

MARZO 2012

Citizen Security and Organized Crime

La rebelión de la redes criminales: El crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican

Por Juan Carlos Garzón Vergara¹

El crimen organizado está experimentando cambios sustanciales y constantes en América Latina, posicionándose como uno de los actores estratégicos relevantes del hemisferio, reconfigurando las fronteras territoriales, teniendo un papel importante en la economía, penetrando las estructuras políticas y sociales, y poniendo en juego los avances alcanzados en la construcción del Estado y el sistema democrático. Su presencia, aunque diferenciada, se encuentra en cada país del continente, siendo uno de los principales retos para gobiernos que se debaten entre responder con las fórmulas tradicionales – generalmente “Mano Dura” –, o intentar otros caminos, por ahora inciertos.

Ante los cambios constantes de estructuras criminales que aprenden, innovan y se adaptan, es relevante preguntarse cuáles son los factores que explican esta constante alteración y cómo la delincuencia organizada ha logrado expandir su presencia e influencia, a pesar de los esfuerzos y de las políticas implementadas por los Estados en América Latina. En este ensayo se introduce el concepto de “rebelión” de las redes criminales, para explicar la situación actual y el contexto en el que opera el crimen organizado. Este documento concluye con diez recomendaciones para hacer frente a este desafío.

La rebelión de las redes criminales

La dinámica actual está marcada por los esfuerzos de las diversas facciones criminales por romper las relaciones de subordinación (interna y externa), establecer vínculos con la economía

mundial, aumentar sus ganancias, reducir el número de intermediarios, diversificar los productos y las inversiones, y si es necesario reconfigurar el orden legal e institucional. El actual momento de rebelión de las redes criminales se caracteriza por: 1) Disputas entre facciones criminales que optan por competir antes que llegar a acuerdos; 2) Grupos criminales que responden con represalias a las acciones estatales; 3) Actores “legales” que pretenden tener una mayor participación de las actividades criminales; 4) La expresión violenta de la *densidad criminal*² y la *acumulación social de la violencia y la ilegalidad*³; 5) el desplazamiento de los Capos por los intermediarios (“brokers”).

La rebelión de las redes criminales produce cambios en la manera como éstas establecen y mantienen los vínculos con la ilegalidad y en cómo se despliegan las conexiones; también, afecta la estabilidad de las jerarquías y el contexto en el que operan los grupos delictivos. Bajo este marco, un hecho a destacar es que si bien en el ámbito local las organizaciones criminales aun actúan como mafias, en el contexto nacional y multinacional operan como empresas que suministran bienes y servicios ilegales, adoptando formas de organización más fluidas, flexibles y menos jerárquicas.

En el nivel micro, el capo, el jefe del cartel o del *comando* (en el caso de Brasil) aún opera mediante relaciones clientelistas no sólo con quienes tienen el poder (en este grupo se encuentran funcionarios públicos y autoridades locales), sino también con aquellos que necesitan acceso

Este boletín se basa en el artículo publicado en inglés “The Rebellion of Criminal Networks: Organized Crime in Latin America and the Dynamics of Change” escrito por el autor para el Woodrow Wilson International Center for Scholars. Este resumen también está disponible en inglés.



Woodrow Wilson
International Center
for Scholars

LATIN AMERICAN PROGRAM



al poder (como es el caso de políticos y comerciantes locales, para dar un ejemplo). A nivel nacional e internacional (nivel macro), la figura principal es el intermediario, que manipula la información, cuenta con los contactos claves, establece conexiones entre las facciones ilegales y también entre el mundo “ilegal” y el “legal”. Desde esta perspectiva, tal como lo afirma Nigel Coles “It’s not what you know – It’s who you know that counts”⁴ (lo que cuenta no es lo que usted sabe, sino a quién conoce). En la formación de la red criminal, la atención se desplaza de los Capos, que administran territorios, personas, bienes y recursos, hacia los “intermediarios” que pueden manipular la información, conectar lo local con lo regional y lo global, sin tener el peso de administrar y dirigir una organización criminal específica. El estudio de las redes criminales en México y Colombia, realizado por Luis Jorge Garay y Eduardo Salcedo subraya este aspecto: los autores concluyen que los actores más importantes en la red criminal no necesariamente son las figuras más centrales o aquellos que ocupan la posición más alta en la jerarquía⁵, sino aquellos que permiten la conexión de las facciones ilegales con las instituciones legales⁶.

La amenaza del crimen organizado se expresa con mayor gravedad en aquellos países que combinan una alta densidad delictiva con una larga historia de violencia e ilegalidad - socialmente acumulada. La *densidad criminal* es definida en este ensayo como la existencia de organizaciones ilegales, con presencia territorial, que cuentan con recursos financieros y armados suficientes para desafiar (con violencia o corrupción) la institucionalidad local – y en algunos casos nacional. La *acumulación social de la violencia y la ilegalidad*, se refiere al efecto que tiene la existencia de organizaciones criminales⁷ en las actitudes de los ciudadanos, sus valores y su percepción sobre la legalidad (por ejemplo, la tolerancia a la violencia y el bajo respecto al cumplimiento de la ley).

Densidad y acumulación son dos conceptos que ayudan a explicar la persistente presencia del crimen organizado en América Latina. La situación actual en Brasil, Colombia, México y el Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) se puede entender en un proceso histórico de desarrollo criminal, que se convierte en una preocupación pública cuando se expresa de manera violenta (la preocupación coyuntural por una problemática de índole más estructural). El aumento de la violencia y la creciente presencia de ban-

THE LATIN AMERICAN PROGRAM and its institutes on Mexico and Brazil serve as a bridge between the United States and Latin America, providing a nonpartisan forum for experts from throughout the region and the world to discuss the most critical issues facing the Hemisphere. The Program sponsors research, conferences, and publications aimed at deepening the understanding of Latin American and Caribbean politics, history, economics, culture, and U.S.-Latin American relations. By bringing pressing regional concerns to the attention of opinion leaders and policymakers, the Program contributes to more informed policy choices in Washington, D.C., and throughout the Hemisphere.

Citizen insecurity poses a rising challenge to democratic governance and the exercise of citizenship throughout Latin America and the Caribbean. Homicide rates are among the highest in the world and citizens throughout the region cite crime, followed by unemployment, as the dominant concern of daily life. Transnational organized crime, including but not limited to narco-trafficking, exacerbates levels of violence, compromises state institutions, and undermines democratic quality and the rule of law.

The Latin American Program fosters comparative research and dialogue among scholars and policymakers from throughout the Americas regarding local, national, and international public policies to address citizen insecurity and related efforts to strengthen institutions, the observance of human rights, and the rule of law. The Program also focuses special attention on the changing sub-regional dynamics of organized crime and explores ways to diminish its pernicious effects on governance and insecurity. The Latin American Program sponsors a blog on citizen security, www.scela.wordpress.com, which has become a key resource for citizens and public officials throughout the region.

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

One Woodrow Wilson Plaza, 1300 Pennsylvania Avenue, NW, Washington, DC 20004-3027

tel. (202) 691-4000, fax (202) 691-4001

www.wilsoncenter.org/lap

das criminales, en países caracterizados por una baja exposición a la delincuencia organizada transnacional, como es el caso de Costa Rica y Perú, constituyen señales de advertencia: si los gobiernos no responden con rapidez y con las medidas adecuadas, la densidad criminal podría aumentar y estimular el proceso de acumulación social de la violencia y la ilegalidad.

Los cambios recientes en el mundo criminal están vinculados con la rapidez con que están evolucionando las facciones ilegales y su capacidad para crear vínculos con el mundo legal y conectarse con el mercado internacional. Aunque la mayoría de las organizaciones criminales encuentra su zona de confort en la sustracción de productos y rentas nacionales, cada vez más estructuras están dispuestas a lanzarse a nuevos emprendimientos económicos ilegales. Esto implica también ampliar su influencia en la sociedad y ganar autonomía al interior del mundo criminal. La acción del Estado en contra de determinadas economías ilegales como el tráfico de droga ha tenido como efecto, el desplazamiento de las facciones a otras actividades delictivas.

A través de este proceso de cambio las organizaciones criminales buscan ganar mayor autonomía, pasando de depredar bienes existentes en la sociedad, a ofrecer productos ilegales que esta sociedad demanda - a pesar de las prohibiciones. Ya no se trata solamente de sacar provecho de ciudadanos indefensos que son víctimas del robo de sus propiedades, sino de crear mercados de consumidores de productos no regulados, lo cual crea una simbiosis entre el mundo “legal” e “ilegal”. Las mayores ganancias provienen de la venta de bienes y servicios ilegales. Actividades como el secuestro “Express” y la extorsión aparecen como economías de “subsistencia” que sirven para mantener una base criminal “asalariada”, y que tienen un impacto notable en la seguridad ciudadana.

El resultado de la rebelión de las redes criminales es la fragmentación y la creciente competencia entre facciones. Estos dos factores tienen repercusiones no solo en la configuración del mundo criminal, sino también en la forma en que el Estado intenta combatir a la delincuencia organizada. La disponibilidad de mercancías ilegales y armas, la débil presencia del Estado en determinados territorios, el surgimiento de una tercera generación de criminales dispuestos a desafiar las jerarquías tradicionales y los altos niveles de corrupción en las fuerzas de seguridad, contribuyen a la transformación vertiginosa del mundo ilegal.

¿Cuáles son las dinámicas que están detrás del reordenamiento de las redes criminales? ¿Qué ha llevado a los grupos criminales a incursionar en otras actividades ilegales? ¿Qué explica que busquen insubordinarse?

1. Los vacíos de poder que resultan de la implosión de las estructuras criminales o de la acción del Estado en contra de estas organizaciones.
2. La disponibilidad de redes clandestinas con experiencia en el tráfico de bienes y servicios ilegales.
3. La emergencia de mercados locales ilegales emergentes, con una oferta creciente y una demanda constante de productos y servicios ilegales.
4. Las ofensivas del Estado en medio de la fragilidad institucional y la disposición de las redes clandestina a confrontar al Estado.

El vacío de poder, resultado de la implosión de las facciones criminales o la acción estatal

La captura o muerte de los líderes de las organizaciones criminales, raramente han llevado a su desaparición. Generalmente, lo que produce la ausencia de la cabeza de la agrupación ilegal es un vacío de poder, acompañado por la fragmentación del grupo. Bajo estas circunstancias, habrá una o varias facciones que intentarán preservar el orden establecido y otra u otras que aprovecharán esta situación para rebelarse e intentar tomar control.

Las capacidades de los Estados de América Latina son limitadas y difícilmente podrán sostener una ofensiva contra todas las organizaciones criminales en un mismo momento. Generalmente, las acciones se dirigen contra una porción de las agrupaciones criminales, con lo cual las demás estructuras obtienen una ventaja. La ofensiva estatal no necesariamente produce una desbandada de delincuentes que optan por dejar las actividades ilegales, sino que es una oportunidad para la renovación de las estructuras y la emergencia de facciones ilegales que se habían mantenido hasta ahora subordinadas.

En este sentido, un asunto central es entender que el crimen organizado no se define como la existencia de un estructura específica, sino como un sistema de relaciones. La facción criminal - llámese cartel, banda, comando o mara - es la parte más visible del sistema; pero en modo alguno constituye su totalidad. En la base, se encuentran un conjunto de relaciones complejas, que establecen conexiones entre el mundo legal e ilegal, que se asientan en la deficiencias de los



Estados, emergiendo como poderes autónomos basados en la ilegalidad. Por tanto, la captura de los líderes de las facciones criminales e incluso la aprehensión de una porción importante de sus miembros, puede tener un impacto temporal en las conexiones, sin que esto implique la desarticulación de lo que Alan Block denomina el “sistema social” del crimen organizado. De acuerdo a Block, este sistema social “Se refiere a la idea de que la delincuencia organizada es un fenómeno que se puede reconocer a través de los servicios recíprocos en los que se involucran delincuentes profesionales, los políticos y los clientes... El crimen organizado puede ser entendido a partir de los vínculos entre las instituciones y los individuos del *upperworld* (la legalidad) y del *underworld* (la ilegalidad).”⁸ Desde esta perspectiva, el crimen organizado es una forma específica de organización social, que gira en torno a la producción, distribución y consumo de bienes ilegales.

Toine Spapen hace un aporte importante en esta discusión proponiendo el concepto de “Criminal Macro Network” (*Macro redes criminales*). Spapen define estas redes como “... el conjunto de individuos que tiene la motivación, las habilidades y el acceso a los recursos necesarios para participar con éxito en la actividad criminal organizada. Estas personas requieren estar directa o indirectamente conectadas por relaciones consideradas como criminales.”⁹ Un punto importante es que Spapen asume que no todos los miembros de la macro red criminal están involucrados en las actividades criminales en todo momento. Según Spapen, “... la red criminal está presente antes de que la actividad criminal ocurra y permanece luego de que la transacción ilegal ha terminado”. Esta es una observación importante: de acuerdo a Spapen, las relaciones criminales son construidas a partir de las relaciones existentes, las cuales incluyen vínculos familiares, relaciones políticas y económicas, que trascienden la existencia de la red criminal.

Bajo esta perspectiva, si bien las acciones contra las facciones criminales más visibles producen vacíos temporales de presencia física (armada) de la facción criminal, pueden no impactar las redes clandestinas; estas redes incluyen políticos ligados a actividades criminales, jueces y fiscales dispuestos a cambiar sentencias por dinero, policías y militares que participan de la economía ilegal y ciudadanos que consumen mercancías y servicios ilegales.

La disponibilidad de redes clandestinas con experiencia en la comercialización de bienes y servicios ilegales

En América Latina la disponibilidad de redes clandestinas de distinto tipo, con experiencia en el tráfico de bienes y la prestación de servicios ilegales, es un dato clave para entender la mutación de las organizaciones criminales, sus procesos de aprendizaje y la adaptación a los cambios en el contexto en el que operan. La aparición de una “nueva” organización criminal, generalmente se asienta sobre estas redes: el contrabando, la corrupción, el clientelismo; sistemas de relaciones que emergen por fuera de la legalidad, como esferas de poderes autónomos.

Aunque suena obvio, es importante tener en claro que la delincuencia organizada no aparece en un espacio abstracto, sino en Estados que no han tenido capacidad para ejecutar y garantizar el respeto de sus propias regulaciones. Bajo este marco, se encuentran incluso estructuras que tuvieron su origen en el mismo seno del Estado y se fueron degenerando, privatizando sus funciones con fines criminales. En determinados casos, las fuerzas de seguridad del Estado encargadas de combatir a la delincuencia han proporcionando a las facciones criminales armas, personal, redes, territorios e inmunidad. Incluso en algunas situaciones, miembros de estas instituciones han asumido una identidad completamente ilegal.

La delincuencia organizada no tiene el monopolio en la infiltración de las instituciones, el bloqueo y debilitamiento de la justicia o el direccionamiento de los recursos públicos para favorecer personas u organizaciones. Lo que hacen las facciones criminales es aprovechar y profundizar las vulnerabilidades de los Estados de América Latina, reproduciendo las relaciones de clientelismo, extendiendo las redes de corrupción, y reduciendo la dimensión pública del Estado.

Bajo esta perspectiva, la relación entre el Estado y el crimen en el nivel territorial se puede entender desde dos perspectivas: El surgimiento del crimen en zonas de debilidad estatal; y el surgimiento del crimen en alianza con agentes del Estado. Desde el primer enfoque el problema es que el Estado no está presente. En el segundo caso, la cuestión es que el Estado funciona en connivencia con los criminales o las actividades criminales surgen de la acción de funcionarios públicos.

Dentro de la primera perspectiva, se pueden encontrar planteamientos como los realizados por

Guillermo O'Donnell, para quien la desigual vigencia del sistema legal a nivel territorial y social permite que se generen zonas donde la violencia tiene un lugar preponderante. En estas zonas la presencia del Estado es débil o nula, los derechos de los ciudadanos no son respetados y tampoco hay instituciones que garanticen el cumplimiento de las leyes. En estos territorios el poder ha quedado en manos de privados que reproducen prácticas discriminatorias y autoritarias.¹⁰ En estas áreas, las comunidades quedan sometidas a organizaciones criminales que imponen una forma de control social; la intervención del Estado no existe (o es casi nula) y la estructuras criminales determinan de manera unilateral la relación entre las poblaciones y las economías ilegales.

El cientista político, Desmond Arias toma la segunda perspectiva. A partir del estudio de lo que ocurre en las favelas de Rio de Janeiro, Arias afirma que “la persistencia de altos niveles de violencia... no es el resultado del fracaso de las instituciones, sino más bien de la existencia de redes criminales que involucran a líderes comunitarios, políticos y la policía... (que) en lugar de crear ‘estados paralelos’ fuera del control policial, establecen relaciones entre las áreas dominadas por los traficantes y los sistemas políticos y sociales”.¹¹ Según Arias, poner el foco solo en el fracaso institucional puede llevar a ignorar la existencia de estructuras políticas que promueven la violencia y se resisten a las reformas significativas. En opinión de Arias, la relación entre criminales y políticos no se produce directamente, sino que está mediadas por agentes locales que permiten a los políticos el acceso a los votos. El crimen organizado utiliza a los líderes existentes de la comunidad para establecer conexiones entre los políticos y los habitantes de las favelas. Estos líderes locales también ayudan a los traficantes para hacerse con el control de las actividades no lucrativas (*non-profit activities*) y mediar conflictos entre los pobladores.

El enfoque planteado por Desmond Arias cuestiona la perspectiva del Estado ausente y pone en el centro a los actores políticos como parte del sistema criminal. Las dos perspectivas (la de ausencia estatal y la de asociación criminal) no son incompatibles. En un misma ciudad o país es posible encontrar zonas donde el Estado está ausente y también donde la presencia institucional ha sido reconfigurada¹² en beneficio de las actividades criminales. En el escenario del Estado ausente, la delincuencia organizada al surgir en un vacío estatal llega a crear un Estado paralelo, en la cual el vínculo con las comunidades está cen-

trado en una relación autoritaria y de subordinación. En el escenario del Estado cómplice (o agente), la relación entre la comunidad y las estructuras criminales es más compleja, con la intermediación de los liderazgos comunitarios y la existencia de instituciones que continúan funcionando pero al servicio de las actividades ilegales.

La cientista política Ming Xia, analizando las organizaciones criminales en China, afirma que para maximizar la eficiencia (eficiencia organizacional) y la seguridad (evitar la acción del Estado), los criminales optan por adaptarse al ambiente institucional existente, el cual está determinado principalmente por el Estado, el mercado y las estructura familiar (refiriéndose con esta última a la estructura social).¹³ Dependiendo de la naturaleza del Estado, de la apertura del mercado y las características de la organización social, los grupos criminales identifican un “nicho” para sobrevivir y en consecuencia adoptan una forma de organización que les permita prosperar. De acuerdo a Ming Xia, las organizaciones criminales adoptan formas organización no convencionales, flexibles y difíciles de identificar para minimizar el efecto perturbador que pueden tener sobre las instituciones hegemónicas o pueden mimetizarse, adoptando las formas y los símbolos existentes en el Estado, el mercado y la sociedad para camuflar sus actividades.

Lo interesante de la tesis de Ming Xia es que plantea que el crimen organizado opera de acuerdo a las estructuras existentes y toma la decisión de adaptarse o usar estas estructuras, o crear nuevas formas de relacionamiento. Bajo esta perspectiva, el crimen organizado puede funcionar en contexto de alta y baja organización social¹⁴, y de alta y baja presencia estatal. La combinación de estas opciones, puede llevar a cuatro escenarios posibles:

Crimen aislado: En este escenario el Estado está ausente y no hay un tipo específico de organización social. Estas situaciones se pueden dar en áreas aisladas de baja o nula densidad población. En algunos casos, el desarrollo de una actividad criminal específica no necesita del involucramiento de las comunidades. Un ejemplo es la producción de cocaína áreas selváticas o el tránsito de bienes ilegales a través de zonas deshabitadas, sin presencia institucional.

Estado Criminal-Autoritario: Este escenario resulta de la combinación de instituciones estatales que han sido capturadas por el Estado en contextos de desorganización social. En esta situación, los grupos

criminales imponen sus reglas y un orden social ilegal en las comunidades. La población no está cohesionada y el tejido social está desarticulado. Un ejemplo de este escenario pueden ser zonas en las cuales el crimen organizado en complicidad con el Estado ingresa de manera violenta, sin generar vínculos con los habitantes, que quedan sometidos al miedo colectivo.

Estado Paralelo: El Estado está ausente y la sociedad está cohesionada pero en torno a las actividades ilegales. En este caso, el crimen cumple funciones propias del Estado, prestando servicios, resolviendo conflictos e imponiendo orden. No hay presencia de instituciones, las cuales son rechazadas por los propios habitantes. Esta situación se puede encontrar en algunas favelas de Rio de Janeiro, algunas comunas de Medellín, y también en poblaciones en México.

Sistema Criminal: En este escenario, tanto el Estado como la sociedad están organizadas en torno a las actividades criminales. La legalidad es desplazada por una cultura de la ilegalidad que ordena las relaciones sociales, políticas y económicas. Las instituciones existen pero su función es reconfigurada para favorecer las acciones criminales. La comunidad tiene conexiones directas con la economía ilegal. Esta situación se puede encontrar en zonas con alta presencia del estructuras del narcotráfico en Guatemala, México, Honduras, pero también en barrios de las principales ciudades latinoamericana.

La elaboración de estos escenarios puede contribuir a hacer un análisis diferenciado que tenga en cuenta no sólo la presencia del crimen organizado

en zonas de baja presencia institucional y alta desorganización social, sino también en territorios donde las instituciones están y la comunidad está articulada. Cada escenario requiere de una política pública particular que responda las situaciones existentes. No siempre más presencia de instituciones y más actividades comunitarias son la alternativa para debilitar a las organizaciones criminales. Por el contrario, paradójicamente pueden fortalecer aún más a la delincuencia organizada, dándole más recursos para proteger y propagar la red ilegal.

La emergencia de mercados locales ilegales, con una oferta creciente y una demanda constante de productos y servicios ilegales

Un factor común en América Latina, que adquiere matices distintos de acuerdo a cada país, es la formación de mercados locales ilegales, que vienen emergiendo con fuerza en la última década. Aunque sus márgenes de ganancia son mucho menores de los obtenidos por la exportación de los productos, las economías ilegales nacionales tienen varias ventajas para las facciones criminales: 1) Permiten un flujo de caja constante de fácil acceso; 2) Permiten la contratación de mano de obra local, lo cual le provee a estas organizaciones de una base social; 3) Son vehículos efectivos para el lavado de activos; 4) Su interacción con la informalidad (la cual presenta índices elevados en varios países en Latinoamérica) potencia la capacidad de infiltración en la economía legal.

El *narcomenudeo* ha sido identificado por las autoridades a lo largo del continente como uno de las principales causas de inseguridad pública, asociado con el aumento de delitos por parte de jóvenes adictos que buscan financiar el consumo por medio del hurto y otras acciones. Esto ha creado la falsa suposición de que el tráfico interno de drogas es un asunto barrial y debe ser tratado simplemente como un problema local y municipal.¹⁵

Cuatro cambios recientes han fomentado el surgimiento de mercados locales de drogas ilícitas. Primero, el desarrollo de planes de interdicción y el aumento de las acciones para incautar cargamentos de estupefacientes, han obligado a los narcotraficantes a ofrecer sus productos en el mercado interno. Segundo, la utilización de las drogas ilícitas como forma de pago en el mundo ilegal. Tercero, la decisión de los traficantes de pasar de comprar materia prima (hoja de coca) a comprar droga procesada, lo que ha llevado a campesinos y comunidades a hacerse



Fuente: Elaboración del autor

cargo del procesamiento (una muestra es la proliferación de cocinas artesanales). Cuarto, la apertura de nuevos corredores que tienen a las ciudades como lugares de acopio, tránsito y embarque – estos corredores tienen dos destinos finales principales: Estados Unidos y Europa.

Los países de América Latina se encuentran bajo la presión de economías y organizaciones criminales, las cuales se instalan en el ámbito de lo local, creando mercados ilegales, proveyendo servicios, suplantando al Estado en sus funciones y desafiándolo cuando sea necesario. Atrás quedó la idea de que la afectación de los países de no productores de la región era marginal, usados solamente como corredores de las organizaciones criminales.

Ahora los criminales apuestan a tener mercados locales para sus productos, formar una base social a partir de la marginalidad de las sociedades latinoamericanas, aprovechar la informalidad para lavar sus activos y tomar ventaja de la apertura económica, no sólo para poner sus productos ilegales en nuevos mercados (especialmente Europa del Este y Asia) sino también adquirir contrabando a bajo costo. Hay síntomas de que el consumo de productos ilegales en América Latina va en ascenso y que la acción estatal antes que impactar de manera determinante la oferta, lo que ha hecho es forzar su comercialización hacia el interior de los países.

Las ofensivas del Estado en medio de la fragilidad institucional y la disposición de las redes clandestinas a confrontar al Estado

La categoría “Estados Fallidos”, es usada con entusiasmo cuando se busca señalar que nada de lo hecho hasta ahora funciona y que las instituciones han fracasado en su tarea. Este término también es mencionado con descuido y muchas veces desconocimiento de las realidades de los países de América Latina. Independiente de la valoración sobre el rol del Estado y sus capacidades en los países de la región, hay tres cuestiones en las que los análisis parecen coincidir: a) La debilidad institucional; b) La presencia irregular del Estado en el territorio; c) Su cooptación (en la mayoría de los casos focalizada y parcial).

Este es el marco en el que han operado las estructuras criminales. Un contexto que viene experimentando alteraciones, con esfuerzos por parte de los gobiernos de la región por cambiar esta realidad institucional y recuperar espacios de estatalidad (entendida especialmente como la recuperación del mono-

polio de la violencia). Se puede estar de acuerdo o no con la manera cómo se propicia este cambio; también sobre la valoración de sus resultados, pero será difícil ignorar la mayor disposición de los gobiernos y los actores políticos a hacer frente al desafío de la inseguridad pública. En algunos casos, las acciones realizadas por la Fuerza Pública han roto los equilibrios existentes y vienen alterando las condiciones bajo las cuales las redes clandestinas operan, lo cual se ha traducido frecuentemente en mayores niveles de violencia.

El sentido común sugiere que las organizaciones criminales preferirán evitar la confrontación con el Estado, ya que resulta costosa y perturbadora de los negocios.¹⁶ ¿Pero qué ocurre cuando la acción Estatal impide el desarrollo de la economía ilegal? En este caso, la confrontación será el resultado del cálculo hecho por la organización criminal de que el costo de tolerar las acciones del gobierno es mayor que combatirlo. Lo anterior implica un racionamiento adicional: que la facción criminal supone tener la capacidad de obligar al Estado a hacer concesiones. Este aparece como un escenario altamente probable en países con gobiernos que toman la decisión de confrontar al crimen organizado, pero que no cuentan con la capacidad institucional para hacerlo.

En estos casos, el crimen organizado toma la decisión de enfrentarse con el Estado, desafiando abiertamente a la autoridad y su legitimidad. La red clandestina ilegal aparece entonces como un red adversaria, en el sentido de que se opone a la legalidad y erosiona la institucionalidad, para lograr sus objetivos económicos. En este contexto, la facción armada toma notoriedad, adoptando tácticas y estrategias similares a las de los grupos insurgentes. No obstante, el análisis de los grupos criminales a través de los lentes de la contra insurgencia y el contra terrorismo pueden distorsionar su naturaleza y limitar nuestro entendimiento.

Lo que sucede en los países de América Latina requiere superar la cultura dominante en ciertos círculos de la seguridad en Washington D.C., que se sienten más cómodos con respuestas militares y policiales, ignorando muchas veces la complejidad de un fenómeno con profundas conexiones sociales y políticas. Se requieren de respuestas creativas que impidan que el fantasma de la “Doctrina de Seguridad Nacional”, esta vez para combatir al crimen organizado, aparezca de nuevo en escena. En este sentido, constituye una preocupación que el Subcomité del Hemisferio Occidental del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes del Congreso de Estados



Unidos haya aprobado en diciembre de 2011, un plan de contrainsurgencia para México, con el fin de combatir a los cárteles de las drogas como organizaciones terroristas. Aunque el destino de esta iniciativa en el Senado es incierto, es una mala señal para una región que como América Latina demanda un nuevo enfoque para enfrentar al Crimen Organizado.

10 recomendaciones para responder al desafío del crimen organizado en época de rebelión

1. Cambiar la manera de medir los “éxitos”

La contabilidad de muertes, capturas e incautaciones, debe ser complementada con un enfoque que priorice la presencia institucional, la recuperación de territorios y la afectación de las comunidades en las que se asientan las economías ilegales. De nada sirve capturar líderes de carteles, millares de criminales y confiscar cientos de armas, si al final del día las zonas donde opera el crimen organizado permanecen y los contextos de ilegalidad no son afectados por la acción estatal. Un indicador clave es el descenso en el número de entidades territoriales donde operaban las facciones criminales.

2. Contener la expansión de los mercados ilegales locales

El énfasis en el combate a los mercados ilegales internacionales ha estado puesto en interrumpir el tráfico desde las zonas de producción hacia las zonas de consumo. Muy poca atención se le ha prestado a la formación de los mercados locales, los cuales cada vez más se constituyen en alternativas para la estructuras criminales locales. Lo anterior requiere de una estrategia que pase de la criminalización de los expendedores al detal y los adictos, a la represión de los grandes proveedores. Adicionalmente, la responsabilidad que asuman los ciudadanos sobre las consecuencias de consumir mercancías ilegales -- cuyas ganancias pueden terminar financiando a las estructuras criminales -- puede contribuir a su contracción.

3. Profundizar el combate contra el crimen organizado: atacar los “agujeros negros”

Un primer paso es plantear el debate sobre quién se beneficia de la actividad criminal, a dónde se dirigen los recursos de los mercados ilegales y quién los controla. En varios países se vienen dando pasos importantes en este sentido, pero continúa siendo una rareza la captura de empresarios, funcionarios públicos

Equiparar al crimen organizado con la insurgencia o los grupos terroristas implica ignorar que:

- La motivación del crimen organizado es económica y no política; su objetivo no es tomarse el poder, sino usar el poder para el desarrollo de las economías ilegales. Resulta paradójico en este sentido que los mismos sectores que afirman que el grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia debe ser tratado como una organización narcotraficante (crimen organizado), hoy cataloguen a los carteles mexicanos como insurgentes.
- La violencia es una manifestación del crimen organizado (una herramienta) no un fin en sí mismo; su motivación es económica y busca proteger o expandir las actividades ilegales que generan ingresos. Por esta razón hay lugares donde hay presencia del crimen organizado sin que esto implique altas dosis de violencia.
- El crimen organizado no puede ser definido a partir de las acciones que realiza para responder a la ofensiva del Estado o confrontar a otras facciones ilegales. La realidad es mucho más compleja, con conexiones entre lo legal y lo ilegal, lo formal y lo informal, en contextos de debilidad institucional y deterioro de la cultura de la legalidad.
- Las estrategias que basaron sus respuestas en la definición del narcotráfico como insurgencia fracasaron y tuvieron un alto costo, particularmente en lo que se refiere a las violaciones a los derechos humanos.¹⁷ Como lo afirme el reporte de la Comisión Mundial sobre la Políticas de Drogas “La guerra global contra las drogas ha fracasado... lo enormes gastos en la criminalización y las medidas represivas dirigidas contra productores, traficantes y consumidores de drogas ilegales han fracasado en reducir efectivamente la oferta y el consumo”.¹⁸ En marzo de 2009, camino a México, la secretaria de Estado, Hillary Clinton expresó su posición acerca de la política antidrogas de EUA. “Claramente...”, dijo la Secretaria Clinton “...lo que hemos venido haciendo no ha funcionado”, y agregó que “...la demanda insaciables de drogas en los Estados Unidos alimenta el tráfico de drogas”.¹⁹ Los ciudadanos en Estados Unidos coinciden con esta opinión: en octubre de 2008 una encuesta nacional realizada por Zogby/Dialogó Interamericano encontró que el 76 percent de lo votantes consideran que la denominada “guerra contra las drogas” ha fracasado.²⁰

o candidatos que tiene vínculos con las actividades criminales. El financiamiento ilícito de campañas, el lavado de activos, la destinación de recursos estatales a facciones del crimen, las empresas que se benefician con la comercialización de productos químicos para la producción de cocaína y drogas sintéticas, así como la proliferación, venta y circulación de armas ligeras, siguen constituyendo “agujeros negros” en el combate al crimen organizado transnacional.

4. Trascender el monólogo del narcotráfico y enfrentar a las economías ilegales en su conjunto

Las discusiones sobre cómo enfrentar al narcotráfico han sido un monólogo en varios sentidos: generalmente se plantean desde una sola posición (ya sea prohibicionismo, legalización, “mano dura”, prevención) que no entra en diálogo con las demás y casi siempre, toma como un dato marginal la conexión del narcotráfico con otras economías ilegales. Esta situación se deriva de un punto de partida que en determinadas coyunturas y países puede resultar errado: terminando con el narcotráfico (ilegal) se pondrá fin a la criminalidad. La evidencia muestra que otras economía ilegales están en expansión y que las facciones criminales han optado por tomar control de otras actividades ilegales, lo cual les ha permitido comenzar a romper la dependencia con el tráfico de drogas.

5. Llenar los vacíos de poder con institucionalidad

La presencia de la fuerza pública en las zonas de influencia del crimen organizado solo es el primer paso. La ofensiva estatal debe ser respaldada con instituciones que restablezcan los lazos de confianza con la ciudadanía, reconociendo las capacidades de las comunidades y sus necesidades. De no ser así, las operaciones policiales y militares sólo brindarán victorias parciales, que provocarán el repliegue temporal de las estructuras criminales (como sucede en el caso de la declaratoria de Estados de Sitio) o la incursión de nuevas facciones criminales. La pregunta de fondo es si los Estados de América Latina tienen la capacidad de llevar la presencia institucional a las comunidades apartadas y a los lugares donde el crimen tiene el control. La respuesta a este interrogante pasa por dos cuestiones claves: la eficacia y transparencia en el manejo de los recursos, y el compromiso de las élites políticas y económicas del financiamiento necesario para cumplir sus funciones básicas.

6. Prevenir el reclutamiento de jóvenes por parte de la estructuras criminales

La renovación de las estructuras criminales ha tenido como uno de sus principales motores el reclutamiento de jóvenes, la mayoría provenientes de las zonas marginadas de las ciudades de América Latina. Una prioridad es establecer sistemas de alerta temprana que adviertan sobre la cooptación de jóvenes por parte de las facciones criminales y que permitan identificar las zonas más afectadas. El desafío en el largo plazo es brindarles a estos jóvenes oportunidades de empleo; en lo inmediato procurarles protección. Hay diferentes experiencias exitosas en el continente que pueden ser compartidas y replicadas, teniendo en cuenta la particularidad de cada país.

7. Blindar a la informalidad de la influencia del crimen organizado

En términos ideales la meta debería ser disminuir la informalidad a sus mínimas proporciones. Sin embargo, teniendo en cuenta las dimensiones que ha adquirido en América Latina, donde en algunos países 7 de cada 10 ciudadanos se emplean en este sector, formalizar estas actividades o crear nuevas alternativas laborales, parece una meta de mediano plazo. En lo inmediato, la prioridad es blindar la informalidad de la influencia del crimen organizado, lo cual pasa en primera instancia por evitar criminalizar a los ciudadanos que se ocupan en este sector y establecer un diálogo con representantes de las principales “agremiaciones informales” para identificar mecanismos de protección que prevengan la penetración de las facciones criminales. La represión de los ciudadanos que se emplean en este sector, los aleja aún más de las instituciones y los acerca a mecanismos ilegales de inserción en la economía.

8. Establecer sistemas de monitoreo de desertores de la Policía y el Ejército, en zonas de influencia del crimen organizado

La desertión de miembros de la Policía y el Ejército que pasan a ser parte de las facciones del crimen organizado es un dinámica que se puede monitorear y prevenir. En la mayoría de los casos, el reclutamiento por parte de las facciones criminales se concentra en determinadas unidades y territorios y es articulada desde el interior de la Fuerza Pública. Por tanto, se requiere de inteligencia y contrainteligencia, así como incentivos para miembros de la Policía y el Ejército que delatan a los reclutadores y penas especiales para efectivos de la Fuerza Pública que se vean involu-



crados en actividades criminales. La prevención de la deserción también pasa por el mejoramiento de las condiciones laborales, especialmente para los cuerpos policiales.

9. Interrumpir el flujo de armas del norte al sur del Continente

La posibilidad de cambios legislativos es clave para reducir el flujo de armas en la región. De momento, en EE.UU. parecen tener más poder de cabildeo quienes abogan por el derecho de estar armado (aún si es con fusiles de asalto), que quienes buscan castigos más fuertes para quienes compran armas para terceras personas (legalmente prohibido) para luego enviarlas de contrabando a otros países. Estos castigos difícilmente superan los cinco años de cárcel y los US\$10 mil de multa.²¹ Legislar castigos más severos para la compra de armas para terceros—o bloquearla con leyes más sólidas—no es la única solución, pero es una parte de ella.

10. Abrir espacios de ciudadanía en contextos de violencia

El primer paso es reconocer a las comunidades como sujetos activos en la superación de la violencia y la contención de la criminalidad. Lo pobladores locales tienen un papel protagónico en las estrategia de seguridad, lo cual requiere superar el enfoque del ciudadano-informante, e identificar y apoyar mecanismos de resiliencia e iniciativas que contribuyan a la reconstrucción del tejido social.

El instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS por sus siglas en inglés), llama la atención sobre este tema en el *policy briefing* “Broadening Spaces for Citizens in Violence Context”²², en el cual recomienda trabajar en el nivel comunitario; realizar un análisis detallado de las dinámicas de poder local, los actores y las relaciones; desarrollar estrategias de intervención que tengan en cuenta las particularidades locales (renunciar a las “fórmulas únicas”); reconocer que las respuestas de los ciudadanos no necesariamente son positivas (también pueden reproducir la violencia y las tendencias antidemocráticas); y construir a partir de los recursos comunitarios existentes y de las estructuras que puedan impulsar el cambio.

El Banco Mundial en el Informe “Violence in the City. Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence”²³, también reconoce el papel central que tienen los ciudadanos, llamando la atención sobre la necesidad de reconstruir la confianza de la comunidad mediante señales claras de que la situación actual va a cambiar; mejorar las relaciones entre el Estado y las comunidades; abordar las relaciones entre las diferentes formas de violencia, en particular entre la violencia doméstica y otras expresiones más públicas de violencia; y crear las condiciones necesarias para la acción colectiva de las comunidades afectadas.

En este campo, ahí mucho por hacer. Sólo es necesario que académicos, políticos, tomadores de decisiones estén dispuestos a abandonar el esquema de la “formulas mágicas” y los esquemas de intervención, para aprender de las experiencias de las comunidades.

NOTAS

1. Especialista, Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales, Secretaría de Asuntos Políticos, Organización de los Estados Americanos (OEA). Las opiniones expresadas en este documento solo comprometen al autor y no representan la posición de la OEA.
2. En este documento densidad criminal es entendida como la existencia de organizaciones ilegales, con presencia territorial, que cuentan con recursos financieros y armados suficientes para desafiar (con violencia o corrupción) la institucionalidad local – y en algunos casos nacional. El concepto es usado por Guillermo Valdez para explicar el incremento de la violencia en México. Ver Guillermo Valdez, “Nuestra Guerra. Una mesa redonda organizada por Nexos sobre violencia e inseguridad,” *Revista Nexos*, No. 407, Noviembre de 2011.
3. En este documento la acumulación social de la violencia y la ilegalidad se entiende como efecto que tiene la existencia de organizaciones criminales (que proporcionan bienes y servicios ilegales, y que disputan al Estado el uso legítimo de la fuerza) en las actitudes de los ciudadanos, sus valores y su percepción sobre la legalidad (por ejemplo, la tolerancia a la violencia y el bajo respecto al cumplimiento de la ley). El concepto “acumulación social de la violencia” es descrito por Michel Misse para analizar al crimen organizado en Brasil. Ver Michel Misse, “La acumulación social de la violencia en Río de Janeiro y en Brasil: algunas reflexiones”, in *Coherencia*, Vol. 7, No.13, julio-diciembre, 2010, Pág. 19-40, publicado por la Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.
4. Nigel Coles, “It’s not what you know – It’s who you know that counts. Analysing Serious Crime Groups as Social Networks”. *British Journal of Criminology*, 2001.
5. Como Jackson, Herbrinck and Jansen afirman, la implicación es que los actores más importantes en la red social penal no son necesariamente las figuras más centrales, o incluso aquellos que ocupan la posición más alta en una jerarquía. Ver J.L. Jackson, J.C. Herbrinck, R. Jansen, “Examining Criminal Organisations: Possible Methodologies”. *Transnational Organized Crime*, 2:4, 1996, 86.
6. Luis Jorge Garay & Eduardo Salcedo (2011). “Institutional Impact of criminal Networks in Colombia and Mexico”. *Crimen Law and Social Change*. 2011. Nov. DOI 10.1007/s10611-011-9338-x.
7. Que proporcionan bienes y servicios ilegales, y que disputan al Estado el uso legítimo de la fuerza.
8. Alan A. Block, *East Side-West Side: Organizing crime in New York City, 1930-1950* (New Brunswick, NJ: Transaction), 1994.
9. Toine Spapen, “Macro Networks, Collectives, and Business Processes: An Integrated Approach to Organize Crime”. *European Journal of Crime: Criminal Law and Justice*, 18:2, 2010, 185-215.
10. Guillermo O’Donnell, “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales,” *Desarrollo Económico*, 130, julio-septiembre 1993.
11. Enrique Desmond Arias, “The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro,” *Journal of Latin American Studies*, 28, 2006, 293.
12. Garay y Salcedo redefinen la captura del Estado – entendida como una relación social establecida en una dirección, desde los agentes ilegales fuera del Estado, a los agentes legales dentro del Estado – proponiendo el concepto de “reconfiguración cooptada del Estado”, definida como “la acción de las organizaciones legales e ilegales, que a través de prácticas ilegales, pretenden modificar de forma sistemática desde el interior del régimen político e influir en la elaboración, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego y las políticas pública. Estas prácticas se llevan a cabo con el fin de obtener beneficios y asegurar que sus intereses sean validados política y legalmente, así como ganar legitimidad social en el largo plazo, aunque esos intereses no siguen el principio básico de bienestar social”.
13. Ming Xia, “Organizational Formations of Organized Crime in China: Perspective from the State, Markets and Networks,” *Journal of Contemporary China*, 17:54, Febrero de 2008, 5.
14. El término “desorganización social” ocupa un lugar central en la teoría ecológica de la delincuencia; Sampson y Groves lo definen como “...la incapacidad de una estructura de la comunidad de reconocer los valores comunes de sus habitantes y mantener el control social efectivo... la desorganización social se puede



medir en términos de prevalencia e interdependencia de las redes sociales en una comunidad. Ver Robert J. Sampson y Groves W. Byron, "Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory," *American Journal of Sociology*, 94:4, Jan. 1989, 774. Cuando la comunidad está "estructuralmente" cohesionada, su capacidad para identificar conductas delictivas y controlar el comportamiento de los adolescentes es mayor. Por lo tanto, es menos probable que el crimen organizado vaya a echar raíces. Los resultados de Browning, Feinberg y Dietz cuestionan el enfoque ecológico, señalando que las comunidades pueden estar socialmente organizadas y aún tener altas tasas de delincuencia. Según los autores, "...la densidad de los lazos y la frecuencia de intercambios en algunos barrios resultaron en una mayor integración de los residentes que participan en actividades criminales. La acumulación de capital social por parte de los delincuentes puede limitar los esfuerzos de control social de la delincuencia, dando lugar a la disminución de la capacidad normativa de la comunidad". Ver Christopher R. Browning, Seth L. Feinberg, and Robert D. Dietz, "The Paradox of Social Organization: Networks, Collective Efficacy, and Violent Crime in Urban Neighborhoods," *Social Forces*, 83:2, December 2004, 510. Bajo este marco, la organización existente sirve como plataforma ideal para que la delincuencia difunda sus actividades y amplíe su influencia.

15. Ariel Fernando Ávila, "Criminalidad urbana y narcomenudeo," *Revista Arcanos* (Publicada en Colombia por la Corporación Nuevo Arco Iris), 2011, 48-61.

16. John Bailey y Matthew Taylor, "Evade, Corrupt, or Confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico", *Journal of Politics in Latin America*, 1, 2, 3-29.

17. En 1983, comenzaron las operaciones militares contra las drogas impulsadas por Estados Unidos, cuando las fuerzas especiales fueron desplegadas en la región andina para proporcionar apoyo en la capacitación de oficiales en América Latina. Posteriormente, el presidente Reagan emitió una Directiva de Seguridad Nacional (National Security Decision Directive-21) en abril de 1986, identificando el tráfico de drogas como una amenaza "letal" para los Estados Unidos. De julio a noviembre de 1986, la administración Reagan estableció la Operación "Blast Burnance". Esta operación fue descrita por un alto oficial de EE.UU. como el "...primer empleo difundido de las fuerzas de combate del Ejército de los Estados Unidos en el suelo soberano de otro país para llevar a cabo operaciones conjuntas contra el narcotráfico". Ver Col. Michael Abbot, "The Army and the Drug War: Politics or National Security?" *Parameter*, December 1988, citado por Martin Jelsma, "The Development of International Drug Control: Lesson Learned and Strategic Challenges for the Future," *Global Commission on Drug Policy*, January 2011, 6.

18. Global Commission on Drug Policy, *War on Drugs*, June 2011, <http://www.globalcommissionon-drugs.org/Report>

19. Citado por John M. Walsh, "Assesing U.S. Drug Policy in The Americas: Time to Revisit Goals and Strategies," U.S. Congress, House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on the Western Hemisphere, October 15, 2009, 8.

20. Ibid.

21. Julie López, "Seguridad en Centroamérica a merced de la voluntad Política," *Plaza Pública*, <http://www.plazapublica.com.gt/content/seguridad-en-centroamerica-merced-de-la-voluntad-politica>.

22. Lyndsay McLean-Hiljer et. al., "Broadening Spaces for Citizens in Violence Context," *Citizenship DRC Policy Briefing*, Institute of Development Studies, Brighton, UK.

23. World Bank, *Violence in the City: Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence*, <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/Violence-in-the-City.pdf>



WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Jane Harman, President, Director, and CEO

BOARD OF TRUSTEES

Joseph B. Gildenhorn, Chair
Sander R. Gerber, Vice Chair

Public Members: James H. Billington, The Librarian of Congress; Hillary R. Clinton, The Secretary, U.S. Department of State; G. Wayne Clough, The Secretary, Smithsonian Institution; Arne Duncan, The Secretary, U.S. Department of Education; David Ferriero, Archivist of the United States; James Leach, Chairman, National Endowment for the Humanities; Kathleen Sebelius, The Secretary, U.S. Department of Health and Human Services

Private Citizen Members: Timothy Broas, John T. Casteen III, Charles Cobb Jr., Thelma Duggins, Carlos M. Gutierrez, Susan Hutchison, Barry S. Jackson

ABOUT THE WOODROW WILSON CENTER

The Center is the living memorial of the United States of America to the nation's twenty-eighth president, Woodrow Wilson. Congress established the Woodrow Wilson Center in 1968 as an international institute for advanced study, symbolizing and strengthening the fruitful relationship between the world of learning and the world of public affairs." The Center opened in 1970 under its own board of trustees.

In all its activities the Woodrow Wilson Center is a nonprofit, nonpartisan organization, supported financially by annual appropriations from Congress, and by the contributions of foundations, corporations, and individuals. Conclusions or opinions expressed in Center publications and programs are those of the authors and speakers and do not necessarily reflect the views of the Center staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

ONE WOODROW WILSON PLAZA, 1300 PENNSYLVANIA AVENUE, NW, WASHINGTON, DC 20004-3027



**Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars**

SMITHSONIAN INSTITUTION
OFFICIAL BUSINESS
PENALTY FOR PRIVATE USE, \$300

Presorted First Class Mail
Postage and Fees Paid
Smithsonian Institution
G-94

