

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](mailto: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
Mapa1B.	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 <sup>26</sup>	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

---

## CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA, LA PERSPECTIVA EUROPEA

---

DANIEL BROMBACHER

---

### RESUMEN EJECUTIVO

---

**D**urante mucho tiempo, en Europa se consideró la extensión del crimen organizado en América Latina como un problema de los países de la región y de Estados Unidos, posición que ha ido cambiando poco a poco debido al creciente flujo trasatlántico de drogas hacia la Unión Europea y sus países miembros. En algunos países europeos, el consumo de cocaína se disparó en la década pasada, y las incautaciones y los delitos relacionados con esta droga se han multiplicado. Este dinamismo está acompañado por el asentamiento del crimen organizado sudamericano en algunos países de África occidental, a las puertas de Europa, lo que ha generado más preocupaciones aún en el viejo continente. Por tanto, los gobiernos europeos han ido cambiando su actitud al respecto, hacia la conciencia de que se debería reaccionar frente al creciente comercio ilegal trasatlántico y proteger mejor a la Unión Europea y a África occidental de este fenómeno. Mientras que durante mucho tiempo Europa dejó las políticas antidrogas en América Latina en manos de Estados Unidos, hoy día esto es insuficiente ya que las rutas hacia ese país ya no se corresponden con las rutas hacia el viejo continente, por lo cual los esfuerzos estadounidenses de interdicción ya no cubren las necesidades europeas. Por otra parte, la trata de personas desde Latinoamérica es el otro problema del crimen organizado trasatlántico, aparte del narcotráfico, que ha recibido alguna atención por parte de las autoridades europeas. El volumen de este delito se desconoce, aun cuando las estadísticas dejan suponer que sólo en la península Ibérica alcanza niveles preocupantes. Hay dos flujos trasatlánticos procedentes de Europa que fomentan inquietudes en América Latina: el de armas pequeñas y el de los

precursores químicos utilizados para la producción de drogas. Pese a las críticas hacia Europa por este asunto, estos bienes suelen llegar a América Latina de manera legal. Es después de llegar al usuario final certificado cuando las armas y los precursores se desvían al mercado ilegal para caer en manos del crimen organizado, fuera del alcance europeo. Aún así, la Unión Europea debería revisar sus criterios de elegibilidad para países importadores de armas y precursores químicos, dada la incapacidad ostensible de algunos para prevenir el desvío ilegal de estos bienes.

\*\*\*

## 1. INTRODUCCIÓN: EL CRECIENTE PERO LIMITADO INTERÉS EUROPEO EN EL CRIMEN ORGANIZADO LATINOAMERICANO

Durante mucho tiempo, la Unión Europea y sus miembros miraron la problemática del crimen organizado en América Latina más con curiosidad que con preocupación. Las ramas principales del crimen organizado en la región —el narcotráfico, el tráfico de armas, el lavado de dinero, la trata de personas— eran consideradas problemas nacionales o de Estados Unidos, sólo en menor grado relacionadas con los países europeos. Esta posición se manifestó en la creencia de que los esfuerzos estadounidenses para combatir el crimen organizado en la región atenderían también los intereses europeos, es decir, restringirían el tráfico de drogas al continente. La cocaína es la única droga que se exporta en grandes cantidades desde Latinoamérica hacia allí, y el único bien ilegal de gran importancia que cruza con regularidad el Atlántico, por lo cual la agenda de las amenazas a Europa originadas en América Latina es más bien restringida.

Pese al poco interés en el crimen organizado en Latinoamérica, en Europa empezó un cambio gradual, hacia una preocupación mayor por las amenazas que surgen, especialmente a raíz del narcotráfico. La multiplicación del consumo de cocaína en algunos países, el asentamiento del narcotráfico sudamericano a las puertas del continente, en África occidental, y la posible difu-

sión de actividades de los carteles mexicanos a los mercados de droga europeos están induciendo un nuevo pensamiento en las capitales y en Bruselas. Hasta hace poco, los esfuerzos europeos por controlar la oferta de drogas en América Latina se centraban en proyectos de desarrollo alternativo, es decir, en medidas de desarrollo que buscan sustituir cultivos ilícitos por cultivos de productos agrarios legales. Este acercamiento al problema ha sido popular en Europa debido a su carácter integral y no represivo. Esta estrategia civil de control de drogas muchas veces estuvo acompañada por un rechazo ostensible y, a la vez, un consentimiento no explícito, a las políticas de erradicación y de mano dura desarrolladas en América Latina con apoyo de Estados Unidos. Al enfoque más bien civil de control de la oferta se suman en los países europeos fuertes componentes de reducción de demanda mediante medidas de prevención, de reducción de daños y de despenalización del consumo individual, como en los Países Bajos o en Portugal.

Sin embargo, frente al auge considerable del consumo de cocaína en algunos países europeos y a la amenaza creciente de desestabilización de los estados notoriamente frágiles de África occidental por el impacto del crimen organizado sudamericano, poco a poco la Comisión Europea y los estados del sur de Europa han adoptado nuevos instrumentos de política internacional de control de la oferta para enfrentar mejor los flujos al por mayor de narcóticos hacia Europa. El catalizador ha sido, sobre todo,

el asentamiento reciente del crimen organizado en África occidental, poniendo al problema del narcotráfico trasatlántico en la agenda europea de política exterior y de seguridad.

Aparte del tráfico de drogas, dentro del espectro de actividades del crimen organizado sólo la trata de personas con fines sexuales desde América Latina hacia Europa ha recibido alguna atención por parte de las autoridades, aun cuando el fenómeno tiene menor importancia comparado con los altos índices de trata de personas desde Europa oriental, Rusia y las ex repúblicas soviéticas hacia Europa occidental. Por otro lado, casi no se toma nota de los flujos trasatlánticos en la otra dirección, de armas o de precursores químicos para la producción de drogas. La razón por la cual ese problema no ha recibido mucha atención es que la mayor parte de las armas y los precursores llegan a las economías ilegales por desvío del comercio legal, y en la mayoría de los casos este desvío no tiene lugar en Europa, sino en América Latina, fuera del alcance europeo.

## 2. EL NARCOTRÁFICO TRASATLÁNTICO

### 2.1 LA CRECIENTE DEMANDA EUROPEA

El mercado de cocaína en Estados Unidos se está contrayendo gradualmente desde hace dos décadas. En comparación con 1990, hoy en día el consumo de esta droga en ese país se redujo a la mitad. En Europa sucede lo contrario: en la década pasada las autoridades han podido constatar el auge constante en el consumo de cocaína, así como de otras drogas. A pesar de que la primera estrategia comunitaria antidroga adoptada por la Unión Europea para el periodo 2000-2004 definió la meta de una “reducción considerable” del consumo, ello no se ha logrado. El consumo, no sólo de cocaína, sino de casi todas las drogas, aumentó en la década pasada, con la notable excepción de la heroína. Hoy en día se estima que unos trece millones de europeos consumieron cocaína al menos una vez en su vida y unos cuatro millones el año anterior,

la gran parte de ellos, tres cuartos, personas entre 15 y 34 años de edad (Emcdda, 2009: 67). Aunque Estados Unidos sigue siendo el mayor mercado de cocaína en el mundo, Europa se le está acercando a grandes pasos. Mientras se calcula que anualmente entre 500 y 700 toneladas de cocaína entran a Estados Unidos, se supone que unas 250 cruzan el Atlántico, aun cuando hay que tomar en cuenta que estos estimativos frecuentemente son más bien gruesos y carecen de una base empírica sólida (para los estimativos, véase Unodc, 2008: 76). Al mismo tiempo, desde el año 2000 el precio de la cocaína ha disminuido constantemente en Europa, a pesar de la demanda creciente. El precio a la baja señala que al mercado entra suficiente cocaína como para mantener los precios bajos frente a una demanda en auge. A la vez, según datos de la Agencia Antidroga de Estados Unidos (DEA, por nombre en inglés), en ese país el precio de calle de cocaína se disparó en 2008 y en 2007 hubo falta de disponibilidad en algunas ciudades (véase: U.S. Drug Enforcement Agency, [http://www.justice.gov/dea/pubs/pressrel/pr121108\\_PPGcocaine\\_05to08graph111408\\_with%20box.pdf](http://www.justice.gov/dea/pubs/pressrel/pr121108_PPGcocaine_05to08graph111408_with%20box.pdf)). Este hecho singular, combinado con la situación en Europa, pone de manifiesto que el mercado de cocaína mundial y, por tanto, el crimen organizado, están respondiendo gradualmente al cambio de las pautas de consumo en el viejo continente y Estados Unidos y se van desplazando hacia los mercados más dinámicos.

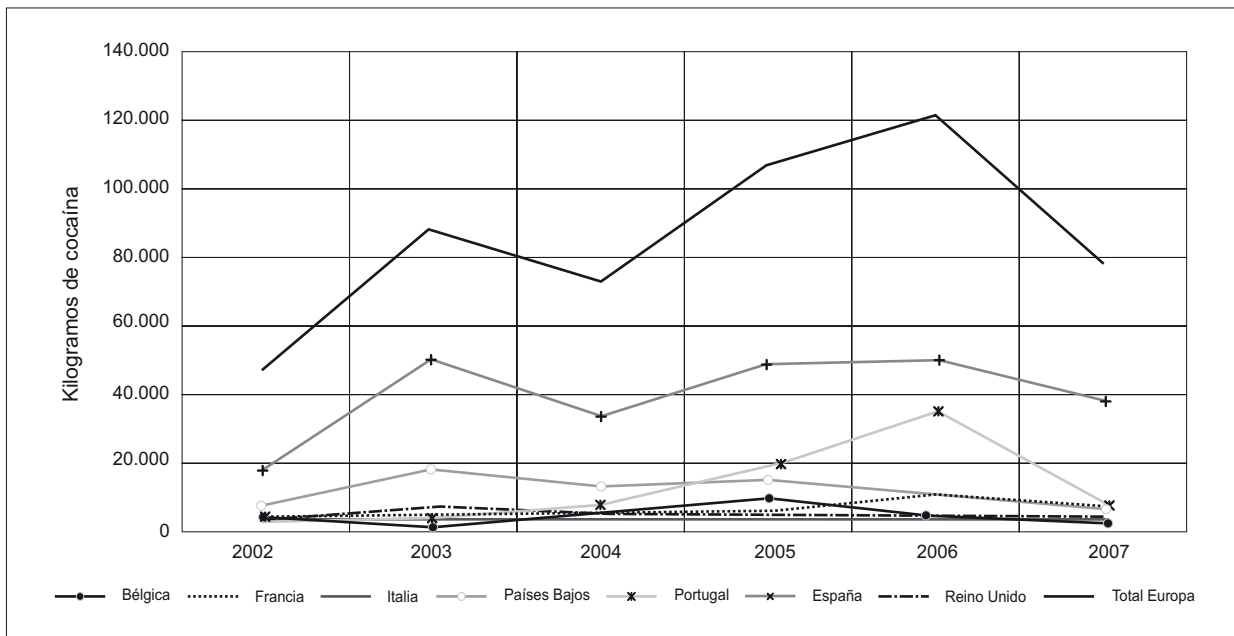
Debido al consumo creciente en Europa, a la apertura de nuevos mercados en Europa oriental, a la contracción del consumo en Estados Unidos, a la creciente presión contra el tráfico de estupefacientes en Colombia y México y al poder adquisitivo del euro en los años anteriores, el viejo continente se está convirtiendo en el mercado más atractivo para drogas exportadas desde Sudamérica y para el crimen organizado. Hay dos indicadores claves para sustentar empíricamente la tendencia de crecimiento del mercado de cocaína en Europa: las incautaciones de esta droga y el número de delitos relacionados con ella. Primero, en la década pasada las cantidades de cocaína decomisada aumentaron

rápidamente, sobre todo en España y Portugal, responsables de la mayor parte de las incautaciones. En 2007, en Europa se decomisaron 76,4 toneladas de cocaína (véase el gráfico 1) en 91.400 casos individuales.

Aunque la suma de incautaciones ese año estuvo muy por debajo de la de 2006 (121 tone-

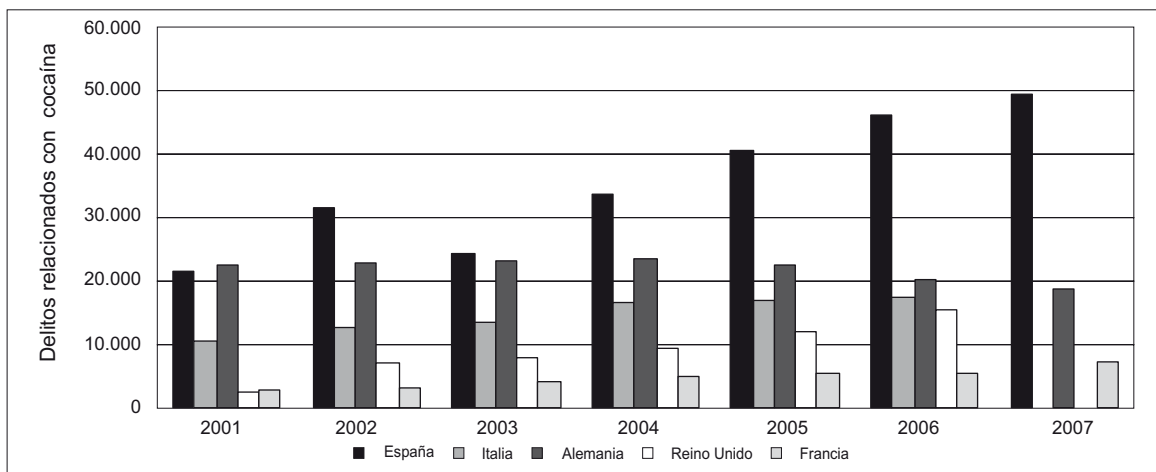
ladas), no es probable que la tendencia de crecimiento del mercado se haya invertido, ya que las tasas de consumo y de otros delitos relacionados con cocaína siguen en auge (Emcdda, 2009: 69). Este tipo de delitos creció 62% entre 2000 y 2005 en la Unión Europea (véase el gráfico 2).

GRÁFICO 1. COCAÍNA INCAUTADA, PAÍSES EUROPEOS SELECCIONADOS, 2002-2008



Fuente: Unodc, 2009.

GRÁFICO 2. DELITOS RELACIONADOS CON LA COCAÍNA, PAÍSES EUROPEOS SELECCIONADOS, 2001-2007



Fuente: Emcdda, 2009.

No obstante, el aumento no es un fenómeno generalizado en todos los países miembros. La expansión del mercado de cocaína en la Unión Europea se debe al incremento en el consumo en algunos países en los que el mismo aumentó de manera alarmante: hace diez años, en España las autoridades contaron 16.799 delitos en relación con la cocaína (incluyendo la posesión, consumo, venta, tráfico, etc.). En 2006, este número se había casi triplicado, a 46.200, lo que corresponde a la triplicación del consumo en el mismo lapso (véase, Emcdda, *Statistical Bulletin 2008, Table DLO-8, "Cocaine Related Offences"*, <http://www.emcdda.europa.eu/stats08/dlotab8a>). Al mismo tiempo, también en Italia y Francia el consumo de cocaína se triplicó, mientras que en el Reino Unido se multiplicó por cuatro. Allí reside cerca de un cuarto de todos los consumidores de cocaína europeos, seguido por España, con 24%, e Italia, con 22%. En España e Inglaterra casi 12% de la población adulta consumió cocaína al menos una vez en su vida (Emcdda, 2008: 4-15; 2009: 73). Dinamarca e Irlanda también constatan el auge en el consumo de esta droga, mientras que en los últimos años en países como Alemania el mercado se ha estabilizado o hasta contraído.

## 2.2 LAS RUTAS TRASATLÁNTICAS

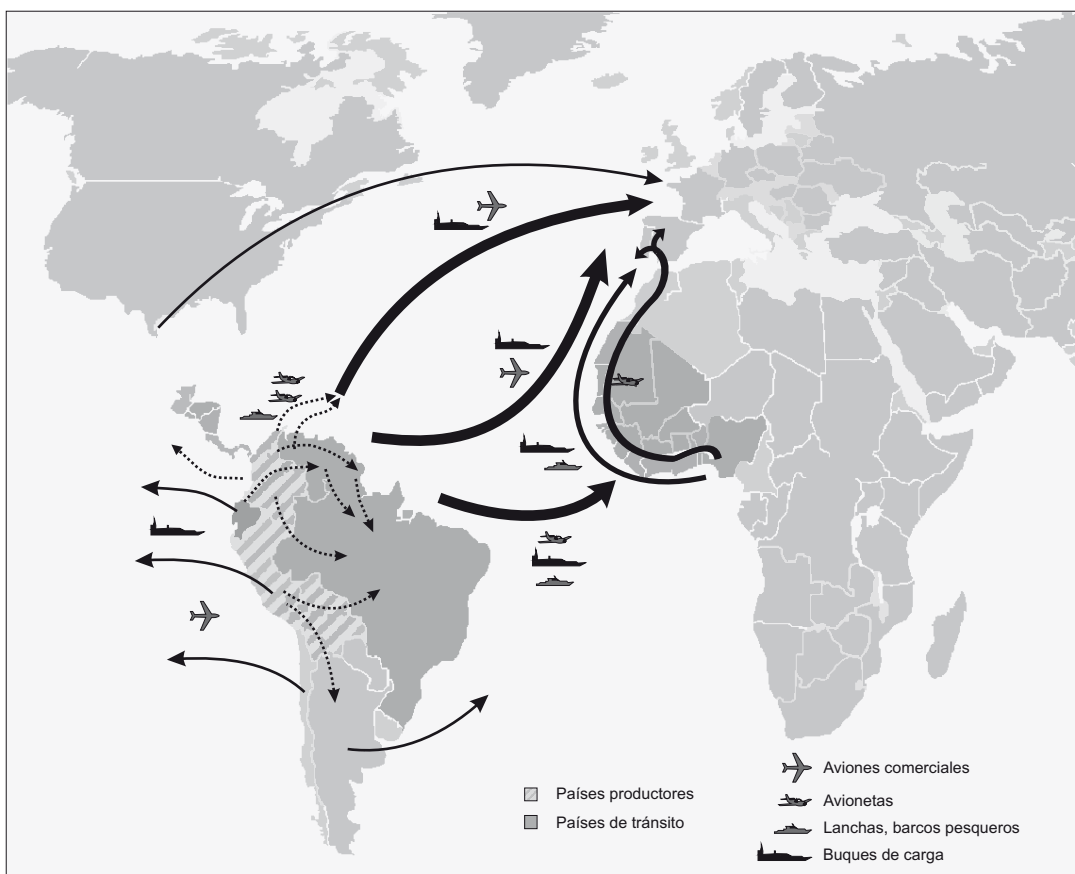
La agencia policial europea (European Police Office, Europol) distingue tres rutas principales de tráfico de cocaína al por mayor a Europa. Una ruta norte, que parte de Colombia y Venezuela, pasa por las Antillas menores y mayores, cruza el Atlántico cerca de las Azores portuguesas y llega a las costas del norte de la península Ibérica; una ruta media, que parte de Colombia, Venezuela, Brasil o Argentina, pasa por las islas de Cabo Verde, Madeira o las Canarias para llegar a la península Ibérica o a los puertos de Europa noroccidental; finalmente, una ruta africana, que parte de Venezuela o Brasil hacia las costas de África occidental, sobre todo a los países en el golfo de Guinea, para llegar después a Portugal o España. La mayor parte de estas rutas son marítimas, y en ellas se usan buques de

carga, yates y barcos pesqueros como medios de transporte. Existe evidencia también del uso de avionetas (con tanques adicionales para volar sin hacer escala) y aviones de carga que salen de Sudamérica para aterrizar con cargas más grandes de cocaína en África occidental. España, como país campeón en materia de incautaciones de cocaína en Europa, decomisa más de la mitad de la droga en alta mar, una décima parte en contenedores de carga y 6% en aeropuertos: aparte del tráfico al por mayor, existe el goteo constante por medio de *mulas*, mensajeros de cocaína que la llevan en su cuerpo o la esconden en su equipaje, en vuelos regulares entre Europa, Latinoamérica y África occidental (en el caso de Brasil, que mantiene varios vuelos directos hacia esta región) (Wright, 2009: 6-12). Si bien el tráfico de estos mensajeros en número de detenidos es notable, las cantidades incautadas por esta vía son menores, ya que una *mula* no suele tragar más que entre un kilo y un kilo y medio de cocaína. El mapa 1 ilustra las rutas principales del tráfico y los medios de transporte más usados en estas rutas.

Los principales puntos de entrada y redistribución de cocaína sudamericana en Europa son la región suroccidental con la península Ibérica, la región noroccidental con los puertos de Róterdam, Amberes o Dover, Italia del sur sobre todo el puerto de Nápoles y cada vez más las costas occidentales del Mar Negro, especialmente el puerto de Constanza en Rumanía. España, Portugal y sus archipiélagos atlánticos son de lejos el punto de entrada más importante de drogas sudamericanas. Si bien hay un comercio directo de cocaína a los grandes centros portuarios de Holanda, Bélgica e Italia, muchas veces ellos figuran más bien como centros de redistribución luego de recibir la mercancía a través de la región suroccidental. Las intensas relaciones comerciales, históricas y culturales entre la península Ibérica y Latinoamérica, la existencia de grandes comunidades de migrantes latinos y sus largas líneas costeras convierten a España y Portugal en los puntos de entrada naturales para el narcotráfico trasatlántico. De



MAPA 1. RUTAS PRINCIPALES DEL TRÁFICO DE DROGAS



Fuente: © Can&Able, 2009

ahí se distribuye la carga ilegal por toda Europa, tanto por vías marítimas, como terrestres y aéreas. La región noroccidental, que comprende a los Países Bajos, Bélgica, Inglaterra y Alemania, ofrece las redes de infraestructura más densas y desarrolladas, con acceso a todos los corredores transeuropeos. Además, estos países también albergan grandes comunidades de diáspora que facilitan la redistribución de cocaína por todo el continente. Así, hay un flujo constante de drogas desde Holanda que atraviesa Alemania como país plataforma, para abastecer parte de la demanda en Italia y Europa oriental.

México y Centroamérica, contrario al caso de Estados Unidos, tienen una importancia inferior como países de tránsito hacia el mercado de cocaína en Europa. Aunque pasajeros de vuelos procedentes de México y Guatemala

a menudo terminan presos en aeropuertos europeos por ingresar con cantidades menores de cocaína tragada o escondida en su equipaje, no ha habido hasta ahora noticias sobre cargas de droga mayores pasando de México hacia Europa. Si bien la Oficina contra las Drogas y el Delito de las Naciones Unidas (Unodc, por su nombre en inglés) estima que 7% de la cocaína que transita por México se desvía hacia el mercado europeo, estos cálculos no tienen sustento empírico. Cuando se analiza cuál fue el último país de tránsito para una carga de cocaína decomisada en Europa, México no figura como un país muy importante. En 2007, los países más importantes de tránsito hacia Europa fueron República Dominicana, con 9% de los casos reportados (por una alta cantidad de *mulas* en vuelos turísticos), Argentina, con 9%, y Brasil, con 8%, una tendencia que se confirmó en 2008 (Unodc,

2009: 72). Tomando el caso aislado de España, en 2006 un tercio de la cocaína confiscada tenía como último país de tránsito a Venezuela, seguido por República Dominicana (8%), Ecuador (6%), Brasil y Argentina (5% cada uno) (Unodc, 2008: 76; Europol, 2007: 4). Además, las ex colonias y territorios de ultramar de Francia, Reino Unido y Países Bajos en el Caribe y las Guayanas figuran como importantes plataformas desde las cuales parten cargamentos de cocaína hacia Europa, aunque en las estadísticas no aparecen como países de tránsito si aún mantienen identidad jurídica europea. Estos datos sobre las rutas del narcotráfico muestran que los intereses en la lucha antidrogas de Estados Unidos y Europa distan geográficamente de manera considerable. Mientras que hoy en día los esfuerzos estadounidenses de interdicción se concentran en Colombia, en las rutas pacíficas por Centroamérica y en México, Europa recibe la mayor parte de los flujos de cocaína de países de tránsito que están por fuera del enfoque antidrogas tradicional.

### 2.3. UN NUEVO TIPO DE RELACIONES SUR-SUR: ÁFRICA OCCIDENTAL COMO PUERTO SEGURO PARA EL NARCOTRÁFICO SUDAMERICANO HACIA EUROPA

El desvío del tráfico de cocaína a África occidental no es un fenómeno nuevo, aunque la reciente atención mediática al problema lo podría sugerir. La ausencia de estructuras de control estatal en el golfo de Guinea ha atraído desde hace tiempo al crimen organizado sudamericano. Sin embargo, antes se usaban las aguas territoriales de países como Cabo Verde, Guinea y Guinea Bissau como corredor de cargas marítimas de cocaína en camino a Europa, sin poner pie en tierra firme. Desde hace un lustro autoridades africanas y europeas han detectado el uso creciente de territorios africanos como plataforma logística y de trasbordo por parte del crimen organizado sudamericano. Por lo general, las cargas de cocaína provenientes por vía marítima de Sudamérica se trasbordan a lanchas o yates en alta mar o en las islas frente

a las costas africanas. Los ayudantes africanos suelen ser supervisados por un colombiano o venezolano, quien vigila que la mercancía no se pierda o se robe parte de ella. Las lanchas transportan la droga a las playas desde donde se lleva a almacenes clandestinos, varios de los cuales han sido detectados en los últimos años. El sistema es muy parecido en el caso de avionetas y aviones que llegan desde Sudamérica o de contenedores con cargas camufladas. Desde África occidental la cocaína se transporta de nuevo por vía marítima o terrestre a través de la zona del Sahel hacia Marruecos y posiblemente otros países del norte por las rutas de marihuana existentes a Europa (Europol, 2009: 16). Hasta hace poco, en toda África no se decomisaba ni una tonelada de cocaína al año, pero entre 2005 y 2008 se incautaron más de medio centenar sólo en África occidental. En 2006, el 32% de la cocaína incautada en Europa había transitado por África y 17% de los correos humanos detenidos en aeropuertos europeos en 2008 eran de origen africano, aunque ambas cantidades han ido reduciéndose de manera considerable recientemente (Unodc, 2008: 76; 2009: 74).

Debido a la carencia de datos confiables sobre la dimensión del narcotráfico en la región, hay poca certeza sobre los volúmenes de cocaína que transitan por África occidental y noroccidental y sobre los actores implicados. La información disponible es anecdótica en el mejor de los casos. Tomando en cuenta lo dicho, es de suponer que son casi exclusivamente redes de narcotráfico colombianas y venezolanas las que han ido creando una infraestructura para el comercio ilícito en algunos países africanos occidentales, como, por ejemplo, la compra de inmuebles y fábricas para camuflar sus verdaderas actividades. La cocaína incautada en África es sobre todo de origen colombiano y peruano, y con frecuencia transita por Brasil (Unodc, 2009: 74). No hace falta mencionar que especialmente los países de habla portuguesa como Cabo Verde y Guinea Bissau se prestan para el narcotráfico con Brasil y luego con Portugal. Algunos otros factores que explican el uso de Áfri-

ca occidental como plataforma es la creciente presión represiva contra la narcoeconomía en países como Colombia, la ausencia del Estado y la debilidad de las estructuras de seguridad en esa región, la pobreza generalizada en un área en donde se ubican algunos de los estados menos desarrollados del mundo, el control reforzado en las rutas más directas del narcotráfico trasatlántico y el auge del consumo de cocaína en Europa. Para tener una idea sobre el impacto del fenómeno sobre esta región: cien kilos de cocaína que transitan por los archipiélagos frente a Guinea-Bissau se venden en una calle madrileña a un precio que equivale al valor de toda la ayuda internacional al desarrollo que recibe el pequeño país en un año.

La instalación del narcotráfico sudamericano cerca de Europa y en territorios literalmente no controlados ha causado mayor preocupación en la Unión Europea y sus países miembros, especialmente en las capitales del suroccidente. La oferta creciente de cocaína que llega a Europa a través de África, la corrupción, la desestabilización política de los países de esa región y la posible cooperación del crimen organizado con grupos terroristas en la franja del Sahel son algunas de las preocupaciones europeas más grandes en esta situación. Según rumores, en los golpes de Estado en 2008 en Guinea Bissau y Guinea se usaron recursos financieros provenientes del narcotráfico. Se sospecha también que los asesinatos del presidente Vieira en Guinea Bissau y del comandante en jefe de las fuerzas armadas de este país en 2009 están relacionados con el narcotráfico, aunque informaciones creíbles al respecto son escasas.

Incluso el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha expresado su preocupación por el asunto y ha llamado al gobierno de Guinea Bissau a tomar medidas para combatir el tráfico de cocaína en su territorio y sus aguas territoriales. En Guinea Bissau y Cabo Verde la Unión Europea ha apoyado y financiado proyectos de reforma del sector de seguridad y de control aduanero y marítimo por las mismas razones. Unodc, con apoyo de la Comisión Eu-

ropea, busca transferir experiencias de combate al narcotráfico de las agencias sudamericanas a sus pares africanos. Aunque Guinea Bissau y Guinea son los casos que han atraído gran parte de la atención internacional, el problema no se limita a esos dos países, sino que implica a la mayoría de los estados de la región. Casi todos los países de África occidental han reportado crecientes incautaciones de cocaína o han sido mencionados como zonas de tránsito por autoridades de terceros países. Aún así, la verdadera magnitud del problema del asentamiento del crimen organizado sudamericano en la región se desconoce. La base de datos sobre decomisos y delitos relacionados con cocaína es cuestionable y carece de credibilidad, dado el pobre desempeño de las autoridades de seguridad en muchos de los estados de la región.

## 2.4 LOS ACTORES DEL NARCOTRÁFICO TRASATLÁNTICO

Para desenredar el difícil entretejido de actores involucrados hay que distinguir los diferentes eslabones de la cadena comercial del narcotráfico trasatlántico. Primero el comercio al por mayor en el triángulo Sudamérica-Europa-África occidental, segundo el trasbordo de las cargas en África, en islas europeas o en alta mar, tercero la redistribución de las cargas al por mayor a los diferentes mercados europeos, y cuarto la venta al por menor.

Aunque a lo largo de la década de los noventa los carteles mexicanos reemplazaron a los colombianos en el dominio del tráfico de drogas hacia Estados Unidos, el tráfico trasatlántico de cocaína aún está principalmente en manos de redes colombianas con alguna participación de nacionales venezolanos (Europol, 2009: 19). Ellos son responsables del tráfico al por mayor por vía marítima y aérea, incluyendo las avionetas y los aviones de carga que vuelan directamente de Sudamérica a África occidental. En el caso del tráfico no directo entre país proveedor y país consumidor, los grupos sudamericanos

necesitan cooperar en las islas europeas (las Azores, Madeira, las Canarias, etc.) o en alta mar con intermediarios que por lo general son europeos o inmigrantes latinoamericanos.

No obstante, en un caso muy parecido a la participación gradual de mexicanos en el narcotráfico de Colombia a Estados Unidos en los noventa, el crimen organizado sudamericano ha establecido lazos con intermediarios africanos, en su mayoría nigerianos y marroquíes. Como antes a los mexicanos, hoy los grupos del narcotráfico colombiano suelen pagar a nacionales africanos por servicios auxiliares y de logística. Fue mediante estos servicios que los grupos mexicanos entraron en el negocio de drogas hasta llegar a expulsar a sus pares colombianos del tráfico de cocaína al por mayor a Estados Unidos.

Además, los grupos colombianos necesitan apoyo local. Aparentemente, sólo en el caso de la 'Ndrangheta y la Camorra italianas, actores cruciales en el negocio de cocaína en Europa, se establecen contactos directos entre proveedores sudamericanos y grupos del crimen organizado europeo, evitando de tal manera el costoso uso de intermediarios (Europol, 2009: 32-35). Esto es posible por la magnitud de los imperios de estas mafias, todavía bastante insólitos en Europa, sus avanzadas estructuras logísticas y su íntimo engranaje con la economía legal.

Sin embargo, el caso de las mafias italianas es más bien excepcional. Normalmente, tanto los grupos colombianos y venezolanos como el crimen organizado europeo necesitan la intermediación y ayuda de locales en España, Portugal o África. Ellos ayudan a organizar el trasbordo de las cargas de cocaína, consiguen medios de transporte y sobornan a las autoridades del respectivo país. Los grupos de crimen organizado africano disponen de amplia experiencia, contactos y redes establecidas del comercio con bienes ilegales hacia Europa, lo que es crucial para los sudamericanos, que en Europa y en África se mueven en territorios ajenos. Muy a menudo, los narcotraficantes no remuneran a sus colaboradores en efectivo sino, como sus pares en México

y Centroamérica, con pequeñas cantidades de cocaína, que se usa como moneda. La droga distribuida de esta manera no solamente fomenta el consumo en los países de tránsito, sino que también permite a las organizaciones intermediarias establecer una segunda cadena comercial de cocaína hacia Europa, por lo general a través de *mulas* en vuelos comerciales hacia el norte o por correo común. Con frecuencia, las que manejan esta segunda cadena son redes nigerianas. En 2007, más de la mitad de las *mulas* detenidas en aeropuertos europeos provenientes de África eran de esa nacionalidad (Unodc, 2008a: 10-14). Esas redes tienen la ventaja de disponer de grandes comunidades de inmigración en muchos países europeos que se relacionan con base en estructuras étnicas clientelares que facilitan la distribución y venta de drogas. Redes nigerianas controlan muy a menudo los mercados callejeros de drogas en Europa.

Una vez llegada a las zonas sur y noroccidental del viejo continente, la cocaína se redistribuye dentro de Europa desde España y Portugal, las mayores puertas de entrada, seguidas por puertos holandeses, belgas e italianos, para abastecer los mercados en los extremos del continente. Es llamativo que varias organizaciones delictivas de toda Europa mantienen sucursales en la península Ibérica y en los Países Bajos para encargarse directamente de la redistribución, como en el caso de grupos irlandeses, ingleses o rusos (Europol, 2009: 19 y 28). Últimamente también grupos turcos y albaneses –la llamada “conexión turca” (turkish connection)–, que suelen controlar el tráfico de heroína hacia Europa, han entrado al tráfico de cocaína, usando vías a través de Grecia, los Balcanes y el Mar Negro (el puerto de Constanza en Rumania) como puertas de entrada a Europa en una dirección y hacia el Medio Oriente en la otra. Aún hay poca información sobre por dónde se abastecen estos grupos, aun cuando queda claro que el cada vez más reducido mercado de heroína y el creciente potencial de cocaína puede explicar su reciente entrada a este lucrativo mercado (Europol, 2009: 31).

Por lo general, la participación sudamericana termina en la frontera exterior común de la Unión Europea, con la venta y entrega de la droga a grupos del crimen organizado europeo y de África occidental. Los narcos colombianos han manifestado poco interés en la venta y el comercio al por menor en Europa. Los latinoamericanos encarcelados en España –los colombianos son el grupo de extranjeros presos por delitos relacionados con cocaína más grande en este país– o en otros países europeos por la venta de drogas, en general tienen poco que ver con sus compatriotas que manejan el comercio al por mayor (Emcdda, 2008: 4-15; Unodc, 2008: 78). Si bien la venta callejera es la rama más lucrativa de todo el negocio de la cocaína, es también el eslabón más riesgoso y el más competitivo. El gráfico 3 muestra los altos precios de calle de la cocaína en algunos países europeos. Por ejemplo, en Alemania un kilo de cocaína de mediana pureza se vende a entre 80.000 y 120.000 euros. Tomando en cuenta que unas 250 toneladas –250.000 kilos– entran a Europa al año, aun restando los decomisos, el volumen financiero de la venta al por menor es impresionante. Los dividendos de este negocio se reparten entre todo el universo de agrupaciones del crimen organizado europeo, por lo general ajeno a los proveedores latinoame-

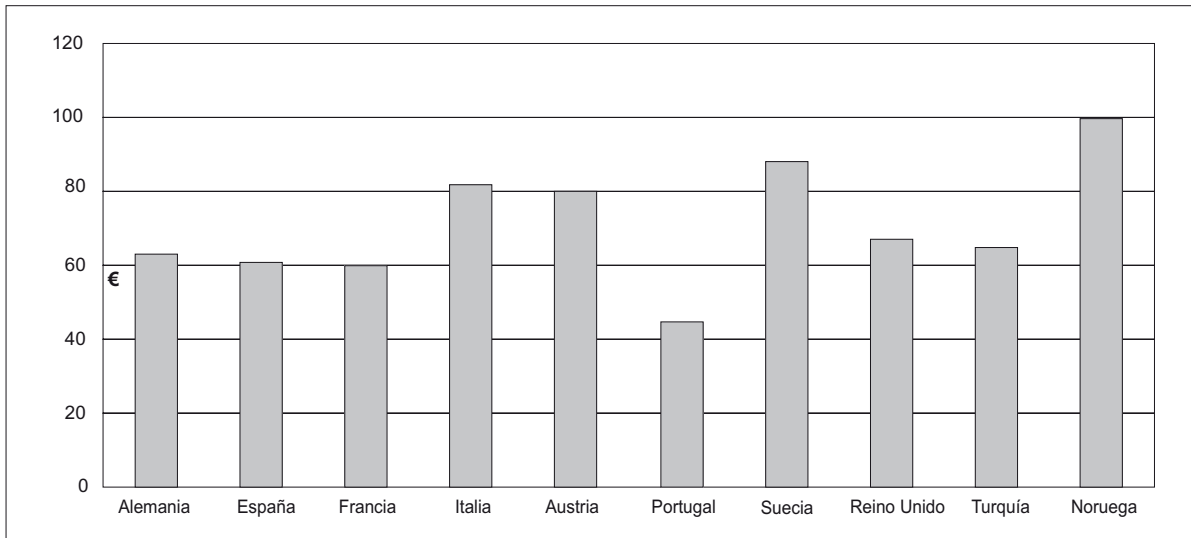
ricanos y, por tanto, con poca importancia para la dinámica transnacional del problema.

### 3. LA AGENDA MÁS ALLÁ DEL NARCOTRÁFICO

#### 3.1 LA TRATA DE PERSONAS HACIA EUROPA

Ningún otro fenómeno de crimen transnacional entre Latinoamérica y Europa tiene tanta importancia como el narcotráfico. Sin embargo, la trata de personas de Latinoamérica hacia Europa con fines sexuales sí es un problema, aunque en la mayoría de los países europeos no ha recibido mucha atención de los medios de comunicación o de las agencias públicas. La excepción son, una vez más, España y Portugal, donde la trata de personas trasatlántica llega a niveles mucho más altos que en otros países de la región. El Departamento de Estado de Estados Unidos ha publicado estimativos sobre la magnitud del fenómeno en la Unión Europea; según su informe de 2005 sobre trata de personas, habría unos 70.000 brasileños, entre 45.000 y 50.000 colombianos y 50.000 dominicanos, en su mayoría mujeres, trabajando en prostitución en países europeos, posiblemente víctimas de actividades de trata humana (Ribando, 2005: 6). No obstante, estos estimativos

GRÁFICO 3. PRECIO PROMEDIO DE UN GRAMO DE COCAÍNA AL POR MENOR, 2007 (PAÍSES SELECCIONADOS)



Fuente: Emcdda, 2009.



carecen de una base empírica transparente y no han sido verificados por autoridades europeas, por lo cual es necesario utilizarlos con cautela. Además, los cálculos llevados a cabo por las diversas organizaciones –el Departamento de Estado, Unodc, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) o la Organización Internacional del Trabajo (OIT)– distan mucho en sus metodologías y, por tanto, en sus resultados (United States Government Accountability Office, 2006: 44). Al mismo tiempo, en la Unión Europea no existe una definición común sobre el delito de trata de personas, que muy a menudo queda encubierto por otros crímenes como la migración ilegal o el abuso sexual de menores. Por tanto, el panorama de datos es más bien débil y es difícil estimar los volúmenes de la trata de personas más allá de la evidencia anecdótica de casos reportados (Europol, 2009a: 2).

La mayor parte de los casos denunciados en la Unión Europea se refiere a ciudadanos de Europa Oriental, Rusia, Ucrania u otras ex repúblicas soviéticas; varios de los países que antes eran el punto de partida para la trata de personas hacia Europa occidental hoy hacen parte de la Unión Europea, lo que convierte este comercio ilícito en un delito bastante fácil de cometer. Al mismo tiempo, Nigeria y China también son importantes como países fuente de personas tratadas hacia Europa con fines sexuales y de trabajo forzado. Por tanto, el número de casos denunciados que involucra a latinoamericanos es bastante bajo –con la excepción de los países ibéricos– comparado con el de gente proveniente del oriente de Europa, África y Asia. Por otra parte, la trata de personas de América Latina hacia el viejo continente tiene casi siempre fines de explotación sexual e implica mayoritariamente a mujeres entre 18 y 25 años de edad; la trata con fines de trabajo forzado es menos común.

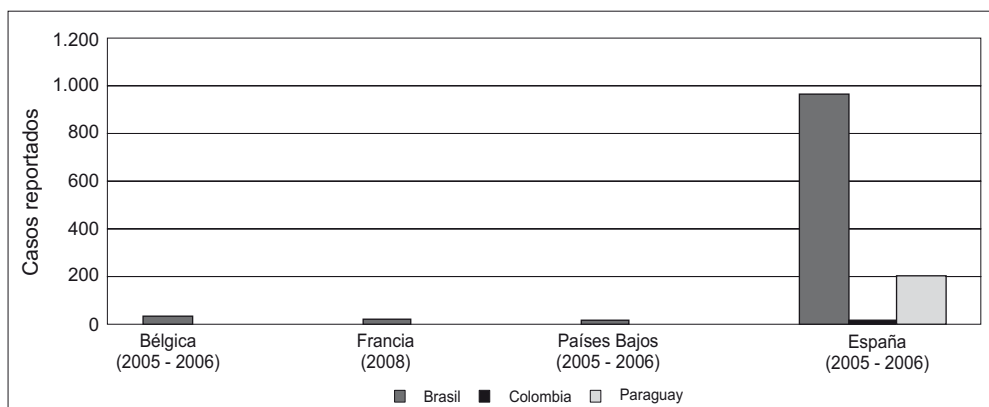
España es el país con más casos reportados que implican a ciudadanos latinoamericanos. Un estimativo de una coalición de ONG señaló que en el país hay cerca de 50.000 residentes víctimas de este delito (véase, Departamento de Estado, 2009: 262); sin embargo, no hay estima-

tivos sobre el porcentaje de latinos dentro del total de personas traficadas en España y los que hay son poco confiables.

Fuera de España y Portugal, los brasileños son el único grupo significativo de latinoamericanos que se menciona específicamente en las estadísticas sobre trata en los países europeos. Las demás nacionalidades constituyen grupos de menor importancia que no llegan a más de una docena de casos al año, aun cuando no hay que olvidar que muchos casos no salen a la luz, entre otras porque el delito de trata se confunde con otros de índole parecida. Los casos reportados que implican a brasileños en España (gráfico 4) tienen una magnitud comparable con los que implican a europeos orientales, sobre todo ciudadanos rumanos y búlgaros. En cuanto a España y Portugal, si bien muy a menudo se reportan casos de personas traficadas desde otros países latinoamericanos –Paraguay, República Dominicana, Colombia, Ecuador, Venezuela– los números son más bien modestos comparados con los de origen brasileño. Para otros países de la Unión Europea –Italia, Países Bajos, Suiza– existe información más bien anecdótica sobre supuestos altos índices de trata de personas de origen colombiano y dominicano, pero faltan datos para comprobarlo (Ribando, 2008: S.8; Unodc, 2009a: 232-291).

Con respecto a los actores del crimen organizado implicados en el negocio de trata de personas entre Latinoamérica y Europa, es poco lo que ha salido a la luz pública. Diferente al caso de México, donde organizaciones del narcotráfico participan también en la migración ilegal y la trata de personas hacia Estados Unidos, en Europa no se ha podido identificar tal alianza entre narcotráfico y trata. Tanto en el fenómeno de la migración ilegal como en el de trata de personas, las redes de la diáspora latinoamericana cooperan con las organizaciones del crimen organizado europeas –como las mafias italianas y rusas– que buscan el control de las economías de prostitución y que, por tanto, necesitan establecer coaliciones para abastecer la constante demanda de trabajo sexual (véase Europol, 2009: 21).

GRÁFICO 4. DELITOS RELACIONADOS CON LA TRATA DE PERSONAS LATINOAMERICANAS  
(GRUPOS SIGNIFICATIVOS)



Fuente: Unodc, 2009.

### 3.2 LOS FLUJOS TRASATLÁNTICOS EN CONTRAVÍA, 1: PRECURSORES QUÍMICOS

El único precursor químico utilizado para la refinación de cocaína que está listado en la tabla 1 del anexo de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1998 (Convención de Viena) es el permanganato de potasio ( $\text{KMnO}_4$ ). Su inclusión en la tabla 1 de la Convención de Viena implica un mayor nivel de control y reglamentos sobre el comercio de este producto. Sin embargo, el permanganato, como la mayoría de las sustancias listadas en la Convención, tiene una amplia gama de usos industriales, por lo cual su comercio legal es de grandes volúmenes. Tan sólo Alemania ha exportado legalmente desde 2006 más de 40.000 toneladas de este precursor a Sudamérica, sobre todo a Argentina, Brasil y Chile. En 2008, Colombia decomisó más de cuarenta toneladas de permanganato, de las cuales más de la mitad estaba en laboratorios ilícitos que producen esta sustancia domésticamente (International Narcotics Control Board, 2010: 15).

El comercio ilegal de permanganato de potasio se abastece desviando ciertas cantidades del comercio legal, por lo general cuando el producto ya ha llegado a Latinoamérica. Para impedir mejor ese desvío ilegal, la Unión Europea ha

firmado acuerdos con todos los países andinos, menos con Venezuela, intentando regular de manera más estricta el comercio de químicos. Estos acuerdos buscan facilitar la certificación del uso final para exportadores europeos, sin la cual legalmente no se puede hacer una transacción de precursores químicos. Aún así, las cantidades de permanganato necesarias en el proceso de refinación de cocaína son más bien pequeñas en comparación con otros químicos que se usan muy a menudo en este proceso, como el carbonato sódico o el ácido sulfúrico, los cuales no están listados en la tabla 1 de la Convención de Viena. Por tanto, a pesar de la frecuente reivindicación latinoamericana de que Europa y Estados Unidos deberían controlar mejor el flujo de precursores, es muy difícil impedir por completo el uso ilegal del permanganato, más aún si se toma en cuenta que el desvío del comercio legal suele tener lugar en América del Sur y no en Europa. Son más bien países como Argentina, Brasil y Chile, que importan o producen precursores, todos limítrofes con países de cultivo de coca y producción de cocaína, los que deberían vigilar mejor el potencial desvío ilegal. El régimen firme de control dentro de la Unión Europea tiene un alcance muy limitado en los países destinatarios, ya que con la entrega del producto se cumple con el requisito de certificación del usuario final.

La misma problemática se da en el comercio de efedrina y pseudoefedrina, ingredientes para la producción de metanfetamina que tiene lugar sobre todo en México, con destino al mercado estadounidense. La mayor parte del tráfico ilegal con estas dos sustancias se abastece a través del negocio de drogas farmacéuticas legales que las contienen; la efedrina y la pseudoefedrina ya casi no se trafican ilícitamente en su forma pura, sino en su forma procesada como fármaco. Esto implica nuevamente la problemática de doble uso, que a pesar de reglamentos estrictos hace difícil la distinción entre las vías legales y las ilegales. Es por eso que Estados Unidos y Canadá mismos son importantes proveedores de estas sustancias, aunque en su mayoría son traficadas desde países asiáticos como China e India, cruzando Europa o África, para luego llegar a Centroamérica o directamente a México (International Narcotics Control Board, 2010: 8-11; Europol, 2009: 34).

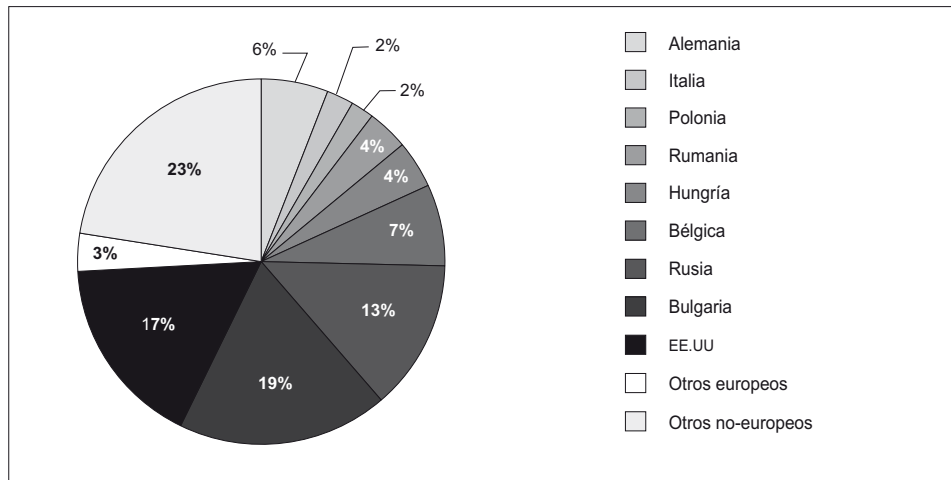
### 3.3. LOS FLUJOS TRASATLÁNTICOS EN CONTRAVÍA, 2: ARMAS PEQUEÑAS

La misma lógica del desvío ilegal vale para el tráfico de armas pequeñas, municiones y partes desde la Unión Europea hacia América Latina,

en donde la mayoría de las armas pequeñas y ligeras que están en manos de grupos criminales y grupos armados irregulares inicialmente fueron desviadas de la producción y venta legales. Las fuentes corrientes de tales armas no son sólo la importación legal, por vía directa o por terceros países, sino también la producción doméstica, los arsenales del uso legítimo de fuerzas de seguridad y los almacenes desmesurados de las épocas de conflictos internos en Centroamérica.

El caso de Colombia es emblemático al respecto del problema de las armas europeas en manos ilegales en América Latina: una investigación sobre el origen de una muestra grande de armas (cerca de 10.000 piezas) entregadas por las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) a lo largo de su proceso de desmovilización entre 2003 y 2006 demuestra que cerca de la mitad de ellas provenían de Europa, en total 47%, sin Rusia (gráfico 5). Los autores del estudio determinan que 27% de las armas entregadas por las AUC tenía origen en los países europeos que en el momento de la desmovilización estaban sujetos al Código de conducta de la Unión Europea en materia de exportación de armas de 1998 (véase, Vranck, 2009: 29-34). Por su parte, el segmento más grande provenía de las ex repúblicas del Pacto de Varsovia,

GRÁFICO 5. ORIGEN DE LAS ARMAS ENTREGADAS POR LAS AUC (COLOMBIA), 2003-2006





incluyendo a la República Democrática Alemana. Aparentemente, una gran parte de estas armas llegaron a Colombia antes de los años noventa, momento en que se estableció un régimen más estricto de control de estas exportaciones en la Unión Europea. No obstante, parece que aún durante esa década países como Bulgaria, Rumania o Polonia siguieron vendiendo armas sin mayores controles de usuario final, ya que una parte importante de las armas entregadas por las AUC databan de esta época. Dado que en ese momento estos países aún no eran parte de la Unión Europea, no tenían que respetar las estrictas normas de exportación que hoy son obligatorias para todos los miembros, aunque es claro que siempre hay lagunas jurídicas que se aprovechan.

Un segundo factor que permite explicar la alta densidad de armas europeas en manos de las AUC es el problema del desvío que vimos arriba en el caso de los precursores químicos. Frecuentemente se trata de armas provenientes de los arsenales de la fuerza pública de países vecinos adonde llegaron de manera legal, como en el caso de Venezuela. Como es sabido, tanto en el caso de Colombia como en el de otros países de la región, se trata de exportaciones legales que no llegan a manos ilegales por venta directa, sino por medio de terceros destinos, compradores y corredores (véase, Vranck, 2009: 43-49). Tales desvíos se realizan habitualmente a partir de licencias de comprador final falsificadas o por medio de ventas que se llevan a cabo por medio de terceros países considerados como importadores elegibles que no tienen peligro de reexportación bajo las normas del Código de conducta. El caso de las armas pequeñas que circulan en Río de Janeiro es parecido al de Colombia: un estudio de 2006 sobre su origen pudo verificar que una cantidad considerable de las armas decomisadas por las autoridades brasileñas provenía de Europa, aunque la mayoría eran de producción estadounidense, seguidas por las argentinas (véase, Dreyfus y Marsh, 2006: 26).

#### 4. A MODO DE CONCLUSIÓN: EL CRIMEN ORGANIZADO TRASATLÁNTICO COMO DESAFÍO EUROPEO. DE UN INTERÉS LIMITADO A UNA ESTRATEGIA COHERENTE

Aunque los casos descritos sólo dan una idea más bien anecdótica sobre cómo funcionan el flujo de armas y el de precursores químicos desde Europa hacia América Latina, existen serias dudas sobre la participación del crimen organizado en el tráfico trasatlántico de estos bienes, tal vez con la excepción del comercio con efedrina y pseudoefedrina con fines ilegales. Tanto las armas como los precursores químicos llegan a manos de las organizaciones criminales y, por tanto, a las economías ilegales, cuando ya se encuentran en tierras latinoamericanas en donde se desvían de círculos legales, fuera del alcance europeo. Dado que tanto armas como precursores adquieren su estatus de ilegalidad en América Latina, es poco factible que el régimen de control de exportaciones de la Unión Europea, y su definición de compradores elegibles de tales productos, sea efectivo, ya que aparentemente los compradores no pueden prevenir el desvío constante de estos bienes tan codiciados.

Sin embargo, el negocio trasatlántico de armas y precursores no es un problema tan importante cuando se lo compara con el creciente narcotráfico desde América Latina hacia Europa. Los gobiernos europeos están urgidos de controlar mejor el crimen organizado trasatlántico, aumentando sus esfuerzos de interdicción del tráfico de cocaína y de la trata de personas desde Latinoamérica. Sólo en España el número de casos reportados de trata desde los países latinoamericanos ha llegado a niveles preocupantes. A la vez, los crecientes índices sobre delitos relacionados con cocaína y el auge del consumo en algunos países europeos demuestran que el narcotráfico ya no es un problema despreciable. El asentamiento del crimen organizado sudamericano en algunos países de África occidental ha servido de catalizador para crear conciencia sobre la necesidad de que la Unión Europea se

prepare mejor para contrarrestar el creciente flujo de cocaína hacia sus territorios.

Mientras que la Comisión Europea ha optado por fortalecer estructuras de seguridad en algunos países africanos occidentales y por buscar una cooperación más cercana con la región mediante el diálogo con la Comunidad Económica de Estados Africanos Occidentales (Ecowas, por su nombre en inglés), algunos estados miembros de la Unión Europea han fomentado una cooperación más operativa para enfrentar el problema. En 2007, siete países europeos crearon el Centro de Análisis y de Operaciones contra el Tráfico Marítimo de Narcóticos (Maoc-N, por su nombre en inglés) con sede en Lisboa; otros estados, la Comisión Europea y Europol participan como observadores. El Centro, que ha funcionado con bastante éxito, coordina el monitoreo marítimo y acciones de interdicción del narcotráfico en el Atlántico por parte de las marinas y guardacostas de los países miembros. Para el Mediterráneo, por el cual pasan las rutas tradicionales de marihuana pero crecientemente también algunas de cocaína, el gobierno francés ha promovido la fundación del Centro para la Lucha Anti-Drogas en el Mediterráneo con sede en la ciudad de Toulon. Más allá de la interdicción marítima, Europol recolecta inteligencia sobre el tráfico de cocaína en Europa y la pone a disposición de las agencias de seguridad de los miembros de la Unión Europea, al tiempo que busca fomentar la coordinación policial de los esfuerzos nacionales en este ámbito.

Por su parte, las agencias policiales europeas tratan de fortalecer el intercambio de información sobre actividades del crimen organizado con autoridades africanas y sudamericanas. El instrumento más común es la designación de enlaces en sus embajadas en otros países o el establecimiento de foros bilaterales regulares para mejorar el flujo de información operativa. Más allá de este tipo de diálogo e intercambio de información, los gobiernos europeos han hecho bastante poco en América Latina para controlar mejor el creciente flujo de drogas hacia la Unión Europea. Hasta ahora, la mayoría de

los países del viejo continente han limitado su oferta de cooperación a sus pares latinoamericanos a proyectos de desarrollo alternativo, cuyos resultados frecuentemente terminan neutralizados por efectos del desplazamiento de cultivos.

Para Europa y para América Latina sería crucial encontrar una estrategia birregional que permita controlar de manera más efectiva el tráfico trasatlántico de drogas. En las condiciones actuales, para el crimen organizado es muy fácil exportar cocaína al viejo continente. Las rutas son múltiples y las instancias de control europeas no cuentan con una estrategia sistemática para luchar contra el fenómeno del tráfico. Tomando en cuenta la contracción del mercado en Estados Unidos, la presión represiva en México y el creciente consumo de cocaína en Europa, no es difícil imaginarse que el narcotráfico trasatlántico va a seguir aumentando. Hoy, la Unión Europea enfrenta esta tendencia bastante desprotegida, lo que fomenta el florecimiento de las economías ilegales en los países productores y de tránsito. El actual sistema de combate al narcotráfico en Europa está muy fragmentado: las responsabilidades se dispersan entre agencias nacionales, varias direcciones generales de la Comisión y otras agencias tanto dentro como fuera del sistema de la Unión Europea. El panorama de lucha contra el crimen organizado trasatlántico es más bien confuso. Esto se hace visible en el precio de la cocaína cada vez más bajo en las calles europeas frente a un consumo en auge, lo que pone de manifiesto la abundancia de la droga en Europa. Los gobiernos de los países miembros de la Unión Europea deberían utilizar su peso en América Latina, su credibilidad en materia de políticas antidrogas y su acceso a círculos gubernamentales cerrados para Estados Unidos (como los gobiernos de Bolivia y de Venezuela) para buscar modos de cooperación más allá de lo declarativo. A la vez, la Unión y sus miembros, sobre todo los del suroccidente, deberían sistematizar sus esfuerzos de combate al narcotráfico. Lo mismo es válido para otras ramas menores del comercio ilegal entre las dos regiones como el caso de la trata de personas.

En últimas, Europa debería dejar de considerar el crimen organizado en América Latina como un problema de Estados Unidos, ya que ella misma está en camino de quitarle a ese país el título del mayor consumidor de cocaína en el mundo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Departamento de Estado (2009). *Trafficking in Persons Report 2009*, Washington.
- Dreyfus, Pablo y Nicholas Marsh (2006). *Tracking the Guns: The International Diversion of Small Arms to Illicit Markets in Rio de Janeiro*, Viva Río / PRIO, Río de Janeiro.
- Emcdda (European Monitoring Centre on Drugs and Drug Abuse) (2008). *Monitoring the Supply of Cocaine to Europe, Technical Data Sheets*, Lisboa. [www.emcdda.europa.eu/publications/technical-datasheets/cocaine-trafficking](http://www.emcdda.europa.eu/publications/technical-datasheets/cocaine-trafficking)
- . (2009). *Informe Annual 2009. El problema de la drogodependencia en Europa*, Lisboa.
- Europol (2007). *Project COLA: European Union Cocaine Situation Report 2007*, La Haya.
- . (2009). *Organized Crime Threat Assessment (Octa) 2009*, La Haya.
- . (2009a). *Trafficking in Human Beings in Europa. An Europol Perspective*, La Haya.
- International Narcotics Control Board (Incb) (2010). *Pre-cursors Annual Report 2009*, New York.
- Ribando, Clare (2005). *Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean*, Congressional Research Service (CRS), CRS Report to Congress, Washington.
- United States Government Accountability Office (2006). *Human Trafficking: Better Data, Strategy, and Reporting Needed to Enhance U.S. Antitrafficking Efforts Abroad*, Washington.
- Unodc (United Nations Office on Drugs and Crime) (2008). *World Drug Report 2008*, Viena.
- . (2008a). *Drug Trafficking as a Security Threat in West Africa*, Viena.
- . (2009). *World Drug Report 2009*, Viena.
- . (2009a). *Global Report on Trafficking in Persons*, Viena.
- Vranck, An (coord.) (2009). *Rastreo de armas. Perspectivas sobre el control, tráfico y uso de armas ilegales en Colombia*, Universidad de Gent/Fundación Ideas para la Paz, Bogotá.
- Wright, Joanna (2006). "Cocaine Traffickers Develop New Routes from Brazil". *Jane's Intelligence Review*. 18 (1).