
ESTADO Y CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA: POSIBLES RELACIONES Y COMPLICIDADES[∞]

SONIA ALDA MEJÍAS*

RESUMEN

El objetivo es proponer la debilidad del Estado como un factor, si bien no único, determinante para explicar el nivel de implantación del crimen organizado en América Latina. No hay mucha bibliografía que ponga particular énfasis en este problema, esto puede deberse a que en la medida en que no hay Estados fallidos en América Latina (salvo Haití), el Estado no se considere un factor tan importante para la comprensión y tratamiento de este problema. Sin embargo, es precisamente la debilidad estatal, situación generalizada en la región, la que convierte a los Estados en lugares más atractivos que los Estados fallidos, para la implantación y el desarrollo de las actividades ilícitas del crimen organizado. Esta debilidad puede hacer posible que el Estado acabe protegiendo al crimen organizado. Esta posibilidad contribuye a explicar por qué existe esta particular implantación de la criminalidad organizada en la región. Si bien es preciso diferenciar la situación entre los países latinoamericanos.

Palabras clave: *Crimen organizado; Estados débiles; corrupción; impunidad; instituciones de seguridad, fuerzas armadas.*

ABSTRACT

The aim of this article is to propose that the weakness of the state has been a factor although not the only one, but the one that can explain the level of introduction of organized crime in Latin America. There is not much bibliography about this subject focused on this problem, and perhaps because of the fact that there are no failed states in Latin America (besides Haiti), the state is not considered important for the understanding and solution of this problem. Nevertheless, it is

* Doctora en Historia de América y Licenciada en Historia Moderna y Contemporánea por la Universidad Autónoma de Madrid. En la actualidad se desempeña en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia UNED (España) como Investigadora principal del área de Seguridad y Defensa en América Latina. salda@igm.uned.es

[∞] Fecha de recepción: 300614
Fecha de aceptación: 231014

precisely state's weakness, which is a general situation throughout the whole region, that converts Latin American states into more attractive places than the failed states for the implementation and the expansion of illegal activities of organized crime. This weakness can drive the states to a way of protecting the organized crime. This scenario helps to explain why this particular implantation of the crime organized exists in the region. Although it is necessary to differentiate the situation among the Latin-American countries.

Key words: *Organized crime; weak states, corruption; impunity; security institutions, armed forces.*

Introducción

Se ha convertido en un lugar común afirmar que una de las principales amenazas para la seguridad internacional son los Estados fallidos, los que supelementalmente reúnen las condiciones idóneas para ser refugio y campo de operaciones de terroristas internacionales y de delincuentes vinculados al crimen organizado. Atendiendo a los índices de Estados fallidos, es posible observar que estos se concentran mayoritariamente en África y a bastante distancia se encontraría América Latina, cuyos países no figuran en los primeros lugares de dichos índices, a excepción de Haití¹. Tradicionalmente ha sido Colombia la que ha sido incluida en este tipo de estudios, pero conforme el Estado ha comenzado a controlar la violencia de la guerrilla su posición ha ido mejorando y todo apunta a que la evolución será positiva.

Ahondando en ello, si tenemos en cuenta los criterios empleados para clasificar a un Estado como fallido, ciertamente América Latina no es África. Máxime si consideramos los avances experimentados por la región en los últimos años. Los datos relacionados con el crecimiento económico, la estabilidad política y los logros en cuestiones sociales no hacen más que corroborar los motivos por los que buena parte de la región no se encuentra en los primeros lugares de estos índices². Sin embargo, la inexistencia de Estados fallidos y los positivos datos que disfruta el área latinoamericana en la actualidad no han impedido que sea una de las regiones con importantes problemas de seguridad, debido a la implantación del crimen organizado. Tanto que mientras que es prácticamente improbable un conflicto interestatal y América Latina es considerada como una región de paz,

1 RICE, Susan & PATRICK, Stewart. Index of States Weakness in the Developing World. Washington, The Brookings Institution, 2008, <http://www.brookings.edu/reports/2008/~media/59AAE4CEBCA64E138DAC950DEAD2193A.ashx>; "The Failed States Index, 2013" The Found for Peace, <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>, Consultado el 2/10/2014.

2 Para comprobar la prosperidad de la región véase "Bases de datos y publicaciones Estadísticas", http://Estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp., Consultado el 2/10/2014

al mismo tiempo, afronta uno de los mayores índices mundiales de violencia. En este caso, aunque también hay que tener muy presente la diversidad regional, lo cierto es que, en mayor o menor medida, la violencia es un problema generalizado y en particular para países como México, Colombia, Venezuela o subregiones como Centroamérica. Pero incluso Brasil pese a ser líder regional y aspirante a convertirse en internacional padece el azote de esta violencia criminal.

El motivo se encuentra en la implantación del crimen organizado, de la organización de maras o pandillas juveniles, vinculadas o no al crimen organizado, y al mismo crecimiento de la delincuencia común. De todas las actividades ilícitas que desarrollan estos grupos criminales, el narcotráfico es el negocio más importante y principal. América Latina es productora de cocaína y abastece a Estados Unidos, vecino y primer consumidor mundial de drogas. Si bien no por ello hay que dejar de mencionar el rentable negocio que supone la demanda europea. Además de región productora y distribuidora, en los últimos años ha empezado a ser consumidora, cuestión que complica aún más la situación³.

Planteado cuál es el factor que determina esta violencia, la pregunta es por qué, cuáles son las causas. En este sentido la complejidad del problema impide dar una explicación monocausal, ya que hay muchos motivos y de muy distinta naturaleza, pero no cabe duda que la debilidad estatal es un factor determinante, no solo para explicar las causas sino para entender las limitaciones para combatir estas amenazas. El objetivo es poner de manifiesto hasta qué punto los extraordinarios índices de violencia e inseguridad de la región son producto de la debilidad de las instituciones estatales, en general, y de las relacionadas con la seguridad, en particular. Un problema que, aunque se da en diferentes grados y formas en las distintas repúblicas latinoamericanas, no deja de ser generalizado en toda la región. En efecto, aunque no hay Estados fallidos en América Latina, la debilidad de los mismos puede hacer de sus países un campo más propicio y más atractivo para la implantación y desarrollo de actividades ilícitas que en un Estado fallido. En el contexto de un Estado débil, caracterizado por la falta de institucionalidad y la excepcionalidad ante la ley, el crimen organizado, mediante la corrupción, tiene más posibilidades de influir en las decisiones estatales y de lograr la protección de sus representantes, una cuestión trascendental para su implantación y desarrollo. Sin embargo no es esta la única ventaja, esta debilidad además de protección también asegura la suficiente autonomía para llevar a cabo las diversas actividades ilegales, en la medida en que este Estado no tiene capacidad para controlar todo su territorio⁴. No por ello, sin embargo, ha de suponerse la existen-

3 "World Drug Report". New York, United Nations, 2013.

4 Sobre las deficiencias que buena parte de los Estados, de la región latinoamericana, tienen sobre el control de sus respectivos territorios O' DONNELL. "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países postcomunistas", Desarrollo Económico, VOL XXXIII, nº 130,1993.

cia de una situación de caos, como en un Estado fallido. Pese a haber espacios sin Estado, un Estado débil tiene suficiente capacidad para proporcionar un mínimo de estabilidad, orden e infraestructuras, condiciones también necesarias para el desarrollo de la actividad criminal.

Sin embargo, además de ser un factor que explique el origen de la implantación del crimen organizado, la debilidad estatal es al mismo tiempo el principal obstáculo para su combate. Dicha debilidad se manifiesta en las limitaciones del sistema de justicia, penitenciario y policía, herramientas imprescindibles para enfrentar el crimen organizado. En buena parte de la región estas instituciones se encuentran desbordadas e incapacitadas para afrontar las demandas de seguridad que la ciudadanía exige. En esta situación podrá entenderse que es prioritario el reforzamiento estatal, en general, y el del sistema institucional de seguridad, en particular, bajo los criterios de transparencia y control propios de un Estado democrático. Lamentablemente, hasta el momento, no ha sido el objetivo principal de la mayoría de las políticas aplicadas para combatir el crimen organizado y la delincuencia en general. Lejos de ello se ha recurrido a las fuerzas armadas como principal medio para combatir estas amenazas. Con todo, la aplicación de políticas meramente punitivas y militarizadas, no deja de tener implicaciones que redunden en la debilidad estatal.

1. *Cambios económicos, políticos y sociales pero inseguridad y violencia criminal*

Considerando los principales parámetros latinoamericanos, verdaderamente está lejos de ser considerada una región subdesarrollada y paupérrimamente pobre. De hecho en la actualidad es calificada por muchos analistas como un área emergente. América Latina vive su mejor momento desde el punto de vista del Estado de sus democracias y de sus economías, pese a los retos aún pendientes, según apuntan algunas fuentes.

El Latinobarómetro de 2013 revela que los latinoamericanos quieren vivir en democracia, ya que el 79% de los ciudadanos de la región consideran que es el mejor sistema de gobierno⁵. Desde 2007 se ha detectado un crecimiento gradual y sostenido en este sentido⁶. En todos los países la satisfacción con la democracia es superior a décadas anteriores, donde, con mayor o menor intensidad, se puso de manifiesto la falta de apoyo a los regímenes democráticos por parte de la ciudadanía⁷. Pero al apoyo y a la consolidación democrática es preci-

5 "Latinobarómetro, 2013". p. 31, http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf. Consultado el 2/10/2014

6 "Latinobarómetro, 2011". <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>. Consultado el 2/10/2014

7 ZOVATTO, Daniel. s.f "Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada latinoamericana: 1996-2001", <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=8&page=2>. Consultado el 2/10/2014

so sumar el auge económico actual que viven estos países. Los pronósticos que suponían que la región sería particularmente vulnerable a la crisis internacional se equivocaron por completo. Se ha mantenido un crecimiento ascendente entre 2003 y 2010, a excepción de 2009. Y la tasa del 5 por ciento del pasado año permite liderar a América Latina, junto a Asia, la recuperación de los mercados internacionales⁸.

En ese contexto, desde el punto de vista social, la región ha logrado una progresiva reducción de la pobreza tal y como viene observándose, desde 2003, así como de una disminución de los índices de desigualdad, con un aumento en los ingresos de las familias pobres y en el desarrollo de políticas sociales. Según el informe de 2010 de la Comisión Económica para América Latina, la combinación entre el aumento en los ingresos laborales de los hogares pobres y las transferencias públicas, orientadas a aminorar el impacto de la crisis, permitió reducir la desigualdad en la región, aunque esta sea aún importante⁹.

A esta situación de relativa prosperidad y optimismo actual en materia de seguridad cabe añadir la pacífica, si bien no idílica, convivencia vecinal. América Latina apenas ha sufrido conflictos bélicos a lo largo del siglo XX. Los más recientes serían la “Guerra del fútbol” entre Honduras y El Salvador, en 1969, que duró 6 días o la guerra del Cenepa, entre Ecuador y Perú, en 1995, que se prolongó durante cinco semanas, siendo los enfrentamientos interestatales más destacables de los últimos años.

No cabe duda que ha habido importantes tensiones. En este sentido, el caso más paradigmático es el de Venezuela y Colombia, pero es también el más extremo y singular. No obstante, algunos observadores, en diferentes momentos de la pasada década, han llegado a hacer cálculos sobre el posible enfrentamiento bélico entre ambos países¹⁰, se ha demostrado nuevamente la capacidad de la región para recomponer las relaciones entre países y en la actualidad han mejorado ostensiblemente. Más significativo aún fue la crisis entre Colombia y Ecuador, en 2009, a raíz de la operación militar colombiana contra las FARC, en territorio ecuatoriano. Pese a las dificultades y las tensiones, incluso a nivel regional que tuvieron lugar, ambos países han normalizado sus relaciones y en la actualidad desarrollan programas de cooperación fronteriza.

8 “Estudio Económico 2010-2011”. 2011, CEPAL. <http://www.eclac.org/cjiin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/43991/P43991.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>. Consultado el 2/10/2014

9 *Ibid.*

10 Valga como ejemplo ROMERO, M^a Teresa. “El frágil y pendular entendimiento entre Venezuela y Colombia”, ARI, n^o 40, 2008, 09/04/2008, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/lut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jjYB8fnxBnR19TE2e_kECjIFcjAwgAykdinyuEGsLk8ev288jPTdUvyl0oBwCJV0Fg/dl3/d3/L0IDU0IKSWdra0EhIS9JTIJBQUlpQ2dBek15cUEhL1ICSIAxTkMxTktfMjd3ISEvN18zU0xMTFRDQU01NENOVFEyU0gzMDAwMDAwMA!!/?WCM_PORTLET=PC_7_3SLLTCAM54CNTQ2SH3000000000000_WCM&WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI40-2008. Consultado el 2/10/2014

Todos estos hechos no dejan de ser logros de la región. En este sentido cabría destacar los éxitos de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como un organismo capaz de resolver conflictos y de profundizar en el proceso, iniciado desde hace años, de avances en las medidas de confianza mutua.

Sin embargo, la situación descrita no parece suficiente para resolver las amenazas que atraviesan toda la región. Así, mientras las posibilidades de ataque de un enemigo externo son remotas, la violencia criminal ha desbordado a buena parte de los Estados latinoamericanos¹¹. Ciertamente los datos proporcionados pueden ser discutibles o dar una imagen engañosa de la región. Son muchos los problemas por resolver en América Latina pese a los antecedentes de crecimiento cuantitativo experimentado en la región en estos últimos años. La permanencia de problemas estructurales obliga a matizar visiones demasiado optimistas, mediante la cual se corre el riesgo de dar por resueltos problemas aún presentes. La pobreza y muy particularmente la desigualdad continúan siendo retos pendientes extraordinariamente importantes. Pese a los datos de crecimiento lo cierto es que América Latina continúa siendo una de las regiones donde hay mayor concentración de la riqueza y por el momento no se ha implantado políticas fiscales capaces de lograr una auténtica redistribución de los recursos¹². Por tanto esta situación de prosperidad económica, que no es igual en todos los países, solo será decisiva para la región si se emplea para realizar cambios estructurales que aseguren un crecimiento económico sostenido.

A nivel político, la estabilidad es lo más destacable. Bien es verdad que siguen abiertos conflictos armados en diferentes países, como Perú o México, pero su impacto habría ido disminuyendo, respecto a los noventa y la década de 2010¹³. El ejemplo más paradigmático sería Colombia que cumple cincuenta años de conflicto, si bien en este momento guerrilla y gobierno se encuentran en conversaciones de paz. Pese a todo, no es posible dejar de mencionar que la generalización de la democracia en la región no ha significado, en todos los casos, su consolidación. Un problema que ha acabado por alterar la legalidad política como en Honduras (2009) o Paraguay (2012) y que trasciende a la región, en general, donde pese a la celebración periódica de elecciones permanecen problemas es-

11 Global Study on Homicide, Vienna, UNITED NATION, Office on Drugs and Crime, 2013, http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf. Consultado el 2/10/2014

12 "Pactos para la igualdad, hacia un futuro sostenible", CEPAL, 2014. http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52307/2014-SES35_Pactos_para_la_igualdad.pdf. Consultado el 2/10/2014

13 En el caso de México se está haciendo referencia al Ejército Zapatista de Liberación que se inició en 1994, liderado por el Subcomandante Marcos y que tuvo un gran impacto mediático. Sin embargo en 2005 abandonó las armas y en la actualidad carecen de visibilidad política. El otro movimiento es el de Sendero Luminoso, en Perú, que mantiene ciertos focos de actividad pero es un movimiento minoritario y sin representatividad. Otro movimiento revolucionario activo sería el Ejército Popular Paraguayo, que igualmente sería un movimiento marginal, en este momento.

tructurales en relación a la fundamentación y al funcionamiento de la democracia, en definitiva, a su calidad¹⁴.

Sin duda que todos estos factores de una manera u otra han contribuido a que la región sea una de las más violentas del mundo¹⁵. La comparación con indicadores medios de otras regiones del planeta ponen de manifiesto la magnitud del problema en América Latina. Mientras que en las Américas (incluyendo Estados Unidos y Canadá) se concentra el 31 por ciento del número total de homicidios que ocurrieron en 2012, en Europa es el 5 por ciento y en Oceanía el 1%. Solo África supera las cifras americanas con un 36 por ciento¹⁶. Las guarismos son particularmente alarmantes en América Central. Honduras tiene una tasa de 81,88 homicidios por cada 100.000 habitantes, en 2010, de 69,18 en El Salvador y de 41,46, en Guatemala. Fuera de la subregión cabría destacar también las cifras de homicidios en Venezuela, donde en 2009 hubo 49,27 homicidios dolosos por cada 100.000 habitantes, Brasil con 20,97 o México con 18,60, entre otros países¹⁷. Estos dos últimos casos presentan cifras sensiblemente menores pero continúan siendo muy altas.

Aunque los niveles de violencia son diferentes, quien los alimenta fundamentalmente, además de la criminalidad común, es el crimen organizado. México, Colombia y Centroamérica son algunas de las repúblicas y subregiones particularmente afectadas por esta lacra. Si bien también habría que establecer importantes diferencias entre estos países. De hecho, pese a las comparaciones entre Colombia y México, y a las similitudes encontradas por algunos analistas, no parece que pueda hablarse de la colombianización de México. En la república mexicana los niveles de violencia y desorden están focalizados en lugares muy concretos y la violencia no se ha generalizado por todo el país¹⁸. Por su parte, en Centroamérica, a diferencia del llamado triángulo norte (Honduras, El Salvador y Guatemala), Costa Rica o Nicaragua no se encuentran en la misma situación,

14 O'DONNELL, Guillermo. "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, número 1, 1994 y del mismo autor y "Revisando la Democracia Delegativa", 2010, <http://www.escenariosalternativos.org/default.asp?nota=3794> Consultado el 2/10/2014

15 ROMANO, Ignacio (coord.). "Informe: el ranking de la violencia en América Latina. Una de las regiones más violentas del planeta". 2005, <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/argentina/documentos/ranking.pdf>. Consultado el 2/10/2014 y WAILSELFISZ, Julio. Mapa da violencia: Os jovens de América Latina. Rio de Janeiro, UNESCO- Instituto Sangari, Ministerio de Justiça, 2008.

16 Global Study on Homicide, United Nations on Drug and Homicide, UNODC, 2011. p. 9, http://www.unodc.org/documents/southerncone/noticias/2011/10-outubro/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf. Consultado el 2/10/2014

17 "Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA", <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicatorsdetails.aspx?lang=es&indicador=17>. Consultado el 2/10/2014

18 BENÍTEZ, Raúl. "México: el combate al narcotráfico, la violencia y las debilidades de la seguridad nacional". En MATHIEU Hans y NIÑO, Catalina. Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario2010, Bogotá, Friedrich Ebert, 2010. 173-186 pp.

aunque también sufran este problema¹⁹. Pero indudablemente y pese a las diferencias, en cuanto a su dimensión y a las formas de afrontarlo, el crimen organizado es un problema que afecta, de manera determinante, a las instituciones estatales y a la sociedad, en su conjunto, en toda el área.

2. Caracterización del crimen organizado

La multitud de definiciones desarrolladas para caracterizar el crimen organizado pone de manifiesto la complejidad de este fenómeno. Las décadas de debate no han contribuido a llegar a demasiados acuerdos respecto a su significado e implicaciones. La razón, en buena parte, se explica por las diferentes perspectivas aplicadas para su caracterización. Hay autores que han prestado atención fundamentalmente a la estructura organizativa de los grupos criminales, otros enfoques teóricos se han centrado en el sistema de relaciones sociopolíticas en el que opera y, a grandes rasgos, cabría diferenciar una última tendencia preocupada fundamentalmente por la actividad ilegal desarrollada para cubrir la demanda del mercado²⁰. Sin embargo, el desarrollo de estas definiciones, unas al margen de las otras, no han resistido el estudio de casos reales. Frente a estas perspectivas unidimensionales, la dificultad del fenómeno obliga a adoptar definiciones multidimensionales que consideren diferentes aspectos para poder abordar la complejidad de la criminalidad organizada, considerando la multiplicidad de grupos criminales, sus distintas características organizativas y sus múltiples actividades y mercados ilegales.

Contemplando todos esos factores, y adoptando una perspectiva multidimensional, el crimen organizado puede ser definido como “un sistema de relaciones sociopolíticas perdurables, caracterizadas por el establecimiento de redes clientelares de cooperación entre criminales profesionales y funcionarios públicos y que persigue el propósito de obtener ganancias económicas mediante el desarrollo de diversas actividades ilícitas, apoyadas en última instancia, por el uso de la violencia”²¹. Dentro de esta amplia definición cabría distinguir por complejidad y tamaño a muy diferentes organizaciones que irían desde las pequeñas agrupaciones criminales a las grandes mafias o cárteles. En esta gradación el

19 La tasa de homicidios en Nicaragua y Costa Rica es de 13,48 y 11,36, respectivamente, véase Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA, <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicatorsdetails.aspx?lang=es&indicator=17>.

20 Para una revisión de las definiciones de crimen organizado, RESA NESTARES, Carlos. (a) “Crimen organizado transnacional: Definición, causas y consecuencias”. s. f.. http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/text11.html. Consultado el 2/10/2014.

21 FLORES PÉREZ, Carlos. “Estado, democracia y crimen organizado. Consideraciones teóricas sobre las condiciones estructurales que favorecen la proliferación de la delincuencia en democracias no consolidadas”, p. 46, projusticia.org.pe/downloads/documento/Estado,democraciaycrimenorganizado.doc. Consultado el 2/10/2014

mayor poder de cada organización se traduce en la complejidad de su organización, en su capacidad de tener control sobre un territorio. Las actividades del crimen organizado se concentran fundamentalmente en el suministro y distribución de servicios y bienes ilegales de muy diferente naturaleza, de los cuales el narcotráfico es el más importante y rentable de todos ellos. Este es un sustancioso negocio al que están asociados otros, como el tráfico de personas, inmigrantes, prostitución, el tráfico de órganos, de armas, el lavado de dinero y el comercio ilegal de precursores químicos...²².

Las posibles combinaciones de todos los factores enumerados permitiría contemplar la diversidad de organizaciones criminales que se reproducen en la realidad, sin embargo más allá de la estructura concreta de cada organización, de las relaciones que establezcan y de las actividades que puedan desempeñar, hay una constante definitoria en todas ellas: la existencia de vínculos de protección con la autoridad política²³. Esta es un condición *sine qua non* para el desarrollo del crimen organizado²⁴. Esta vinculación y complicidad con representantes del Estado precisamente persigue protegerse eficazmente frente a la actuación del mismo y de otros agentes externos potencialmente nocivos para la continuidad y la expansión de sus actividades. Esta eventual protección se obtiene fundamentalmente por dos vías: por la intimidación que provoca la utilización de la violencia o la amenaza de usarla y por la vía de la corrupción que inhabilite la actuación del Estado o de la sociedad civil²⁵.

Con este apoyo estatal se pretende eludir el cumplimiento de la ley. En la medida que el crimen organizado se encuentra al margen de la ley y del orden, y por tanto sus miembros no pueden recurrir a la legalidad para asegurar su existencia, es fundamental establecer estos vínculos con representantes del Estado, asegurando así su complicidad²⁶. Dichas relaciones son de tipo clientelar y buena parte de estas están basadas en la corrupción. Así se establecen nexos de carácter personal en las que median favores que no suelen ser gratuitos. Bajo este tipo de ligazón se propicia la corrupción, que proporciona ganancias privadas mediante el uso indebido del poder público. Las relaciones clientelares y la

22 MAGAZ ÁLVAREZ, Ricardo (ed.). Crimen organizado transnacional y seguridad. Madrid. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2011; HERNÁNDEZ MILIAN, Janiro. El crimen organizado en América Latina y el Caribe: mapeo del caso centroamericano. Fundación Friederich Ebert, México, 2008, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/07602.pdf>. Consultado el 2/10/2014

23 GEFFRAY, Christian, "Drug Trafficking and the State". En Globalization, Drugs and criminalization. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico. Management of Social Transformation, UNESCO.

24 LUPSHA, Peter. "Organized Crime: Rational Choice not Ethnic Group Behavior: a Macro Perspective", En Law Enforcement Intelligence Analysis Digest, Winter, 1988. 2p.

25 RESA NESTARES, Carlos. (b) "Autoridad estatal, gobernabilidad democrática y delincuencia organizada". s. f., http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/text1.html. Consultado el 2/10/2014

26 FLORES PÉREZ, Carlos. El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática, México, CIESAS, 2009. 89-90pp.

corrupción son las principales herramientas para asegurar dicha protección, que no siempre se establecen de manera voluntaria, sino a través de la coacción o la violencia, otro aspecto característico del crimen organizado.

Respecto a la violencia, o cuanto menos a la capacidad para poder usarla, esta se ejerce contra los mismos miembros del grupo, frente a otros rivales o frente al Estado²⁷. El ciudadano tampoco se libra de esta violencia que padece cotidianamente de muy diferentes maneras: robos, secuestros, asesinatos... No obstante, la violencia no solo es una forma de lograr protección e ingresos, sino también un medio para poner de manifiesto el poder acumulado. En ocasiones, más allá del ejercicio de la violencia, cabe destacar la forma en la que se ejerce, ya que el particular ensañamiento y crueldad con la que se lleva a cabo no dejan de ser mensajes presuntuosos sobre el poderío criminal. Ejemplos sobre ostentación de fuerza expresados mediante actos violentos son muy frecuentes por parte de los carteles mexicanos²⁸.

Las particulares relaciones que establecen el crimen organizado con el Estado dan lugar a que haya entornos más propicios para aquel. Ciertamente, este se ha implantado en todo el mundo, sin embargo, si atendemos a las relaciones de protección y complicidad entre el Estado y el crimen organizado, como característica fundamental para su progreso, la fortaleza o la debilidad estatal ha de contemplarse como un factor determinante para comprender el grado de implantación del crimen organizado. De hecho, hay autores que establecen una relación inversamente proporcional entre la fortaleza del Estado y el crimen organizado²⁹. De acuerdo a este planteamiento, a mayor solidez estatal, menores posibilidades de implantación criminal. Si además de fuerte el Estado es democrático, la resistencia a la penetración del crimen organizado podrá ser mayor. En este caso, la existencia de mecanismos de rendición de cuentas, la aplicación de la ley y los altos niveles de transparencia disminuyen las posibilidades de desarrollarse nexos de cooperación entre el crimen organizado y los representantes estatales. Por el contrario, en Estados débiles con democracias no consolidadas, la carencia de efectividad de los mecanismos de control y de transparencia, así como la falta de aplicación del imperio de la ley para todos los ciudadanos y todo el territorio proporciona espacios para las relaciones clientelares y personales, empleadas para lograr, a través de la corrupción, la protección estatal³⁰. Este planteamiento

27 DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis y ANDREA, Giménez-Salinas. Crimen.org, Evolución y claves de la delincuencia organizada. Barcelona, Ariel, 2010. 285-287 pp.

28 VV.AA, "Narco mensajes, inseguridad y violencia: Análisis heurístico sobre la realidad mexicana", Historia y Comunicación Social, Vol. 18 (2013).

29 WILLIAMS, Phil y GODSON, Roy. "Anticipating Organized and Transnational Crime" en "Crime, Law and Social Change", Kluwer Academic Publisher, Países Bajos, 2002.

30 Esta no pretende ser una relación mecánica, sino flexible, Bajo esta perspectiva, es posible constatar ejemplos dentro de la misma región. En países como Chile, Uruguay y Costa Rica donde la democracia y los mecanismos de control y transparencia están más desarrollados, los índices de violencia e implantación

permite comprender el proceso de implantación del crimen organizado en América Latina, donde los Estados, en mayor o menor medida, presentan estructuras estatales débiles. Un escenario que configura un campo abonado para la implantación del crimen organizado.

3. *La debilidad estatal*

No hay una respuesta sencilla cada vez que se formula la pregunta sobre las causas de esta violencia y de la implantación del crimen organizado. Persistentemente, desde mediados de los noventa, se ha insistido en la importancia de los factores económicos para explicar la evolución ascendente que ha experimentado la violencia criminal³¹. Aunque la falta de desarrollo ha sido considerada como una causa fundamental, es evidente que el problema no puede explicarse únicamente por la pobreza. Máxime ahora cuando, pese a la persistencia de problemas estructurales, es innegable la mejora de la situación social y económica, al menos en determinados países. De hecho no siempre los mayores índices de violencia coinciden con los países más pobres o al menos no siempre. Tanto Brasil, líder de la región y potencia emergente, con un enorme potencial económico y una prometedora proyección internacional, como Guatemala, uno de los países más pobres, se encuentran afectados por la violencia criminal. La comparación es difícil por la dimensión de las diferencias entre ambos países, pero también en Brasil, aunque por supuesto no en la misma medida, este problema no deja de tener considerable gravedad, aunque sus repercusiones, por razones obvias, sean diferentes en un país y otro.

Bien es cierto que existen repúblicas donde dichos índices de inseguridad y violencia no son tan altos, o al menos no tan altos, como en Chile o Costa Rica. Ambos casos son países que destacan por su nivel de crecimiento y bienestar respecto al resto de la región. Por el contrario, también Bolivia o Nicaragua poseen índices de inseguridad y de violencia inferiores a sus vecinos más próximos y sin embargo se encuentran entre los países latinoamericanos más pobres³².

del crimen organizado son menores. Sin embargo, si, por el contrario, consideramos el triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), donde la consolidación democrática y la debilidad institucional es mayor, es posible comprobar que el crimen organizado ha logrado controlar importantes áreas de territorio y del propio Estado.

31 Véase las principales corrientes que han planteado esta relación VILLARESPE, Verónica, SÁNCHEZ, Armando y ESPÍNDOLA, Mildred, "Pobreza e inseguridad. El viejo debate entre desarrollo y represión: Un enfoque empírico, Instituto de Investigaciones jurídicas", 2012, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3114/31.pdf>. En este mismo sentido, KRUIJT, Dirk. "Violencia y pobreza en América Latina: los actores armados, Pensamiento Iberoamericano, n° 2 (2008), pp. 55-70, <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/2/pdf/pensamientoiberoamericano-73.pdf>. Consultado el 2/10/2014

32 La imposibilidad de relacionar de manera mecánica la pobreza con la inseguridad, se puede constatar si se cruzan los datos económicos proporcionado por Index of State Weakness in the developing world, 2008. Consultado el 2/10/2014

Esta comparación pone de manifiesto la complejidad del problema y la imposibilidad de explicarlo mediante un único factor. Es preciso tener en cuenta numerosas variables de diferente naturaleza. De manera que, sin negar la influencia que ejercen los factores económicos y sociales y muy particularmente, más que la pobreza, la desigualdad, es preciso también tener presente la debilidad estatal y en consecuencia la deficiencia e incapacidad institucional para combatir el crimen organizado.

El caso boliviano, ya mencionado, podría ser un buen ejemplo. La existencia de índices de violencia menores, si bien ponen de manifiesto que los factores económicos no siempre explican la proliferación de la delincuencia, en cualquier caso el dato no significa que haya mayor fortaleza estatal, ni necesariamente una menor implantación del crimen organizado. Este es un país donde operan organizaciones criminales colombianas (cartel del norte del Valle y FARC), brasileñas (Primer Comando Capital (PCC) y Comando Vermelho), mexicanas (Zetas y cartel de Sinaloa), peruanas (Sendero Luminoso y MRTA) y mafia rusa dedicadas a la producción y comercialización de cocaína³³. Y, de hecho, su establecimiento y actividad ilegal en buena parte se explica por las deficiencias de un marco legal, institucional y coercitivo por parte del Estado para poder enfrentar, dada su debilidad, estas prácticas ilegales. Generalmente la violencia viene determinada por el nivel de fragmentación y competencia entre los grupos criminales por espacios de poder o de negocio. Esta situación puede complicarse si se ponen en práctica ofensivas estatales particularmente agresivas para combatir a grupos criminales, ya que estos pueden actuar con más violencia y corrupción. Este es el caso de México, donde la ofensiva gubernamental, la llamada guerra contra las drogas generó, desde 2006, más violencia, corrupción y fragmentación de los carteles³⁴. Por tanto los índices de menor violencia, en Bolivia, podrían revelar una baja conflictividad entre las bandas criminales, así como la incapacidad del Estado para desplegar ofensivas de tal magnitud que provoquen una reacción particularmente violenta, por parte de dichas bandas. De hecho, más que amenaza, el Estado, en

33 CAMPERO, José Carlos. "El crimen organizado (vinculado al narcotráfico) en Bolivia". En NIÑO, Catalina (ed.), *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*, Friederich Ebert-ILDIS, Quito, 2012.

34 BUSCAGLIA, Edgardo, "la paradoja mexicana de la delincuencia organizada ¿Más policías... más violencia organizada... Más corrupción... ¿Hasta dónde?", s.f, <http://www.institutodeaccionciudadana.org/docs/documentos/2.pdf>. Consultado el 2/10/2014. BENÍTEZ, Raúl *et al.* Atlas de la seguridad y la defensa en México 2009. México D. F., Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009 y BENÍTEZ, Raúl. "México: el combate al narcotráfico, la violencia y las debilidades de la seguridad nacional". En MATHIEU Hans y NIÑO, Catalina. *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*, Bogotá, Friedrich Ebert, 2010, 173-186 pp.

muchas ocasiones, sería cómplice, tal y como ponen de manifiesto los casos de corrupción³⁵, un síntoma más de la debilidad estatal³⁶.

En definitiva, sin negar la importancia de otros factores, la debilidad estatal parece un factor determinante para explicar la implantación del crimen organizado, ello es debido a que si la protección estatal se ha entendido como esencial para su progreso, sin duda un Estado débil proporciona el mejor escenario posible para prestar dicha protección. Esta posibilidad solo puede contemplarse si se parte del supuesto de que no toda la realidad se ajusta al modelo weberiano de Estado, tal y como ocurre en América Latina³⁷. En estos casos, el Estado calificado comúnmente como débil se caracteriza en la región, según Walkmann³⁸, por:

1. No ostentar plenamente los poderes que le son propios, como el monopolio de la recaudación impositiva y de la fuerza.
2. Carecer del control de todo el territorio nacional y en las zonas donde tal representación existe, su debilidad impide el establecimiento del imperio de la ley en todo el territorio y para todos los ciudadanos.
3. Incapacidad para lograr que no sean sus mismos representantes quienes contravengan las leyes. De manera que policías, jueces y otras instituciones relacionadas con la seguridad, no tendrán reparo en violar la legalidad, a cambio de una compensación económica.

Bajo estas limitaciones³⁹ para imponer la legalidad y establecer la primacía del bien general, necesariamente se favorecen los valores y las normas basadas en el particularismo y las relaciones personales. Por ello, lo más característico es la excepcionalidad ante la ley frente al principio de aplicación general. De ahí

35 Valga como ejemplo de corrupción el caso del ex General Sanabria Oropesa ex comandante de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN), fue condenado, en 2011, por la justicia de Estados Unidos a 14 años de prisión por participar en el tráfico de drogas hacia este país.

La imputación a Sanabria Oropesa, ex jefe antidrogas y miembro del Centro de Inteligencia y Generación de Información (*Cigein*) del Ministerio de Gobierno boliviano, apuntó a que iba a concretar un negocio de US\$5,6 millones mediante el envío de 2,8 toneladas de cocaína al mercado de Miami, Estados Unidos. <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/ex-general-boliviano-rene-sanabria-es-condenado-14-anos-de-prision-en-eeu>. Consultado el 2/10/2014.

36 Pese a la afirmación realizada no pretende establecerse una relación universal y mecánica entre los niveles de violencia y el grado de debilidad estatal. Hay muchos factores que explican los índices de violencia y no siempre son los mismos, en todos los países, pero sin duda es un factor fundamental. ALDA, Sonia, "La vulnerabilidad del Estado como causa para la implantación del crimen organizado", *Foreign Affairs. Latinoamérica*, Vol. 14, N° 1, enero-marzo, 2014, pp. 57-64.

37 MIGDAL, Joel S.. Estados débiles, Estados fuertes. México, FCE, 2001.

38 WALKMANN, Eric. El Estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina. Buenos Aires, Iberoamericana, 2006.

39 O'DONNELL, Guillermo, Apuntes para una teoría del Estado, <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/O%20DONNELL%20Guillermo%20-%20Apuntes%20para%20una%20teoria%20del%20Estado.pdf>. Consultado el 2/10/2014

que de acuerdo al lugar que ocupa un individuo en las redes clientelares, que articulan este orden, siempre cabe la posibilidad de adaptar o modificar la ley, o incluso la posibilidad de ignorarla. En este entorno la corrupción es un instrumento muy recurrente para negociar la legalidad. La interiorización de los valores de este orden está presente en toda la sociedad, en gobernantes y gobernados, en ciudadanos y funcionarios. Esta concepción social, favorecida por la debilidad estatal, constituye el entorno más favorable para que el crimen organizado pueda lograr la complicidad de los representantes estatales y asegurar su protección.

De hecho, no por casualidad en América Latina es prácticamente consustancial a las instituciones que sus representantes utilicen sus funciones y medios a favor de un provecho económico o político particular. Diversos estudios muestran cómo la corrupción es mucho mayor en América Latina⁴⁰ que en el resto de países americanos como es el caso de Canadá y Estados Unidos de América – EUA, con una historia de fortaleza institucional mucho mayor, lo que nuevamente confirma que la corrupción tiene una fuerte relación con la debilidad institucional⁴¹. Cuando se cumplen estas condiciones y mediante la corrupción se logra la impunidad sin duda “el mejor protector es el Estado”. Pese a su debilidad, el Estado, a través de sus redes corruptas, puede, como ocurre en México, “garantizar la represión de comportamientos inadecuados, tanto de subordinados como de clientes y proveedores del narcotraficante. Y además puede incumplir, previo pago, sus actividades represoras y expropiadoras; en suma puede obviar el incumplimiento de la ley”⁴².

La idoneidad del Estado débil, por ende, no radica tanto en su posibilidad de ignorarlo, y desarrollarse al margen del mismo, sino a su costa. La clave reside en lograr que dicho Estado e instituciones se encuentren a su servicio. Esta instrumentalización solo es posible cuando el Estado se caracteriza por la “condescendencia”, la “incapacidad” y la “incompetencia”, características todas ellas que remiten a la debilidad estatal y al espacio de la informalidad que convive con las instituciones, tal y como se ha analizado en México, Centroamérica y República Dominicana. La primera de ellas hace referencia a la representación voluntaria o a la protección de los individuos e intereses del crimen organizado,

40 Sirva como ejemplos los análisis de Transparency International. http://www.transparency.org/regional_pages/americas/corruptcion_en_america_latina/americas_cpi y Transparency International Latinoamérica y el Caribe (TILAC). http://www.transparency.org/regional_pages/americas/corruptcion_en_america_latina. Consultado el 2/10/2014

41 DABROY, Jahir. “La impunidad como amenaza latente del sistema democrático en América Latina: La CICIG y su lucha contra la impunidad en Guatemala”. s.f, 1-3pp. http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/Ensayo_Premio_Jahir.pdf. Consultado el 2/10/2014

42 VILLORIA, Manuel. “La infraestructura burocrática importa: el caso de la lucha contra el crimen organizado en México”. Revista del CLAD. Reforma y Democracia 2010, 48 (octubre 2010). 1-21pp. <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/048-octubre-2010/villoria>. Consultado el 2/10/2014

por parte de autoridades públicas. La “incapacidad” estatal viene determinada por desalentar las posibilidades para detener o castigar las actividades del crimen organizado. Por último, la “incompetencia” hace referencia a la imposibilidad de que el Estado acabe con el crimen organizado por la ausencia de destrezas, recursos o políticas e incentivos insuficientes para ello⁴³. De acuerdo a estas características el objetivo del crimen organizado es obtener el máximo beneficio de esta debilidad, así que no se trata de acabar con estas instituciones sino de asegurar su complicidad.

Esta debilidad no implica suponer la inexistencia de toda regulación social, como en un Estado fallido, en realidad esta debilidad estatal lo que genera es un grado concreto de anomia en el cual convive un conjunto de normas de opuesta naturaleza. Por un lado, existe un orden formal donde la ley y la normativa estatal regulan las relaciones y, por otro, cuando el Estado no llega hay un orden informal donde son las relaciones personales y no la legalidad quienes regulan la convivencia⁴⁴. En otras palabras, no hay un único orden normativo y su coexistencia consiste en que, según las circunstancias y los ámbitos, tendrá lugar un acatamiento del orden legal bastante generalizado del orden jurídico; pero en otras ocasiones el conflicto o cualquier otra circunstancia, derivada de la vida social, se resolverá al margen de la ley, de acuerdo al orden informal. Una ambivalencia que es producto de la incapacidad del Estado de poder garantizar permanentemente a todos los ciudadanos y en todo el territorio la aplicación del orden legal. De hecho, el orden informal, no solo es causa de esta debilidad, sino también consecuencia, ya que si existe, en parte es para cubrir los espacios que el Estado no regula⁴⁵. Esta dualidad de órdenes es precisamente lo que hace del Estado débil un escenario ideal para el crimen organizado. El orden informal proporciona la posibilidad de obtener protección y complicidad estatal, característica esencial para la existencia del crimen organizado, y el orden formal garantiza un mínimo de orden, estabilidad igualmente imprescindible para la realización de actividades ilegales.

Hay quien opina que de acuerdo a los indicadores de desarrollo, de violencia criminal y de inestabilidad política y social, Centroamérica puede convertirse en una “Somalia latinoamericana” o Estado fallido⁴⁶. El narcodinero puede llegar

43 SOLÍS, Guillermo y FOGLESONG, Todd. “El crimen organizado y su impacto en las sociedades democráticas. Reflexiones sobre México, Centroamérica y la República Dominicana: El papel de la sociedad civil”. En SOLÍS G. y ROJAS F. (eds.). Crimen organizado en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Catalonia, 2008, 27-28pp. <http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/David/04.pdf>. Consultado el 2/10/2014

44 WALKMANN, Eric. *op. cit.*

45 ESCALANTE, Fernando. “Especulaciones a partir del concepto de anomia”. En BERNECKER, Walther, (comp.). Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada. México, Colegio de México, 2004.

46 VILLALOBOS, Joaquín. “El peligro de una Somalia latinoamericana”. *El País*, 19/02/12, http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/19/actualidad/132967218_170025.html. Consultado el 2/10/2014

a hacer inviables estos países, ya que logra crear “poderes fácticos que dominen territorios y población y coopten o sustituyan al Estado. Allí cualquier capo con unos cientos de millones puede comprar o poner de rodillas a policías, jueces, empresarios, periodistas, generales, y hasta presidentes”⁴⁷. No cabe duda de la difícil situación, no por casualidad es la subregión más violenta, sin embargo y pese todo “Centroamérica no es Somalia”⁴⁸. El Estado, aun con todas las limitaciones descritas, sigue teniendo existencia y entidad, lo que evita que no se haya llegado a una situación de anomia absoluta. Precisamente este es el atractivo de la región para el crimen organizado, ya que buena parte de sus Estados son capaces de garantizar un mínimo de seguridad y estabilidad, necesario para el desarrollo de sus actividades criminales, y además también que dichos Estados lleguen a ser sus cómplices para asegurar su protección⁴⁹. Como plantea Patrick Stewart estas son realidades donde no existe el caos de un Estado fallido, ni, por razones obvias, el control que asegura un Estado fuerte y por tanto son el contexto más idóneo para el terrorismo internacional o el crimen organizado⁵⁰.

En definitiva, si consideramos las características esenciales para la existencia del crimen organizado y la realidad de los Estados latinoamericanos, en estas se cumplen las condiciones más idóneas para el establecimiento de aquel. La coexistencia de estos órdenes es el mejor escenario posible para el crimen organizado ya que, por un lado, disfruta de autonomía al margen del Estado, y por otro puede obtener su apoyo ganándose el favor de sus representantes. La incapacidad de control sobre todo el territorio y los ciudadanos le proporciona el espacio y la autonomía necesaria para el desarrollo de sus actividades ilícitas. Sin embargo, aunque sustituya al Estado en determinados territorios, no puede prescindir de él. En realidad lo que necesita es contar con su apoyo y esta posibilidad está garantizada mediante el orden informal, a través de la corrupción. Por último, la capacidad de regulación y orden del que es capaz este Estado es suficiente para garantizar la estabilidad política, económica y financiera así como la infraestructura igualmente necesaria para el desarrollo de sus actividades ilícitas.

47 *Ibid.*

48 NÚÑEZ, Rogelio. “Centroamérica no es Somalia”, 22/3/12, Atenea, http://www.ateneadigital.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_7954_ESP.asp. Consultado el 2/10/2014

49 BRISCOE, Iván. “La proliferación del Estado paralelo”. Documento de trabajo, FRIDE octubre, 2008, <http://www.fride.org/publicacion/511/la-proliferacion-del-Estado-paralelo>.

50 STEWART, *Weak Links, Fragile States, Global Threats, and International Security*. New York-Oxford, University Press, 2011.

4. *La cobertura que la debilidad estatal proporciona al crimen organizado*

Las actividades ilegales del crimen organizado, para llevar a cabo el tráfico de bienes y servicios ilícitos, están volcadas en la producción, transporte, distribución y comercialización de los mismos. Para dichas actividades y su desarrollo es imprescindible contar con el dominio exclusivo sobre un área particular y tener el control sobre su territorio. Estas zonas en América Latina no solo se encuentran en lugares rurales marginales y alejadas del centro político y económico del país, sino también en extensas barriadas marginales, en el seno de las mismas capitales. En estos espacios los narcotraficantes establecen sus propias leyes e incluso prestan servicios a la población de estas barriadas lo que les proporciona apoyo social; Caracas o Río de Janeiro son solo algunos ejemplos.

Sin embargo, sus posibilidades de desarrollo no dependen tanto o no solo del control de determinadas zonas, al margen del resto de la sociedad, sino también precisamente del nivel de imbricación logrado con las estructuras políticas y económicas de los países. La corrupción en este caso es la principal y más importante herramienta, ya que le puede proporcionar incluso el control de las decisiones de los agentes estatales. Este nivel de influencia puede experimentar una evolución hasta lograr incluso que el crimen organizado se constituya en un Estado dentro del Estado. En esta fase “simbiótica” las instituciones económicas y políticas se hacen incluso dependientes del crimen organizado para sostenerse y aquel pasa a ser dominante⁵¹.

Más allá del nivel de desarrollo del crimen organizado que exista en cada país latinoamericano, lo cierto es que tanto por el desarrollo de sus actividades, como para lograr “blanquear” el origen de sus ganancias, no pueden prescindir del orden legal, pese a que su naturaleza sea ilegal. Necesita de un sistema financiero e instituciones económicas cuyo funcionamiento esté garantizado, por el Estado, pero al mismo tiempo que exista la suficiente informalidad y marginalidad económica y financiera para poder desarrollar el negocio en dicho sistema formal. Ambos requisitos se dan en América Latina donde el Estado es capaz de respaldar el funcionamiento del sistema económico y financiero, pero no es suficientemente fuerte como para establecer controles fiscales y mecanismos de control de las finanzas y de la economía. Esta dualidad explica la “idoneidad” para el desarrollo de actividades ilícitas, que se da en todas las actividades del crimen organizado como en la producción, la distribución de bienes y servicios, así como de las finanzas. Una situación óptima para la inserción del crimen orga-

51 LUPSHA, Peter. “El crimen organizado transnacional versus la Nación-Estado”. Revista Occidental 1997, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas 14 (81): 15-48 pp.

nizado en la economía tal y como se ha constatado en términos generales para toda la región⁵².

Pero si el soborno y la informalidad en el ámbito económico, tanto en instituciones privadas como públicas, es trascendental para el progreso de negocios ilegales, no es menos necesario el control directo e indirecto de las estructuras de gobierno, en general, y de las encargadas de la seguridad pública, muy en particular. También en este ámbito todos los Estados latinoamericanos muestran particulares signos de debilidad, especialmente en los ámbitos de la aplicación de la ley y del control de la corrupción. La misma deficiencia se aprecia en la eficacia de las estructuras estatales dedicadas a procurar e impartir justicia, mayor incluso que en otros ámbitos institucionales⁵³.

El caos y el desorden no convienen en absoluto al crimen organizado, este es el primer interesado en la existencia de cuerpos de seguridad y de un sistema judicial que garanticen un orden social estable para poder desarrollar sus “negocios” sin complicaciones ni perturbaciones. Sin embargo, además de este entorno, dicho sistema de seguridad ha de proporcionar protección a los criminales. Para ello el ámbito de la informalidad es imprescindible porque es, en este espacio, donde la ley puede ser negociada o directamente ignorada mediante el soborno a los representantes estatales que integran el sistema de seguridad y justicia. El objetivo último en este caso es lograr la impunidad que significa “falta de castigo”, lo que explica violación de una profusa legislación penal, mediante la cual se han endurecido las penas, en la mayor parte de la región, ante esta ola de violencia criminal. Esta tendencia neopunitivista afecta incluso a países donde los índices de violencia son menores que en otros países, como es el caso de Argentina⁵⁴. Es esta impunidad la que en buena parte explica no solo los índices de violencia sino también la forma de ejercerse.

Esta “protección”, basada en la corrupción y la impunidad, es la que hace inoperante a la policía, la justicia y el sistema penitenciario. El sistema de justicia se encuentra bloqueado y desbordado como lo evidencia el bajo índice de casos esclarecidos en relación a los delitos cometidos. Mientras que los motivos que explican este índice son la condescendencia, la incapacidad y la incompetencia, en ocasiones no son muy distintos a las causas que, a veces, explican la rapidez de la investigación de alguna causa y la condena de acusados, incluso de quie-

52 SAIN, Marcelo. “Tendencias del crimen organizado en América Latina y el Caribe”. EN Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010. En MATHIEU Hans y NIÑO, Catalina. Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010, Bogotá, Friedrich Ebert, 2010, 313-322 pp.

53 FLORES, Carlos y GONZÁLEZ RUIZ, Samuel. “Democracia y crimen organizado”. En SOLÍS, Luis G. y ROJAS, Francisco. Crimen organizado en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, FLACSO, 2010, 51-94 pp. http://www.flacso.org/uploads/media/Crimen_Organizado.pdf. Consultado el 2/10/2014

54 PASTOR, Daniel R. (ed.). Neopunitivismo y neoinquisitorialismo: un análisis de las políticas y prácticas legales violatorias de los derechos fundamentales del imputado, Buenos Aires, ADOC, 2008.

nes han ocupado altos puestos de la administración estatal. Si bien estos podrían ser ejemplos de rigor y competencia, en muchos casos responden también a la aplicación de una justicia selectiva. El acusado inmerso en una lucha de poder entre grupos de influencia es el perdedor, y esto es lo que explica no solo que sea acusado, sino también condenado. El juicio, por tanto, es reflejo de la relación de poder entre los intereses enfrentados y no tanto un posible ejemplo de rigor, eficacia y aplicación del principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la justicia al margen de su condición social, económica o política. Esta disfuncionalidad del sistema es más que evidente en Centroamérica⁵⁵. Los intentos de reforma, desde los años noventa, no han sido suficientes para evitar el colapso de un poder que no ha logrado ser independiente, que todavía no ha democratizado su sistema de gobierno y que no ha sido capaz de controlar los abusos en el ejercicio del poder estatal, ni garantizar el acceso de todas las personas a la justicia, como ha sido el caso de la región andina⁵⁶. A estos problemas internos se suma la falta de coordinación con otras instituciones, cuya labor afecta directamente a la investigación criminal y, por tanto, al esclarecimiento de los hechos. Así en muchos casos las relaciones entre la Fiscalía y las fuerzas de seguridad se basan más en la desconfianza y la obstrucción que en la coordinación y la colaboración⁵⁷.

La situación del sistema penitenciario no es muy diferente. Las cárceles se han convertido en centros de aprendizaje del crimen organizado y las maras y el hacinamiento y las condiciones infrahumanas son las características más comunes. Sirva de ejemplo para demostrar la situación de las cárceles el reciente incendio de un centro penitenciario de Honduras, a principios de 2012, el que puso nuevamente en evidencia los graves problemas existentes. Rodrigo Escobar, vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, afirmó que la causa de este accidente estuvo motivado por una “clara omisión del Estado” y ante las evidentes circunstancias de dicho sistema penitenciario, esta era una “tragedia anunciada” consecuencia de un problema estructural. “No es solamente algo que ha pasado en una cárcel. Es resultado de un sistema penitenciario en el que se permite el hacinamiento, un sistema corrupto con unas prisiones en las que la violencia está generalizada”. Sin embargo el hondureño no es un caso aislado, sino, tal y como afirma el mismo representante de la OEA, es

55 FRÜHLING, Pierre. “Violencia, corrupción judicial y democracias frágiles. Reflexiones sobre la actual situación en Centroamérica”. Cuadernos del Presente Imperfecto 2008, 6, Guatemala, F&G Editores. 341-343 pp.

56 VV.AA. La reforma judicial en la región andina. Qué se ha hecho, Dónde estamos? Dónde vamos? Comisión Andina de Juristas, Lima, 2009.

57 FRÜHLING, Pierre. *op. cit.* 344-347 pp.

una manifestación del sistema carcelario en toda la región, ya que “las prisiones son deplorables, desde México hasta Argentina”⁵⁸.

Por lo que respecta a las fuerzas de seguridad, se encuentran desbordadas e impotentes. La policía carece de efectivos suficientes y los que están disponibles adolecen de la formación adecuada y tienen escasa conciencia de servicio público, además de bajos sueldos, factores que en su conjunto les hace vulnerables a la corrupción. A ello es preciso sumar la inexistencia de políticas públicas integrales de seguridad interior. En buena parte de los países de la región, hasta el momento, ha sido dominante la desestructuración y la autonomía de los cuerpos de seguridad. La consecuencia ha sido el desgobierno en materia de seguridad ante la inexistencia de una instancia gubernamental superior especializada que se encargue de la formulación de políticas y estrategias de control del crimen organizado y del narcotráfico, así como de la implementación de dichas políticas. Sin duda hay importantes diferencias en el conjunto de la región, pero en términos generales y en mayor o menor medida estos problemas son comunes⁵⁹. Todos los síntomas descritos no dejan de poner en evidencia los vacíos institucionales que afectan a los Estados débiles y en consecuencia a la efectividad de la lucha contra las nuevas amenazas.

Las debilidades estatales enumeradas quedan claramente expresadas en el siguiente texto, donde se dibuja un cuadro del conjunto de los factores planteados. Su autor considera que, en su conjunto, Centroamérica, por ejemplo, constituye un “paraíso ideal” para el crimen organizado ya que: “sus recursos son limitados; sus fuerzas navales y aéreas no son suficientes ni están debidamente dotadas de los medios adecuados; sus lineras costeras son extensas y precariamente vigiladas; tienen amplias zonas rurales con relativamente poca presencia policial; sus sistemas financieros son vulnerables al lavado de dinero y otras actividades financieras ilícitas; sus unidades de inteligencia financiera carecen de recursos suficientes y personal cualificado; y sus leyes de la materia presentan vacíos y debilidades; sus agencias de aplicación de la ley acusan notorias fra-

58 *El País*. 26/02/11, http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/16/actualidad/1329364100_772181.html. Consultado el 2/10/2014

59 FRÜHLING, H. y A. CANDINA. *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*, Santiago, CED, 2001; DAMMERT, Lucia. “El desafío del liderazgo en seguridad pública”, *Pensamiento Iberoamericano* 2008, 2 (2a):187-203pp. <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/2/pdf/pensamientolberoamericano-61.pdf>; ALVAREZ et all. *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate*. Argentina, PNUD, 2008, http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/Estado_democracia.pdf; SAIN, Marcelo. “La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo”. *Nueva Sociedad*. 2009 mayo. 1-6pp. <http://www.nuso.org/userView/notas/sain.pdf>. y KESSLER, Gabriel (comp.). *Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Buenos Aires, Edhasa, 2009 http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/KesslerSeguridad.pdf. Consultado el 2/10/2014

gilitudes; y sus sistemas judiciales son endeble y proclives a la corrupción”⁶⁰. Aunque el texto hace referencia a la región centroamericana, el resto de los Estados de muchas repúblicas latinoamericanas, en menor o mayor medida, se ven afectados por estas debilidades.

Ante esta situación de incapacidad y bloqueo institucional y las imperiosas demandas ciudadanas que reclaman seguridad y protección mediante soluciones rápidas, buena parte de los gobiernos de la región han recurrido a las fuerzas armadas (FF.AA.) y a las políticas represivas. Situación que está generando lo que Francisco Rojas Aravena ha llamado la “superposición entre las políticas de defensa y seguridad”⁶¹ con todos los riesgos que ello conlleva tanto para las propias FF.AA., como para la misma democracia. Dichas políticas se han concentrado en combatir el crimen organizado, pero no en fortalecer las estructuras del Estado. De esta manera pese a los esfuerzos realizados, las causas que favorecen la criminalidad organizada no se modifican. En buena lógica, y frente a estas políticas, la manera más eficiente de neutralizar el problema no pasa tanto por combatirlo directamente, o no solamente, sino fundamentalmente por fortalecer las estructuras estatales y consolidar la democracia⁶².

La militarización de la seguridad interior y la policiliacion de las FF.AA.

El principal negocio del crimen organizado en América Latina, el narcotráfico, se vuelca principalmente en Estados Unidos y Europa. La existencia de esta demanda ha llevado a la especialización de los países de la región en producción y/o distribución, según sus condiciones físicas, climatológicas y su posición estratégica. En México, sus carteles se dedican a la distribución de cocaína, fundamentalmente a su gran vecino del Norte, después de haber sustituido a los colombianos en esta tarea. En este tráfico Centroamérica tiene un papel fundamental como territorio de paso para hacer llegar la droga a su destino y donde las maras, en muchas ocasiones, también están implicadas en la delincuencia transnacional y en estas rutas del narcotráfico.

En el área andina se concentra la producción de cocaína de toda la región, en concreto en Colombia, Bolivia y Perú, mientras que en Ecuador y Venezuela

60 CAJINA, Roberto. “Centroamérica: Paraíso ideal para el crimen organizado”. Atenea, 22/11/2011, http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_6409_ESP.asp. Consultado el 2/10/2014

61 ROJAS ARAVENA, Francisco. “El riesgo de superposición entre las políticas de defensa y seguridad”. Nueva Sociedad 2008, 213 (enero-febrero). 36-49pp. http://www.nuso.org/upload/articulos/3492_1.pdf. Consultado el 2/10/2014

62 BUSCAGLIA, Edgardo, “Crimen Organizado”, Red de especialistas en Seguridad pública, diciembre 2011, <http://www.asis.org.mx/asis/BoletinMensualDiciembre/Buscaglia.%20Crimen%20Organizado.%20Dic.pdf>. Consultado el 2/10/2014. BUSCAGLIA, Edgardo. “Undermining of Organized Crime and Public Sector Corruption. An Essay on Best International Practices”. Hoover Institution on War, Revolution and Peace, Stanford University, nº 114, 2005.

las actividades delictivas se han orientado a la distribución. Ecuador, muy particularmente en el norte del país, se ha convertido en un punto importante para el tránsito de cocaína, compuestos químicos y suministros para la guerrilla. En Colombia, las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) y las llamadas Bacrim, bandas criminales, son quienes se encuentran implicadas en la producción y distribución de esta droga. Por su parte Venezuela es una de las principales plataformas para la distribución de la droga a Europa, como lo es también Brasil.

Sin embargo, pese a que el negocio del narcotráfico opera de diferentes maneras, según las subregiones y países del área, ha habido coincidencia en aplicar el mismo tipo de política para combatirlo. Como afirma el Informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia⁶³, desde hace treinta años, la región ha priorizado fundamentalmente las políticas prohibicionistas y represivas bajo las llamadas “guerra contra las drogas”. Estas se basan en la represión de la producción, en la interdicción del tráfico y de la distribución, así como en la criminalización del consumo. Sin embargo, los resultados de dichas políticas son bastante limitados si consideramos el esfuerzo y la inversión humana y material realizada. De hecho para los autores del informe citado, entre quienes se encuentran varios ex presidentes latinoamericanos, la “guerra contra las drogas” ha fracasado⁶⁴. Pese a estas voces, lo cierto es que las críticas no se habían realizado desde el poder. La cuestión del narcotráfico no era un problema a debatir en las agendas gubernamentales a pesar de su trascendencia. La gran novedad son las propuestas de discusión que han sido planteadas muy recientemente por el actual Presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, quien ha llegado a defender la despenalización de las drogas como el medio más eficaz para combatirlas. Hasta el momento no parece que haya encontrado muchos seguidores para poner en práctica esta política, pero no cabe duda que esta propuesta ha abierto un debate que, hasta el momento, no existía y además ha contribuido a que diferentes dignatarios de la región hayan reconocido las limitaciones de estas políticas represivas y la necesidad de buscar alternativas. Así lo han hecho además del Presidente de Guatemala, Juan Manuel Santos y Laura Chinchilla, Presidentes de Colombia y de Costa Rica, respectivamente. Concretamente, Juan Manuel Santos, cuyo país inició en los ochenta la “guerra contra las drogas”, en la VI Cumbre de las Américas reconoció que las actuales estrategias antidrogas no estaban disminuyendo la producción y el consumo de drogas ilícitas, ni tampoco habían controlado el crimen organizado y la violencia que su actividad genera.

63 War on Drugs, Report of the Global Commission on Drug Policy, June 2011, http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_English.pdf. Consultado el 2/10/2014.

64 CARDOSO, Henrique, GAVIRIA, César y ZEDILLO, Ernesto. “Drogas: está abierto el debate”. 18/4/12, http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/drogas_esta_abierto_el_debate.pdf. Consultado el 2/10/2014

Sin embargo, más allá de declaraciones políticas formales que no dejan de ser importantes, han habido pasos concretos en la adopción de políticas alternativas. En 2013 en Uruguay se ha legalizado la producción y la comercialización de la marihuana, mediante la regulación de su producción (controlada por el Estado), comercialización y tenencia. De menor alcance, aunque no deja de ser reseñable, cabe también destacar la legalización del consumo de esta misma sustancia en los Estados norteamericanos de Colorado y Washington, también en 2013. Todo podría indicar el inicio de una tendencia respecto a las políticas de seguridad que, sin duda, la misma Organización de Estados Americanos (OEA) también ha tratado de impulsar⁶⁵.

Sin embargo, pese a su importancia, este solo es el principio de un debate. La realidad de Colombia y del resto de los países latinoamericanos es que se ha adoptado como política de seguridad la guerra contra el narcotráfico de manera generalizada. Como consecuencia de dicha política, conforme han aumentado los niveles de violencia y de inseguridad, se ha potenciado el carácter represivo de los programas de seguridad, se ha intensificado el endurecimiento de las penas y se ha generalizado la intervención de las Fuerzas Armadas, no solo en la lucha contra el narcotráfico, sino también en tareas de patrullaje, junto a la policía, para preservar el orden público⁶⁶.

Al margen de las diferencias políticas e ideológicas existentes entre los gobiernos latinoamericanos esta es la política dominante. De hecho, a excepción del Cono Sur, en Centroamérica, los Andes y Brasil todos los gobiernos han recurrido a las Fuerzas Armadas, muy particularmente, para combatir el narcotráfico y proteger al ciudadano. En relación a estas políticas cabe destacar la influencia norteamericana para entender la militarización del combate al narcotráfico como estrategia de lucha principal frente a este problema. La manera fundamental de incorporar esta estrategia fue mediante sus programas de cooperación, desarrollados fundamentalmente en la región andina y posteriormente en Centroamérica.

65 "El problemas de las drogas en las Américas". Informe de la OEA que a su vez se compone del "Informe Analítico" y del Informe de los escenarios" http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-194/13. Sobre un análisis de dicho informe, ALDA, Sonia, "Informe sobre el problema de las drogas en las Américas": alternativas de la región hemisférica para combatir el crimen organizado y el narcotráfico" Grupo Atenea, 03/07/2013, <http://www.onemagazine.es/noticia/13466/Internacional/Informe-sobre-el-problema-de-las-drogas-en-las-Américas:-alternativas-de-la-region-hemisferica-para-combatir-el-crimen-organizado-y-el-narcotrafico.html>. Consultado el 2/10/2014.

66 ALDA, Sonia, "La participación militar en el combate de la violencia criminal", en IGLESIAS, Enrique (coord.). *Los desafíos de la Seguridad en Iberoamérica*, Instituto Español de Estudios Estratégicos-IUGM, 158, Madrid, 2012, pp. 198-232; DAMMERT, Lucia. "El desafío del liderazgo en seguridad pública". Pensamiento Iberoamericano 2008, 2 (2a):187-203pp. <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/2/pdf/pensamientolberoamericano-61.pdf>. DAMMERT, L. y BAILEY, Jhon. "Reforma policial y participación militar en el combate de la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad 2005, 19 (1), 133-152 pp. Y BOBEA, Lilian. "Juntos pero no revueltos?. De la militarización policial al policiamiento militar: implicaciones para las políticas de seguridad ciudadana en el Caribe". Nueva Sociedad 2004, (191): 90-102pp., http://www.nuso.org/upload/articulos/3198_1.pdf. Consultado el 2/10/2014.

Como consecuencia de ello, algunos analistas responsabilizan directamente a Estados Unidos de la militarización de las políticas de seguridad en la región⁶⁷. Un hecho que pudo darse en un momento determinado a partir de los setenta y en países concretos, pero es un planteamiento que no parece fácil de aceptar al menos sin matizaciones. Máxime cuando lejos de limitar esta tendencia los propios gobiernos latinoamericanos han optado por desarrollarla, asignando aún más misiones de seguridad interior a los militares, además del combate del narcotráfico. De hecho, parece bastante significativo que incluso los gobiernos más críticos con Estados Unidos, como el grupo de países ALBA, pese a su marcado antiimperialismo, no hayan dudado en asumir plenamente esta tendencia y han empleado a fondo y abiertamente a sus propias FF.AA., en todas estas tareas de seguridad interior, tanto contra el narcotráfico como en la seguridad ciudadana, tal como han hecho el resto de sus vecinos latinoamericanos.

Sin embargo, más que la influencia norteamericana, o según los casos, además de esta, parece que la presión de las demandas ciudadanas por soluciones rápidas y visibles, la incapacidad de los cuerpos de policía y el colapso del sistema judicial y penitenciario, son los elementos más determinantes para entender por qué estos gobiernos han optado por políticas represivas con una importante participación militar. La frustración experimentada por la ciudadanía ante el aumento incontrolado de la violencia y la impunidad con la que actúan los criminales ha favorecido demandas populares de “mano dura”. Sin embargo, entre las principales implicaciones de estas políticas no solo figura su carácter fundamentalmente represivo. Ciertamente se pueden llevar a cabo este tipo de políticas utilizando a las fuerzas policiales, pero la debilidad estatal no lo hace posible. Como se ha visto, esta institución presenta serios problemas de operatividad y organización y la alternativa ha sido recurrir a los militares. Otra medida aplaudida por los ciudadanos, ya que no debe olvidarse que en América Latina las Fuerzas Armadas cuentan con uno de los índices de mayor confianza institucional, desde la transición democrática, a mucha distancia de la policía o de la justicia⁶⁸. De todo ello se deduce que el recurso a estas no solo es consecuencia de la debilidad estatal, sino que a su vez no deja de incidir en la debilidad de las instituciones que deben dedicarse a la seguridad interior, lo que redundaría nuevamente en el mismo problema. Todo ello configura una espiral ascendente que en última instancia nos retrotrae al inicio del problema y que no deja de alimentarlo: la particular implantación y desarrollo del crimen organizado en Estados débiles.

67 YOUNGERS, Coletta y ROSIN, Eilen. Drogas y democracia en América Latina, El impacto de la política de Estados Unidos Buenos Aires, Biblos, 2005.

68 Para una visión general de la región, *Informe 2011*, p. 51, www.latinobarometro.org. Consultado el 2/10/2014. En todo el período 1995-2011, las Fuerzas Armadas en toda la región se mantiene como la cuarta institución que cuenta con más confianza por parte de la ciudadanía, en concreto el promedio de estos años es del 43%.

En México como en Centroamérica donde tiene lugar la llamada “guerra contra el narcotráfico”, las FF.AA. juegan un papel determinante. En México se lleva a cabo desde 2006⁶⁹ y en Centroamérica, desde hace algunos años, ya se aplican estas políticas que han ido reforzándose tanto en su carácter represivo y punitivista, como respecto a la participación militar⁷⁰.

En la región andina, también desde hace años, las Fuerzas Armadas tienen como misión la lucha contra el narcotráfico y más recientemente incluso se han incorporado a la tarea de la seguridad ciudadana realizando patrullajes junto a la policía. En Ecuador, los militares, desde 2010, realizan tareas incluso de patrullaje ciudadano y en este momento se pretende legalizar este tipo de misiones para los militares, mediante la reforma de la ley de Ley de Seguridad Pública y del Estado. De esta forma las FF.AA. podrán apoyar a la Policía en el trabajo de precautelar la protección interna, el mantenimiento y el control del orden público y la seguridad⁷¹. En Venezuela, el gobierno de Nicolás Maduro ha dado continuidad a la militarización de la seguridad llevada a cabo por su antecesor, Hugo Chávez, mediante el “Plan Patria Segura”⁷².

También en Bolivia los militares, además de estar dedicados a la lucha contra el narcotráfico, se han incorporado, junto con la policía, al patrullaje en las principales ciudades del país⁷³. El caso de Perú presenta cierta excepcionalidad, ya que en principio las Fuerzas Armadas si bien combaten el narcotráfico en el VRAE⁷⁴, no desempeñan tareas relacionadas con la seguridad ciudadana, aunque hay una considerable presión política y popular para que así sea⁷⁵.

Las FF.AA. brasileñas han combatido la inseguridad y el narcotráfico, sin embargo la tendencia es la de restringir las tareas militares a la defensa. El ejemplo más significativo de estas incursiones militares en seguridad interior ha sido su actuación en los barrios marginales de las grandes ciudades como en Río de Janeiro y São Paulo. Aunque ciertamente es preciso apuntar que en la medida

69 BENÍTEZ, Raúl *et al. op. cit.*

70 AGUILERA, Gabriel. “Enfrentar la violencia con “mano dura”: políticas de contención en Centroamérica”. *Pensamiento Iberoamericano*, 2011, 2 (1): 125-140 pp.

71 PACHANO, Simón. “Seguridad”, *Infolatam*, 19/05/2014, <http://www.infolatam.com/2014/05/19/seguridad/>

72 “Activado plan Patria Segura con 3 mil miembros de la FANB”. mayo, 2013, http://argentina.embajada.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2195%3AActivado-plan-patria-segura-con-3-mil-miembros-de-la-fanb&catid=4%3Anoticias-de-venezuela-en-el-mundo&Itemid=39&lang=en, mayo/2013; “Resaltan logros del Plan Patria Segura en Venezuela”. *Gramma*, 13/05/2014, <http://www.gramma.cu/mundo/2014-05-13/resaltan-logros-del-plan-patria-segura-en-venezuela>. Consultado el 2/10/2014

73 <http://www.elmundo.es/america/2012/03/17/noticias/1332007823.html>; <http://www.jornadanet.com/n.php?a=75307-1>, 29/03/12. Consultado el 2/10/2014

74 El decreto legislativo n° 1095 contempla la posibilidad de que las FF.AA. intervengan en el ámbito interior bajo el Estado de emergencia. En la práctica esto ha significado que en el Valle del Río Apurímac y Ene (VRAE) estas estén dedicadas de manera permanente al combate del narcotráfico y del terrorismo gracias a la prórroga periódica del Estado de emergencia, como así ha ocurrido hasta el momento.

75 El Comercio, 10/09/11, <http://elcomercio.pe/politica/1288580/noticia-congresista-reggiardo-pide-declarar-emergencia-seis-zonas-pais>. Consultado el 2/10/2014.

en que la capacidad policial se ha ido potenciando, el objetivo es disminuir la dedicación de las Fuerzas Armadas al combate de la criminalidad urbana. No obstante, estas han participado en la seguridad proporcionada para los Mundiales de Fútbol⁷⁶. Dentro de esta tendencia las excepciones serían Chile, Argentina y Uruguay. Si bien en este último país las Fuerzas Armadas han sido implicadas en la vigilancia de la producción de marihuana, después de su legalización⁷⁷.

Frente a todas estas medidas, en términos generales, no se ha prestado atención al fortalecimiento institucional del sistema de seguridad. En otras palabras no se está actuando sobre el origen del problema, de ahí que los resultados, pese a los esfuerzos realizados, sean muy limitados. En este contexto de debilidad institucional la intervención de las fuerzas armadas puede desembocar en la militarización de la seguridad interior. Factor que solo complicaría el proceso de institucionalización y fortalecimiento del Estado necesario para resolver de raíz la violencia criminal.

A ello sería preciso agregar el problema de desprofesionalización de las FF.AA., al estar llevando a cabo cometidos para los cuales no están entrenadas, se corre el riesgo de iniciar un proceso que las desnaturalice de sus funciones propias, lo que conlleva que necesariamente afecte, además, su eficacia, máxime en ejércitos con sobrecarga de tareas, como son los latinoamericanos⁷⁸. Esta misma falta de formación también puede dar lugar a la violación de derechos humanos por parte de las FF.AA., cuando realizan tareas policiales. Asimismo es preciso sumar otros riesgos que lleva consigo el contacto con el mundo criminal, como la corrupción. Son varios los casos denunciados en este sentido en las Fuerzas Armadas de México, Colombia o Perú entre otros. Sin embargo, pese a la gravedad de estas implicaciones, no es posible contemplarlas de manera aislada, pues tiene un alcance mayor.

La implicación de estas instituciones en la seguridad interior puede contribuir a obstaculizar la conducción civil de la defensa, uno de los retos que persisten en las democracias latinoamericanas⁷⁹. En una situación como esta cuando el proceso de control y de liderazgo civil no ha sido concluido, el exceso de misiones, particularmente en el ámbito interno, puede conducir a la militarización de la

76 "Activan en Brasil esquema de seguridad para el Mundial de Fútbol", El 19, 23/5/2014. <http://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:18646-activan-en-brasil-esquema-de-seguridad-para-mundial-de-futbol>, <http://www.elnuevoherald.com/noticias/article1920261.html>. Consultado el 2/10/2014

77 "Las Fuerzas Armadas de Uruguay vigilarán la producción de marihuana", ABC, 14/3/2014, <http://www.abc.es/internacional/20140314/abci-marihuana-ejercito-uruguay-201403131749.html>. Consultado el 2/10/2014

78 El Presidente Ollanta Humala en referencia a las diferencias entre la formación de un soldado y un policía señala que "un soldado no sabe distinguir un saco de harina de uno de PBC o cocaína", "Entrevista al Presidente Ollanta Humala", *El País*, 22/01/11, http://internacional.elpais.com/internacional/2012/1/22/videos/1327240591_842230.html, video minuto 04:39-04:49. Consultado el 2/10/2014

79 SEPÚLVEDA, Isidro y ALDA, Sonia. La administración de la Defensa en América Latina. Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2008, t. I y II.

seguridad interior y a la consolidación o ampliación de la autonomía militar tanto corporativa como funcional. Factores que a su vez repercuten y agravan, dentro de la dinámica de un círculo vicioso, el problema de la conducción política de las FF.AA. y de la debilidad institucional.

Conclusiones

La generalización de regímenes democráticos estables, en toda la región, que además desde hace unos años experimenta un proceso de crecimiento, la mejoría de indicadores como educación, la reducción de la pobreza e incluso, pese a los retos pendientes, de la desigualdad así como la generalización de la confianza y la armonía vecinal ahonda aún más la distancia, más que sensible, de América Latina con África. La suma de todos estos motivos son los que explican también que la mayoría de los Estados fallidos se concentren en África y no en esta región, salvo Haití.

Sin embargo, aunque no haya Estados fallidos, hay Estados débiles y estos pueden ser un refugio mucho más atractivo para el crimen organizado que un Estado fallido, lo que permite explicar el grado de implantación de esta delincuencia criminal en la región y en consecuencia los altos niveles de violencia. Partiendo de este planteamiento las ideas fundamentales argumentadas se desarrollan en torno a:

1) Si bien la debilidad estatal, no es el único factor que explica la implantación del crimen organizado, hace posible en buena parte no solo su asentamiento y desarrollo, sino también permite entender la incapacidad estatal para combatirlo.

2) Esta debilidad viene dada por que la ley se aplica discrecionalmente y no de manera universal, como corresponde al imperio de la ley. Con ello se abre un espacio de informalidad, donde las relaciones entre la sociedad y el Estado no se regulan por la legalidad sino por las relaciones personales, y clientelares. Espacio donde se desarrolla la corrupción.

3) Mediante la corrupción el crimen organizado logra la protección y la complicidad del Estado. Esta impunidad es la que le permite tener control del territorio y protegerse de organizaciones rivales o del propio Estado. Lo que permite entender la particular implantación de este tipo de criminalidad en la región.

4) En esta situación de debilidad institucional y en un contexto de alta inseguridad, las políticas adoptadas para hacer frente al crimen organizado no pueden resolver el problema, sino todo lo contrario agravarlo. Su componente fundamentalmente represor, generan incluso más violencia, pero como la propia evolución de estos años demuestra, no alcanza, cuanto menos, a controlar las actividades del crimen organizado.

5) Todo indica, por tanto, que pese a los diferentes ensayos que puedan probarse para atajar el problema de la delincuencia, es imprescindible consolidar el Estado de derecho, con el fin de que la ley sea el único criterio posible para regular las relaciones sociales. Cuanto mayor sea el logro, en este sentido, menor será la posibilidad de la complicidad entre el Estado y el crimen organizado. Solo entonces las políticas de seguridad y el sistema de seguridad y justicia serán eficientes.

6) No obstante es preciso insistir en la diversidad de la región y no es posible suponer que el grado de debilidad o fortaleza institucional es el mismo en América Latina. Mientras que Chile, Uruguay y Costa Rica, siempre figuran entre los países de mayor solidez estatal, en el extremo opuesto se encuentran el Triángulo Norte o Venezuela. No parece que sea casualidad que el primer grupo de países, también sea de los que cuentan con los índices más bajos de violencia, y que el segundo esté integrado por los países que sufren los mayores índices de violencia regional.

BIBLIOGRAFÍA

- “Bases de datos y publicaciones Estadísticas”, http://Estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp
- “El problemas de las drogas en las Américas”. Informe de la http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-194/13.
- “Estudio Económico 2010-2011”. 2011 CEPAL. <http://www.eclac.org/cgiin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/43991/P43991.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- “Global Study on Homicide”. Vienna, UNITED NATION, Office on Drugs and Crime, 2013, http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf. Consultado el 2/10/2014
- “Índice de Estados Fallidos”. 2011 *Foreing Policy y Fondo por la Paz*, <http://www.fp-es.org/indice-de-Estados-fallidos-2011>.
- Informe 2011*. 2012 Latinobarómetro, www.latinobarometro.org
- Informe 2013*. “Latinobarómetro, 2013”. http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf. Consultado el 2/10/2014
- “Pactos para la igualdad, hacia un futuro sostenible”, CEPAL, 2014. http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52307/2014-SES35_Pactos_para_la_igualdad.pdf. Consultado el 2/10/2014
- “The Failed States Index, 2013” The Found for Peace, <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>
- “War on Drugs”. 2011 Global Comission on Drug Policy, http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_English.pdf
- “World Drug Report”. New York, United Nations, 2013
- AGUILERA, Gabriel. “Enfrentar la violencia con “mano dura”: políticas de contención en Centroamérica. *Pensamiento Iberoamericano* 2 (1): 125-140 (2011).
- ALDA, Sonia. “La participación militar en el combate de la violencia criminal”, en IGLESIAS, Enrique (coord.). *Los desafíos de la Seguridad en Iberoamérica, Instituto Español de Estudios Estratégicos-IUGM, 158, Madrid, 2012*, pp. 198-232
- ALDA, Sonia, “La vulnerabilidad del Estado como causa para la implantación del crimen organizado”, *Foreing Affairs. Latinoamérica*, Vol. 14, N° 1, enero-marzo, 2014, pp. 57-64

ALDA, Sonia, “Informe sobre el problema de las drogas en las Américas”: alternativas de la región hemisférica para combatir el crimen organizado y el narcotráfico”.

Grupo Atenea, 03/07/2013, <http://www.onemagazine.es/noticia/13466/Internacional/Informe-sobre-el-problema-de-las-drogas-en-las-Américas:-alternativas-de-la-region-hemisferica-para-combatir-el-crimen-organizado-y-el-narcotrafico.html>. Consultado el 2/10/2014.

ÁLVAREZ *et al.* *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate*. Argentina: PNUD, 2008, http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/Estado_democracia.pdf

BENÍTEZ, Raúl *et al.* *Atlas de la seguridad y la defensa en México 2009*. México D. F. : Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009.

BENÍTEZ, Raúl. “México: el combate al narcotráfico, la violencia y las debilidades de la seguridad nacional”. EN MATHIEU Hans y NIÑO, Catalina. *Seguridad regional en América Latina y El Caribe. Anuario 2010*, Bogotá: Friedrich Ebert, 2010, pp. 173-186.

BOBEA, Lilian. “Juntos pero no revueltos?. De la militarización policial al policiamiento militar: implicaciones para las políticas de seguridad ciudadana en el Caribe”. *Nueva Sociedad* 2004, (191): pp. 90-102, http://www.nuso.org/upload/articulos/3198_1.pdf.

BRISCOE, Iván. “La proliferación del Estado paralelo”. Documento de trabajo, *FRIDE* Octubre, 2008, <http://www.fride.org/publicacion/511/la-proliferacion-del-Estado-paralelo>

BUSCAGLIA, Edgardo, “la paradoja mexicana de la delincuencia organizada ¿Más policías... más violencia organizada... Más corrupción... ¿Hasta dónde?”, s.f, <http://www.institutodeaccionciudadana.org/docs/documentos/2.pdf>

BUSCAGLIA, Edgardo, “Undermining of Organized Crime and Public Sector Corruption. An Essay on Best International Practices”, *Hoover Institution on War, Revolution and Peace*, Standford University, n° 114, 2005.

BUSCAGLIA, Edgardo, “Crimen Organizado”, Red de especialistas en Seguridad pública, Diciembre 2011, <http://www.asis.org.mx/asis/BoletinMensualDiciembre/Buscaglia.%20Crimen%20Organizado.%20Dic.pdf>.

CAJINA, Roberto. “Centroamérica: Paraíso ideal para el crimen organizado”, *Atenea*, 22/11/2011, http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_6409_ESP.asp.

- CAMPERO, José Carlos, “El crimen organizado (vinculado al narcotráfico) en Bolivia” en NIÑO, Catalina (ed.), *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*, Friederich Ebert-ILDIS, Quito, 2012.
- CARDOSO, Henrique, GAVIRIA, César y ZEDILLO, Ernesto. “Drogas: está abierto el debate”. 18/04/12, http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/drogas_esta_abierto_el_debate.pdf
- DABROY, Jahir. “La impunidad como amenaza latente del sistema democrático en América Latina: La CICIG y su lucha contra la impunidad en Guatemala”, s.f, pp.1-3, http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/Ensayo_Premio_Jahir.pdf
- DAMMERT, Lucia. “El desafío del liderazgo en seguridad pública”, *Pensamiento Iberoamericano* 2008, 2(2a):187-203 <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/2/pdf/pensamientoIberoamericano-61.pdf>
- DAMMERT, L. y ÁLVAREZ, David. “Fuerzas Armadas en Seguridad Pública. ¿Solución o problema?”. *Nueva Sociedad* 2008 (noviembre):1-17, <http://www.nuso.org/upload/anexos/dammertfinal.pdf>.
- DAMMERT, L. y BAILEY, Jhon. “Reforma policial y participación militar en el combate de la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 2005, 19 (1): pp. 133-152.
- DE LA CORTE IBAÑEZ, Luis y ANDREA, Giménez-Salinas. *Crimen.org, Evolución y claves de la delincuencia organizada*. Barcelona: Ariel, 2010.
- ESCALANTE, Fernando. “Especulaciones a partir del concepto de anomia”. En BERNECKER, Walther, (comp.). *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*. México, Colegio de México, 2004.
- FLORES PÉREZ, Carlos. “Estado, democracia y crimen organizado. Consideraciones teóricas sobre las condiciones estructurales que favorecen la proliferación de la delincuencia en democracias no consolidadas”, www.projusticia.org.pe/downloads/documento/Estado,democraciaycrimenorganizado.doc.
- FLORES PÉREZ, Carlos. *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, México: CIESAS, 2009.
- FLORES, Carlos y GONZÁLEZ RUIZ, Samuel. “Democracia y crimen organizado”. EN, SOLÍS, Luis G. y ROJAS, Francisco. *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FLACSO, 2010, pp. 51-94. http://www.flacso.org/uploads/media/Crimen_Organizado.pdf

- FLORES PÉREZ, Carlos. “Estado, democracia y crimen organizado. Consideraciones teóricas sobre las condiciones estructurales que favorecen la proliferación de la delincuencia en democracias no consolidadas”
- FRÜHLING, H. y A. Candina. *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*, Santiago: CED, 2001.
- FRÜHLING, Pierre. “Violencia, corrupción judicial y democracias frágiles. Reflexiones sobre la actual situación en Centroamérica”. *Cuadernos del Presente Imperfecto* 2008, 6, Guatemala: F&G Editores.
- GEFFRAY, Christian, “Drug Trafficking and the State” en *Globalization, Drugs and criminalization. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico*, Management of Social Transformation, UNESCO.
- KESSLER, Gabriel (comp.). *Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Buenos Aires: Edhasa, 2009 http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/KesslerSeguridad.pdf
- KRUIJT, Dirk. “Violencia y pobreza en América Latina: los actores armados, Pensamiento Iberoamericano, n°2 (2008), pp. 55-70, <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/2/pdf/pensamientoiberoamericano-73.pdf>
- HERNÁNDEZ MILIAN, Janiro. *El crimen organizado en América Latina y el Caribe: mapeo del caso centroamericano*. Fundación Friederich Ebert: México, 2008, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/07602.pdf>.
- LUPSHA, Peter. “Organized Crime: Rational Choice not Ethnic Group Behavior: a Macro Perspective”, en *Law Enforcement Intelligence Analysis Digest*, Winter, 1988
- LUPSHA, Peter. “El crimen organizado transnacional versus la Nación-Estado”, *Revista Occidental* 1997, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas 14 (81): pp. 15-48.
- MAGAZ ÁLVAREZ, Ricardo (ed.). *Crimen organizado transnacional y seguridad*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2011.
- MIGDAL, Joel S.. *Estados débiles, Estados fuertes*, México: FCE, 2001.
- PASTOR, Daniel R. (ed.). *Neopunitivismo y neoinquisitorialismo: un análisis de las políticas y prácticas legales violatorias de los derechos fundamentales del imputado*, Buenos Aires: ADOC, 2008.
- RICE, Susan y PATRICK, Stewart. *Index of States Weakness in the Developing World*. Washington: The Brooking Institution, 2008, [http://www.brookings.edu/reports/2008/~media/59AAE4CEBCA64E138DAC950DEAD2193A.ashx](http://www.brookings.edu/reports/2008/~/media/59AAE4CEBCA64E138DAC950DEAD2193A.ashx)

- SAIN, Marcelo. "Tendencias del crimen organizado en América Latina y el Caribe". EN *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. EN MATHIEU Hans y NIÑO, Catalina. *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*, Bogotá: Friedrich Ebert, 2010, pp. 313-327.
- SAIN, Marcelo. "La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo". *Nueva Sociedad* 2009. mayo pp. 1-69, <http://www.nuso.org/userView/notas/sain.pdf>.
- SEPÚLVEDA, Isidro y ALDA, Sonia. *La administración de la Defensa en América Latina*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2008, t. I y II.
- SOLÍS, Luis. "Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe". EN SOLÍS G. y ROJAS F. (eds.). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Catalonia, 2008, pp. 139-174. <http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/David/04.pdf>
- SOLÍS, Luis. G. y ROJAS ARAVENA, Francisco (eds.). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FLACSO, 2008, http://www.flacso.org/uploads/media/Crimen_Organizado.pdf
- SOLÍS, Guillermo y FOGLESONG, Todd. "El crimen organizado y su impacto en las sociedades democráticas. Reflexiones sobre México, Centroamérica y la República Dominicana: El papel de la sociedad civil". EN SOLÍS G. y ROJAS F. (eds.). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Catalonia, 2008, pp. 139-174, <http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/David/04.pdf>
- STEWART, *Weak Links, Fragile States, Global Threats, and International Security*. New York-Oxford: University Press, 2011.
- STEWART, Patrick. "La verdad brutal". *Foreign Policy en español* 1/06/11 (a), www.fp-es.org.
- TRAUB, James. "Depende: Estados Fallidos". *Foreign Policy en español* 01/07/11, www.fp-es.org
- ZOVATTO, Daniel. s.f "Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada latinoamericana: 1996-2001", <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=8&page=2>.
- VILLARESPE, Verónica, SÁNCHEZ, Armando y ESPÍNDOLA, Mildred, "Pobreza e inseguridad. El viejo debate entre desarrollo y represión: Un enfoque empírico, Instituto de Investigaciones jurídicas", 2012, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3114/31.pdf>.

- VILLALOBOS, Joaquín. “Centroamérica y el Caribe peligran convertirse en una narco-región”. *El País*, 31/5/2010, http://www.elpais.com/articulo/internacional/Centroamerica/Caribe/peligran/convertirse/narco-region/elpepuint/20100531elpepuint_1/Tes.
- VILLALOBOS, Joaquín. “El peligro de una Somalia latinoamericana”. *El País*, 19/02/12, http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/19/actualidad/132967218_170025.html
- VILLORIA, Manuel. “La infraestructura burocrática importa: el caso de la lucha contra el crimen organizado en México”. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* 2010, 48 (octubre 2010): pp. 1-21, <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/048-octubre-2010/villoria>
- VV.AA. *La reforma judicial en la región andina. Qué se ha hecho, Dónde estamos? Dónde vamos?* Comisión Andina de Juristas: Lima, 2009.
- VV.AA, “Narco mensajes, inseguridad y violencia: Análisis heurístico sobre la realidad mexicana”, *Historia y Comunicación Social*, Vol. 18 (2013).
- WAILSELFISZ, Julio. *Mapa da violencia: Os jovens de América Latina*. Río de Janeiro: UNESCO- Instituto Sangari, Ministerio de Justiça, 2008.
- WALKMANN, Eric. *El Estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Buenos Aires: Iberoamericana, 2006.
- WILLIAMS, Phil y GODSON, Roy. “Anticipating Organized and Transnational Crime” en “Crime, Law and Social Change”, Kluwer Academic Publisher, Países Bajos, 2002.