

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 |

DEMOCRACIA Y CRIMEN ORGANIZADO

Carlos Flores y Samuel González Ruiz

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

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

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

ESTADO Y DEMOCRACIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CARACTERIZANDO LA FORTALEZA O DEBILIDAD DEL ESTADO

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

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

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

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

4 *Idem*.

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

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

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

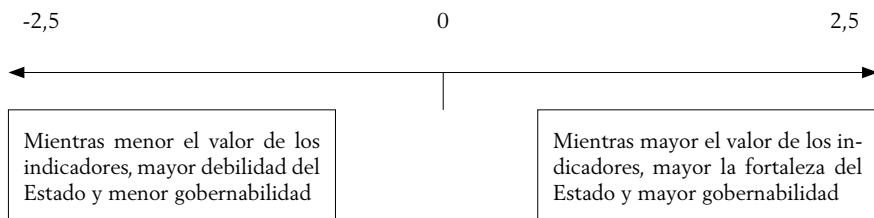
5 Ver por ejemplo, el Índice de Estados Fallidos de la Fundación para la Paz (The Fund for Peace): <http://www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex.php>

6 Ver www.worldbank.org/wbi/governance

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

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

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



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

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

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

Cuando se atiende a la clasificación por indicadores específicos⁹ los resultados correspondientes a 2005 para la región no son muy alentadores. En tres de ellos: en *Inestabilidad política y violencia*, Guatemala, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia se ubican en el percentil 10-25, mientras que Colombia y Haití en el 0-10; Brasil y Panamá descienden al 25-50, Puerto Rico al 50-75 y solamente Cuba y Paraguay (10-25) mejoran su puntuación. Belice, Costa Rica, Guayana Francesa (50-75) y Chile (75-90) se mantienen en el sitio que ocuparon dentro de la evaluación general y el resto se mantiene en el percentil 25-50.

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

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

9 Disponibles en www.worldbank.org/wbi/governance.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CRIMEN ORGANIZADO Y DEMOCRACIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 2
**Caracterización general de países del continente americano,
de acuerdo con la tipología propuesta¹⁴**

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

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

Hemos sostenido en diversas publicaciones¹⁵ que la delincuencia organizada implica un doble proceso de protección. Por una parte, el

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

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

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

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

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

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

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

Donde: DO = Delincuencia Organizada

LD = Lavado de Dinero

V = Violencia.

Co = Corrupción

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

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

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

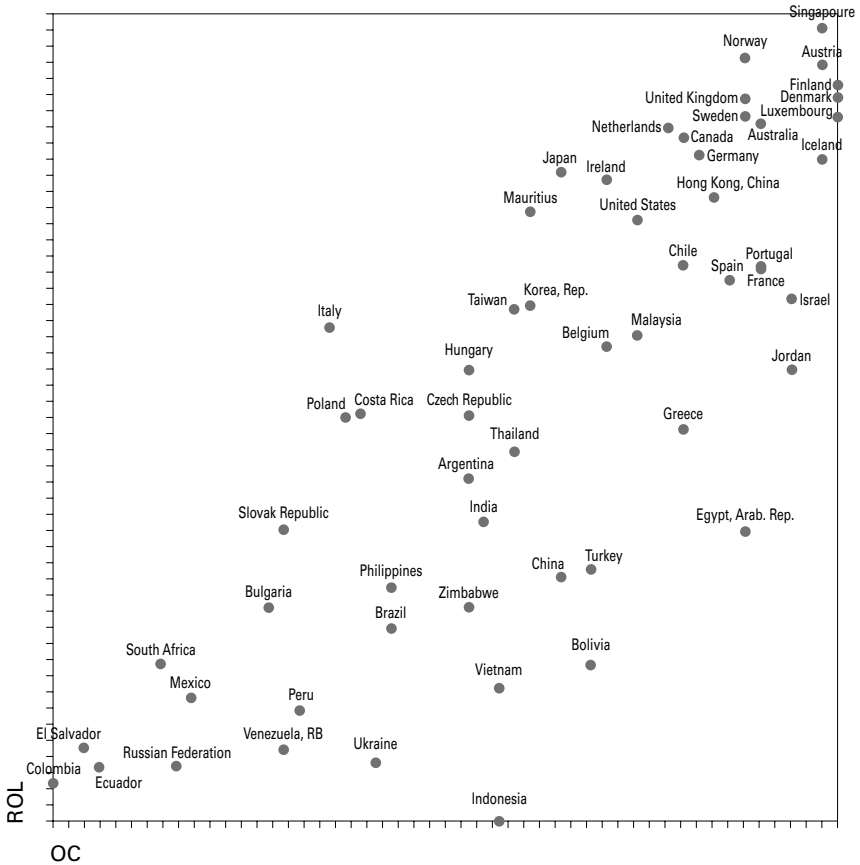
Para probar algunas de estas relaciones, recurrimos a algunas de las tesis de Edgardo Buscaglia, quien ha desarrollado, durante los últimos 15 años, una técnica de medición de aspectos relacionados con el derecho, que denominó *jurimetría*¹⁷ El profesor de la Institución Hoover de la Universidad de Stanford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

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

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

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

Cuadro 3
Delincuencia organizada y Estado de Derecho¹⁸

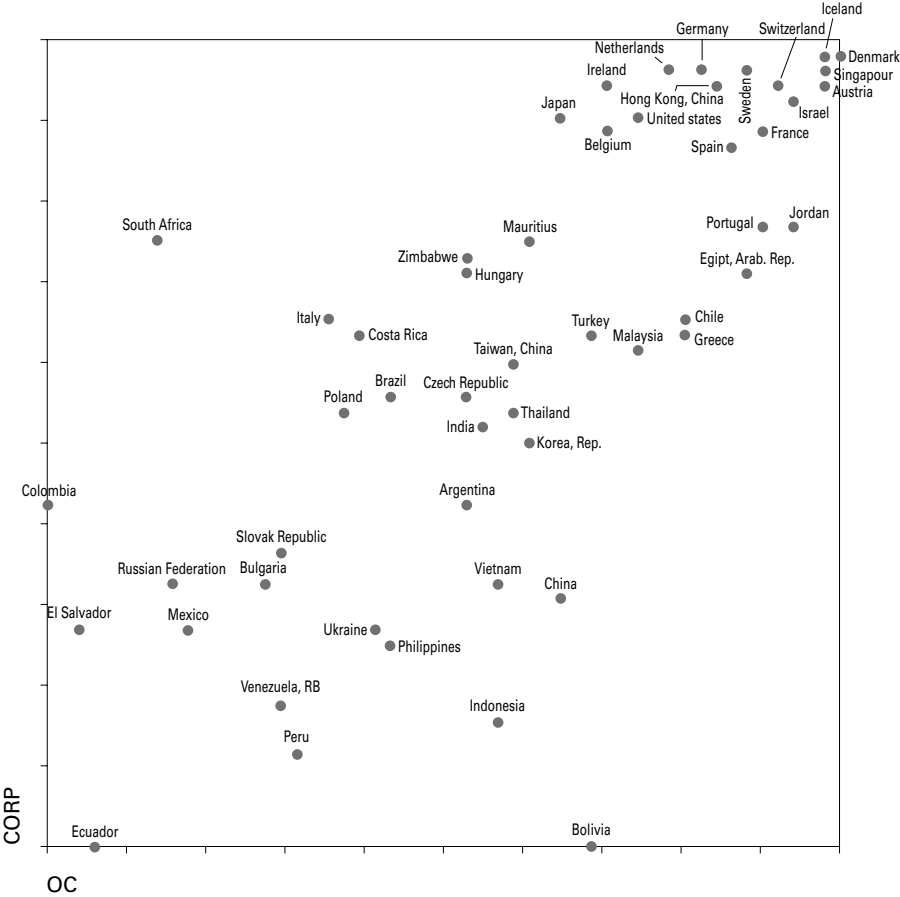


Como se puede ver en la gráfica, de todos los países presentes, seis latinoamericanos se encontraron en los umbrales inferiores de Estado de Derecho y más altos de delincuencia organizada. El país centroamericano mejor ubicado, que se halla a la mitad de la tabla, lo representa Costa Rica.

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

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

Cuadro 4
Corrupción y delincuencia organizada¹⁹



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La violencia en México

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

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

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

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

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

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

Situación actual de la violencia en México

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El caso colombiano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La violencia en Italia

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

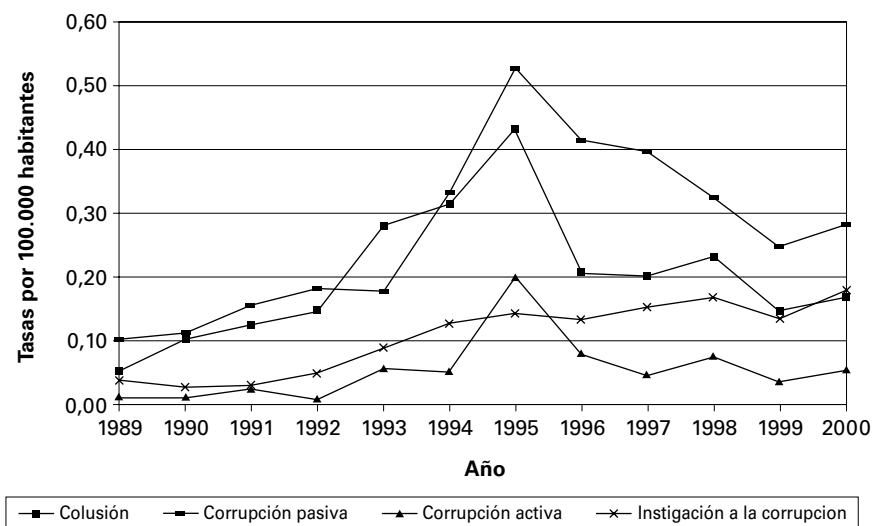
Con una distinta proclividad hacia la violencia, estas organizaciones han medrado a partir de la adopción de esquemas de extorsión sobre diversos actores sociales, delictivos o no, asentados en territorios sobre los cuales pretenden exclusividad; se trata de lo que los italianos entienden directamente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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

La violencia en Irlanda

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

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

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

La corrupción como factor de violencia delictiva en México

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIÓN

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

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

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

24 INACIPE, 1989.

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

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

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

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

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

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

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