

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, CLAROSCUIROS 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

VICIOS PRIVADOS, ¿BENEFICIO PÚBLICO?: CRIMEN ORGANIZADO EN EL CARIBE¹

LILIAN BOBEA

RESUMEN EJECUTIVO

A lo largo del hemisferio occidental, el crimen organizado afecta negativamente el desarrollo nacional, el bienestar ciudadano y la gobernabilidad democrática de los países grandes y pequeños. Característicamente transnacional, *estadotrópica*, empresarial y reorganizadora, la criminalidad organizada ha probado ser muy resistente, capaz de ajustarse a los nuevos contextos sociopolíticos y, sobre todo, capaz de aprovechar los huecos y las contradicciones de las políticas nacionales y regionales. El crimen organizado afecta también las relaciones interestatales, especialmente entre los países del Caribe y Estados Unidos; más allá del objetivo compartido de combatir el narcotráfico en la región, la relación Caribe-Estados Unidos sigue estando condicionada por asimetrías y tensiones considerables, en cuyo vórtice los estados más vulnerables están conminados a desempeñar el papel más crítico.

INTRODUCCIÓN

El crimen organizado, el narcotráfico y los sistemas violentos que se estructuran a su alrededor arrastran a las sociedades caribeñas hacia una encrucijada sin precedentes, por los cuantiosos beneficios que generan y por los altos costos sociales que extraen de dichas sociedades. Las nuevas tendencias criminales y la inseguridad que el auge de la criminalidad desencadena en los ámbitos nacionales afectan la calidad de vida de los ciudadanos, socavando su confianza en las instituciones (al respecto, véanse Cruz, 2008: 228-230; y Morgan et al.: 2006), fragmentando el capital y la cohesión social e interpellando los fundamentos del contrato social, allí donde logran implantarse (sobre el impacto de la criminalidad organizada en la gobernabilidad, véase, Bailey y Godson, 2000: 6-7). En las democracias caribeñas emergentes, las redes criminales enriquecen y, a la vez, se sirven de fracciones diversas de las elites políticas y económicas, aun a costa de la sobrevivencia misma del sistema democrático tal y como este funciona en América Latina y el Caribe.

Por su parte, los Estados desorganizados² contribuyen también a la proliferación de nichos y oportunidades favorables a la criminalidad violenta, debido, entre otros factores, a la falta de coordinación interinstitucional, a las reformas inacabadas, a la ineficiencia endémica y a la corrupción rampante que permea sus mecanismos de coacción, sus estructuras judiciales y sus burocracias, especialmente en el ámbito de la seguridad y la justicia (véase, Zéphir, 2008: 251). Para muchos Estados de la región, la consolidación de las redes del crimen organizado y del narcotráfico representa más que un desafío económico, político y moral, traduciéndose en un indicador del éxito o fracaso del Estado, de su capacidad de proveer seguridad a sus ciudadanos, de preservar el estado de derecho y de actuar como un agente responsable frente a la comunidad internacional.

Este documento contextualiza, primero, el crimen organizado y el tráfico de drogas en el

Caribe, a partir de la relativa interdependencia geopolítica que determina los impactos del fenómeno y las respuestas en la región. Se asume la noción de crimen organizado en los términos consensuados por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo, 2000), como:

Un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o tipificados con arreglo a la presente Convención, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material³.

Segundo, se toma como referencia el escenario que ofrece la República Dominicana como receptora de crecientes actividades y actores criminales violentos, para ilustrar sus impactos en diferentes aspectos del bienestar ciudadano, la gobernabilidad democrática, la estructura institucional del Estado y, en alguna medida, las relaciones interestatales. Tercero, se exploran las características de estas actividades y se analiza la relación fundamental entre la criminalidad asociada a las drogas y sus efectos en el deterioro de las instituciones democráticas en décadas recientes. Finalmente, se examina la capacidad de respuesta de las instituciones, las políticas públicas y los esfuerzos más connotados de cooperación desplegados por el gobierno dominicano, frente a la estrategia política de Estados Unidos en la consumación de la inseguridad y la vulnerabilidad que provoca esta criminalidad organizada.

1. INTERDEPENDENCIA (POSITIVA Y NEGATIVA) CARIBE-ESTADOS UNIDOS

Los países caribeños y Estados Unidos son, ineludiblemente, interdependientes. Esta interdependencia es positiva y negativa, y ofrece, por tanto, desafíos y oportunidades. Décadas de migración continua alimentan una diáspora cubana, dominicana, jamaicana y haitiana radicada

en el país del norte⁴. El grueso del comercio regional gravita alrededor de ese país, mientras las remesas enviadas a casa por los inmigrantes caribeños en Estados Unidos constituyen un componente esencial del producto interno bruto (PIB) de sus naciones⁵. Inversamente, las condiciones políticas, económicas y sociales en el Caribe repercuten en la sociedad y en el gobierno estadounidenses: desde los beneficios que supone la transferencia desigual de capacidades humanas subvencionadas por los pequeños Estados mediante la fuga de cerebros de los más educados (entre 75% y 80% de los que poseen doce años y más de escolaridad en los casos de Guyana, Haití, Jamaica y Grenada)⁶, hasta los desafíos que representan las crisis políticas y de gobernabilidad en Haití, Cuba, Jamaica, Trinidad y Tobago y República Dominicana, entre otros.

Sin embargo, de todas estas *interdependencias* probablemente ninguna supone un desafío mayor a la gobernabilidad democrática nacional y hemisférica que las actividades criminales inter e intrarregionales, sobre todo el tráfico y comercio de drogas, armas y lavado de dinero, el tráfico de personas, la corrupción y la violencia que las acompañan.

1.1 DINERO “BUENO” Y DINERO “MALO”

Los pequeños estados caribeños dependen esencialmente del intercambio comercial, las inversiones externas y los flujos de capitales que ingresan por la vía de las remesas. Pero la economía transnacional tiene también un lado negativo. El tráfico y el comercio de drogas han crecido en alcance y complejidad, evadiendo los mecanismos de control caribeños, con el objetivo de suplir la demanda insaciable de los mercados europeos y estadounidense. Para el año 2001, el tráfico de drogas en el Caribe generó unos \$3,3 mil millones de dólares (3,1% del PIB de la región); de esta cantidad, la cocaína fue la droga más rentable. En 2006, el mercado de drogas representaba 6% del PIB regional, lo que se tradujo en unos \$5 mil millones de dólares en beneficios⁷.

1.2 LAS POLÍTICAS ESTADOUNIDENSES Y SUS EFECTOS *INTERMÉSTICOS*

Estados Unidos ha desarrollado políticas contradictorias hacia la región en torno a la problemática del narcotráfico, el tráfico de armas y el incremento de la inseguridad, trazando una trayectoria caracterizada por un acercamiento poco consistente, generalmente reactivo y neorrealista, con resultados colaterales previstos o imprevistos. Por un lado, la reducción progresiva de la inversión en el desarrollo y las deportaciones masivas hacia sus países de origen de individuos que cometen crímenes en Estados Unidos, coinciden con la presión creciente por parte de organismos como la Drug Enforcement Agency (DEA) para que estos países sean más proactivos en perseguir y procesar y, en algunos casos, repatriar, a narcotraficantes y delincuentes vinculados a la criminalidad organizada⁸. Por otro, mientras en la región la criminalidad compleja sigue siendo una preocupación de primer orden para las autoridades estadounidenses, ese país continúa siendo el principal abastecedor de armas pequeñas y sofisticadas en el Caribe, a pesar de que gran parte de ellas llegan a manos criminales. Además de constituir en sí mismo un mercado de ilícitos, muchas de esas armas facilitan diversos tipos de actividades criminales al proveer protección y posibilitar la intimidación y la confrontación ejercida contra ciudadanos por parte de actores violentos como narcotraficantes, sicarios y criminales. En Jamaica, a mediados de los noventa se estimaba que 68% de las muertes eran ocasionadas con armas de fuego, porcentaje que aún se mantiene. En Trinidad y Tobago, 72,5% de los homicidios cometidos en 2005 estuvieron relacionados con armas de fuego, muchas de estas reportadas como ilegales (véase Women’s Institute for Alternative Development, 2005). Estas tasas son mucho más elevadas que el promedio mundial de homicidios cometidos con armas de fuego (42%). Por tanto, el acceso libre y creciente a armas ligeras es un factor que agrava el deterioro de la cohesión comunitaria y la seguridad ciudadana, en la medida en que

cada vez más personas resuelven sus conflictos mediante la violencia armada. En consecuencia, parte de los gobiernos y de la sociedad civil caribeña consideran la transferencia irresponsable de armamentos hacia la región como un factor que inhibe el desarrollo y socava la seguridad de sus países, confrontados a una cultura emergente de violencia armada y a la pérdida de vidas de jóvenes social y económicamente vulnerables. Ello motivó a parte del liderazgo caribeño a proponer, en 2008, un Tratado de Comercio de Armas (ATT) que enfatizó en el control de la posesión de armas en manos de civiles, cero tolerancia a la corrupción, promoción de la transparencia y el respeto a los derechos humanos, entre otras recomendaciones⁹.

En cuanto a las políticas reactivas, la des-certificación ha sido el mecanismo coercitivo primordial empleado por Estados Unidos para penalizar a los países que no responden a los estándares de cumplimiento definidos por ese país. Ella impone una marca de país frente a los organismos de ayuda internacional y las inversiones. Si bien constituye un mecanismo disuasivo contra la falta de acción de los gobiernos, tiene el agravante de penalizar a la sociedad en su conjunto, al conminar el desvío de recursos económicos para cubrir los costos del logro de resultados inmediatos de la lucha contra la criminalidad organizada, amén de no ser clara la forma como contribuye a cambiar patrones¹⁰. En general, la tendencia que privilegia el tratamiento de la criminalidad desde la sola perspectiva de la seguridad, objetiva el predominio de determinados actores, mecanismos y formas de hacer, sobre otras opciones, promoviendo la militarización de las respuestas. Para las precarias democracias caribeñas, ello debilita aún más el control civil respecto a las fuerzas de seguridad, que tienen una larga historia de autonomía, impunidad e imposición política, sin que ello se traduzca, necesariamente, en resultados que resuelvan el problema de la criminalidad organizada.

2. EL DESAFÍO DEL SECTOR PRIVADO PREDATORIO A LOS RECURSOS PÚBLICOS

La localización del Caribe entre las zonas productoras de droga (Colombia, Venezuela, Perú y Bolivia) y de consumo (Estados Unidos, Canadá y Europa), explica que dos tercios de la cocaína que entra en la región termine abasteciendo esos mercados. Se calcula que por las islas caribeñas transita 5,5% de la droga colombiana que se vende en Estados Unidos (véase, Platzer at el., 2004: 191). Gran parte de esta droga sale de los puertos caribeños oculta en contenedores que logran evadir la inspección.

Para el año 2000, dos tercios de las importaciones europeas de cocaína pasaron a través del Caribe, tocando o no suelo de la región, mientras por allí circuló 47% de la cocaína demandada en Estados Unidos (Platzer at el., 2004: 192). Sin embargo, en 2003, por el corredor Centroamérica-México pasó 77% de la cocaína consumida en Estados Unidos, frente a 22% que se transportó a través del Caribe. Más recientemente, se estima en 10% la parte que aporta el Caribe en este comercio ilícito (Unodc y Banco Mundial-Región Latinoamérica y el Caribe, 2007: 177). Este patrón puede cambiar drásticamente con las políticas de reforzamiento de las fronteras sur Estados Unidos-México y México-Centroamérica, y con los efectos de la aplicación de la Iniciativa Mérida. Lo que estas tendencias revelan es una alta volatilidad en los flujos y volúmenes y en los tipos de droga que fluyen en la región, sea debido a cambios en los patrones de consumo en los mercados de destino (por ejemplo, el declive del consumo de cocaína en Estados Unidos mientras aumenta la demanda en Europa) o a consecuencia de la aplicación de políticas no integradas en la región o por la capacidad que tienen las redes criminales de abrir nuevos mercados según se produzcan oportunidades favorables en los territorios caribeños. Aun así, el volumen de la droga que circuló entre Jamaica, República Dominicana y Haití en 2005 se mantuvo muy alto (entre 10 y 20 toneladas aproximadamente) con

respecto al tamaño de estas economías y su contribución al PIB. Adicionalmente, los crecientes mercados de drogas sintéticas y de heroína indican la maleabilidad y resistencia de las redes del narcotráfico para adaptarse a los escenarios cambiantes de demanda y de coacción.

Desde la perspectiva caribeña, lo más problemático de estos desarrollos tiene que ver con la expansión del consumo local y la influencia que, por un lado, puede llegar a tener la microempresa de drogas ilícitas en las actividades económicas informales y de subsistencia y, por otro, con la generación de nuevos capitales ilícitos en la macroeconomía. Hasta el momento no ha sido posible estimar el alcance exacto de ambos fenómenos en ninguno de los países de la región. Ello porque casi no existen estudios sistemáticos de consumo local de drogas ni evaluaciones económicas consistentes sobre los vínculos entre capitales formales e informales, lícitos e ilícitos. Fuentes oficiales regionales sugieren que entre 10% y 20% de la cocaína proveniente de Colombia y Venezuela se queda en las islas. Asimismo, las autoridades dominicanas calculan que al menos la mitad del éxtasis que fluye a través del país se consume localmente. Lo cierto es que, más allá de ser estos países puntos claves de tránsito, ellos son cada vez más puntos de destino para el fortalecimiento de mercados internos de droga dura, a pesar de que la mayor parte de la ganancia permanece en los lugares finales de destino (Klein et al., 2004).

Este flujo ilícito se traduce en cuantiosas ganancias para los criminales, burócratas corruptos y empresarios-negociantes. Cálculos recientes cuantifican en cerca de 800 millones de dólares las ganancias producidas por estos mercados ilícitos en República Dominicana, lo que equivale a 5,3% del PIB. En Puerto Rico la ganancia se calcula en unos 650 millones de dólares ó 1,4% de su PIB (Klein et al., 2004: 194). En términos macroeconómicos, mientras el PIB del Caribe en 2004 fue de 31,5 mil millones de dólares, los beneficios generados por la cocaína en Estados Unidos y Europa alcanzaron 70 mil

millones en 2003 (Unodc y Banco Mundial-Región Latinoamérica y el Caribe, 2007).

Aun cuando es imposible determinar cuánto de este flujo de capital contribuye a las economías nacionales, no es errado afirmar que el crimen organizado genera una inyección de fondos que compite con el capital productivo lícito y, sobre todo, con los limitados recursos de que dispone la administración pública. Como las remesas, las ganancias provenientes de las drogas han devenido un componente esencial para las economías caribeñas, con consecuencias negativas obvias. Entre los impactos negativos relacionados con la alta rentabilidad del comercio de drogas sobresale la escalada de violencia y criminalidad en la región y sus efectos en el desarrollo humano y material. En Jamaica, por ejemplo, el costo del crimen fue calculado en 3,7% de su PIB para el año 2003, mientras en Trinidad y Tobago el cálculo fue de 1,6% de su PIB para el mismo periodo (véanse, para Jamaica, Francis et al., 2003; y para Trinidad y Tobago, Holder y Mutota, 2006). Estas cantidades incluyen el gasto privado y público en seguridad, restricciones a la expansión productiva, gastos de salud y pérdida de productividad.

2.1 COMPETENCIA VIOLENTA

Este influjo crea mercados que generan ganancias significativas y empleos ilícitos, así como una competencia feroz y violenta por fracciones del mercado (Platzer et al., 2004: 194). Por ejemplo, la República Dominicana se ha convertido en un foco activo del tráfico de drogas debido, entre otras razones, a las capacidades organizativas transnacionales y de adaptación de los traficantes dominicanos, cambiando alianzas entre carteles colombianos y mexicanos (Unodc y Banco Mundial-Región Latinoamérica y el Caribe, 2007: 179; U. S. Department of Justice, 2010). Muchas de estas organizaciones dominicanas transnacionales de narcotraficantes (ODTN) descansan en contactos locales que, a su vez, están conectados con una miríada de grupos y puntos de droga en

Haití y República Dominicana¹¹. Esta tendencia indica un proceso de concentración en el nivel más alto como consecuencia de la competencia y, al mismo tiempo, mayor fragmentación y diversificación en los mercados al detal, por la naturaleza volátil de esos mercados y la sobreoferta de detallistas. De ello dan cuenta las bandas criminales dominicanas establecidas en Nueva York, Boston, Filadelfia y Puerto Rico, lo mismo que en Madrid y Cataluña. Como el Caribe mismo, los mercados ilícitos intrainsulares se caracterizan por su fragmentación. Sin embargo, a diferencia de los Estados desorganizados de la región, los empresarios de ilícitos muestran una alta capacidad para combinar e integrar subcomponentes del circuito criminal. El negocio de las drogas conecta los barrios más deprimidos de Santo Domingo, Kingston y Santurce con las macrociudades de Nueva York, Boston, Madrid y Ámsterdam, sea por medio de bandas criminales como los Trinitarios, Dominican Don't Play (DDP), Forty Two, o de agentes menos estructurados que trafican con drogas, armas y personas. La cocaína es traficada desde Jamaica al Reino Unido por medio de bandas conocidas como *yardies* (véase, Harriot (ed.), 2003).

A pesar de tratarse de mercados competitivos y abiertos, no todos los participantes tienen igual acceso a ellos. La estructura del mercado y la división del trabajo que la soporta explota al máximo las desigualdades sociales. Cálculos conservadores sugieren que por lo menos unos 120.000 individuos están involucrados en la producción y comercialización de drogas en el Caribe. Un alto porcentaje de ellos no son profesionales, sino trabajadores informales con ingresos provenientes de múltiples fuentes (Platzer et al., 2004: 199)¹². De hecho, la mayor parte de las ganancias generadas por medio de actividades ilícitas apenas beneficia a 10% de los involucrados, la misma elite criminal que usualmente permanece protegida por elementos corruptos dentro del sistema regional de seguridad y justicia. Por otro lado, aquellos que son étnica, racial y económicamente más vulnerables terminan siendo las principales víctimas

de la violencia generada por la competitividad y las respuestas oficiales.

Al examinar la nueva criminalidad insular con cierto detalle, la caracterizo aquí como urbana, empresarial, transnacional, oportunista, reordenadora, armada y *estadotrópica*¹³. Por *estadotrópica* me refiero a una agencia criminal que es funcionalmente atraída hacia el Estado como un instrumento de articulación, protección y beneficio. En lugar de confrontar al Estado o evitar el enfrentamiento directo con las autoridades, como en el caso de la criminalidad común (*estadotropismo* negativo), la nueva criminalidad busca establecer alianzas dentro del Estado y el sector privado (*estadotropismo* positivo)¹⁴. Este concepto sintetiza gráficamente la peculiaridad de un proceso en el cual el Estado es, al mismo tiempo, un instrumento explotado por la economía criminal y, a la vez, el agente-agencia más afectado por estas actividades. Por tanto, el *estadotropismo* es crucial para garantizar la consistencia y robustez de los flujos ilícitos regionales. En otras palabras, el crimen organizado no puede ser efectivamente rentable sin esta orientación.

En contextos de debilitamiento de las instituciones estatales, el uso de mecanismos ilegales de coerción, como las prácticas abusivas, el uso excesivo y letal de la fuerza, la tortura y las redadas colectivas tienen también el efecto de exacerbar la violencia y socavar el Estado de derecho y la credibilidad de las políticas públicas. El exterminio físico de traficantes e intermediarios por parte de las fuerzas de seguridad militar o policial tiene el efecto contraproducente de crear nuevos nichos para el reclutamiento y, al mismo tiempo, empujar a las redes criminales a buscar mecanismos más eficientes para contrarrestar la ofensiva oficial. Por tanto, contrario a lo esperado, el uso extremo de la fuerza da vía a la movilidad social dentro de los circuitos del narcotráfico y la criminalidad organizada, mientras facilita la corrupción y un mayor *estadotropismo*. Consecuentemente, es de esperarse que a mayor dinamismo y relevo de actores, mayor tienda a ser la desorganización

del mercado de ilícitos. También es posible que los costos de los servicios de transporte, corte, empaque y distribución de las drogas sean menores, dada la dificultad de estandarizar ciertas prácticas y establecer regulaciones. De más está insistir en que esta desorganización también se traduce en más violencia. Por tanto, se asiste a una relación perversa con un balance precario entre actores criminales, por un lado, y estructuras institucionales, políticas y sociales, por otro, por medio del cual se crean condiciones favorables para la diversificación de actividades, actores y nichos criminales e ilícitos.

3. CRIMINALIDAD Y VIOLENCIA, DESAFÍOS A LOS ESTADOS CARIBEÑOS

En consonancia con la expansión de los mercados de droga en décadas recientes, el Caribe y Centroamérica han devenido las regiones más violentas del mundo, con una tasa anual de muertes violentas de 30 por cada 100.000 habitantes para 2007 (Unodc y Banco Mundial-Región Latinoamérica y el Caribe, 2007: III).

Entre los vectores reportados por Unodc y el Banco Mundial en 2007 se destacan el establecimiento de redes, circuitos y rutas de tráfico de drogas, personas, armas ligeras y mercancías. Reportes más recientes destacan la función catalizadora que tienen en estas dinámicas las organizaciones transnacionales de droga y las pandillas criminales nacionales (véase U. S. Department of Justice, 2010). Tan fundamentales como resultan ser estos factores, es poco lo que se conoce sobre cómo interactúan estas dinámicas, actores y relaciones en los ámbitos locales para crear resistencia y adaptabilidad entre las estructuras criminales oportunistas.

3.1 DELINCUENCIA VIOLENTA

La violencia relacionada con el narcotráfico ha exacerbado la violencia común en términos cualitativos y cuantitativos. En Jamaica y Tri-

nidad y Tobago, estadísticas oficiales indican que entre 60% y 65% de los crímenes cometidos anualmente se vinculan con el negocio de las drogas¹⁵. Las autoridades holandesas calculan que 75% de los crímenes que ocurren en los territorios de ultramar se relacionan con el consumo y el tráfico de drogas ilícitas. En Puerto Rico, 56,6% de los asesinatos se deben a las mismas causas, tomando en cuenta que este país ocupa la sexta posición en la escala mundial de homicidios juveniles (Rodríguez Beruff y Muniz, 1996: 55). Más aún, mientras las rutas de tránsito del narcotráfico cambian constantemente en la región, los patrones de violencia se reafirman gracias a la diversificación de las actividades criminales y de los actores públicos y privados involucrados en redes del crimen organizado. Nuevos tipos de prácticas violentas, como el secuestro y el *sicariato*, han devenido más y más importantes en lugares donde tales fenómenos eran prácticamente inexistentes una década atrás, como en República Dominicana¹⁶, Trinidad y Tobago y, en cierta medida, Haití (Unodc y Banco Mundial-Región Latinoamérica y el Caribe, 2007: 22-23). Más gravoso aún es el carácter sistémico que asumen los vínculos entre criminales y sectores oficiales al institucionalizarse ciertos patrones informales como la corrupción policial. El carácter multicausal de esta violencia desafía a los gobiernos y a los ciudadanos en la búsqueda de soluciones coordinadas y concordantes con las aspiraciones democráticas. La mutación y el mimetismo de las tradicionales prácticas políticas clientelares y de prebendas favorecen dinámicas autónomas dentro de las fuerzas de seguridad y las burocracias judiciales *estadotrópicas*, conformando estructuras paralelas al Estado poroso, sobre la base de intereses y beneficios mutuos, aun allí donde la criminalidad no parece tan estructurada como en México o Colombia. Purgas institucionales sistemáticas de funcionarios responsables inicialmente de monitorear e interceptar los circuitos y flujos de drogas confirman este fenómeno¹⁷.

3.2 VIOLENCIA PLURAL

Ciudadanos y autoridades nacionales atribuyen la irrupción de la violencia urbana a la proliferación del microtráfico¹⁸. Ciertamente, no toda la violencia puede atribuirse a esta fuente, pero es posible afirmar que la conflictividad intracomunitaria e interpersonal coexiste con la violencia organizada y por tiempos es exacerbada por ella¹⁹. En ocasiones, pandillas callejeras y delincuentes comunes son golpeados por la violencia de los agentes estatales (policía, fuerzas antinarcóticos y militares) que manejan en su favor el sistema de impunidad prevaleciente para reprimir rivales o proteger criminales con los cuales están asociados. Es difícil determinar en qué medida estas prácticas están condicionadas por una arraigada cultura represiva que descansa en la limpieza social y en la impunidad institucional o son producto del *estadotropismo* criminal que se ampara en un Estado que deja hacer y pasar. En Jamaica, por ejemplo, las ejecuciones extrajudiciales por parte de la policía se consideran entre las más altas del hemisferio, mientras que en República Dominicana las muertes provocadas por la policía representan entre 18% y 20% de los homicidios en las diferentes jefaturas que ha tenido la institución por décadas. En cualquier caso, estas tendencias acentúan el perfil criminal de las sociedades caribeñas, alimentando áreas grises donde el Estado no posee el control absoluto sobre sus propios medios de coerción.

3.3 VIOLENCIA REORGANIZADORA

Además de plural, la empresa criminal transnacional se articula crecientemente a las economías nacionales, formales e informales. Así, la violencia criminal reorganiza el espacio social y regula los procesos de acumulación, conectando las esferas públicas y privadas legales e ilegales de manera más innovadora. Por tanto, esta violencia armada se deriva de, y también contribuye a agravar las crisis de gobernabilidad en la región²⁰. Esta lógica reorganizadora tiende a ser más acentuada en las áreas urbanas donde el

consumo y la distribución se interceptan, posibilitando un espacio geográfico para la expansión de los mercados, así como el establecimiento de enlaces institucionales que proveen la seguridad del producto, los canales y el personal, a la vez que dan vía a los mecanismos de blanqueo de las ganancias. Sin embargo, las actividades criminales también se expanden hacia zonas periféricas, incluyendo ciudades secundarias donde el Estado apenas controla las fronteras terrestres y costeras. En el proceso, oportunidades de empleo marginal e intermitente proporcionan un ingreso de subsistencia en contextos de pobreza para un sector cada vez más numeroso de la ciudadanía. Para estos sectores, la normalización de la actividad se refleja en la apreciación de muchos involucrados en estas actividades que no se consideran a sí mismos como violadores de la ley²¹. Por medio de estas actividades, la criminalidad organizada resta poder y autoridad al Estado, al asumir el rol de proveedores de servicios, orden, empleo y seguridad para grupos de ciudadanos. También se beneficia de la *opacidad* de las prácticas clientelares promovidas por los partidos políticos y sus candidatos, a medida que éstos interactúan en lo que aquí denomino *ecosistemas criminógenos*.

4. LA PROBLEMÁTICA EN REPÚBLICA DOMINICANA

Coincidiendo con la transición democrática de finales de los setenta y la consolidación de los noventa, en la República Dominicana hubo un declive de la situación y la percepción de seguridad ciudadana. Esta tendencia alcanzó su pico a mediados de la primera década de este siglo, cuando la tasa de muertes violentas pasó de 12,5 por cada 100.000 habitantes en 2001 a 25,2 en 2004 (véase la tabla 1)²².

En consecuencia, el porcentaje de personas que declararon sentirse más inseguras se elevó de 42% en 1994 a 79% en 2006 (Morgan et al., 2006: 88), auge que estuvo relacionado con varios factores: 1) el impacto de los rápidos cam-

bios políticos y económicos que acentuaron la desigualdad y la exclusión social, generando mayor informalidad en los dos ámbitos; 2) la presencia mayor y más influyente del crimen organizado, articulado al narcotráfico y a otras actividades ilícitas transnacionales; 3) la autonomización de segmentos burocráticos (policía, militares, fiscales, jueces) y su relación simbiótica con redes criminales por medio de la infiltración y la corrupción; y 4) la ausencia de una estrategia política de seguridad humana y ciudadana que no descansara en respuestas simplistas y reactivas.

4.1 DE TRÁNSITO A DESTINO

Las estadísticas oficiales de 2003 muestran el incremento de la narcoactividad en el país, incluyendo confrontaciones armadas entre competidores, ajusticiamientos y altercados bajo la influencia de drogas. En 2005, el porcentaje de muertes relacionadas con drogas representó 3% de las muertes violentas. Para 2006 ese porcentaje ascendió a 10% y en 2007 a 16% (véase la tabla 2)²³. A pesar de la inconsistencia de las estadísticas, sin duda ellas muestran una escalada de las actividades del narcotráfico y la criminalidad organizada en el país.

TABLA 1. ÍNDICE DE MUERTES VIOLENTAS EN CENTROAMÉRICA Y LA REPÚBLICA DOMINICANA, 1999-2007

País	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
El Salvador	36,2	37,3	34,6	31,1	32,7	41,0	54,9	55,3	48,7
Guatemala	23,7	25,8	25,2	30,7	35,06	36,3	42,03	45,2	43,3
Honduras	41,17	49,92	53,72	55,89	33,57	31,89	35,03	42,91	40,41
Nicaragua	11	9	10	10	12	12	13	12,46	-
Costa Rica	6,5	6,3	6,5	6,4	7,2	6,6	7,8	7,7	-
Panamá	9,66	10,14	10,18	12,41	10,84	9,70	11,27	11,30	12,07
Bélice	17,13	16,34	24,93	33,13	24,93	28,74	30	33	36,96
República Dominicana	14,39	13,09	12,49	14,51	18,73	25,25	26,41	23,56	20,62

Fuente: Observatorio Centroamericano sobre Violencia (Ocavi),

TABLA 2. MUERTES VIOLENTAS EN REPÚBLICA DOMINICANA, 2008

HOMICIDIOS RELACIONADOS DIRECTAMENTE CON LA DELINCUENCIA													Tasa de homicidios relacionados directamente con la delincuencia	
Circunstancia	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Total		
Despojo de arma de fuego	2	2	4	1	2	0	0	3	0	3	6	23		
Despojo de motocicleta	0	3	6	5	1	1	0	3	0	6	3	28		
Despojo de vehículos	3	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	6		
Relacionadas con drogas	29	27	26	22	27	35	32	30	25	30	28	311		
Secuestro	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2		
Tratando de robar o atracar	21	4	3	4	11	13	17	9	15	12	5	114		
Víctima de robo o atraco	32	38	23	19	20	28	34	27	27	24	25	297		
Total	87	75	62	51	61	78	83	73	68	76	67	781		
														8,95

Fuente: Procuraduría General de la República,

Esta tendencia puede establecerse también por el número de personas arrestadas, deportadas y extraditadas. De 1988 a 2006, 59.418 personas fueron arrestadas por su participación en narcoactividades. Entre una y otra década hubo un incremento cercano a 112% en los arrestos (véase de Cabral y Cabral, 2009). Actualmente, los arrestos relacionados con drogas constituyen la tercera causa de encarcelamiento (18%), después de los homicidios (35%) y los robos (26%) (Fundación Institucionalidad y Justicia, 2006). Estos arrestos ocurrieron sobre todo en barrios pobres y entre los jóvenes. De acuerdo con los tribunales de menores, entre 30% y 40% de los que están en los centros de reclusión (13-17 años) están acusados de *narcomenudeo*²⁴. Considerar estos grupos de jóvenes involucrados en estas actividades ilícitas como inherentemente criminales es materia de debate. En algunos casos, su participación está condicionada por el contexto social y las respuestas oficiales que les afectan directamente, aun cuando es cierto que sus características demográficas los hacen atractivos como una *petite gendarmerie* de los mercados ilícitos²⁵.

La política gubernamental frente a esta problemática se basa ante todo en la interdicción de la droga que entra al país y en la desarticulación de puntos de venta en las zonas urbanas. Estadísticas de la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD) indican que entre 2002 y 2006 se realizaron 26.725 operativos para desarticular puntos de venta de droga en los barrios de Santo Domingo y Santiago, segunda ciudad del país²⁶. A pesar del despliegue de esta actividad antinarcóticos, sus resultados no parecen ser muy efectivos, dado que los narcotraficantes continúan encontrando medios y recursos para evadir los controles.

4.2 URBANIZACIÓN DE LA VIOLENCIA: REORDENANDO LA CRIMINALIDAD

Dado que el país no es productor de drogas, la que circula en los centros urbanos es introducida por intermediarios nacionales que tienen contac-

tos con redes transnacionales. Los barrios socialmente más excluidos no son los únicos centros de almacenamiento y distribución a escala de las drogas –más común en barrios de clase media y alta– pero en ellos se concentran gran parte de los puntos de *narcomenudeo* y, por tanto, es allí también donde tiende a concentrarse la violencia asociada (pandillera y policial). En 2008, las autoridades sugirieron la existencia de unos 20.000 puntos en el país²⁷. En varios de ellos los detallistas declararon la obligatoriedad de sobornar a miembros corruptos de la DNCD para poder establecerse en un punto. La violencia es un componente instrumental en el *narcomenudeo* y los *tumbes* entre pandillas son una de las razones más frecuentes para los enfrentamientos violentos entre *narcomenudistas*. La competencia por la clientela y por los mejores espacios requiere no sólo de la disponibilidad de un sistema informal de seguridad, sino también algunas veces del beneplácito de la seguridad formal (policial), todo lo cual se agrega a los costos estructurales del negocio. Este cuadro sugiere intrincados enlaces entre lo privado criminal y lo público informal, y en la medida en que estas prácticas no sean drásticamente sancionadas ellas hablan del ambiguo rol del Estado como regulador, persecutor, controlador y, en ocasiones, beneficiario de los negocios ilícitos.

4.3 EXPANSIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DE LA NARCOACTIVIDAD

Desde que el país ha pasado a ser cada vez más un mercado de consumo interno, es plausible perfilar la narcotización de la agenda de seguridad en los términos descritos. Por un lado, el que 27% de los ciudadanos entrevistados en las zonas urbanas declarase haber visto a alguien vendiendo drogas en 2005 (Morgan et al., 2006: 105) confirma la preocupación que 53% de los ciudadanos manifestaron en 2007 por el incremento de la narcoactividad en el país (Ayuntamiento del Distrito Nacional, 2008). A los ojos de la ciudadanía, mientras más “normales” sean estas actividades criminales, mayor la sensación

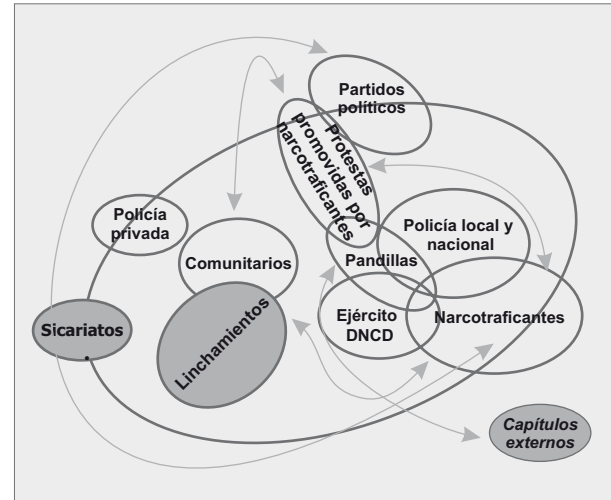
de pérdida de control social y mayor también la capacidad de los actores criminales para rearticular los espacios sociales. En este sentido, la percepción de que la criminalidad organizada es más efectiva que componentes del Estado desorganizado repercute en la sociedad de varias maneras (véase le tabla 3) (Bovea, 2010 y 2005)²⁸.

4.4 ECOSISTEMAS CRIMINÓGENOS

La relación simbiótica entre actores privados criminales y actores públicos desregulados o “cimarrones” da lugar a un nuevo tipo de relación social y arreglo espacial que denomino *ecosistemas criminógenos*³⁰. Este concepto alude a la interdependencia entre diferentes tipos de agentes y agencias promotores tanto de la violencia tradicional (violencia familiar, peleas callejeras, delincuencia común) como de un nuevo tipo de violencia transnacional y armada

(secuestros, ajustes de cuentas, *sicariatos*), tal y como lo muestra el diagrama 1.

DIAGRAMA 1



Fuente: Lilian Bovea.

TABLA 3. IMPACTOS EN DIVERSOS ÁMBITOS DE LA CRIMINALIDAD Y LA VIOLENCIA ORGANIZADA POR MEDIO DEL NARCOTRÁFICO Y EL MICROTRÁFICO EN REPÚBLICA DOMINICANA

Esfera de influencia	Efectos
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción de miembros de la Policía Nacional. • Corrupción de miembros de las Fuerzas Armadas. • Compra de jueces y fiscales. • Deterioro de la confianza institucional. • Uso de mecanismos extralegales y extraoficiales de enfrentamiento.
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del consumo en la población joven. • Aumento de la conflictividad intracomunitaria. • Posible asociación del consumo con otras actividades ilícitas (delitos menores, prostitución, reclutamiento menores como <i>mulas</i>). • Aumento de la percepción de inseguridad. • Aumento de la desconfianza en las instituciones. • Aumento de prácticas desesperadas (linchamientos, <i>serenazgos</i>)²⁹. • Compra de partidos políticos, candidatos, líderes comunitarios.
Ámbito de la seguridad ciudadana, nacional y regional	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la criminalidad y la delincuencia. • Aumento de delitos asociados al tráfico y microtráfico de drogas (secuestros, extorsión, soborno, uso y tráfico de armas). • Aumento de la violencia asociada al tráfico y microtráfico de drogas (ajustes de cuentas, enfrentamientos armados entre pandillas). • Aumento de la población carcelaria. • Aparición de nuevos actores criminales transnacionales. • Aumento de la criminalidad transnacional.

Fuente: elaboración propia, septiembre de 2009.

El concepto también se elabora a partir de la teorización sobre redes criminales que sugiere estructuras e interacciones más bien flexibles que jerárquicas. En palabras de Phil Williams (2001), estas redes despliegan una gran variedad de funciones, entre las más destacadas la habilidad de traspasar las fronteras entre el mundo lícito y el ilícito (véase Williams, 2001: 61-98). En mi perspectiva, la composición de los *ecosistemas criminógenos* incluye agentes policiales con quienes los residentes pueden llegar a establecer relaciones conflictivas o de colaboración, según actúen estos últimos como informantes o asociados en negocios ilícitos. Dicho esto, la mayor parte de quienes los integran no son necesariamente criminales o colaboradores de la policía, pero pueden llegar a establecer un *modus vivendi* con narcotraficantes o con pandilleros para garantizar su propia seguridad, o quizá para obtener un ingreso modesto, proveniente del empleo irregular que estos grupos ofrecen ocasionalmente.

Por tanto, estos sectores establecen relaciones simbióticas y funcionales con delincuentes y pandilleros como una forma de negociar su situación de desempoderamiento. Con frecuencia, los trabajos informales disponibles dentro de esos *ecosistemas criminógenos* incluyen actividades delictivas de bajo perfil como robo de artículos, cables telefónicos, atracos y venta de drogas al detalle. Estas actividades se desarrollan paralelamente con una miríada de trabajos informales de subsistencia como el reciclaje de desechos, la venta de comida, las apuestas o el autoempleo en lugares no regulados por la ley como pequeñas factorías, talleres de mecánica, negocios de compraventa. Si bien algunas de las formas territorializadas de delito menor son funcionales a arreglos más complejos de las empresas del crimen organizado, es en las instancias de influencia y poder más altas del sector público y privado donde la política y la economía resultan más funcionales a los intereses de la criminalidad organizada transnacional. La esfera de influencia de la nueva criminalidad en estos ámbitos micro y macro (local y nacional) es di-

versa. En Jamaica y Haití, las bandas criminales utilizan la violencia política para proyectar un tipo de populismo armado en los barrios, sobre todo en periodos preelectorales. Esa violencia armoniza con el desempleo, el hacinamiento, la representación política precaria y la falta de protección que padecen estos ciudadanos en un contexto de cohabitación conflictiva y violencia ritualizada (véase Bourgois, 2005). Algunos sujetos experimentan una fuerte vulnerabilidad que se traduce en autoexclusión y que en ocasiones los empuja a formar pandillas juveniles, *maras* o “naciones” como un mecanismo de auto-protección (Bourgois, 2003: 8).

Las manifestaciones de la violencia dentro de los *ecosistemas criminógenos* son experimentadas e interpretadas de diferentes maneras por quienes las provocan y por quienes las padecen. Esta complejidad se expresa en el traslape de víctimas y perpetradores y en la fusión de sentimientos de temor y agresión. Así, la realidad contradictoria de los ecosistemas refuta las más simplistas narrativas sobre el crimen y la violencia según los gobiernos y sus políticas punitivas, y sectores sociales diversos (Ferrándiz y Feixa (eds.), 2005).

4.5 LA VIOLENCIA COMO UN RECURSO RENOVABLE

En la medida en que el narcotráfico se ha vuelto más prominente en años recientes, los aparatos de control y sectores de la ciudadanía se han enfocado más en la violencia proveniente de las pandillas callejeras. Sin embargo, el énfasis exclusivo en la delincuencia juvenil enmascara una intrincada red de comportamientos ilícitos que también potencian la violencia. En esta línea de argumentación, la corrupción constituye uno de los potenciadores más importantes de la criminalidad que eventualmente desemboca en violencia.

TABLA 4. CAUSAS DE LAS MUERTES VIOLENTAS EN REPÚBLICA DOMINICANA, 2006-2008

Causas de homicidios	Cifras absolutas			Valores porcentuales			
	Enero-Agosto			Enero-Agosto			Promedio % 2006-2008
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	
Robos y afines*	303	283	328	18,7	21,7	20,2	20,0
Drogas	37	207	228	2,3	16,0	14,1	16,4
"Acción legal" policial-militar y fuera desempeño de función	264	190	298	16,3	14,5	18,4	10,6
Riñas	535	356	387	33,0	27,2	24	28,2
Feminicidios	70	106	133	4,3	8,2	8,2	6,9
Desconocidas	385	154	230	23,7	11,8	14,2	16,5
Otras causas	18	8	14	1,1	0,6	0,9	0,9
Violencia de género e intrafamiliar	9	0	1	0,6	0,0	0,0	0,5
Totales	1.621	1.304	1.619	100	1000	100	100

Fuente: Mayra Brea y Edilberto Cabral (2009).

4.6 ¿CORRUPCIÓN COMO SIEMPRE?

En esta vena, la corrupción oficial es con frecuencia designada como un factor que socava al Estado, la gobernabilidad democrática y el intercambio comercial. La República Dominicana sufre de altos niveles de corrupción, ocupando en 2006 la séptima posición en el índice de corrupción del Banco Mundial. No es de sorprender entonces que para 87% de ciudadanos entrevistados por el Latin American Public Opinion Project (Lapop) ese mismo año, la corrupción fuese considerada un fenómeno bastante expandido y un problema muy serio (véase Morgan et al., 2006 y 2009: 70). Sin embargo, preocupa menos la corrupción a la que algunos burócratas y agentes someten a los ciudadanos en su interacción cotidiana que la asociada al crimen organizado. Siendo ambas partes de un *continuum*, esta última es la que interpela la gobernabilidad y la seguridad ciudadana y activa la violencia. Por ejemplo, es bien conocido que los casos más dramáticos de ajustes de cuentas y *sicariato* ocurridos en el país en los últimos años involucran a altos oficiales militares y policiales, cuyas acciones responden a intereses de mafias de narcotra-

ficantes que han permeado sus instituciones. En Santo Domingo y otras ciudades, los ciudadanos ven una conexión directa entre la corrupción y el narcotráfico. Cerca de 70% de los entrevistados en 2008 opinó que la policía estaba directamente involucrada con criminales, lo que les generaba un sentimiento de temor y desconfianza para reportar hechos dolosos a las autoridades (Ayuntamiento del Distrito Nacional, s. f.). Ante estos casos, el gobierno del presidente Fernández ha respondido en algunas ocasiones con severidad y con cierta consistencia, cancelando y sometiendo a un gran número de agentes corruptos; pero si bien el gobierno muchas veces ha ganado la batalla, la guerra continúa³¹. Un rápido vistazo a los métodos utilizados por las redes del crimen organizado para transportar drogas y armas hacia y desde República Dominicana incluye el uso de contenedores, puertos, bombardeos aéreos en litorales del país, amparados en una colaboración activa o pasiva de funcionarios dominicanos.

Los casos de Quirino (2005), extraditado a los Estados Unidos; del general Pedro Goico Guerrero, jefe de la avanzada del presidente Hipólito Mejía (2000-2004), encausado por desfalco, tráfico de drogas y otras actividades transnacionales (*Pepe-*

gate); el caso Paya (2008), que involucró a oficiales de la Marina de Guerra en el ajusticiamiento de siete presuntos narcotraficantes colombianos; y el más reciente de una red criminal encabezada por el narcotraficante puertorriqueño José Figueroa Agosto, en la que se involucraron varios oficiales de alto rango, son todos paradigmáticos. Ellos sugieren un nuevo tipo de orientación *estadotrópica* facilitada por una cultura de ilegalidad muy resistente, que ha permanecido inmutable por décadas bajo diferentes tipos de gobiernos y elites políticas. Las reacciones de actores estratégicos de la sociedad civil son mixtas. Mientras una buena parte del sector corporativo (65%) ha declarado que la criminalidad organizada constituye el mayor obstáculo a la inversión económica, otra parte del mismo sector percibe (si bien no lo admite públicamente) que la misma genera un flujo de capitales que beneficia a los negocios (Unodc y Banco Mundial-Región Latinoamérica y el Caribe, 2007).

Estos diferentes tipos de participación requieren el uso sistemático de la violencia como un instrumento de disciplina, control e intimidación. La violencia puede estar más o menos institucionalizada, dependiendo del nivel de permisividad e impunidad permitido por las elites políticas, los gobiernos y, en última instancia, la sociedad misma, pudiendo llegar a convertirse en una característica intrínseca de la cultura política y la propia democracia, actuando como un catalizador de cambios valorativos –institucionales y sociales– y de prácticas en los *ecosistemas criminógenos*.

5. A LA BÚSQUEDA DE VIRTUDES Y BENEFICIOS PÚBLICOS

Parte del liderazgo político y gubernamental dominicano ha desplegado algunos esfuerzos para enfrentar la criminalidad organizada y sus redes. Tal es el caso de la iniciativa de la administración del presidente Leonel Fernández para desarrollar una reingeniería institucional orientada a lograr los objetivos enunciados en

el Plan estratégico nacional contra las drogas (2008-2012), cuyo desafío mayor consiste en superar las limitaciones presupuestarias y de información, la pobre coordinación entre organismos públicos y privados de prevención y, sobre todo, la sostenibilidad de las políticas puestas en marcha. Por otro lado, aunque no del todo explícita, la estrategia del gobierno dominicano de enfrentamiento a la criminalidad organizada descansa en la simultaneidad de iniciativas en los ámbitos nacional e internacional.

- ♦ Primero, en términos enunciativos, el ejecutivo ha reconocido en foros públicos dentro y fuera del país la importancia y las consecuencias del crimen organizado para República Dominicana y para la región. En varias ocasiones, el presidente Fernández ha admitido ante los medios de comunicación que sectores dentro del Estado dominicano están permeados por prácticas ilícitas y criminales.
- ♦ Segundo, más proactivamente, implementa el Plan de seguridad democrática (PSD), una estrategia nacional contra la criminalidad común y la inseguridad, que descansa en la voluntad colectiva y el liderazgo institucional efectivo. Pese al traslape de las dos dimensiones (criminalidad común y compleja), los objetivos del Plan se manejan separados de los objetivos de la estrategia antinarcóticos, más relacionada con las estructuras de defensa que con las policiales.
- ♦ Tercero, se promueve la conformación de un cierto consenso nacional alrededor de la problemática de la inseguridad, mediante iniciativas como el Diálogo de las Fuerzas Vivas (2010), que abordó por primera vez los problemas de las amenazas a la seguridad nacional y la seguridad pública.
- ♦ Cuarto, se promueve la coordinación interagencial con la conformación del Consejo de Seguridad Nacional, encabezado por el presidente e integrado por las agencias gubernamentales relacionadas con la seguridad pública, nacional y la defensa.

Algunas reformas institucionales puestas en marcha en años recientes están orientadas también a mejorar aspectos críticos de la administración de justicia, y a coadyuvar al enfrentamiento de la criminalidad organizada. Tal es el caso de la promulgación de un nuevo Código procesal penal (ley 76-02), que cambió el régimen inquisitorio por uno acusatorio y contiene algunas previsiones frente a la delincuencia organizada. Asimismo, desde hace poco más de dos décadas existen algunos instrumentos jurídicos como el Código penal, cuyos artículos 265, 266 y 267 se refieren a la asociación de malhechores y aluden a la delincuencia organizada³²; la ley 50-88 sobre drogas narcóticas, que creó la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD) como el organismo responsable de aplicar la ley y que estipula las sanciones a la asociación de grupos con fines criminales³³; la ley contra el lavado de activos, que se refiere a la participación de grupos criminales organizados como un agravante a las penas imputadas por este crimen³⁴; y la ley sobre tráfico ilícito de personas³⁵. Dicho esto, y a pesar de este conglomerado de leyes y protocolos en los que se listan sustantivamente diversos tipos de crímenes, resalta la ausencia de una legislación comprensiva (en el país y en Centroamérica) que tipifique las actividades y agrupaciones de la criminalidad organizada y que vincule las agencias y las acciones de prevención, protección y actuación contra tales actividades y organizaciones. Esta falencia dificulta aún más la implementación de mecanismos de control y persecución en los ámbitos nacionales y regionales. Ciertamente, esta vaguedad legal no es exclusiva de República Dominicana, si se toma en cuenta el hecho de que ni desde el propio Sistema de la Integración Centroamericana (Sica) se ha logrado delinear un marco jurídico, legal y vinculante, que proponga procedimientos, establezca sanciones y contribuya a desarrollar lineamientos para la acción estratégica integrada intra e inter estatal, en el ámbito regional y hemisférico, contra la criminalidad organizada.

Otra limitación, cuya superación supone una gran prueba de fuego para los gobiernos del Ca-

ribe, incluido el dominicano, es la formación de consensos de alcance nacional alrededor de acciones que afecten algunas de las tendencias más acuciantes de la criminalidad organizada. Esto es más complicado aun cuanto esta permea no sólo estamentos del aparato estatal, sino también del sistema político (partidista), empresarial y los círculos mismos de la sociedad civil.

En el plano internacional, el gobierno dominicano ha promovido:

- ♦ La diversificación de sus relaciones con otros actores estatales regionales, hemisféricos e internacionales, por medio de acuerdos bilaterales de entrenamiento, intercambio de información y convenios intrarregionales de cooperación, planeamiento y desarrollo de observatorios de criminalidad con organismos como la Organización de los Estados Americanos (OEA) (véase la tabla 5).
- ♦ La conformación de alianzas estratégicas con agencias internacionales de inteligencia y de coacción.
- ♦ En los últimos tres años, el país ha sido varias veces anfitrión de cumbres regionales de seguridad y contra el narcotráfico y el crimen organizado. Más recientemente ha promovido una cumbre regional sobre Haití y ofreció organizar una cumbre internacional sobre narcotráfico.

Al diversificar su portafolio de contrapartes y poner el problema de la seguridad en el ámbito de las relaciones interestatales y del desarrollo, el gobierno dominicano envía también un mensaje a la comunidad internacional, sobre todo a Estados Unidos, sobre su relativa independencia en el manejo de estos asuntos. Así parece indicarlo el acuerdo firmado con el gobierno de Venezuela en mayo de 2010, por medio del cual los dos países se comprometen a intercambiar inteligencia y prácticas mejoradas de prevención y rehabilitación. Tomando en cuenta que el gobierno del presidente Hugo Chávez cortó en 2005 todo tipo de relación con Estados Unidos y la DEA en este campo, no es arriesgado afirmar que Washington es el interlocutor silente

TABLA. 5 NIVELES DE COORDINACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL
Y ACUERDOS INTERAGENCIALES CONCERTADOS POR EL GOBIERNO DOMINICANO

Coordinación inter-institucional Dirección Nacional de Drogas (DNCD)	Intercambio de información y coordinación internacional	Acuerdos interagenciales internacionales
<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de las Fuerzas Armadas (Mifa) • Fuerza Aérea Dominicana • Marina de Guerra • Ejército Nacional • Policía Nacional (PN) • Departamento Nacional de Investigaciones (DNI) • Procuraduría General de la República • Dirección General de Aduanas • Consejo Nacional de Drogas • Secretaría Administrativa de la Presidencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Department of Justice, Drug Enforcement Administration (DEA) • Joint Interagency Task Force (JITF) • POLICE (Policies Federal Belga) • Fuerza Aérea Colombiana • U. S. Custom and Border Protection (CBP) • Policía de Colombia • Policía Holandesa • Armada Nacional de la República de Colombia • Real Policía Montada de Canadá • United States Southern Command (USSC) • Policía Federal Alemana de Investigación Criminal • Policía de Quebec • Oficina Nacional Antidrogas (ONA), Ministerio Venezolano de Poder Popular 	<p>1. CBSI (Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe) Acuerdo países Caricom-Estados Unidos-República Dominicana</p>
		<ul style="list-style-type: none"> • Reducción tráfico de drogas, personas y armas. • Desarticular organizaciones criminales. • Impactar en la seguridad pública y nacional. • Lucha contra el terrorismo y delincuencia organizada • Promoción de justicia social en la región del Caribe.
		<p>2. República Dominicana-Colombia</p>
		<ul style="list-style-type: none"> • <i>Combifront</i> (Cooperación fronteriza). Sobre seguridad fronteriza e intercambio de información DNCD, Mifa, PN, DNI. • <i>Acuerdo bilateral colombo-dominicano</i>: • Intercambio de información e inteligencia sobre narcotráfico, crimen transnacional y terrorismo, lavado de activos y transacciones financieras del narcoterrorismo • Capacitación y entrenamiento. • <i>Acuerdo interinstitucional Dirección Antinarcóticos de Colombia / DNCD</i>
		<p>3. Convenio bilateral interestatal República Dominicana-Venezuela.</p>
		<ul style="list-style-type: none"> • Intercambio de información e inteligencia sobre narcotráfico, crimen transnacional y lavado de activos. • Intercambio de experiencias en materia de prevención sobre el uso de drogas.
		<p>4. Convenio bilateral con Federación Rusa</p>
		<ul style="list-style-type: none"> • Intercambio de información, capacitación, prevención contra las drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas, precursores químicos y lavado de activos provenientes del narcotráfico.
		<p>5. Convenio bilateral con África occidental</p>
		<p>Acuerdos interinstitucionales con las agencias antidrogas de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Togo. • Ghana. • Cabo Verde. • Guinea Bissau. • Sierra Leona. • Gambia. • Intercambio de información e inteligencia sobre narcotráfico, crimen transnacional y terrorismo.
<p>6. Acuerdo regional con el gran Caribe (Troika) México, Colombia, República Dominicana.</p>		
<ul style="list-style-type: none"> • Intercambio de información, capacitación y prevención contra drogas y sustancias psicotrópicas, sustancias y precursores químicos, lavado de activos provenientes del narcotráfico. 		

Fuente: elaboración propia, a partir de información proporcionada por la DNCD, 2010.

en esta trilogía. A juicio propio, estos acuerdos puedan ser considerados de nueva generación, concertados entre gobiernos para potenciar las capacidades de las agencias respectivas en países abastecedores, intermediarios y receptores del tráfico de ilícitos. Estos acuerdos también se enmarcan en una visión más holística, que toma en cuenta factores de desarrollo y de seguridad humana.

A pesar de estos progresos, en el día a día las políticas de interdicción y desmantelamiento siguen teniendo un acercamiento reactivo en áreas y sectores específicos. Se requiere un reenfoco sistémico para desarticular los nexos institucionales y la capacidad de toma del sistema político por parte de la criminalidad organizada transnacional (partidos políticos, corporaciones).

Esto es válido no sólo para República Dominicana. De hecho, 2009 fue uno de los años más sangrientos para algunas de las sociedades del Caribe, resultado de la confrontación con las redes criminales. Por ejemplo, mientras los jefes de gobierno de la Comunidad del Caribe (Caricom) se reunían con la secretaria de Estado Hillary Clinton, a propósito de la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI), eventos violentos ocurrían en uno de los vecindarios más pobres de Kingston, Jamaica. Tivoli Gardens era sitiada por las fuerzas de seguridad bajo una caótica persecución de Christopher Coke, el *don* de la droga en ese país, un criminal con grandes influencias políticas que había sido deportado de Estados Unidos y solicitado de nuevo en extradición bajo cargos de tráfico de armas y drogas. La confrontación duró cuatro días y costó la vida a setenta y tres ciudadanos jamaicanos, revelando cómo el arresto de un solo individuo puede desencadenar una guerra virtual que pone en juego la gobernabilidad establecida (sea esta legítima o no)³⁶. Enfrentar los factores dentro de los sistemas *criminógenos* y las inclinaciones *estadotrópicas* del crimen organizado requiere por tanto reformular las estructuras estatales y las relaciones interagencia-

les. El Estado necesita restablecer su capacidad de regular la violencia mediante el incremento de la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*), reduciendo las áreas grises de micropoderes autónomos. Para administrar la violencia en lugar de ser un detonante de ella, el Estado debe establecer nuevos pactos sociales y políticos con actores estratégicos para negociar espacios de no violencia. Es urgente desarrollar liderazgos locales y capital social positivo para regular y administrar la seguridad en los ámbitos locales. Estos objetivos sólo pueden lograrse entendiendo primero la problemática, sus causas y manifestaciones, y rearticulando políticas específicas a cada realidad.

6. ¿ES LA TERCERA LA VENCIDA? POLÍTICAS ESTADOUNIDENSES HACIA LA REGIÓN. INICIATIVA DE SEGURIDAD PARA LA CUENCA DEL CARIBE

Las políticas estadounidenses de seguridad hacia la región han oscilado entre la reacción (por ejemplo, la posición asumida frente a la crisis haitiana de los noventa, cuando ese país fue considerado por las autoridades de Estados Unidos como una experiencia fallida de construcción de un estado democrático) y el déficit de atención, admitido incluso por la secretaria de Estado, Hillary Clinton, en su más reciente visita a la región³⁷. Cuando se miran en retrospectiva las políticas estadounidenses, pasando por la iniciativa Bush (2001) de la “Tercera Frontera”, que incentivó una consistente presencia militar del Comando Sur, no se puede menos que concordar con su insuficiencia para conjurar asuntos complejos como el narcotráfico en la región³⁸. Además, siendo una región muy fragmentada, marcada por múltiples momentos de tensión y conflictos con Estados Unidos, muchos países caribeños rechazan el corolario de que “una política entalla a todos”. Ha habido muchas divergencias alrededor de las prioridades identificadas por Estados Unidos en la agenda contra el crimen organizado. Sin desconocer las pre-

ocupaciones compartidas y la buena voluntad que avala muchas de las estrategias conjuntas, varios gobiernos caribeños han expresado sus preocupaciones sobre los efectos colaterales de las políticas puestas en marcha en el ámbito regional. A esto se agrega una percibida y no del todo errada desconfianza desde el país del norte respecto a las capacidades de gestión de los pequeños Estados caribeños para asumir una agenda, aunque en ella se reflejen los intereses domésticos estadounidenses. Esta situación ha disparado concepciones erradas por parte del liderazgo caribeño, que en ocasiones asiste a la convocatoria de diálogo más como un “convitado de piedra” que como un actor comprometido. Al amparo de la administración del presidente Barack Obama (2009-), Estados Unidos promueve un nuevo acercamiento estratégico hacia la región: por un lado, la Iniciativa Mérida para México, Centroamérica y República Dominicana, y por otro un “mini-Mérida” con los países de Caricom y República Dominicana, la Iniciativa de Seguridad para la Cuenca del Caribe (CBSI, por su nombre en inglés). Quizás es extemporáneo especular sobre la proyección y la dirección de ambas iniciativas, pero en cierta medida ellas reflejan una nueva generación de políticas que recapitula sobre los fracasos de las anteriores estrategias. El hecho de que: 1) se parta de incluir factores causales que trasciendan la actividad criminal; 2) se asuma la necesidad de concertar propuestas estatales y sociales, dadas las particularidades de los países y la diversidad de escenarios de conflicto; y 3) se ponga la discusión en un plano de responsabilidades compartidas, sugiere un giro al menos más alentador que en el pasado.

BIBLIOGRAFÍA

- Bailey, John y Roy Godson (eds.) (2000). *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Bobeá, Lilian (2010). “Organized Violence, Disorganized States”. En E. Desmond Arias y D. Goldstein (eds.), *Violent Pluralism*, Duke University Press, Durham.

- . (2009). “Criminalidad organizada: los piratas modernos del Caribe”. En Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo (eds.), *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2009*, Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá.
- . (2005). “Estudio cualitativo sobre la inseguridad y criminalidad en barrios del Distrito Nacional y Santiago, 2005, Santo Domingo, República Dominicana” (no publicado).
- Bourgeois, Philippe (2005). “Más allá de una pornografía de la violencia. Lecciones desde El Salvador”. En Francisco Ferrándiz y Carles Feixa (eds.), *Jóvenes sin tregua. Culturas y políticas de la violencia*, Anthropos, Barcelona.
- . (2003). *In Search of Respect: Selling Crack in the Barrio*, segunda edición, Cambridge University Press, Londres.
- Brea de Cabral, Mayra y Edilberto Cabral Ramírez (2009). “La violencia en República Dominicana: naturaleza, evolución reciente y perspectivas de control”, Santo Domingo. Psicologiacientifica.com
- Cruz, José Miguel (2008). “The Impact of Violent Crime on the Political Culture of Latin America: The Special Case of Central America”. En Mitchell A. Seligson (ed.), *Challenges to Democracy in Latin America and the Caribbean: Evidence from the Americas Barometer 2006-2007*, Vanderbilt University/USAID, Nashville.
- Docquier, F. y A. Marfouk (2004). “Measuring the International Mobility of Skilled Workers”. *World Bank Policy Research Working Paper*. 3381.
- Fajnzylber, Pablo y J. Humberto López (eds.) (2008). *Remittances and Development: Lessons from Latin America*, World Bank, Washington.
- Ferrándiz, Francisco y Carles Feixa (eds.) (2005). *Jóvenes sin tregua. Culturas y políticas de la violencia*, Anthropos, Barcelona.
- Francis, Alfred A., A. Harriott, et al. (2003). *Crime and Development: The Jamaican Experience*, University of the West Indies (Mona Campus), Kingston.
- Fundación Institucionalidad y Justicia, Oficina Nacional de la Defensa Pública y Procuraduría General de la República (2006). “Informe de resultados del primer censo nacional penitenciario”. Santo Domingo.
- Harriott, Anthony (ed.) (2003). *Understanding Crime in Jamaica: New Challenges for Public Policy*, University of the West Indies Press, Kingston.
- Holder, Y. y F. Mutota (2006). “Guns and Criminality: A Case Study of Trinidad and Tobago”. Background paper prepared for the World Bank study on Crime and Violence in the Caribbean, World Bank, Washington.
- Klein, Axel, Marcus Day y Anthony Harriott (eds.) (2004). *Caribbean Drugs: From Criminalization to Harm Reduction*, Ian Randle Publ., Kingston.

- Kruijt, Dirk (2010). "Desigualdad y violencia en América Latina". En Celestino del Arenal y José Antonio Sana-huja (eds.), *América Latina y los bicentenarios: una agenda de futuro, tras 200 años de independencia*, Siglo XXI y Fundación Carolina, Madrid (en prensa).
- Mishra, Prachi (2007). "Migration and Brain Drain: Evidence from the Caribbean". *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*. 7 (1).
- Morgan, Jana, Rosario Espinal y Mitchell A. Seligson (2006). *Cultura política de la democracia en República Dominicana: 2006*, Vanderbilt University, Nashville.
- Platzer, Michael et al. (2004). "Illicit Drug Markets in the Caribbean: Analysis of Information on Drug Flows Through the region". En Axel Klein, Marcus Day y Anthony Harriott (eds.), *Caribbean Drugs: From Criminalization to Harm Reduction*, Ian Randle Publishers and Zed Books, Londres/Nueva York/Kingston.
- Procuraduría General de la República (2004). "Informe sobre muertes violentas y homicidios, 2000-2004". Santo Domingo. www.procuraduria.gov.do
- Rodríguez Beruff, Jorge y Humberto G. Muniz (1996). *Security Problems and Policies in the Post-Cold War Caribbean*, McMillan, Londres.
- Rojas Aravena, Francisco (2006). "El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe", Flacso, Santiago.
- . (2005). "Notas sobre gobernabilidad e institucionalidad democrática". En L. Tomassini (ed.), *¿Qué espera la sociedad del gobierno?*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago.
- Sánchez, Álex. "Hispaniola: The Caribbean's New Big Leaguers in the Drug Trafficking Trade". Council of Hemispheric Affairs. <http://www.coha.org/hispaniola-the-caribbeans-new-big-leaguers-in-the-drug-trafficking-trade>
- U. S. Department of Justice, National Drug Intelligence Center (2010). "National Drug Threat Assessment 2010". Report 2010-Q0317-001, Washington, febrero.
- Unodc y Banco Mundial-Región Latinoamérica y el Caribe (2007). "Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean". Report. 37820.
- Williams, Phil (2001). "Transnational criminal networks". En John Arquilla y David Ronfeld, *Networks and Netwars*, RAND, Pittsburgh.
- Women's Institute for Alternative Development (2005). "A Human Security Concern: The traffic, use and misuse of small arms and light weapons in the Caribbean" (Trinidad and Tobago).
- Zéphyr, Dominique (2008). "Corruption and its Impact on Latin American Democratic Stability". En Mitchell A. Seligson (ed.). *Challenges to Democracy in Latin America and the Caribbean: Evidence from the Americas Barometer, 2006-2007*, Vanderbilt University, Nashville.

NOTAS

- 1 El título elabora sobre la paradoja sugerida por Bernard Mandeville (1714) "Vicios privados, beneficio público", que se refiere a cómo la avaricia individual puede resultar en cooperación y en retribuciones colectivas. Agradezco los comentarios de Cyrus Veaser, Rut Diamint y Phil Williams a este ensayo. Versión adaptada del artículo, "Private Vices without Public Benefits: The Dominican State v.s. Organized Crime", que publicará el Ridgway Center, SSI Monograph Series, University of Pittsburgh.
- 2 Uso este término para referirme a Estados con un control deficiente de sus componentes institucionales; pobre coordinación intraestatal; escaso control sobre componentes autónomos (corrupción); pobre monitoreo y corrección del desempeño administrativo; baja captación de recursos por vías legales, tributarias y su empleo en procesos de distribución de bienes sociales; y, sobre todo, control limitado sobre la distorsión y el abuso de las garantías constitucionales a sus ciudadanos.
- 3 Organización de las Naciones Unidas, resolución 55/25, Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, 8 de enero 2001. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1292.pdf> (consultada en julio de 2008). Para elaboraciones sobre el concepto, véase Rojas Aravena, 2006: 9. Rojas destaca su carácter transnacional y empresarial orientado a la comisión de actos delictivos, el rebase de los controles gubernamentales, el uso de la violencia para la obtención de poder económico y social, no tanto político; su adaptabilidad a nuevos contextos y su especialización.
- 4 10% del total de la población nacida en el extranjero en Estados Unidos proviene del Caribe. En Nueva York representan un cuarto de la población.
- 5 Fajnzylber y López (eds.), 2008. Se estima que las remesas representan 9% del PIB de República Dominicana, y en el caso de Haití y Jamaica hasta 21% y 18,3%, respectivamente. En 2006, el 20% de los hogares reportó recibir remesas regularmente (véase "Remittances Forum. International Fund for Agricultural Development", April 2008. www.ifad.org).
- 6 Véase Mishra, 2007. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0625.pdf> (consultado el 20 de julio de 2010). El porcentaje asciende a 85% y 89% para la fuerza laboral calificada que emigra a países desarrollados. Véase también, Docquier y Marfouk, 2004. <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS->

- ContentServer/WDSP/IB/2004/09/22/000160016_20040922150619/Rendered/PDF/wps3381.pdf (consultado el 20 de julio de 2010).
- 7 [www.unodc.org/pdf/barbados/caribbean trends 2000-2001](http://www.unodc.org/pdf/barbados/caribbean_trends_2000-2001)
 - 8 De acuerdo con el Banco Mundial, Estados Unidos repatrió unos 31.000 criminales convictos al Caribe entre 1998 y 2004. Véase “Case studies: Criminal Deportation in Jamaica”. Banco Mundial.
 - 9 Véase Caribbean Perspective: Sustainable Development and the Arms Trade Treaty (ATT) (Conference Outcome Doc.) St John’s, Antigua and Barbuda October 23, 2008. <http://www.iansa.org/regions/america/documents/AntiguaATT08.pdf> (consultado el 22 de julio de 2010).
 - 10 Véase “Caribbean Basin Security Initiative: Choosing the Right Course”, testimonio de Stephen Johnson, ex subsecretario adjunto del Departamento de Defensa para Asuntos Hemisféricos, ante el Comité de Asuntos Externos de la Cámara Baja, Washington, 9 de diciembre de 2009. <http://www.internationalrelations.house.gov/111/joh120909.pdf> (consultado el 21 de julio de 2010). En su presentación, Johnson insistió en no regatear la ayuda a estos países, “3,2 billones en un lapso de 25 años es insignificante comparado con lo que Estados Unidos gasta en asistencia de seguridad en otras partes del mundo, especialmente en el Medio Oriente. Aunque no recomiendo la ayuda como solución, los micro presupuestos de la región no pueden asumir muchos gastos en contranarcóticos, seguridad pública y seguridad de puertos”.
 - 11 Entre agosto y octubre de 2006, la DNCD dijo haber desmantelado 1.500 de estos puntos de droga, localizados en áreas urbanas del país. Véase Álex Sánchez, “Hispaniola: The Caribbean’s New Big Leaguers in the Drug Trafficking Trade”, Council of Hemispheric Affairs. <http://www.coha.org/hispaniola-the-caribbeans-new-big-leaguers-in-the-drug-trafficking-trade> (consultado el 15 de abril de 2010).
 - 12 Esta cifra puede estar subestimada, si se toma en cuenta la gran cantidad de detallistas callejeros y personas involucradas en las transacciones en cada país.
 - 13 El neologismo de *estadotropismo* que introduzco aquí elabora a partir del concepto de “tropismo” como una tendencia inherente de las plantas a reaccionar al estímulo solar. El diccionario Merriam Western se refiere al tropismo como “una orientación involuntaria por un organismo y sus partes que involucra girar u orientar sus movimientos o el patrón de su crecimiento. Puede ser una respuesta positiva o negativa a la fuente de estímulo”.
 - 14 En el caso de la criminalidad común, la caracterizo como *estadotropismo* negativo, en vez del *estadotropismo* positivo del crimen organizado.
 - 15 Véase la apreciación de Peter Phillips, ministro de Interior de Jamaica. www.alterpress.org, 5 de abril 2006.
 - 16 Registros periodísticos estiman en unos 300 casos los crímenes por encargo ocurridos en los últimos dos años, involucrando en muchos casos a militares y policías. Este fenómeno, calificado por el actual procurador general de la República como “el brazo armado del narcotráfico”, sobrepasa las capacidades del Estado dado que 90% de los casos quedan impunes. Véase <http://dominicanos hoy.com/articulos/articulo/dominguez-brito-dice-90-casos-sicariato-que-dan-impunes/> (consultado el 24 de julio de 2010).
 - 17 En un momento, el secretario de las Fuerzas Armadas dominicanas declaró públicamente que “no se puede descartar que miembros del Ejército Nacional u otras instituciones de la seguridad nacional estén involucrados con el tráfico de drogas y otras prácticas criminales”. Véase Margarita Cacahuatate, “Sigfrido Pared reconoce vínculos militares y narco”, 11/9/2005.
 - 18 Esta afirmación se sustenta en investigaciones propias llevadas a cabo en los barrios de Santo Domingo bajo encargo de la Consultora Newlink y del Ministerio de Interior y Policía, entre 2005 y 2007.
 - 19 La delincuencia de la calle es una expresión de lo que Bourgois considera “cultura de la calle”, para referirse a un complejo simbólico e ideológico interactivo que emerge como contra respuesta a la exclusión social ejercida contra los pobres por el resto de la sociedad y sus instituciones. En algunos casos ella deriva en autoalienación y creciente degradación social. Véase Bourgois, 2003: 8.
 - 20 La discusión sobre las crisis de gobernabilidad trasciende los objetivos de este ensayo; baste decir que para Rojas Aravena (1995) se trata de “un ejercicio de gobierno que descansa en la institucionalidad política del Estado, el desarrollo del sistema político, de la cultura cívica y de las relaciones entre la economía, la política y las formas eficientes de la administración pública”. Véase Rojas Aravena, 1995.
 - 21 Entrevistas y grupos focales con residentes de barrios, Línea basal plan de seguridad democrática, Newlink, 2006.
 - 22 Procuraduría General de la República, “Informe sobre muertes violentas y homicidios”, 2000-2004 Santo Domingo, República Dominicana. www.procuraduria.gov.do
 - 23 Procuraduría General de la República, Reporte anual “Razones de muertes violentas”, años 2006, 2007 y 2008.
 - 24 Doris Pantaleón, “40% de menores presos es por narco”. Santo Domingo, República Dominicana, *Listín Diario*, 15 de agosto de 2009.

- 25 Un estudio en República Dominicana encontró que 89% de los miembros de pandillas fueron reclutados en los barrios más pobres del Distrito Nacional. Mirric. “Consultoría para evaluación y documentación participativa”.
- 26 ONE, República Dominicana en cifras 2007: 332.
- 27 Revista 110, “DNCD dice en el país existen 20.000 puntos de droga”, 26 de marzo de 2008. Sobre los decomisos, véase *Diario Libre*, “Zonas exclusivas compiten con barrios en comercio de drogas”. Santo Domingo, República Dominicana. http://www.diariolibre.com/noticias_det.php?id=78903
- 28 Bobea, 2010. También Bobea, 2005; y Grupo focal con residentes del Distrito Nacional, Ministerio de Interior y Policía, enero 2010.
- 29 Modalidad de vigilancia no necesariamente violenta (aunque hay casos en que si se atrapa a un ladrón podrían producirse linchamientos), que se utiliza cada vez más frecuentemente para prevenir la delincuencia. La gente toma turnos por las noches para vigilar por cuadradas.
- 30 Aquí elaboro a partir del concepto de sistemas violentos acunado por Dirk Kruijt. Kruijt se refiere a la concurrencia de diferentes tipos de violencia: una proveniente de actores armados, bandas de ex combatientes, paramilitares, guerrilla y bandas criminales y pandillas juveniles que pueden ser encontradas en Centroamérica, la región andina y el Caribe. Para más detalles, véase Kruijt, 2010, en prensa.
- 31 *Primicias*, “Penetración del narcotráfico a Fuerzas Armadas y PN provoca expulsión de 820 miembros: Peajes de narcos a militares y policías enriquecen a quienes se dejan sobornar”. República Dominicana,
- 32 Código Penal de la República Dominicana (artículos 265-267), Santo Domingo, 24 de enero de 2007, http://www.suprema.gov.do/codigos/Codigo_Penal.pdf (consultado el 22 de julio de 2010).
- 33 Ley 50-88 sobre drogas, del 30 de mayo de 1988 (G.O. 9735). Sobre drogas y sustancias controladas en la República Dominicana y sus modificaciones contenidas en la ley 35-90 del 7 de junio de 1990 (G.O. 9785) y la ley 17-95 del 17 de diciembre de 1995 (G.O. 9916), artículos 10 y 60.
- 34 Ley 72-02 contra el lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas y otras infracciones graves. Promulgada en Santo Domingo, República Dominicana, el 29 de mayo de 2002.
- 35 Ley 137-03 sobre tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, República Dominicana, 7 de agosto de 2003.
- 36 Hay que recordar que parte del poder de Coke provenía de sus relaciones en las altas esferas del gobierno jamaicano.
- 37 De acuerdo con sus palabras, “Estamos de vuelta y comprometidos”. Véase DoS’ “Remarks With Antigua and Barbuda Prime Minister Baldwin Spencer”, 6/10/2010 www.state.gov/secretary/rm/2010/06/142984.htm. Sobre esto, véase Bobea, 2009. Incluso la Iniciativa Mérida refleja ambos comportamientos: la escasez de fondos, apenas \$2’155.000 para adquisición de equipos y consultoría técnica en lavado de dinero, reforzamiento del entrenamiento policial y de la DNCD, equipamiento de la Marina de Guerra y proyectos de reforma. También para desarrollar un sistema de base de datos y crear un programa de seguridad conjunta en la frontera dominico-americana. Véase el texto del memorándum firmado por el gobierno de la República Dominicana, el Bureau of Public Affairs y la Office of the Spokesman, Washington, 29 de junio de 2009.
- 38 Uno de los aspectos más críticos es sobre énfasis en la interdicción y la coacción, así como el determinante peso de los militares en las acciones antidrogas.