

Nuevas miradas sobre la seguridad y la delincuencia transnacional

El combate contra la delincuencia tradicional parece estar necesitando que se abandonen viejas miradas e ideas sedimentadas, como así también las divisiones binarias entre lo legal y lo ilegal. Los análisis erróneos suelen generar políticas erróneas o ineficaces. Un primer aspecto por considerar es que el crimen transnacional recurre a la simbiosis entre lo legal y lo ilegal, y este fenómeno está lejos de estar asociado de manera simple con Estados más débiles o «fallidos». Se trata de buscar la parte sumergida del *iceberg*, de encontrar las causas estructurales y las multiplicadoras o aceleradoras.

RAFAEL GRASA

Si la venta de protección es lo que representa al crimen organizado en su faceta más sutil, entonces la guerra y la creación de Estados (una forma de venta de protección paradigmática que goza de la ventaja de la legitimidad) deberían ser nuestros mayores ejemplos de crimen organizado.

Charles Tilly, «War Making and State Making as Organized Crime»¹

En este artículo deseo reflexionar sobre cómo pensar hoy el fenómeno de la delincuencia transnacional organizada, en una perspectiva no solo orientada al conocimiento sino a la actuación. Es decir, aplicable al debate en curso sobre las formas de manejar, prevenir y, de ser posible, resolver los enormes problemas que la delincuencia transnacional organizada crea

Rafael Grasa: es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Barcelona y presidente del Instituto Catalán Internacional para la Paz (<www.icip.cat>). Correo electrónico: <rafael.grasa@uab.es>.

Palabras claves: crimen transnacional, Estado, seguridad, sistema internacional, violencia.

1. En Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol: *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

para la gobernanza y el gobierno² del mundo actual, con incidencia notoria en la región latinoamericana y caribeña. Se trata de la región más desigual del planeta y la que alberga más centros urbanos con tasas extraordinariamente altas de homicidios por arma de fuego.

Partiremos de una triple premisa: a) dejar de lado, al menos parcialmente, la forma dominante de abordar intelectual y políticamente el fenómeno de la delincuencia transnacional, así como su relación con el narcotráfico, dada su ineficacia para entender lo que sucede y para guiar actuaciones y políticas públicas efectivas; b) situar el fenómeno, a efectos de análisis y de intervención, en el contexto adecuado: los cambios en el sistema internacional y en la concepción y práctica de la seguridad; y c) bosquejar una mirada diferente, capaz de generar nuevos esquemas interpretativos y proyectos de investigación y, posteriormente, nuevas políticas y rumbos de acción.

Estas premisas subyacen a la urdimbre del contenido y explican la estructura narrativa. Presentaré en primer lugar, de forma sucinta, la esencia del tratamiento habitual de la temática de la delincuencia transnacional y mostraré por qué, a mi parecer, no funciona. En segundo lugar, me ocuparé del nuevo contexto internacional y de seguridad, para señalar el rol que en este tiene la delincuencia transnacional. Y en tercer y último lugar, esbozaré el embrión de una nueva forma de analizar el fenómeno y las consecuencias que se derivan en forma de políticas públicas y de actuaciones.

■ El tratamiento tradicional del fenómeno de la delincuencia transnacional y sus falencias

Muchos fenómenos sociales no se pueden describir en términos de blanco y negro, puesto que suelen ser complejos y estar correlacionados con otros fenómenos. Además, la causalidad, en sus diversos niveles (subyacente o necesaria, suficiente o desencadenante, multiplicadora o aceleradora de los motivos subyacentes, etc.) es siempre difícil de establecer y todavía más de demostrar en ciencias sociales. Por ello, un análisis erróneo o insuficiente suele generar intervenciones y actuaciones erróneas o ineficaces. Las formas más habituales de análisis erróneo son una o varias de las siguientes actitudes:

2. Por «gobierno» entendemos formas de gestión y de toma de decisiones acerca de problemas que afectan a la vida colectiva que exigen formas de autoridad central, mientras que por «gobernanza» se alude a formas de manejo de dichos problemas que no necesariamente implican la existencia de formas de autoridad central, al menos legales, legítimas y aceptadas por todos los actores sociales.

a) no atender de manera suficiente al contexto; b) no comprender las relaciones de un fenómeno determinado con otros; y c) subordinar el análisis de un fenómeno a otro, lo que dificulta su comprensión. Y eso es, en general, lo que ha sucedido en las últimas décadas con el fenómeno de la delincuencia transnacional organizada.

Se trata de un fenómeno global y transnacional, como muestra la preocupación creciente de organismos internacionales regionales y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y, sin embargo, suele entenderse como un problema básicamente interno, ligado a la seguridad de cada país. Es decir, se olvida su relación con los cambios en la concepción y práctica de la seguridad desde la década de 1980, al final de la Guerra Fría, hasta el presente. Sin embargo, no puede entenderse la creciente centralidad de la delincuencia transnacional en los asuntos mundiales sin prestar atención a los cambios en el sistema internacional y, en particular, en los subsistemas de seguridad.

En segundo lugar, a menudo se ha entendido la delincuencia transnacional organizada como un fenómeno homogéneo, completamente alejado del Estado y, sobre todo, como algo muy ligado al narcotráfico y a las actividades ilícitas. Nada de eso es totalmente acertado. La delincuencia transnacional es un empeño muy heterogéneo, que implica a muchas personas y entidades jerárquicamente organizadas que tratan de obtener beneficios y poder recurriendo a una combinación variada y dinámica de actividades lícitas e ilícitas. No pueden entenderse su naturaleza y su actuación sin aceptar que los actores implicados, sus relaciones mutuas y sus actividades comparten rasgos diversos: algunos semejantes a los del Estado (en el sentido de la cita de Charles Tilly que encabeza el artículo: recaudar impuestos y proveer servicios), otros de naturaleza empresarial, pero también propios de actividades delincuenciales mafiosas o bien de tipo comunitario (como proveer seguridad o justicia). La delincuencia transnacional recurre a una simbiosis entre lo legal y lo ilegal que contamina todas las dimensiones de la vida social (económica, política, securitaria, cultural, etc.) y a gran parte de sus actores. Ello permite comprender la creciente presencia de la delincuencia transnacional organizada en las actividades económicas y financieras legales, su poderosa cooptación de los diversos aparatos del Estado y, en la esfera de las actividades ilícitas, por qué vinculan cada vez más las diversas actividades aprovechando las redes que crean. Y no se trata solo de las que parecen más obvias: tráfico ilegal de fuerza de trabajo, trata de personas con fines sexuales, comercio de armas, narcotráfico, comercio de productos de lujo falsificados, sino también, por ejemplo, de tráfico de especies animales protegidas o en riesgo de extinción.



Veremos algunos ejemplos de esas actividades a efectos de comprensión y validación de la tesis expuesta, que no suele ser la dominante. En primer lugar, una muestra indirecta: las definiciones de corrupción elaboradas por las instituciones internacionales, como por ejemplo las del Banco Mundial³, señalaron ya hace décadas que este fenómeno que afecta las políticas públicas se caracteriza por un abuso del ejercicio de la función o el cargo público, con el fin de lograr beneficios privados y exclusivos. Siguiendo al Banco Mundial, tenemos casos como los siguientes, sin ánimo de exhaustividad: obtención de tratamiento preferencial respecto de la concesión de contratos, concesiones o licencias en procedimientos abiertos (licitaciones) o cerrados; evasión fiscal; influencia en el cronograma y proceso de toma de decisiones de las resoluciones y políticas gubernamentales; alteración de sentencias o decisiones legales, aun aquellas tomadas por tribunales de segunda instancia o del máximo nivel.

Un segundo tipo de ejemplos, más complejo, es el que está relacionado con lo que se ha descrito como «captura del Estado», un fenómeno de corrupción sistémica en el cual suele ser muy activa la delincuencia transnacional, a menudo con la complicidad de organismos legales vinculados a ella. Aludo a la intervención de personas, grupos o empresas legales –con lazos no siempre legales– en la redacción de leyes, decretos, regulaciones y políticas públicas, para obtener beneficios diversos, de tipo privado y a veces ligados a actividades delictivas, a costa de los fondos públicos y de la independencia de las autoridades⁴. Y, finalmente, asociada a los dos tipos de ejemplos mencionados, está la relación constante entre lo ilegal y lo legal en la génesis de las actividades delictivas y, sobre todo, en la puesta en circulación, multiplicación y blanqueo de los resultados económicos obtenidos de esas actividades mediante redes ilícitas y nexos con actores diversos totalmente legales, que están reconfigurando los Estados en todo el mundo⁵.

En tercer y último lugar, encontramos ejemplos de cómo el análisis se ha visto dificultado por la subordinación de un fenómeno a otro. Bastará con dos ejemplos. El primero, la confusión de una parte (el narcotráfico) con el todo

3. Banco Mundial: *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*, Banco Mundial, Washington, DC, 1997.

4. V. al respecto Joel Hellman y Mark Schankerman: «Interventions, Corruption and Capture: The Nexus between Enterprises and the State», documento de trabajo N° 58, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Bruselas, octubre de 2000.

5. V. como ejemplo en América Latina Luis Jorge Garay, Eduardo Salcedo-Albarán e Isaac De León-Beltrán: *Illicit Networks Reconfiguring States: Social Networks Analysis of Colombian and Mexican Cases*, Fundación Método, Bogotá, 2010.

que se desea explicar (la delincuencia transnacional), algo especialmente grave hoy en día. Los resultados de la versión actual del régimen internacional más antiguo, el control multilateral de la producción y el comercio de drogas psicoactivas⁶, como muestran numerosos libros e informes previos a la sesión especial de la Asamblea General prevista para 2016⁷, no son precisamente una muestra de eficacia y de eficiencia. Desgraciadamente, en el Norte y en el Sur globales menudean ejemplos concretos de ese tipo, como lo reflejan casi a diario los medios de comunicación.

Un segundo ejemplo: el argumento, difundido especialmente tras el 11 de septiembre de 2001, de que el avance de la delincuencia transnacional organizada se correlaciona con la baja institucionalidad o la debilidad del Estado. Existen diversas variantes de este abordaje, generales o bien centradas en algunas áreas funcionales o regionales concretas de determinados países o zonas. El análisis empírico muestra el error: la delincuencia transnacional organizada está activa en contextos bien diferentes: con poco Estado, con Estado nulo o en quiebra y con mucho Estado⁸.

En suma, los enfoques tradicionales han ignorado el contexto y han dado escasa importancia a los rasgos básicos del crimen a escala global: a) como fenómeno transnacional, en crecimiento y de alcance mundial, pero con presencia regional y local específica y diferenciada; b) como fenómeno global, multidimensional, conectado con otros problemas, vinculado a los cambios en el sistema internacional derivados del impacto de la globalización y el fin de la Guerra Fría y, adicionalmente, de la «gran transformación» (en el sentido de Karl Polanyi) en curso en los países del Sur y en su posición en el sistema; c) como fenómeno vinculado, para su interpretación, a los cambios en la seguridad: creciente presencia de actores privados; pérdida parcial del monopolio de los medios

La delincuencia transnacional organizada está activa en contextos bien diferentes: con poco Estado, con Estado nulo o en quiebra y con mucho Estado ■

6. Su primera versión es de 1909, cuando las principales potencias del sistema internacional se reunieron en la Comisión del Opio de Shanghái para tratar de gestionar multilateralmente el comercio y el consumo de esa sustancia en Asia. Las reglas surgidas de Shanghái no eran, sin embargo, vinculantes, y hubo que esperar hasta 1912 para que se firmara la primera convención vinculante.

7. La fecha prevista era 2018, 20 años después de la anterior sesión, pero se decidió adelantarla escuchando la petición de Colombia, Guatemala y México en 2012.

8. V., por ejemplo, Mats Berdal y Mónica Serrano (comps.): *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, FCE, México, DF, 2002.

masivos de violencia por parte de los Estados; aparición de formas de violencia directa diferentes de las de naturaleza política; d) como un fenómeno que se nutre básicamente de dos rasgos entrelazados: la vinculación entre actividades lícitas e ilícitas en diferentes áreas de la actividad económica de los países, aprovechando los resquicios que permiten las difusas fronteras entre el derecho (nacional e internacional) y áreas tecnoeconómicas con escasa normatividad (por ejemplo, aquellas relacionadas con el uso plural de las tecnologías de la información y de la comunicación; las transacciones financieras internacionales, muy escasamente reguladas, y los recurrentes problemas de liquidez de la economía mundial).

Lo expuesto permite concluir que es necesario cambiar las bases analíticas y los programas de investigación sobre el crimen transnacional y prestar atención a la parte subyacente, no evidente, de un proceso multidimensional, a la vez global, regional y local. Esto exige tener en cuenta el cambio de contexto internacional y la práctica de la seguridad, lo que nos proporcionará un marco interpretativo adecuado.

■ **El contexto: las mutaciones del sistema internacional y de la seguridad**

Las relaciones internacionales se están transformando desde la década de 1980 y, en particular, desde el advenimiento de la Posguerra Fría, en lo concerniente a la agenda, los actores y, sobre todo, a las interacciones entre ellos. Asistimos a la progresiva sustitución de un sistema internacional clásico, con fronteras y reglas de funcionamiento bastante precisas, por un sistema internacional globalizado, en el que se producen fenómenos parcialmente contradictorios: globalización, regionalización, fragmentación y localización. Un sistema con contornos desdibujados, con una regulación en parte aleatoria y en el que se combinan lógicas regulatorias diferentes en sus diferentes dimensiones.

El cambio del sistema internacional. Podemos resumir así los ejes básicos del cambio: a) en el centro del sistema se encuentran ahora los factores económicos, ya no los políticos; b) se ha transformado la concepción del poder, así como su distribución y difusión, a escala de Estados y regiones; c) si bien los sujetos decisionales legales siguen siendo en gran medida los Estados, la influencia de los actores transnacionales y no gubernamentales es creciente; d) los países emergentes, y en general del Sur, están ganando una creciente centralidad, cuantitativa y cualitativa; y e) está surgiendo una nueva concep-

ción de la seguridad –entendida como proceso multidimensional, orientado a proteger a las personas y comunidades y no solo a las naciones–, que debe prestar atención a nuevos riesgos y peligros, como las nuevas formas o rostros de la violencia. Esos rasgos nos permiten entender el papel crucial de la delincuencia transnacional organizada.

El cambio en las relaciones internacionales afecta en particular la concepción del poder y su difusión. En ese marco, hoy resultan fundamentales el llamado «poder estructural» (la capacidad de conformar las reglas de juego) y el «poder suave» (la capacidad de persuadir, de convencer), mientras que se verifica una clara erosión del «poder duro» (militar). Dicho de otra forma, el poder no depende solo, o no tanto, de lo que se posee (poder como recursos), sino de las relaciones (poder relacional), de la capacidad de conformar el sistema (poder estructural) y de ofrecer insumos y relaciones atractivas, de interés mutuo, para otros actores (poder «suave»). Eso incrementa las posibilidades de los actores transnacionales, como la delincuencia organizada.

El cambio en las relaciones internacionales afecta en particular la concepción del poder y su difusión ■

Además, se están alterando las estructuras del poder internacional. El proceso en curso muestra la combinación de tres fenómenos interrelacionados: a) debilitamiento progresivo, al menos en términos relativos, de las grandes potencias del Norte; b) creciente centralidad de potencias emergentes (BRICS, por ejemplo), pese a que en los dos últimos años la crisis económica y política las está afectando fuertemente, con sistemas débiles de articulación entre ellas y la reformulación regional y subregional de las potencias regionales y de países con alto potencial de crecimiento; c) la presencia de diferentes liderazgos (potencias hegemónicas y aspirantes) en las diferentes dimensiones de la vida internacional (política, militar, económica, financiera, tecnológica, etc.). Nuevamente, un terreno fértil para actores transnacionales.

Los cambios afectan particularmente los dos bienes públicos básicos que deben proveer los Estados: el bienestar o desarrollo y la seguridad, en particular física, de la ciudadanía. Nos ocuparemos de los que tienen que ver con la seguridad y la gestión de la conflictividad violenta.

La nueva concepción de la seguridad. En las tres últimas décadas ha surgido una nueva concepción de la seguridad, entendida como proceso multidimensional

que afecta a actores múltiples y no solo a los Estados, que pone el énfasis en la protección de las personas y comunidades y que demanda instrumentos y actores diversos. Esta nueva concepción se puede caracterizar rápidamente mediante algunos rasgos distintivos.

Violencia sin intencionalidad política directa. Se debe atender sobre todo a amenazas, retos y peligros que afectan a las personas, habida cuenta de la disminución de los conflictos armados y de la violencia mortal con intencionalidad política⁹. Han surgido, adicionalmente, nuevas facetas o manifestaciones de la violencia directa, como la violencia homicida sin intencionalidad política directa. Por ejemplo, según datos del informe *Global Burden of Armed Violence*¹⁰, las muertes por arma de fuego suponen un promedio de 550.000 al año. 80% de estas muertes no se deben a violencia intencionalmente política (conflictos armados y terrorismo), sino a otras razones (delincuencia nacional y transnacional organizada, inseguridad ciudadana, narcotráfico, bandas juveniles, etc.). Incluso en países que solucionaron sus conflictos armados internos mediante negociaciones políticas o procesos de paz hace ya décadas, el reto que plantean estos nuevos rostros de la violencia es muy importante.

Según datos del informe *Global Burden of Armed Violence*, las muertes por arma de fuego suponen un promedio de 550.000 al año ■

80% de estas muertes no se deben a violencia intencionalmente política (conflictos armados y terrorismo), sino a otras razones (delincuencia nacional y transnacional organizada, inseguridad ciudadana, narcotráfico, bandas juveniles, etc.). Incluso en países que solucionaron sus conflictos armados internos mediante negociaciones políticas o procesos de paz hace ya décadas, el reto que plantean estos nuevos rostros de la violencia es muy importante.

Violencia crónica. Un reto fundamental es la proliferación de lo que se ha llamado «violencia crónica»¹¹, vinculada a las espirales de violencia social que afectan las relaciones sociales, el desempeño de la democracia y la práctica ciudadana, en el mundo y en la región latinoamericana. Estudios recientes muestran los mecanismos por los cuales una gama de fuerzas profundamente enraizadas estimula y reproduce la violencia crónica y destruye o erosiona el tejido social de comunidades y países vulnerables. El riesgo es que tales

9. Para un análisis más detallado, v. R. Grasa: «Los vínculos entre seguridad, paz y desarrollo. La evolución de la seguridad humana» en *Revista Cidob d'Afers Internacionals* Nº 76, 2007, pp. 9-46.

10. Secretariado de la Declaración de Ginebra: *Global Burden of Armed Violence 2011: Lethal Encounters*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011 y *Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015. En 2014 y 2015, el porcentaje de muertes en conflicto armado subió en virtud del caso de Siria, pero esto no afecta la tendencia señalada.

11. V. al respecto Jenny Pearce: *Violence, Power and Participation: Building Citizenship in Contexts of Chronic Violence*, IDS, Brighton, 2007; Tani Marilena Adams: «Chronic Violence: Toward a New Approach to 21st-Century Violence», Noref Policy Brief, Norwegian Peacebuilding Resource Centre, junio de 2012.

tendencias puedan devenir normas sociales de facto, habida cuenta de que a menudo se dan casos en que tres generaciones de personas no han conocido otro contexto vital que esa violencia crónica. En todos los casos encontramos presencia de la delincuencia transnacional organizada.

Menos conflictos entre Estados, más conflictos internos. Se han producido cambios en la naturaleza y la ubicación de los conflictos armados en el mundo, con una clara disminución de los conflictos armados interestatales frente a los internos, si bien un porcentaje significativo de estos últimos se internacionalizan. En síntesis, muestran algunas regularidades: a) aunque todos los conflictos armados han sido multicausales, en todos ellos puede singularizarse un factor predominante, territorial o político; en la Posguerra Fría se observa mayor presencia de factores políticos y descenso de los factores territoriales; b) la ubicación geográfica de los conflictos armados, variada y oscilatoria, ha cambiado; c) la Posguerra Fría acentuó algo visible ya desde los años 70: la existencia de dos zonas diferenciadas, una de paz y otra de turbulencia. La primera está formada por unos 50 o 60 países que no han tenido guerra alguna desde 1945 y que parece altamente improbable que la tengan a futuro¹²; la segunda está conformada por una zona de conflictividad violenta más o menos alta ubicada en el Sur; d) la acentuación de una tendencia previa constatable en la ubicación geográfica y en el número de víctimas de los conflictos armados: descenso de los conflictos interestatales e incremento de los internos. Los conflictos internos son, según los diversos registros, no menos de 90% del total.

Actores privados. Se ha incrementado la presencia de actores privados en el campo de la seguridad, derivada de diversos fenómenos en curso: a) la pérdida parcial del monopolio de los medios masivos de violencia por parte de los Estados a manos de actores privados, en buena medida ilícitos (grupos terroristas, de narcotraficantes, de delincuencia organizada, etc.); b) el creciente recurso legal a actores privados de seguridad (empresas privadas, mercenarios); y c) la presencia en muchos conflictos armados internos de grupos armados no estatales.

Nueva concepción de la seguridad. En resumen, y en quinto lugar, el resultado es un cambio en la concepción de la seguridad: un proceso multidimensional (ecológico, sociopolítico y económico, y no solo militar), centrado en retos,

12. La razón es que son Estados democráticos y existe una fuerte vinculación económica entre ellos: si recurrieran a la guerra, incluso el vencedor saldría perdiendo, dada la interpenetración existente.

peligros y amenazas de naturaleza muy diversa, que afectan no solo a los Estados sino, en particular, a comunidades, formas de vida y personas.

Estamos, pues, en una época caracterizada por conflictos complejos, frente a los cuales las interpretaciones simplistas, maniqueas o en blanco y negro resultan un callejón sin salida. Los actores privados de seguridad, legales (cuerpos privados de seguridad) e ilegales (bandas delincuenciales o insurgentes), juegan un rol destacado en la delincuencia transnacional, y ello contribuye a que la separación entre seguridad interna y seguridad externa se difumine cada vez más. Los principales riesgos para la seguridad, incluyendo la violencia directa, no proceden ya –en términos cuantitativos– de los conflictos armados o del terrorismo¹³, sino de situaciones en las que actores privados de seguridad y actividades de la delincuencia transnacional organizada tienen un papel relevante.

■ Algunas ideas para un nuevo enfoque

Los apartados anteriores nos permiten presentar el embrión de una nueva manera de abordar el problema, mediante algunas afirmaciones provisionales, y diferenciar entre visiones apriorísticas y conjeturas que se deben validar o refutar.

Respecto de los supuestos, sostenemos que:

a) no existe una relación simple entre delincuencia organizada y fragilidad estatal, económica y social, sino relaciones causales complejas, difíciles de comprender, en general y en casos concretos. Una de las razones de ello es el marco interpretativo derivado de los enfoques dominantes, que ha tratado el problema de la violencia organizada no convencional como algo ajeno, en gran medida, a los enfoques de seguridad interna y de seguridad externa¹⁴. Hay que romper con esa tradición y analizar el fenómeno en un nuevo marco, formado por: los cambios en la concepción y la práctica de la seguridad; las

13. Las víctimas totales de terrorismo se han incrementado en los dos últimos años, pero las víctimas mortales desde el 11 de septiembre de 2001 pertenecientes a países occidentales solo representan 3% del total.

14. A partir de este punto, recorro a ideas y productos inéditos de documentos redactados por mí en el marco de una investigación en marcha, que coordino, auspiciada por el Instituto Catalán Internacional para la Paz y el Programa de Seguridad Regional para América Latina de la Fundación Friedrich Ebert, que no verán la luz hasta finales de 2016. La investigación explora la forma de usar las herramientas de la construcción de paz para problemas de violencia directa no política, no convencional.

especificidades de la delincuencia transnacional (los ya mencionados rasgos compartidos de actor comunitario, actor empresarial, actor estatal y actor delincencial) y su uso de los resquicios existentes para combinar lo lícito y lo ilícito; la difusa normatividad de muchas actividades y dominios recientes de la vida social y política.

b) En un contexto en el que las formas de violencia directa de tipo político disminuyen –con independencia de la fuente o base de datos que se use¹⁵–, los datos respecto de la violencia directa no convencional son escalofrantes. Siguiendo el informe del Banco Mundial de 2011¹⁶ y datos del mencionado documento *Global Burden of Violence* para el periodo 2004-2009, nos enfrentamos a tasas anuales de muerte violenta de 7,9 por cada 100.000 habitantes; 58 países tienen tasas por encima de 10 por cada 100.000 habitantes, algo más de la mitad de ellos situados en América Latina y el Caribe. Por si fuera poco, 14 de esos 58 países arrojan tasas superiores a 30 muertes por cada 100.000 habitantes. Se trata en su gran mayoría de países sin conflictos armados internos, por lo que las tasas de víctimas se deben a diferentes tipos de violencia directa, organizada y bastante generalizada, vinculada a bandas, grupos criminales y delincuenciales, y a veces a diferentes formas de protesta violenta.

c) Para entender cómo opera la delincuencia transnacional organizada, hay que echar mano de la metodología de análisis y resolución de conflictos, que básicamente consiste en aceptar que lo más importante de un conflicto no son las conductas visibles o las posiciones explícitas que exponen las partes, sino los motivos, relaciones e incompatibilidades subyacentes, no siempre visibles, al estar velados conscientemente o inconscientemente. Lo peligroso de un conflicto es lo que no se ve, la parte sumergida del *iceberg* que, en el caso de la delincuencia organizada, es mucho más que la cruel violencia directa que a veces utilizan los grupos que la componen.

Lo peligroso de un conflicto es lo que no se ve, la parte sumergida del *iceberg* que, en el caso de la delincuencia organizada, es mucho más que la cruel violencia directa ■

15. Esto lo podemos ver en los datos del Departamento de Paz y de Conflictos de la Universidad de Upsala, en los del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI, por sus siglas en inglés) y en los del Instituto de Estudios Estratégicos de Londres o, incluso, en el célebre y polémico libro de Steven Pinker: *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*, Viking, Nueva York, 2011.

16. Banco Mundial: *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*, Banco Mundial, Washington, DC, 2011.

Si aplicamos estos tres supuestos al caso que nos ocupa, podemos formular las siguientes tesis para armar una nueva agenda de investigación, de análisis y de formulación de políticas y actuaciones al respecto.

Tesis 1. En el contexto de las amenazas y los riesgos securitarios, el declive de las formas de violencia organizada propias de los conflictos armados (internos, internacionalizados e interestatales) pone el acento en la creciente centralidad de las otras formas de violencia directa letal, sin intencionalidad política directa, vinculadas a inseguridad ciudadana, redes de delincuencia transnacional, bandas y maras, etc.

Lo que hay que entender, como en el caso de la delincuencia transnacional, es que esas formas de violencia letal no son esporádicas: son formas de violencia organizada con un importante impacto social directo e indirecto. La violencia letal directa tiene un visible impacto negativo en la organización política y social y, por tanto, en el desarrollo, un impacto medible y que va más allá del costo en vidas. Afecta a las migraciones y los movimientos de personas, a la actividad económica, al turismo, a la legitimidad de las instituciones sociales, a la cohesión social. La delincuencia transnacional supone, por decirlo en términos popularizados por Johan Galtung¹⁷ en la década de 1960, un serio problema no solo de violencia directa en la vida social, sino también de violencia de las estructuras y, sobre todo, de violencia simbólica o cultural. Este tipo de delincuencia debe estar en el centro de la reflexión sobre las razones de las diferentes formas de violencia.

Tesis 2. La delincuencia transnacional organizada es un factor clave, aunque no único, para entender la persistencia y el incremento en ciertas zonas de formas de violencia directa organizada y crónica no convencionales. Se ha convertido en un problema –siguiendo con Galtung– de construcción de paz, de paz positiva: su carácter crónico dificulta la erradicación de la violencia directa organizada de la vida cotidiana de la sociedad. El fenómeno presenta rasgos visibles como los siguientes: a) tasas de muerte por violencia que por lo menos doblan el promedio calculado por el Banco Mundial para países con la misma categoría de ingresos; b) niveles de violencia directa alta sostenidos durante al menos cinco años; y c) presencia de esos niveles en espacios sociales múltiples (hogares y familias, comunidades

17. J. Galtung: «Violence, Peace and Peace Research» en *Journal of Peace Research* vol. 6 N° 3, 1969, pp. 167-191.

vecinales, escuelas, etc.)¹⁸, lo que contribuye a la reproducción continuada del recurso a las formas violentas.

Tesis 3. El principal factor causal de violencia crónica vinculado a la delincuencia transnacional es la forma en que esa delincuencia fomenta la reproducción crónica de tales conductas, con lo que legitima la violencia frente a la solución pacífica de las controversias y debilita la cohesión social. Necesitamos saber, de forma general y en cada caso concreto, cómo refuerza, primero, la consideración de la violencia como forma eficaz de ejercer o lograr poder. Segundo, cómo fomenta y legitima diferentes formas de proyección externa o exteriorización de la violencia directa, empezando por la doméstica o masculina. Tercero, cómo afecta sensiblemente la vida cotidiana de la sociedad, incluso sin ser ejercida físicamente; a menudo basta con la banalización de una conducta habitual de la delincuencia transnacional, diferentes formas de amenaza y el efecto disuasorio de conductas violentas usadas como ejemplo.

De todo ello se deriva una conclusión: necesitamos construir nuevas pautas de análisis, que permitan insertar la delincuencia transnacional organizada en el conjunto del sistema, para establecer, luego, formas para combatirla que no solo se centren en las conductas inmediatas, en las causas desencadenantes, sino en las causas estructurales y en las multiplicadoras o aceleradoras.

Solo así podremos escapar, científicos sociales y políticos, de la definición de estupidez o locura de Einstein: hacer lo mismo de siempre, una y otra vez, y esperar resultados diferentes. ☒

18. T.M. Adams: «Chronic Violence and Non-Conventional Armed Actors: a Systemic Approach», informe, Norwegian Peacebuilding Resource Centre, septiembre de 2014, p. 3 y ss.