiamiento de la política. Se trata de una “etapa parasitaria” en la que el grupo criminal desarrolla “una interacción corruptiva con los sectores del poder”. De este modo, “la corrupción política que acompaña la provisión de mercancías y servicios ilícitos proporciona el pegamento necesario para unir los sectores legítimos de la comunidad y las organizaciones criminales del bajo mundo”, permitiendo que éstas adquieran influencia significativa sobre la economía, la política y la institucionalidad locales, y quebrando la posición de subordinación que mantenían con los actores económicos y políticos y, en particular, con la policía y la justicia.

Finalmente, la consolidación del grupo criminal y, en especial, el incremento significativo de su capacidad económica, política e institucional, le permite establecer una relación de “mutualidad” con –y hasta de subordinación de– los sectores económicos y políticos, en un contexto signado por el control de las estructuras gubernamentales y, en particular, de las instituciones policiales y judiciales del Estado. “El anfitrión, los sectores políticos y económicos legítimos, se vuelve ahora dependiente del parásito, los monopolios y las redes del crimen organizado, para sostenerse a sí mismo”, dando lugar así a una “etapa simbiótica”. En esta fase la penetración del crimen organizado en

las estructuras sociales, económicas, políticas y gubernamentales es dominante y “los medios tradicionales del Estado para hacer cumplir la ley ya no funcionan, pues el crimen organizado se ha vuelto parte del Estado; un Estado dentro del estado” (Lupsha, 1997: 27-29).

Por su parte, en el marco del acelerado proceso de globalización, durante los últimos años las expresiones más desarrolladas de la criminalidad organizada han adquirido una impronta transnacional, porque sus actividades delictivas se desarrollan en más de un Estado o, si se desarrollan en uno solo, su planeación o dirección tienen lugar en otro, sus efectos tienen impactos sustanciales en otros o el grupo que las desarrolla opera también en otros (Unodc, 2004; véase, Becucci y Massari, 2003).

Ahora bien, no toda manifestación del crimen organizado tiene carácter transnacional. Esto es particularmente evidente en América Latina, en donde sólo algunos de los negocios delictivos suponen el desarrollo de actividades que atraviesan fronteras y cruzan regiones y continentes, llevadas a cabo por redes que tienen una capacidad de despliegue y profesionalización de gran envergadura organizativa o territorial. Por el contrario, numerosísimas organizaciones criminales desarrollan actividades delictivas complejas pero que son de carácter local, aun si pueden mantener interacciones fluidas con redes y organizaciones de mayor alcance y hasta de proyección transnacional.

Otro aspecto importante de este fenómeno está dado por el destino y tratamiento de las ganancias económicas obtenidas de la actividad delictiva. Cuando la envergadura del negocio es grande y la rentabilidad supera significativamente las necesidades de financiamiento de la organización –sus operaciones, estructura logística e inversiones directas de corto alcance o indirectas en otros rubros criminales–, por lo general se recurre al lavado de dinero⁶. Esos fondos deben ser blanqueados o lavados para ocultar su origen ilícito y posteriormente deben reciclarse, legitimarse e integrarse a la economía

formal, para lo cual se utilizan las economías de gran escala y los sistemas financieros, productivos, de servicios y comerciales altamente globalizados y desregulados. Con ello se procura encubrir todo tipo de pistas acerca de los delitos procedentes, neutralizar las actividades administrativas y judiciales tendientes a investigarlos y reprimirlos, y financiar indirectamente el conjunto de actividades criminales u otras no vinculadas con ellas. De este modo, cualesquiera que sean los métodos o mecanismos utilizados para el blanqueo del dinero, éste constituye un proceso dinámico que supone distanciar los fondos ilícitamente producidos de las actividades delictivas que los generaron, eliminar todo tipo de rastro de ellas y devolverlos a los autores de aquellos delitos luego de haber ocultado su origen⁷.

Ahora bien, dada la tendencia latinoamericana proclive –bajo el influjo estadounidense– a asimilar la criminalidad organizada al terrorismo, sin distinciones ni matices que los diferencien, es importante destacar que se trata de fenómenos sustancialmente diferentes. Aunque a veces algunas organizaciones criminales hagan uso de acciones terroristas o ciertas organizaciones terroristas financien parte de sus actividades con las ganancias de negocios delictivos complejos, la criminalidad organizada y el terrorismo constituyen fenómenos diferentes.

Tal como señala Fernando Reinares, el terrorismo configura una modalidad específica de “acción política violenta” (Reinares, 1998: 16) que implica el uso o la amenaza del uso de la violencia para infundir miedo, causando la muerte o lesiones graves a una persona o grupo de personas que no participan directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, o produciendo daños materiales en cosas o bienes. Todo esto con el propósito, derivado de la naturaleza de las acciones o del contexto en el que se cometieron, de intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto determinado o a abstenerse de hacerlo. Las actividades terroristas tienen un componente físico

esencial dado por las lesiones o daños tangibles producidos sobre personas y cosas, y un impacto psíquico concomitante, que en general resulta extraordinario, tanto en el plano individual como en el social. Así pues, el terrorismo procura “suscitar reacciones emocionales tales como ansiedad, incertidumbre o amedrentamiento entre quienes forman parte de un determinado agregado de la población, de manera que resulte factible condicionar sus actitudes y dirigir sus comportamientos en una dirección determinada” (Reinares, 1998).

En consecuencia, a diferencia de la criminalidad organizada, que configura una actividad de carácter esencialmente económico, el terrorismo constituye una actividad fundamentalmente política y violenta.

3. LA DIVERSIDAD DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA⁸

En América Latina existe una propensión extendida a sostener una mirada homogénea acerca del crimen organizado en la región, pese a que éste constituye una problemática compleja y multifacética con diversas manifestaciones, tipos de actividad, niveles de envergadura y factores determinantes en cada uno de sus países y subregiones. En general, esa impronta homogeneizante ha tendido a interpretar el crimen organizado como un fenómeno unívoco y semejante, tanto en Colombia como en Chile, en México como en Uruguay, en Brasil como en República Dominicana, en Panamá como en Argentina o en El Salvador como en Bolivia, diluyendo así la especificidad que caracteriza el fenómeno en cada país.

Esta visión es el resultado de dos hechos. Primero, en nuestros países generalmente las autoridades gubernamentales responsables de la seguridad pública no son las encargadas de formular las políticas de seguridad y, en ese marco, de conceptualizar la dimensión y particularidades de las problemáticas criminales

desarrolladas en sus jurisdicciones y de establecer las prioridades y modalidades de intervención sobre ellas. Estas labores de gobierno son delegadas sistemáticamente en las cúpulas militares y policiales que tienden a *securitizar* la criminalidad organizada tomando como marco de referencia sus manifestaciones más significativas. Esta exageración busca justificar el reclamo de mayores recursos financieros, humanos y operacionales, regulaciones normativas o procedimentales con mayor grado de discrecionalidad, controles más relajados y facultades más amplias. Ello ocurre, inclusive, en aquellos países en los que esta problemática es significativamente más reducida y menos lesiva que en otros en los que los negocios criminales organizados dominan parte de la vida política, social y económica del Estado. De este modo, la agenda de seguridad de muchos países latinoamericanos está determinada por este trazo exacerbado y, a veces, desorbitado y fatalista.

Segundo, la mayor parte de las dirigencias políticas, autoridades militares y policiales y medios de comunicación masiva de la región acepta acríticamente y asume como propias las visiones que sobre estos problemas formulan los países centrales, en particular Estados Unidos. Durante los últimos años, este país ha formulado un tratamiento que considera a la criminalidad organizada –en particular, el narcotráfico– y al terrorismo como un mismo fenómeno o como cuestiones análogas, cuya envergadura y naturaleza son similares en toda América Latina. En dicho enfoque se diluyen las diferencias existentes entre estos negocios ilegales y se pierden de vista las disparidades significativas en las manifestaciones que tienen estas problemáticas en los diversos escenarios subregionales y domésticos. Ello deriva del vínculo directo establecido por Estados Unidos entre terrorismo y narcotráfico, a los que considera como facetas de un mismo problema de seguridad.

Ahora bien, a contrapunto con estos abordajes homogeneizantes, en América Latina la criminalidad organizada es un fenómeno complejo, diversificado y multifacético. El narco-

tráfico⁹ se destaca como la manifestación más desarrollada del crimen organizado en la región¹⁰. La trata de personas para la explotación de la prostitución ajena o la explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o la servidumbre o la extracción de órganos, ha tenido una expansión significativa durante las últimas décadas, y actualmente constituye otra de las modalidades más extendidas del crimen organizado en Latinoamérica¹¹. Otro tanto acontece con el tráfico ilícito de armas de fuego, así como con otras manifestaciones nacionales de la delincuencia compleja que se repiten en casi todos los países de la región, tales como el secuestro y la extorsión, los robos calificados de mercancías en tránsito o de vehículos, el abigeato a gran escala y otros.

La mayor parte de estas actividades del crimen organizado se ha desarrollado al amparo del principal negocio ilegal de la región: el narcotráfico. En gran medida, éste ha impulsado un conjunto de delitos asociados, como el tráfico de armas, el lavado de dinero y el comercio ilegal de precursores químicos. Pero también ha sido decisivo para la expansión de las otras actividades relacionadas con estos negocios. Los vínculos entre esas manifestaciones específicas y el narcotráfico son directos o indirectos, y su desarrollo reciente parece relacionarse con la transformación del negocio del narcotráfico (Serrano y Toro, 2005). Asimismo, el debilitamiento de los Estados y las deficiencias de los gobiernos han favorecido la expansión de este conjunto de actividades criminales (Ibidem).

Sin embargo, el alcance y la estructuración de cada una de estas manifestaciones del crimen organizado, así como la incidencia que tienen en la vida social, política, económica y cultural de la región son muy diversos en cada país y subregión. El desarrollo de las actividades y grupos del crimen organizado en Colombia, México o algunos países de Centroamérica ha llegado a niveles inusitados, alcanzando la fase simbiótica descrita por Lupsha. Como contracara de ello, la criminalidad organizada constituye un fenómeno mucho menor en los países del Cono

Sur –Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay–, al tiempo que Brasil está en un plano intermedio entre unos y otros, aunque allí el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico ilícito de armas y las otras actividades referidas adquieren características parecidas a las observadas en aquellos países de alta criminalidad organizada.

En este contexto, es importante analizar el fenómeno de la criminalidad organizada en América Latina destacando las regularidades en las condiciones estructurales que favorecen estos negocios, así como las respuestas estatales a los desafíos que ellos imponen a sus sociedades, con la intención de identificar las diferencias y similitudes entre grupos de países al respecto.

4. LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA EN AMÉRICA LATINA

Una lectura general del desarrollo social e institucional de América Latina en los últimos treinta años nos permite apreciar la dimensión significativa que han adquirido ciertas actividades del crimen organizado, entre las que descuella el narcotráfico.

No obstante, sólo en países como México, Colombia y, en menor medida, Brasil, la criminalidad organizada y particularmente aquella vinculada al narcotráfico ha alcanzado gran trascendencia política, económica y social. En estos casos, más allá de las diferencias nacionales y subregionales, la expansión y el desarrollo de la empresa criminal organizada ha sido favorecida por un conjunto de condiciones estructurales convergentes que la convirtieron en un negocio económico de gran magnitud y en un serio problema político e institucional. Vale la pena repasar esas condiciones rápidamente.

En primer lugar, en estos países ha existido un altísimo nivel de informalidad y marginalidad económica y financiera, en gran medida estructurada por el sistema económico y bancario formal. Gran parte de la producción y del

comercio de bienes y servicios, así como las finanzas de estos países, se desenvuelven en la denominada “economía negra”, esto es, al margen de las regulaciones y controles del Estado. Por cierto, la mayor parte de esa economía no se ha conformado históricamente para servir a las empresas criminales sino, más bien, para hacer posible la evasión del pago de impuestos mediante el ocultamiento al fisco de gran parte de las actividades económicas reales. Sin embargo, los mecanismos y procedimientos necesarios para enmascarar y hacer uso de los fondos evadidos son los mismos que se pueden utilizar –y que se utilizan– como dispositivos para el lavado de dinero proveniente de los negocios criminales de alta rentabilidad. En consecuencia, ello ha hecho posible el establecimiento de negocios empresariales favorables o funcionales a la criminalidad organizada, sin sospechas y permitiendo el lavado de dinero o la utilización directa de fondos provenientes del crimen para financiar el propio delito.

De este modo, la debilidad fiscal y la fragilidad de los mecanismos de regulación y control estatal de las finanzas y de la economía real de estos países, ya sea por omisión o por complicidad, así como la inviabilidad e ineficacia de los parámetros y procedimientos recomendados por los organismos internacionales para prevenir y reprimir el lavado de dinero, han permitido que gran parte de estas economías sean utilizadas e incluso controladas por el crimen organizado.

Segundo, las sociedades de estos países, como la mayoría de las sociedades latinoamericanas, están atravesadas por prácticas ilegales extendidas y por una fuerte legitimación social de las mismas. Estas prácticas, ya sean culturales, políticas o económicas, han supuesto la reproducción cotidiana y generalizada de un amplio espectro de comportamientos transgresores y violatorios de la legalidad vigente, tales como la ocupación irregular del espacio público, el incumplimiento habitual y consciente de reglas sociales básicas de convivencia y normas legales ampliamente conocidas, la legitimación de la violencia –aún de la violencia letal– como

mecanismo eficiente y válido de resolución de conflictos y diferencias entre personas y grupos sociales, étnicos o políticos, el fuerte rechazo a los controles y regulaciones estatales y legales, así como la validación extendida de las prácticas evasivas o violatorias de dichos controles. Todo ello ha colaborado a crear un clima de privatización fáctica y violenta de lo público.

Este conjunto de prácticas y simbologías recurrentes se reproducen entre los diferentes estratos de estas sociedades, en un contexto signado por un estatismo exacerbado. Éste se expresa en la creencia generalizada de que los comportamientos y las prácticas sociales poco apegadas a las reglas o claramente ilegales, así como cualquier evento de desorden público, inclusive aquellos que se derivan de tales acciones violatorias, son una consecuencia directa de la incompetencia de los órganos estatales de control –entre ellos la policía– en el ejercicio de sus funciones preventivas y reguladoras. Así, las conductas que violan las normas son consideradas manifestaciones inevitables y legítimas de la ausencia de un Estado vigilante y eficiente o de la presencia de poderes públicos que controlan poco y mal, y que están atravesados por la corrupción. La creencia de que cometer infracciones u ocupar el espacio público es válido o admisible si las instancias de control institucional no intimidan o amenazan con cierta credibilidad a los infractores está muy diseminada en nuestras sociedades y crea condiciones favorables para la conformación de espacios y relaciones ilícitos y, en ese marco, actividades políticas y económicas clandestinas.

Este proceso ha sido reforzado por la vigencia de un marcado prohibicionismo penal sobre un conjunto amplio de actividades sociales y económicas, pero en un contexto de deslegitimación social de la autoridad estatal y de los poderes públicos encargados de regular y aplicar efectivamente el espectro de prohibiciones formales, por un lado, y por otro, del fracaso sistemático de esas instancias en dichos cometidos, ya sea por la extensión y validez social de

las prácticas ilegales como por la incompetencia y corrupción de los agentes estatales.

En suma, este conjunto de prácticas sociales y de desarrollos institucionales han contribuido a la conformación de economías clandestinas y mercados ilegales que resultaron funcionales a la expansión de las diferentes manifestaciones de la criminalidad organizada.

Tercero, en estos países se han ido conformando amplios espacios territoriales y sectores sociales sin regulaciones estatales efectivas vinculadas a la aplicación de la ley, dando forma a una suerte de espacios sin Estado y sin ley pública que están segregados y marginados de los núcleos centrales altamente desarrollados en lo económico, lo social y lo político –en los que sí se mantiene una presencia estatal reguladora con algún grado de efectividad–.

En las últimas décadas, la conformación de estas zonas socialmente excluidas ha tenido una dinámica muy acelerada en las grandes ciudades de la región, sirviendo como escenario a nuevas formas de marginalidad urbana derivadas del desempleo masivo y persistente, la precarización social de la población, la falta de inversión en los barrios más pobres y desposeídos de cualquier tipo de recursos públicos y privados y la estigmatización negativa creciente de esos espacios como refugio de las clases peligrasas y de los delincuentes¹².

En estos espacios dos actores se proyectaron como instancias dominantes. Por un lado, las organizaciones criminales que crecieron al amparo de la ausencia de controles y regulaciones, y de la crisis económica crónica. Y, por otro, los cuerpos de policía que se desarrollaron mediante la combinación de abusos y violencias ilegales con la protección o regulación de las actividades delictivas llevadas a cabo en esos lugares. Así, el cumplimiento de las normas que de hecho regulan las relaciones sociales es impuesto y garantizado por sectores privados de impronta patrimonialista o por grupos delictivos que controlan el lugar, así como por la policía brutal y corrupta que gravita sobre esos espacios.

Por último, en cuarto lugar, en esos países existen instituciones policiales profundamente deficientes y anacrónicas para emprender acciones preventivas eficaces contra las complejas actividades de la criminalidad organizada. Las anomalías de estas policías se derivan de una serie de factores tales como el alto nivel de corrupción y los abusos institucionales vinculados con la protección y regulación de actividades delictivas de alta rentabilidad, entre ellas el negocio de las drogas ilícitas y otras actividades ilegales conexas; la situación de indigencia material y financiera así como el atraso en infraestructura por el que atraviesan, sumado a los salarios indignos de la inmensa mayoría de sus integrantes; el anacronismo y la desactualización organizativa, operacional y doctrinaria de sus instituciones, así como la ausencia de un sistema de formación y capacitación policial actualizado; y la falta de un dispositivo policial con una estructura de inteligencia criminal, despliegue operacional y desarrollo logístico integrado y especializado en la lucha contra los grupos que desarrollan actividades delictivas complejas.

Sin duda, la incompetencia de los sistemas policiales locales para desarrollar estrategias eficientes de control de las actividades de la criminalidad organizada ha sido un factor determinante de la expansión de las mismas. La incapacidad general de los cuerpos de policía de estos países para enfrentar el crecimiento del crimen organizado y para prevenir y reprimir exitosamente sus diferentes manifestaciones, así como para neutralizar la intervención de algunos de sus núcleos institucionales en la protección y gerenciamiento de los negocios delictivos de alta rentabilidad, ya sea por omisión, por complicidad o por participación directa en su desarrollo, ha favorecido significativamente el fortalecimiento y la consolidación de la criminalidad organizada.

Todas estas condiciones estructurales, que en Colombia y México tienen una profundidad y una complejidad mayores e incomparables respecto del resto de América Latina, están presentes también en los países del Cono Sur, esto

es, en Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, así como en algunos de la región andina, el Caribe o Centroamérica, entre ellos Ecuador, Perú, Bolivia, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, pero sólo aparecen como tendencias. Asimismo, en Brasil y en países centroamericanos como El Salvador, Honduras y Guatemala, esas condiciones se desarrollan de manera semejante, análoga a los casos de Colombia y México, aunque con una importancia un tanto menor. Por cierto, esas características tienen desarrollos y manifestaciones diferentes en estos tres grupos de países. En algunos se dan de manera atenuada pero incipiente, mientras que en otros tienen un mayor grado de desarrollo y en algunos son, sin duda, más pronunciadas.

5. LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA EN EL CONO SUR

Salvando estos matices, las diferencias en los rasgos fenomenológicos de los negocios de la criminalidad organizada en los países del Cono Sur en relación con el resto de América Latina, y en especial con Brasil, país de alta criminalidad organizada pero con una institucionalidad pública menos endeble que las de Colombia y México, son significativas en ciertos aspectos fundamentales:

- ♦ La envergadura y diversificación de los negocios criminales e ilegales es incipiente y está delimitada desde el punto de vista de su densidad económica y financiera así como con respecto a su interacción o incidencia con sectores y actividades de la economía y las finanzas legales.
- ♦ Las actividades del narcotráfico y de las otras manifestaciones del crimen organizado son desarrolladas por redes y grupos delictivos de pequeña estructuración, vale decir, que no cuentan con una estructura compleja y diversificada y, por ende, no poseen autonomía organizativa y operacional respecto del Estado y, en particular, de las agencias policiales y las fuerzas de seguridad de dichos

países que los protegen, favorecen, moldean y alientan.

- ♦ Esos grupos criminales no detentan una fortaleza económica y financiera que les permita sustentar una capacidad al menos embrionaria de captación o control directo o indirecto de al menos una parte del sistema de persecución penal –fiscales, jueces y policías– o de las estructuras de gobierno encargadas de la seguridad pública, mediante la combinación de estrategias corruptivas asentadas en acciones de soborno con estrategias de contestación armada contra el Estado.

El proceso de conformación de mercados ilegales de sustancias, vehículos, armas y hasta personas que se ha desarrollado en los países del Cono Sur durante la última década y, en particular, la estructuración creciente del mercado ilegal de drogas, ha sido la expresión más significativa de los rasgos fenomenológicos mencionados.

En efecto, durante los últimos años, el crecimiento sostenido del consumo de drogas ilegales en las grandes urbes de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay favoreció la formación paulatina de un mercado minorista en aumento, expandido, diversificado y altamente rentable. Dicho mercado se ha estructurado básicamente en torno a la comercialización al por menor y el menudeo de drogas ilegales, sobre todo cocaína y marihuana, entre los estratos sociales medios y altos de la sociedad urbana. Una década antes, las drogas que se comercializaban y consumían en estos mercados incipientes provenían del pago en sustancias del tráfico internacional que atravesaba los territorios de estos países o derivaban del microtráfico irregular protagonizado por grupos pequeños o no-estructurados. Además, con la excepción de Paraguay, que es el principal cultivador y exportador de marihuana del Cono Sur, estos países tampoco producen las drogas más comercializadas en sus mercados minoristas: éstas provienen de países vecinos o de la subregión y son introducidas por vía terrestre, fluvial y aérea a través de fronteras porosas y poco controladas.

Ahora bien, el almacenamiento, corte y preparación de las drogas ilegales para su comercialización al detal se lleva a cabo en zonas controladas directa o indirectamente por las incipientes redes y grupos delictivos de narcotraficantes que se han ido constituyendo en barrios extremadamente pobres y marginados de las grandes urbes. Entretanto, la distribución y venta minorista de esas drogas se desarrollan, en general, en circuitos de las clases media y alta de esas mismas ciudades.

El montaje de semejante negocio, muy diversificado y extendido, ha supuesto una labor de planificación y ejecución de mediano y largo plazo que, además, comprende una territorialidad extendida e intrincada, lo que le otorga una visibilidad social y política relativa. Y ello, en sus orígenes, sólo es posible si se cuenta con la protección, la regulación y el control de las instituciones policiales de la jurisdicción, que aun con deficiencias y anacronismos mantienen y reproducen con eficacia el control y la vigilancia efectiva de esos territorios. Es decir, lo que se ha observado en estos países es que la tutela policial a los embrionarios grupos narcotraficantes ha configurado la condición necesaria para la expansión y la estabilización del mercado ilegal de drogas, debido a que ello ha permitido y garantizado el despliegue y dominio territorial imprescindible para lograrla.

En ese contexto, y ya avanzada la estructuración del mercado minorista de drogas, se ha desarrollado una competencia significativa entre grupos o facciones criminales por el control territorial vinculado al negocio del narcotráfico. Se trata, por cierto, de una disputa comercial por el dominio de los circuitos de almacenamiento, distribución y comercialización al detal de drogas ilegales y, en numerosas ocasiones, esa disputa se ha manifestado en enfrentamientos armados entre esos actores delictivos, en cuyo marco se han producido numerosos asesinatos mediante el uso de sicarios o de atentados en la vía pública.

Sin embargo, en este contexto, estos grupos narcotraficantes no han contado con autonomía

operativa respecto de la regulación ilegal del propio Estado. En gran medida, ello se debe a que la magnitud de los mercados de drogas y de los negocios ilegales es aún pequeña, lo cual no favorece la conformación de grupos criminales con amplia solidez económica y con capacidad para penetrar y controlar ciertos circuitos estatales mediante el soborno, y para conformar aparatos armados que les permitan mantener una confrontación violenta con el Estado con miras a ganar independencia y proteger el crecimiento de los negocios criminales.

Esto sí ha ocurrido en Brasil, país que actualmente cuenta con el mercado de consumidores de cocaína y marihuana más grande de América Latina y uno de los más grandes del mundo después de Estados Unidos y Europa (Unodc, 2008). En Brasil, a diferencia de los países del Cono Sur, se han creado grandes grupos y redes narcotraficantes que mantienen una amplia capacidad financiera y de respuesta y constreñimiento armado contra el Estado, tanto en Rio de Janeiro como en São Paulo, todo lo cual está apuntalado por una extendida trama de tráfico ilegal de armas, controlada también por narcotraficantes y expandida al amparo de la enorme corrupción policial existente en el país¹³.

6. LOS VACÍOS INSTITUCIONALES¹⁴

Con excepción de los países de alta criminalidad organizada como Colombia y México, en los que el Estado y la economía se hallan muy condicionados por los negocios delictivos complejos y por la acción discrecional de Estados Unidos, en el resto de América Latina el tratamiento institucional de la problemática de la criminalidad organizada ha estado signado por insuficiencias y desajustes profundos, consecuencia de dos hechos fundamentales. Por un lado, del profundo desconocimiento e ignorancia oficial acerca de la envergadura, la diversidad y la complejidad que han adquirido las diferentes manifestaciones de la criminalidad organizada, así como de las tendencias de sus

negocios ilegales y el impacto de los mismos sobre la vida social, política y económica de estos países. Por otro, por la predisposición a afrontar estas complejas problemáticas con orientaciones y dispositivos institucionales desactualizados, anacrónicos y, por ende, deficientes para lograr avances en materia preventiva e investigativa, particularmente ante un fenómeno como el de la criminalidad organizada que día a día adquiere nuevas manifestaciones.

Estos rasgos se han expresado en dos vacíos institucionales notables que conviene repasar rápidamente. Primero, los gobiernos latinoamericanos no cuentan con un cuadro actualizado e integral de la criminalidad organizada en sus países, que dé cuenta, en el plano estratégico, de las expresiones fenomenológicas de sus diferentes modalidades y manifestaciones, en función de la formulación de políticas estatales de control de las mismas y, en el plano táctico, de las actividades y acciones concretas de los grupos criminales organizados, en función de una respuesta policial.

Las autoridades gubernamentales sucesivas tienden a negar u ocultar el problema bajo la perspectiva de que el reconocimiento público de su existencia y de su expansión coloca a los gobernantes en el banquillo de los responsables directos de dicha situación. Excepto en Brasil, la justificación más recurrente es la típica afirmación de que el narcotráfico y la criminalidad organizada en estos países distan muchísimo de parecerse o de tener el grado de desarrollo que han alcanzado en Colombia o México.

No obstante, la ausencia de un diagnóstico apropiado de la criminalidad organizada tiene dos consecuencias importantes. Por un lado, favorece la magnificación irreal del problema por parte de dirigentes y partidos de derecha que buscan sacar algún rédito político o demandar sin miramientos el montaje de un estado de seguridad altamente militarizado. En esa magnificación suelen incurrir también los voceros o jefes de las fuerzas de seguridad y policiales, para solicitar al poder político el aumento in-

discriminado y masivo de recursos financieros y humanos o de ocultar las grandes deficiencias de sus instituciones y los extendidos bolsones de corrupción que operan bajo sus mandos. Por otro, la falta de un diagnóstico serio constituye un impedimento para que las problemáticas de la criminalidad organizada se incorporen en la agenda gubernamental de seguridad pública como un asunto prioritario. Lo cual favorece que los organismos de seguridad de los Estados Unidos terminen construyendo e imponiendo un cuadro de situación y un conjunto de estrategias frente a la criminalidad organizada de acuerdo con sus propios intereses y perspectivas, que no siempre convergen con las políticas y la situación real de países latinoamericanos¹⁵. Nada de ello ocurriría, por cierto, si los gobiernos locales no fuesen tan indiferentes ante los asuntos de seguridad pública ni tan permisivos para establecer relaciones interinstitucionales no asentadas en la necesaria reciprocidad, y si las instituciones policiales locales o algunas de sus secciones no fuesen tan proclives a establecer una relación de dependencia y subordinación ante las agencias estadounidenses, todo ello alentado por la ayuda económica, prometida o efectivamente entregada.

Segundo, en términos de vacíos institucionales estos países no cuentan con una instancia superior del gobierno que concentre, por un lado, las responsabilidades de formulación de las políticas y estrategias de control del crimen organizado y, por otro, las labores de conducción de la institucionalidad encargada de la implementación de dichas políticas, especialmente en materia de seguridad pública e intervención policial. Como cualquier otro aspecto de la seguridad pública, las estrategias de control de la criminalidad organizada no constituyen un asunto exclusivo de la policía, sino que configuran una cuestión política que debe ser definida y abordada integralmente por las autoridades gubernamentales. Sin embargo, los países de la subregión no poseen un organismo especializado que sirva de instancia de conducción de las diversas instituciones responsables

de ese conjunto de labores. Y tampoco han conformado un dispositivo policial unificado y especializado en el control de la criminalidad organizada, lo que, entre otras cosas, ha dado lugar a una gran fragmentación institucional que se refleja en la tendencia histórica por la cual cada cuerpo policial o cada sector de una misma institución policial formula y desarrolla sus estrategias y acciones de combate al crimen organizado.

Estos vacíos institucionales se inscriben en el marco de un proceso de mayor alcance. En efecto, durante las últimas décadas, en la mayor parte de los países de la región el signo característico de su estructura institucional en esta materia ha sido el desgobierno político recurrente sobre los asuntos de la seguridad pública, en cuyo contexto las sucesivas autoridades gubernamentales delegaron en las agencias policiales el monopolio de la dirección y administración de la seguridad. Es decir, ésta configuró una esfera institucional exclusivamente controlada y gestionada por los cuerpos de policía, con base en criterios y orientaciones definidos de manera autónoma, y aplicados sin intervención determinante de otros organismos públicos no-policiales. En consecuencia, la dirección, la administración y el control integral de los asuntos de la seguridad pública y, entre ellos, de la criminalidad organizada, así como la organización y el funcionamiento del sistema policial quedaron en manos de las agencias de policía, generando así una suerte de “policialización” de la seguridad pública¹⁶.

En Brasil, Paraguay y, en menor medida, en Uruguay, este proceso ha supuesto, además, la firme tendencia a incorporar a las Fuerzas Armadas en el denominado “combate al crimen organizado”, todo ello alentado por las deficiencias del sistema policial en las labores de lucha contra estas problemáticas, así como por el impulso del Comando Sur de Estados Unidos y sus representantes en las agregadurías militares de las embajadas de ese país.

Los desafíos que se imponen en nuestros países no pasan, por cierto, por la insulsa postu-

lación de la necesidad de emprender una guerra contra las drogas o de llevar a cabo un combate glorioso contra el crimen organizado, sino por sentar las bases institucionales necesarias para afrontar una problemática que forma parte de las sociedades capitalistas y que es impulsada, básicamente, por la demanda creciente de bienes, sustancias y servicios ilegales por parte de una porción de nuestras sociedades. Esas bases institucionales suponen el desarrollo de un proceso de actualización normativa, de reforma institucional y de formación de cuadros de gestión especializados en este conjunto de temáticas. Se trata, sin más, de una suerte de apropiación política de una problemática tradicionalmente subsumida en las agencias de seguridad y policiales de nuestros países, las que, sin duda, son parte del problema.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Pastor, Daniel y Fernando Eguidazu Palacios (1998). *La prevención del blanqueo de capitales*, Aranzadi Editorial, Pamplona.
- Becucci, Stefano y Mónica Massari (2003). *Globalizzazione e criminalità*, Editori Laterza, Roma.
- Blanco Cordero, Isidoro (1997). *El delito de blanqueo de capitales*, Aranzadi Editorial, Pamplona.
- Buscaglia, Edgardo y Jan van Dijk (2003). “Controlling organized crime and corruption in the public sector”. En Unodc, *Forum on Crime and Society*, UN, New York. 3 (1 y 2), diciembre.
- Castle, Allan (1997). *Transnational Organized Crime and International Security*, Institute of International Relations, The University of British Columbia, Working Paper 19, noviembre.
- Fabian Caparros, Eduardo (1998). *El delito de blanqueo de capitales*, Editorial Colex, Madrid.
- Krauthausen, Ciro y Luis Fernando Sarmiento (1993). *Cocaína & Co. Un mercado ilegal por dentro*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Lupsha, Peter (1997). “El crimen organizado transnacional versus la Nación-Estado”. *Revista Occidental*, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, Tijuana, año 14, 1.
- Naim, Moisés (2006). *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Random House Mondadori, Barcelona.

- Procopio, Argemiro (1999). *O Brasil no mundo das drogas*, Editora Vozes, Rio de Janeiro.
- Reinares, Fernando (1998). *Terrorismo y antiterrorismo*, Paidós, Barcelona.
- Sain, Marcelo Fabián (2009). “El crimen organizado en el Cono Sur y Brasil: tendencias y respuestas”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Iniciativa Mérida y el crimen organizado: diagnóstico y desafíos en las Américas, organizado por el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia AC (Casede) y el Colegio de la Frontera Norte (Colef), Tijuana, México, 23 de febrero.
- Serrano, Mónica y María Celia Toro (2005). “Del narcotráfico al crimen transnacional organizado en América Latina”. En Mats Berdal y Mónica Serrano (comps.), *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2000). “Colombia: un caso de globalización defectiva”. En Juan Gabriel Tokatlian, *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Unodc (2009). *Global Report on Trafficking in Persons*, United Nations Publication, New York.
- . (2008). *2008 World Drug Reports*, United Nations Publication, New York.
- . (2008a). *La amenaza del narcotráfico en América*, Naciones Unidas, New York.
- . (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, Naciones Unidas, New York.
- Viapiana, Luiz Tadeu (2002). *Brasil acossado pelo crime*, Diálogo Editorial, Porto Alegre.
- Virgolini, Julio (2004). *Crímenes excelentes. Delitos de cuello blanco, crimen, organizado y corrupción*, Editores del Puerto, Buenos Aires.
- Von Lampe, Klaus (2009). “The study of organized crime: An assessment of the state of affairs”. En Karsten Ingvaldsen y Vanja Lundgren Sorli (eds.), *Organized Crime: Norms, Markets, Regulation and Research*, Unipub, Oslo.
- . (2001). “Not a process of enlightenment: The conceptual history of organized crime in Germany and the United States of America”. En Centre for International Crime Prevention, *Forum on Crime and Society*, Unodc, New York. 1 (2), diciembre.
- Wacquant, Loïc (2007). *Los condenados de la ciudad. Guetos, periferias y Estado*, Siglo XX Editores, Buenos Aires.
- Zaluar, Alba (2004). *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*, Editora FGV, Rio de Janeiro.

NOTAS

- 1 Para una historia del concepto de crimen organizado, véase Von Lampe, 2001.
- 2 Para un análisis acerca de la importancia mundial y regional de las diferentes modalidades de comercio y tráfico ilícitos en el mundo globalizado y, particularmente, las nuevas manifestaciones de la criminalidad compleja, véase Naim, 2006.
- 3 Para un estudio sobre la relación entre crimen organizado y corrupción pública, véase Buscaglia y Van Dijk, 2003.
- 4 Unodc, 2004. Véase también Castle, 1997:10. Para un panorama de los estudios sobre crimen organizado, véase Von Lampe, 2009.
- 5 Para profundizar en este aspecto, véase Krauthausen y Sarmiento, 1993, cap. 3.
- 6 Para un estudio de la cuestión del lavado de dinero, véanse Blanco Cordero, 1997; Fabian Caparros, 1998; y Álvarez Pastor y Eguidazu Palacios, 1998.
- 7 Las finanzas ilegales y, en particular, el lavado de activos generados por medio de actividades delictivas diversas pasó a constituir una cuestión prioritaria en la agenda de seguridad internacional cuando poderosas organizaciones criminales de carácter transnacional comenzaron a controlar porciones importantes del circuito financiero y económico internacional y, en especial, cuando los sistemas financieros de los países centrales comenzaron a ser utilizados en forma sistemática y masiva por esas organizaciones para lavar recursos ilegales. La criminalidad organizada con capacidad para generar cuantiosos beneficios existe desde tiempos remotos y su transnacionalización antecede en muchas décadas a la entrada en vigor de los primeros acuerdos y mecanismos internacionales destinados a prevenir y controlar el lavado de capitales. Sin embargo, fue recién en los últimos años que la criminalidad organizada adquirió un desempeño transnacional de envergadura y pasó a constituir una actividad generadora de alta rentabilidad en el plano global. A partir de los años setenta, la acumulación de capitales de origen ilícito contribuyó a conformar esferas “autónomas” del sistema financiero internacional y a condicionar áreas sensibles que consiguieron escapar al control directo e indirecto de los gobiernos y de los organismos de regulación interestatal, tanto de los países centrales como de las economías emergentes y el resto de la comunidad internacional.
- 8 Aquí seguiré algunas consideraciones al respecto contenidas en Sain, 2009.
- 9 El narcotráfico comprende el conjunto de acciones delictivas cometidas por un grupo organizado a los efectos de producir, almacenar, transportar, distribuir, comercializar, aplicar o facilitar estupefacien-

- tes de manera ilegal; introducir al o sacar del país estupefacientes en cualquier etapa de su fabricación o materias primas destinadas a su producción; organizar o financiar algunas de las acciones mencionadas o convertir, transferir, administrar o vender el dinero u otra clase de bienes provenientes de algunas de esas acciones; todo ello con el propósito de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o material.
- 10 Para tener un cuadro de situación aproximado de la producción, tráfico y consumo de drogas ilegales en el mundo y en América Latina, véanse Unodc, 2008 y Unodc, 2008a.
 - 11 Sobre el tráfico de personas en el mundo y en América Latina, véase Unodc, 2009.
 - 12 Para un análisis de las nuevas formas de marginalidad urbana en Estados Unidos y Francia, que guardan una analogía fenomenológica con lo acontecido en las grandes urbes latinoamericanas, véase Wacquant, 2007: 40 y ss.
 - 13 Sobre la problemática del narcotráfico en Brasil durante los noventa, véase Procopio, 1999. Para un análisis integral del narcotráfico de Brasil en la actualidad, véanse Viapiana, 2002; y Zaluar, 2004.
 - 14 En este apartado desarrollaré las mismas consideraciones contenidas en relación con el Cono Sur y Brasil pero que creo adecuado hacer extensivas el resto de los países de la región, con las excepciones señaladas, en Sain, 2009.
 - 15 En materia de narcotráfico, esta tendencia puede apreciarse bien en las actividades de la Drug Enforcement Agency (DEA) de Estados Unidos en la subregión.
 - 16 He trabajado ampliamente este aspecto en: Sain, Marcelo Fabián, "La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo". *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, mayo de 2009, <http://www.nuso.org/upload/seguridad/sain.pdf>.