

CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LUIS GUILLERMO SOLÍS
FRANCISCO ROJAS ARAVENA
Editores



FLACSO
Secretaría General

Catalonia

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

CIENCIAS POLÍTICAS
320

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

Este libro cuenta con el apoyo del OPEN SOCIETY INSTITUTE.

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

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

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

Registro de Propiedad Intelectual N° 173.974

© FLACSO Secretaría General, 2008
www.flacso.org
Editorial Catalonia Ltda.
Santa Isabel 1235, Providencia
Santiago de Chile
www.catalonia.cl

ÍNDICE

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

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

EL CRIMEN ORGANIZADO Y SU IMPACTO EN LAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS:

REFLEXIONES SOBRE MÉXICO,
CENTROAMÉRICA Y LA REPÚBLICA DOMINICANA:
EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL

Luis Guillermo Solís y Todd Foglesong

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Qué se entiende por “crimen organizado”?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lo que no es crimen organizado

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El crimen organizado como narcotráfico y como pandillas violentas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Condescendencia, incapacidad o incompetencia?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Violencia pública e inseguridad

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

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

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

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

Amenazas indirectas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ausencia de estrategias

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Qué puede realizarse en materia de crimen organizado?

¿Cuál debe ser la respuesta estatal?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Algunas sugerencias aportadas por los expertos fueron las siguientes:

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

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

Los nuevos términos del debate público sobre el crimen organizado

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

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

Asociaciones estratégicas con gobiernos locales

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

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

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

Fomentar la experticia de la sociedad civil

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

Desarrollo de programas públicos de conocimiento

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

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

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

1. El desplazamiento de los efectos del crimen organizado

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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