

LA DIÁSPORA CRIMINAL:

La difusión transnacional
del Crimen Organizado y
cómo contener su expansión



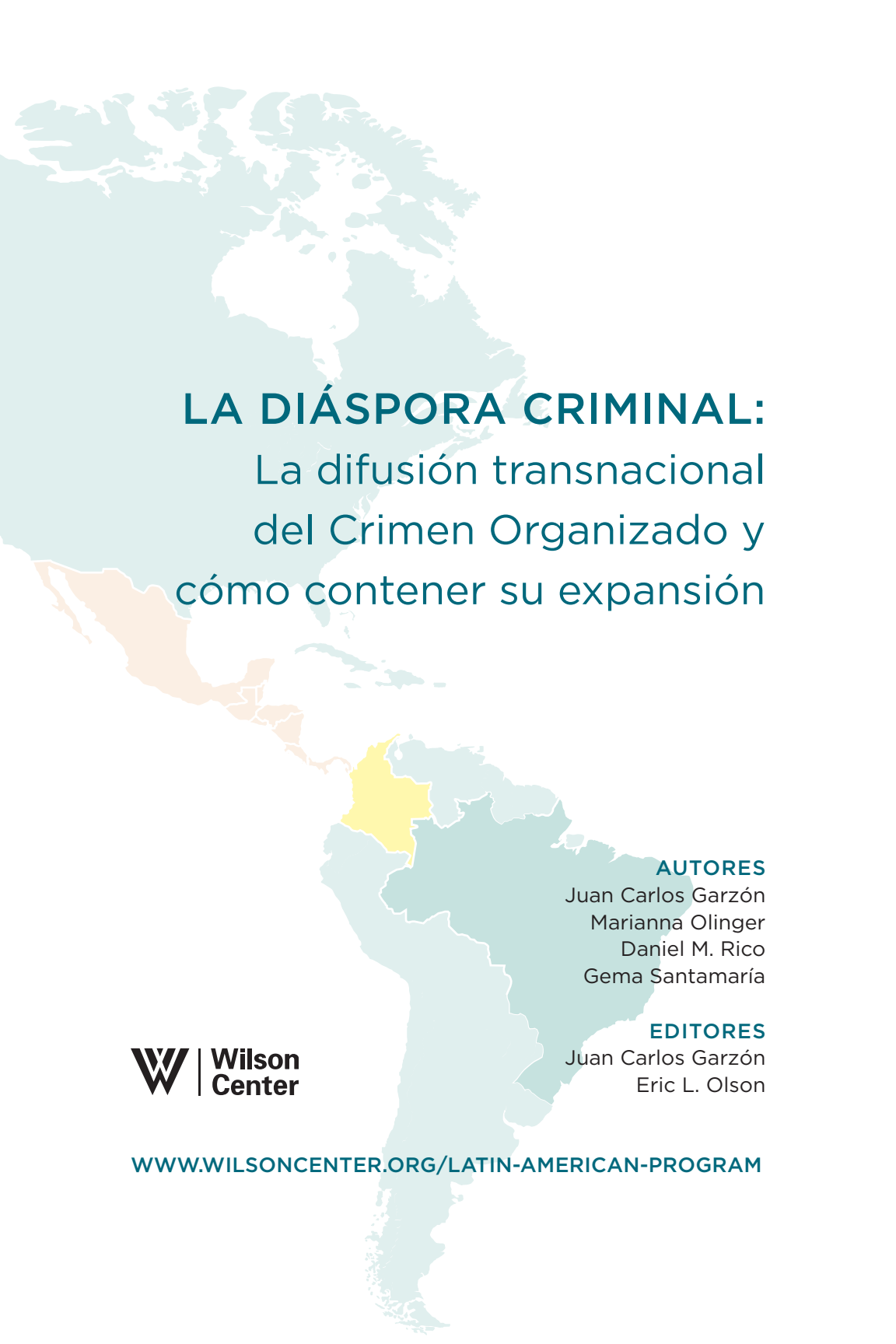
AUTORES

Juan Carlos Garzón
Marianna Olinger
Daniel M. Rico
Gema Santamaría

EDITORES

Juan Carlos Garzón
Eric L. Olson





LA DIÁSPORA CRIMINAL:

La difusión transnacional
del Crimen Organizado y
cómo contener su expansión

AUTORES

Juan Carlos Garzón
Marianna Olinger
Daniel M. Rico
Gema Santamaría

EDITORES

Juan Carlos Garzón
Eric L. Olson



WWW.WILSONCENTER.ORG/LATIN-AMERICAN-PROGRAM



Available from :

Latin American Program
Woodrow Wilson International Center for Scholars
One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20004-3027

www.wilsoncenter.org/latin-american-program

© 2013, Woodrow Wilson International Center for Scholars

ISBN: 978-1-938027-23-9

THE WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS, established by Congress in 1968 and headquartered in Washington, D.C., is a living national memorial to President Wilson. The Center's mission is to commemorate the ideals and concerns of Woodrow Wilson by providing a link between the worlds of ideas and policy, while fostering research, study, discussion, and collaboration among a broad spectrum of individuals concerned with policy and scholarship in national and international affairs. Supported by public and private funds, the Center is a nonpartisan institution engaged in the study of national and world affairs. It establishes and maintains a neutral forum for free, open, and informed dialogue. Conclusions or opinions expressed in Center publications and programs are those of the authors and speakers and do not necessarily reflect the views of the Center staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

The Center is the publisher of *The Wilson Quarterly* and home of Woodrow Wilson Center Press, *Dialogue* radio and television. For more information about the Center's activities and publications, please visit us on the web at www.wilsoncenter.org.

BOARD OF TRUSTEES

Joseph B. Gildenhorn, *Chairman of the Board*

Sander R. Gerber, *Vice Chairman*

Jane Harman, *Director, President and CEO*

Public members: James H. Billington, Librarian of Congress; John F. Kerry, Secretary, U.S. Department of State; G. Wayne Clough, Secretary, Smithsonian Institution; Arne Duncan, Secretary, U.S. Department of Education; David Ferriero, Archivist of the United States; Fred P. Hochberg, Chairman and President, Export-Import Bank; James Leach, Chairman, National Endowment for the Humanities; Kathleen Sebelius, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services

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

Wilson National Cabinet: Eddie & Sylvia Brown, Melva Bucksbaum & Raymond Learsy, Ambassadors Sue & Chuck Cobb, Lester Crown, Thelma Duggin, Judi Flom, Sander R. Gerber, Ambassador Joseph B. Gildenhorn & Alma Gildenhorn, Harman Family Foundation, Susan Hutchison, Frank F. Islam, Willem Kooyker, Linda B. & Tobia G. Mercuro, Dr. Alexander V. Mirtchev, Wayne Rogers, Leo Zickler

Agradecimientos

Esta publicación representa la culminación de un proyecto de múltiples años en la que se analizaron la dinámicas cambiantes del crimen organizado en Latinoamérica y sus efectos en la gobernanza democrática. Durante el proyecto hemos intentado fomentar la colaboración entre investigadores Latinoamericanos y Estadounidenses para de esa manera desarrollar una visión integral de como las redes criminales de las diferentes subregiones interactúan, afectan la región y las tendencias globales. También hemos explorado las implicaciones que tienen estas dinámicas para las políticas públicas incluyendo las consecuencias del crimen para la participación cívica y política y la ciudadanía democrática en general. Publicaciones anteriores a este proyecto por Tani M. Adams, Cynthia J. Arnson, Bruce M. Bagley, Juan Carlos Garzón y Eric L. Olson se pueden acceder con la siguiente liga: <http://www.wilsoncenter.org/publication-series/citizen-security>.

Esta publicación se fundamenta en una serie de trabajos de investigación y foros públicos organizados por el Programa Latinoamericano con el propósito de examinar los factores que contribuyan a la diáspora del crimen organizado más allá de las fronteras nacionales. La investigación también busca analizar las varias consecuencias políticas de estas dinámicas y como los gobiernos de las Américas intentan enfrentar a estos desafíos a nivel nacional y en un contexto transnacional y multilateral.

El Programa Latinoamericano agradece el apoyo generoso de los Open Society Foundations para este proyecto. También agradecemos mucho el liderazgo de Juan Carlos Garzón Vergara en la última etapa de este proyecto. Su profundo conocimiento de la naturaleza dinámica del crimen organizado en las Américas ayudó guiar y perfeccionar el trabajo de los varios autores quienes contribuyeron a esta publicación. Igualmente expresamos nuestro profundo agradecimiento a la Lic. Verónica Colón-Rosario, Asistente de Programa, por su invaluable ayuda con las tareas administrativas del proyecto, por guiar el proceso de diseño, y publicación final, y por sus intervenciones oportunas en el camino, y a Lianne Hepler

por el diseño de la publicación. Adicionalmente, agradecemos el trabajo editorial de Christine Zaino, Asociada del Programa y Rita Kerbaj quien es pasante del Programa Latinoamericano.

Cynthia J. Arnson & Eric L. Olson
Julio 2013

Contenido

- | | |
|-----|---|
| 1 | LA DIÁSPORA CRIMINAL: LA DIFUSIÓN
TRANSNACIONAL DEL CRIMEN
ORGANIZADO Y CÓMO CONTENER SU
EXPANSIÓN |
| | Juan Carlos Garzón Vergara |
| 27 | LAS DIMENSIONES INTERNACIONALES
DEL CRIMEN ORGANIZADO EN COLOMBIA:
LAS BACRIM, SUS RUTAS Y REFUGIOS |
| | Daniel M. Rico |
| 59 | LA DIFUSIÓN Y CONTENCIÓN DEL
CRIMEN ORGANIZADO EN LA SUBREGIÓN
MÉXICO-CENTROAMÉRICA |
| | Gema Santamaría |
| 101 | LA PROPAGACIÓN DEL CRIMEN
ORGANIZADO EN BRASIL: UNA
MIRADA A PARTIR DE LO OCURRIDO
EN LA ÚLTIMA DÉCADA |
| | Marianna Olinger |

JUAN CARLOS GARZÓN es experto visitante del Woodrow Wilson Center e investigador del Informe de Desarrollo Humano para América Latina 2013, del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Recientemente, Garzón hizo parte del equipo de expertos que elaboró el “Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas” de la Organización de Estados Americanos (OEA), institución en la cual trabajó previamente como especialista de la Secretaría de Asuntos Políticos. En este mismo organismo, Garzón se desempeñó como Director de la Unidad de Análisis de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP-OEA) en Colombia. Previamente Garzón trabajó como investigador del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República de Colombia y fue coordinador de la Unidad de Análisis de la Fundación Seguridad y Democracia. La versión en inglés de su más reciente libro “Mafia&Co: la Red Criminal en Brasil, México y Colombia” fue publicada por el Woodrow Wilson Center. Garzón además es autor de numerosos artículos periodísticos y académicos sobre el conflicto armado y los procesos de paz en Colombia, el narcotráfico, la violencia urbana y el crimen organizado en América Latina. Garzón es politólogo de la Universidad Javeriana, especialista en Teoría y Resolución de Conflictos Armados de la Universidad de los Andes y graduado de la Maestría en Estudios Latinoamericanos con énfasis en seguridad de la Universidad de Georgetown.

LA DIÁSPORA CRIMINAL:

La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión

JUAN CARLOS GARZÓN VERGARA¹

La difusión del crimen organizado transnacional—dinamizada por el narcotráfico y múltiples economías ilegales—constituye el desafío regional más importante para la seguridad de los países de América Latina y El Caribe. Las facciones criminales han logrado expandir su presencia más allá de sus países de origen, buscando nuevos refugios, abriendo corredores que suplen la demanda de todas las clases de productos ilegales, lavando sus recursos y creando “zonas” de intercambio comercial en las cuales facciones criminales locales se integran al mercado internacional, explotando las ventajas del mundo globalizado. En cada caso el crimen organizado está llevando la violencia y la corrupción a nuevas dimensiones y territorios. Mientras tanto, los países continúan respondiendo con rígidos esquemas que muchas veces privilegian la soberanía por encima de la urgente necesidad de contener la expansión de la delincuencia transnacional y las consecuencias que tiene para la seguridad de los ciudadanos.

En la última década, las rutas han cambiado, las organizaciones criminales se han transformado y los productos ilegales se han diversificado. A pesar de los esfuerzos realizados por los Estados, las economías ilegales no sólo continúan siendo rentables, sino que han encontrado nuevos corredores y mercados que están en expansión. El descenso en el consumo de cocaína en Estados Unidos ha sido compensado con la mayor demanda en Europa, así como con la transferencia hacia otros tipos de drogas—especialmente las de origen sintético y el desvío de medicamentos. Los países que antes

veían pasar la droga por su territorio, ahora aparecen como mercados locales en expansión. Adicionalmente, es posible encontrar en la región servicios y productos ilegales sustitutos que incluso llegan a superar en el nivel local las ganancias generadas por el narcotráfico. La minería ilegal, el contrabando de combustible, el tráfico de migrantes, la piratería y la trata de personas, son solo algunas de estas economías ilegales.

Las respuestas dadas por los Gobiernos, especialmente aquellas que han privilegiado el uso de la fuerza—como la denominada “guerra contra las drogas”—antes que contener la difusión criminal, han sido factores de empuje que la han esparcido hacia nuevos territorios. La “mano invisible” del mercado le ha ganado el pulso a la “mano dura” del Estado, demostrando que la represión es insuficiente para dar respuesta a un fenómeno complejo como el crimen organizado. En el mejor de los casos, las ofensivas declaradas por los gobiernos de la región han llevado a la fragmentación de las estructuras criminales, sin que esto se haya traducido necesariamente en una disminución de los flujos y los recursos generados por las diversas economías ilegales. Hoy tenemos un mercado ilegal más plural, que vincula a una gama amplia de organizaciones delictivas que requieren de la corrupción y la impunidad para sus operaciones.

A pesar de que la dimensión regional del crimen organizado es un tema que ocupa la tapa de los diarios, aparece como una amenaza relevante en las reuniones multilaterales y es frecuentemente usada por los gobernantes para explicar el deterioro de la seguridad en sus países, lo cierto es que sabemos muy poco sobre cómo ocurren los procesos de difusión y cuáles son los mecanismos necesarios para contenerlos. Mientras que las fracciones criminales se expanden e integran, los Estados continúan teniendo enormes dificultades para construir espacios de cooperación bilateral y multilateral que vayan más allá de las declaraciones formales.

Con el objetivo de entender las dinámicas transnacionales del crimen organizado y la manera cómo los cambios en las tendencias regionales impactan en las situaciones nacionales y locales—y viceversa—el Woodrow Wilson Center convocó a un grupo de investigadores para el análisis de tres “clusters”: Gema Santamaría² examinó la situación en lo que se denominó el cluster mexicano (con vínculos con Estados Unidos, Centroamérica y Suramérica), Marianna Olinger³ se enfocó en el cluster brasileño (con

vínculos con el Cono Sur y África) y Daniel Rico⁴ estudió el cluster colombiano (con vínculos en la región Andina, el Caribe y el Cono Sur).

Siguiendo un marco conceptual común,⁵ los autores buscaron responder las siguientes preguntas, en un ejercicio considerado como exploratorio: ¿Por qué las organizaciones criminales deciden—o se ven forzadas a migrar de un país a otro? ¿Para qué las organizaciones criminales incursionan en nuevos territorios y cómo lo hacen? ¿Cuál es su alcance real? ¿Qué factores facilitan la expansión de las facciones criminales? ¿Qué factores contribuyen a contener la difusión transnacional de la delincuencia organizada? Las ideas y recomendaciones contenidas en documento están basados en los principales hallazgos y conclusiones de estos estudios.

CAMBIOS RECIENTES DEL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL

La reorganización de las rutas y la búsqueda de “nuevos” mercados

En la última década la economía internacional del narcotráfico ha tenido cambios sustanciales. Las estructuras que operaban en Colombia—conocidas en ese momento como “carteles” fueron debilitadas por la ofensiva estatal así como por las disputas internas. La fragmentación de las agrupaciones colombianas permitió que las facciones mexicanas incrementaran su poder para negociar condiciones más favorables con los productores colombianos, además les ayudó a ganar fuerza como distribuidores en Estados Unidos. Al mismo tiempo, los centroamericanos aumentaron el monto de sus comisiones por el servicio de transporte y almacenamiento. Mientras tanto, la ruta del Caribe—con un incremento sustancial en las labores de interdicción—perdió fuerza, haciendo más difícil—aunque no imposible—el tránsito de la cocaína producida en la región Andina hacia Estados Unidos.⁶

Tal como lo señala Daniel Rico, el aumento de los beneficios de las organizaciones mexicanas en la cadena del narcotráfico, reforzó la tendencia de mantener las mayores utilidades en las organizaciones especializadas en el tráfico y distribución al consumidor final. En las fases de producción y

PRINCIPALES HALLAZGOS

En la última década la economía internacional del narcotráfico ha tenido cambios sustanciales, manteniendo sus márgenes de ganancia con nuevos mercados en expansión. Con el debilitamiento de los cárteles colombianos, las organizaciones criminales mexicanas tomaron el control de la ruta hacia los Estados Unidos. En respuesta, las bandas emergentes en Colombia orientaron su expansión hacia los mercados europeos, al mismo tiempo que apostaron a la formación y el crecimiento de mercados locales en los países de Suramérica—especialmente con cocaína en sus formas fumables. Centroamérica pasó de ser un territorio de tránsito, a tener un papel cada vez más importante como lugar para el procesamiento de droga y el lavado de activos. El Caribe, luego de tener una caída sustancial en el flujo de drogas, vuelve a aparecer como uno de los principales corredores. Mientras tanto África Occidental está emergiendo como uno de los principales puntos de conexión en el mercado global de las drogas y armas. En los próximos años, Europa podría ver la presencia creciente de las redes criminales latinoamericanas en su territorio.

Los procesos de fragmentación de las organizaciones criminales se han hecho más intensos, sin que esto signifique necesariamente menos ilegalidad y violencia. La fragmentación de las estructuras ha ido acompañada por la emergencia de nuevas generaciones de delincuentes, más jóvenes y con una mayor disposición a romper la disciplina mantenida por las organizaciones tradicionales. Además, la influencia creciente del crimen organizado sobre las agrupaciones locales, con la utilización de pandillas y bandas para todo tipo de actividades ilegales, está teniendo profundas repercusiones en la seguridad ciudadana.

Las ofensivas por parte del Estado contra las organizaciones criminales ha tenido como efecto colateral la diáspora criminal, llevando la violencia y la corrupción a nuevos territorios. Las “victorias” parciales contra las estructuras dedicadas principalmente al narcotráfico repercutieron en la difusión de las actividades criminales hacia otros países con capacidades de respuesta limitadas y condiciones propicias para su desarrollo. Las organizaciones colombianas y mexicanas han expandido su presencia a lo largo de la región, buscando refugios seguros y llevando sus empresas criminales a nuevos territorios. Brasil por su parte ha pasado de la concentración de homicidios en número limitado de grandes regiones metropolitanas—en donde aumentó la inversión en las políticas e instituciones de seguridad—al crecimiento de las tasas en regiones menos protegidas, en las que el crimen organizado viene aumentando su presencia.

El retorno de criminales de Estados Unidos a México—vía deportaciones—y los países centroamericanos ha sido un importante dinamizador de la violencia y el crimen en la región. La evidencia señala que el retorno de criminales de Estados Unidos a México y los países centroamericanos ha sido un importante dinamizador de la violencia y el crimen en la región. El incremento sostenido de las deportaciones a México y los países de Centroamérica en la última década ha coincidido con el deterioro de la seguridad, mostrando patrones de difusión del crimen solamente comparables con la llegada de las maras en la década de los noventa. Considerando tan solo el año 2010, más de 195 mil personas con antecedentes criminales fueron deportados a México,⁷ una cifra que supera las 130 mil centroamericanos que fueron deportados en el periodo 2001–2010.⁸

procesamiento—etapas en donde tienen más fuerzas las facciones criminales en Colombia y las FARC—la utilidad por kilogramo de coca cayó de US\$16,000, que en promedio recibían los carteles de Cali y Norte del Valle a finales de los noventa, a US\$5,500 como margen de ganancia para las denominadas Bandas Criminales Emergentes (BACRIM).

Bajo estas circunstancias, las organizaciones criminales que operan en Colombia comenzaron a orientar su expansión hacia los mercados europeos, al mismo tiempo que apostaron a la formación y el crecimiento de mercados locales en los países de Suramérica. Europa no sólo ofrece mayores márgenes de utilidad⁹ sino también acceso a la distribución minorista—algo que perdieron en Estados Unidos los traficantes colombianos, desplazados por las organizaciones mexicanas y caribeñas. Al mismo tiempo, el aumento en los niveles de consumo en los países de Suramérica—especialmente en Brasil y el Cono Sur—con tasas de prevalencia similares a los de los países Europeos, abrió una nueva fuente de recursos para las organizaciones colombianas, con tasas de retorno más rápidas a la inversión.¹⁰

En el caso de las organizaciones mexicanas, si bien la fragmentación de las estructuras criminales colombianas abrió condiciones favorables para la adquisición de cocaína, también generó nuevos desafíos para asegurar el acceso a mercancía de calidad. Adicionalmente, tal como lo señala Gema Santamaría, en territorio mexicano la ofensiva del Estado y las disputas por el control de los corredores, también se tradujo en un proceso de fragmentación. De esta manera se generó un mercado plural—múltiples productores, múltiples compradores—que ha impactado en la economía ilegal de la droga, con cambios en los actores que no se ha traducido necesariamente en una pérdida de rentabilidad.

Hay evidencias de que las facciones criminales mexicanas han dado apoyo económico y logístico a bandas emergentes colombianas que compiten por el control del negocio. Tal es el caso del papel que jugó el Cartel de Sinaloa en la disputa entre los “Rastrojos” y los “Urabeños”, dando su respaldo al primero de estos grupos. Esta es una muestra de la creciente influencia de los carteles mexicanos en Colombia, con el aumento de su presencia en las zonas donde operan las BACRIM.¹¹

Las estructuras criminales mexicanas también han expandido su presencia en Centroamérica. Santamaría resalta que las estructuras más activas

han sido los carteles de Sinaloa, del Golfo y los “Zetas”. Lo anterior ha ocurrido a través de modelos de expansión diferenciados que han implicado distintas maneras de relacionarse con la estructuras locales. El narcotráfico ha tenido un efecto dinamizador en las extorsiones, secuestros y otros delitos a nivel local. La evidencia sugiere que en algunos casos las pandillas juveniles y ciertas “clicas”, han sido reclutadas por grupos del crimen organizado transnacional como sicarios y para garantizar la protección a los cargamentos de drogas.¹²

Aunque la atención de los medios, analistas y autoridades ha estado puesta en la frontera norte de México, la frontera sur—límitrofe con Guatemala—ha venido ganando cada vez más importancia en la difusión del crimen organizado transnacional. Tal como menciona Santamaría, en esta “tierra de nadie”, confluyen diversos mercados ilícitos, movilizadas por actores estatales y no estatales que confluyen en un complejo sistema de interacciones. También es importante destacar el mayor protagonismo que han tomado en el corredor estratégico que se tiende desde Colombia hasta Estados Unidos, países como Nicaragua y Costa Rica, donde el narcotráfico hasta ahora había tenido una presencia menos evidente.

Una mención especial merece la trata y el tráfico de personas—especialmente de migrantes—con un papel protagónico de las organizaciones criminales mexicanas. De acuerdo a lo señalado por Santamaría, los “Zetas” es la estructura con mayor involucramiento en este tipo de actividades en Guatemala y México, y de manera creciente en Honduras y El Salvador. El endurecimiento de la política migratoria en EUA y su presión en México, ha llevado a los migrantes a adoptar cada vez rutas más peligrosas y clandestinas, exponiéndolas al reclutamiento, la extorsión de las organizaciones criminales, y cada vez más, la muerte. Por la frontera que comparten Estados Unidos y México, además del flujo intenso de migrantes, circulan cada año miles de armas, a través de un mercado negro que se ha intensificado, permitiendo a las organizaciones criminales en la región—y especialmente las estructuras mexicanas—contar con un impresionante poder de fuego. Un reciente estudio realizado por el *Trans-Border Institute* de la Universidad de San Diego y el Instituto Igarapé, estima que alrededor de 252,000 armas cruzan la frontera cada año, de las cuales menos del 15% son incautas en territorio estadounidense.¹³

Respecto a Brasil, Marianna Olinger lo define como un país de “ciclo completo” que produce, procesa, vende y consume drogas ilegales, además de ser un país de tránsito desde la región Andina hacia Europa y Estados Unidos. Brasil es el segundo consumidor de drogas a nivel mundial—en términos absolutos—y un importante productor de precursores químicos, los cuales son claves para la producción de la cocaína. Dentro del mercado interno se destaca lo que algunos han denominado como una epidemia de “crack”, que ha aumentado la demanda de pasta base—en lugar de cocaína refinada—la cual es mezclada con toda clase de productos para ofrecer una droga de bajo costo a los sectores de menos recursos. En cuanto a la marihuana, la mayoría de la droga proviene de Paraguay, un país poco mencionado en el tráfico internacional de sustancias ilegales, pero que ocupa un lugar importante en el mercado de Brasil.

Dentro de la reorganización de las rutas y la búsqueda de nuevos mercados, uno de los cambios sustanciales de la última década es el mayor papel de los países de África Occidental en el mercado internacional de las drogas. De acuerdo a la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), un porcentaje importante de la cocaína exportada a este continente pasa por Brasil, transportada por grupos criminales de Nigeria.¹⁴ La información reciente señala que la disminución del flujo de cocaína desde Venezuela hacia África ha sido compensada con el traspaso de droga, a través de Brasil y Argentina. Un hecho notable destacado por Rico es que las organizaciones colombianas estarían llevando la droga a África para luego introducirla a EUA, con el objetivo de disminuir los altos costos que implica el tránsito por México y Centroamérica.

Estos cambios recientes, dibujan una “nueva” geografía del narcotráfico, con protagonismo renovado del mercado Europeo, un papel más activo de los países de África Occidental y la incorporación de nuevos territorios en los circuitos criminales transnacionales. Estados Unidos continúa siendo el destino principal de toda clase de servicios y productos ilegales, con la disminución del consumo de cocaína, opacada por la demanda de drogas sintéticas y el desvío de medicamentos.

La fragmentación de la delincuencia organizada y la emergencia de una nueva generación de criminales

En la última década los procesos de fragmentación de las organizaciones criminales se han hecho más intensos, lo cual ha sido acompañado por la emergencia de nuevas generaciones de delincuentes, más jóvenes y con una mayor disposición a romper la disciplina mantenida por las estructuras tradicionales. Estas facciones criminales han recibido lo que Daniel Rico denomina la “herencia” criminal, la cual incluye contactos, reputación, capacidad de negociación, redes de corrupción y poder de fuego, entre otros factores. En otras palabras, las organizaciones criminales actuales se han construido a partir de la disponibilidad de redes clandestinas que se han instalado y renovado en los países de América Latina durante décadas.

En el caso de Colombia, Rico señala que las Bandas Criminales han entrado en los últimos tres años en una fase de fragmentación y dispersión—que no significa que sean menos violentas ni menos peligrosas. Este proceso es el resultado del debilitamiento generado por las rivalidades entre redes criminales y la presión de las autoridades colombianas para ubicar y capturar a los jefes de estas organizaciones. De acuerdo al ejercicio de sistematización realizado por Rico, la totalidad de los líderes de las bandas criminales han sido neutralizados. El 45% de los mandos fueron capturados por la Policía, el 3% por el Ejército, el 12% se entregó a autoridades de EUA, el 30% fue asesinado por pujas internas y el 10% fue muerto en operativos de las autoridades. Esta dinámica ha llevado a un proceso de constante inestabilidad en la dirección de las facciones criminales, que ha repercutido en repetidos ciclos de disputa.

Bajo este contexto, las BACRIM se enfrentaron a una profunda disyuntiva: sus alianzas con las FARC y una mayor participación en la minería ilegal les permitían mantener unas líneas de ingreso sólidas y en expansión, pero al mismo tiempo eran incapaces de mantenerse a salvo en Colombia. Esta situación motivó una diáspora de criminales de primer y segundo nivel hacía Suramérica en búsqueda de refugios seguros. En medio de estas circunstancias, criminales más jóvenes, de menor experiencia y con una mayor propensión al uso de la violencia, recibieron el mando local, lo cual explica en parte la reaparición de las masacres y la violencia contra la población

civil—las cuales habían sido más comunes en la década del noventa y el comienzo del nuevo siglo.

En cuanto a las agrupaciones mexicanas, Gema Santamaría también llama la atención sobre la mayor fragmentación, ligada tanto por la ofensiva estatal como por la disputa entre las distintas redes criminales. A diferencia de lo ocurrido en Colombia, donde los niveles de violencia se redujeron significativamente, en México el combate contra las organizaciones criminales se tradujo en el aumento y la dispersión de la violencia. Santamaría resalta que si bien la estrategia desarrollada por el presidente Calderón logró hacer más costoso el tráfico de drogas por la frontera norte de México, también fue un factor que produjo el cambio en las rutas que cruzaban la frontera sur del país, en dirección a los países de Centroamérica. Este fue el escenario que estimuló la diáspora de las organizaciones mexicanas y su articulación con las agrupaciones centroamericanas.

Santamaría llama la atención sobre lo que denomina la “tercera transición”¹⁵ del fenómeno de las pandillas en el Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Honduras y Guatemala), que implicaría la desaparición de las maras tal y como las conocemos ahora. Para Santamaría, las maras han venido transitando hacia una forma de crimen que se aleja de las pandillas tradicionales y se acerca a un modelo de bandas delincuenciales o criminales.¹⁶ Bajo este esquema, hay evidencias de que algunas “clicas” están tratando de formar alianzas con grupos criminales transnacionales para obtener beneficios de la extorsión, el narcomenudeo y el tráfico de armas.

Por el momento, no es posible establecer si esta transición se está dando de manera colectiva y consensuada o si se limita a ciertas células o miembros. La evidencia apunta a que no es la pandilla en su conjunto la que participa, sino maras o exmaras que son subcontratados para abastecer ciertos servicios—sobre todo sicariato y provisión de armas. En este mismo sentido, no es posible afirmar si esta última transición conllevará a una articulación sostenible entre maras—como grupo—y las organizaciones mexicanas.

En Brasil, la fragmentación es un dato característico de la delincuencia organizada. Tal como lo señala, Marianna Olinger, a diferencia de lo que ocurre en otras latitudes, en Brasil no es posible identificar a “él” gran capo o un gran cartel que articule a las organizaciones criminales que existen en el país. Lo que se reconoce como crimen organizado, son en general

estructuras bastante fragmentadas. Mientras que en las zonas urbanas las agrupaciones que se dedican a la comercialización de narcóticos son bien conocidas, no se puede decir lo mismo respecto a las agrupaciones que actúan a nivel internacional.

Las dinámicas de los grupos criminales en Rio de Janeiro han comenzado a cambiar con el despliegue de la Unidades de Policía Pacificadora (UPP), en algunas de las zonas más críticas de la ciudad. Las UPP han tenido como uno de sus efectos el tránsito de estructuras criminales sedentarias, que tenían el control territorial para la venta de servicios y bienes ilegales—especialmente droga—a estructuras más difusas y nómadas, que han abandonado el esquema de defensa de las barriadas como zonas impenetrables para el Estado. Esta transición insinúa un nuevo escenario en el cual prevalecería el comercio de drogas por encima del control armado de los territorios. Aunque, Olinger advierte que no hay que descartar que esta dinámica sea apenas la manifestación del desplazamiento de las facciones criminales a nuevas zonas, con una menor presencia estatal. Lo anterior contribuiría a explicar el aumento de los homicidios en el interior del país.

Respecto a São Paulo, el predominio lo tiene el Primer Comando de la Capital (PCC). Esta es una organización con un liderazgo colegiado, distribuido a través del territorio. La información disponible sugiere que este grupo tiene presencia fuera del estado de São Paulo, con operaciones más allá de la frontera. Según la información proveniente de los reportes de la Secretaría de Nacional de Seguridad Pública, este grupo que maneja US\$32 millones al año por venta de drogas, se encuentra en un proceso de expansión principalmente en los estados de Mato Grosso do Sur y de Paraná, debido a su proximidad con Bolivia y Paraguay—donde también tendrían presencia.¹⁷ Dentro de las dinámicas recientes se encuentra el aumento de los homicidios en São Paulo, en una ola de violencia que ha tenido como principal protagonista a esta organización criminal.

Adicionalmente, en el caso de Brasil, se destacan los grupos paramilitares conocidos como las “milicias”, compuestos principalmente por policías retirados o que se encuentran fuera de servicio. Estas agrupaciones tienen una presencia activa en decenas de favelas en la ciudad de Rio de Janeiro y habrían incursionado en otros Estados del país—como es el caso del Estado de Bahía. Olinger afirma que luego de una serie de medidas represivas contra estas

agrupaciones, que incluyó la captura de más de trescientas personas—dentro de las cuales se encuentran políticos electos—las milicias han continuado sus operaciones, pero ahora con un bajo perfil. Estos grupos criminales siguen conservando el control territorial de varias zonas en Rio de Janeiro.

LA DIÁSPORA CRIMINAL Y LA DIFUSIÓN TRANSNACIONAL DEL CRIMEN ORGANIZADO

La “victorias” parciales y las políticas de “Mano dura” como factores de empuje

La ofensiva por parte del Estado contra las organizaciones criminales en Colombia y México es identificada como uno de los principales factores de empuje, que produjo la diáspora de delincuentes en la región. Las “victorias” parciales contra las estructuras dedicadas principalmente al narcotráfico repercutieron en la difusión de las actividades criminales hacia otros países con capacidades de respuesta limitadas y condiciones propicias para su desarrollo—especialmente altos niveles de corrupción e impunidad.

El “efecto globo, con el traslado de la producción de un lugar a otro cuando se aplica presión—en este caso el aumento de los cultivos de coca en Perú y Bolivia como respuesta al estancamiento de la producción en Colombia—ha sido acompañado por lo que Bruce Bagley denomina el “efecto cucaracha”: las organizaciones criminales para evitar la detección después de que la luz ha sido encendida sobre ellas se han desplazado de un municipio a otro, de un país a otro, en búsqueda de lugares más seguros y autoridades estatales más débiles.¹⁸

Rico confirma este efecto en el caso de Colombia, señalando que ante la presión institucional las bandas criminales han evitado enfrentarse con el Estado, trasladándose a nuevos territorios. Esta estrategia, si bien no ha evitado que las capturas continúen, sí ha logrado que los jefes de estas organizaciones ganen algo de tiempo. Las capturas de los jefes que migraron a otros países les tomó en promedio a las autoridades 16 meses más que aquellos que buscaron evadir a las autoridades sin salir de Colombia.

Gema Santamaría destaca que Colombia, México y Centroamérica forman parte de un circuito de difusión en el que la “victoria” de un país se

convierte en el problema de otro. Bajo esta lógica, si la estrategia de combate adoptada por Colombia agudizó la violencia asociada al narcotráfico en México, la estrategia de combate en México se convirtió en un factor de empuje de las organizaciones mexicanas que buscaron nuevas alianzas en el Triángulo Norte de Centroamérica.

En el caso de Brasil, Marianna Olinger, tomando en cuenta lo ocurrido en la última década, señala que las políticas represivas basadas en el enfrentamiento armado, generaron una escalada del conflicto con consecuencias dramáticas para la sociedad brasileña. Esta estrategia incrementó las diferencias sociales ya presentes en el territorio, con el uso de la fuerza contra las poblaciones de bajos ingresos, sin ningún efecto comprobado en la disminución del consumo de drogas ilegales o de las operaciones del crimen organizado. Adicionalmente, las acciones encaminadas a evitar el envío de drogas a Estados Unidos y Europa habrían tenido como efecto predecible la penetración del narcotráfico en el interior del país.

Una mención especial requieren las políticas de mano dura aplicadas en los países de Centroamérica, que son identificadas por Santamaría como uno de los principales factores de empuje en esta región. Si bien las deportaciones masivas fueron un factor necesario para la difusión de las maras de los Estados Unidos hacia el Triángulo Norte de Centroamérica, no logran explicar la articulación vertical y transnacional de estos grupos. Para Santamaría, paradójicamente lo que sí produjo dicha articulación fueron los efectos inesperados de las políticas de mano dura. En particular los encarcelamientos masivos y el combate indiferenciado hacia las distintas células de las maras propiciaron una mayor articulación de éstas y la necesidad de diversificar sus fuentes de ingreso mediante el narcotráfico, las extorsiones, los secuestros y en menor medida, el tráfico de armas.

Un reto para los investigadores fue determinar si la difusión de los grupos criminales ha respondido a una estrategia de las organizaciones criminales o ha sido un efecto de las acciones que los Estados están tomando contra ellas. Si la respuesta es que la diáspora criminal es una consecuencia directa—aunque no esperada—de la presión institucional ejercida en determinados países, los Estados tendrán que trabajar en equipo y compartir las responsabilidades de hacer frente a la expansión de las redes criminales mediante el desarrollo de mecanismos sólidos para contener la diáspora criminal. De lo contrario el

“progreso” en un país podría verse comprometido por las acciones del mismo grupo criminal, pero ahora operando desde otro país.

Los procesos diferenciados de difusión de las estructuras criminales

Los procesos de difusión transnacional de las estructuras criminales no necesariamente responden a una lógica, ni siguen la misma línea de acción. En algunos casos pueden obedecer a cambios coyunturales, como la persecución a una agrupación criminal o líder específico. En otros casos, pueden ser el resultado de cambios estructurales, como por ejemplo la emergencia de nuevos polos de desarrollo económico. Esta realidad obliga a examinar cada proceso de difusión de manera diferenciada. A continuación nos detendremos en lo que los autores consideran como aspectos centrales que contribuyen a la propagación de las facciones criminales a través de la región.

Las Bandas Criminales Emergentes (BACRIM), sus rutas y refugios

Daniel Rico explica los procesos de propagación de las BACRIM haciendo uso del marco analítico propuesto por Federico Varese para describir la expansión de la mafia rusa en el norte de Italia. Rico toma de este autor las categorías de “expansión” y “trasplante”,¹⁹ las cuales complementa con lo que él denomina la “representación criminal”.

Este esquema analítico pone de presente la versatilidad de las facciones criminales, que adoptan diferentes formas de propagación, acorde con sus objetivos, la capacidad de respuesta institucional en los territorios o ciudades en donde incursionan y las relaciones con las organizaciones delincuenciales locales.

El Impacto de la Migración, la deportación y las fronteras porosas: la difusión del crimen organizado en México y Centroamérica

Gema Santamaría identifica los flujos migratorios que circulan a través de las fronteras de México y Centroamérica como un factor que contribuye a comprender los procesos de difusión del crimen organizado. Estos flujos no pueden entenderse sin incluir a Estados Unidos, país que continúa siendo el principal destino migratorio. Llama la atención en particular el aumento dramático en el número de deportados con antecedentes criminales, ligado al endurecimiento de la política migratoria en este país. Santamaría destaca

LOS PROCESOS DE PROPAGACIÓN DIFERENCIADA DE LAS BANDAS CRIMINALES

Expansión. Este es el modelo usado por las BACRIM en Ecuador y Venezuela, donde estas organizaciones criminales han logrado una expansión de sus redes haciendo algunos ajustes tácticos, como el abstenerse de cultivar coca para no llamar la atención de las autoridades, movilizándolo parte de su estructura operativa y también parte de sus cabecillas. En estas zonas las BACRIM han logrado ampliar y generar nuevas fuentes de ingresos, tales como el contrabando de hidrocarburos—que controla en alianza con las FARC,—la minería no formal de oro y el contrabando de productos de consumo masivo. En estos territorios las BACRIM limitan pero no renuncian a su accionar violento.

Trasplante. En este esquema las BACRIM solo reproducen parcialmente su dimensión criminal enfocándose en tres líneas operativas: 1) Tráfico y alianzas para la venta minorista de cocaína; 2) Lavado de Activos; 3) Refugio de cabecillas. La trasplante se ha dado a los principales centros urbanos de países como Bolivia, Argentina, Brasil y España, donde los líderes de las BACRIM se han mimetizado como prósperos empresarios. Destaca el caso de Bolivia, donde alias “Martín Llanos”—un experimentado narcotraficante—trasladó la mayor parte de su estructura a Santa Cruz de la Sierra, donde contaba con un puente aéreo de tráfico con Argentina, empresas para blanqueo de dinero, esquemas de seguridad y también entretenimiento.

Representación Criminal. Este esquema es usado por las BACRIM en Centroamérica y México. La representación criminal tiene como función principal dar garantías en las transacciones de bienes ilegales en las que predomina la desconfianza y no existen opciones legales de arbitraje. Estas “representaciones” ofrecen distintas formas de intermediación, como por ejemplo son los *seguros por incautaciones de droga*, que son adquiridos por un comprador y/o vendedor frente a la eventualidad del siniestro de ser confiscada la cocaína. En este caso el representante asume la pérdida y provee el capital para la continuidad de las transacciones. La representación criminal implica una mutua condición disuasiva de no confrontación, en la cual las estructuras criminales respetan los territorios de sus socios.

que en el caso de México, tan solo en el año 2010, más de 195 mil personas con antecedentes criminales fueron deportados a este país,²⁰ mientras que a Centroamérica, este número llegó a las 130 mil personas entre 2001 y 2010.²¹

Como señala Santamaría, el caso más paradigmático de difusión vinculado a la política de deportación de Estados Unidos es el de las maras, con la expansión de pandillas originarias de Los Ángeles a los países del Triángulo Norte. En un principio el proceso de deportación fue masivo y desordenado, y se llevó a cabo sin la información de procesos de cooperación e información adecuados entre EUA y los países receptores. Bajo este marco, destaca el menor número de deportaciones hacia Nicaragua, cuya población migrante se encontraba en Miami, donde las pandillas eran menos relevantes que en Los Ángeles—hecho que ha sido señalado como una variable importante para entender la excepción de Nicaragua en la difusión de las maras, y los niveles bajos de homicidios en comparación con los países del Triángulo Norte.

En el caso de México, Santamaría destaca que si bien la presencia de las maras pudo contenerse por factores de índole social y cultural,²² la influencia de otras expresiones del crimen organizado en ciertas pandillas en México sí se ha extendido en años recientes. Resalta el caso de la pandilla Los Aztecas—en Ciudad Juárez—que se ha posesionado en la última década como un grupo de sicarios y distribuidores locales de los carteles del narcotráfico. La historia de Los Aztecas, que tiene sus orígenes en El Paso Texas, se remonta a los noventa cuando varios de sus miembros fueron deportados de Estados Unidos. En este caso, la dinámica de difusión para reproducir los mismos patrones que los mostrados por las maras en los países del Triángulo Norte.

Adicionalmente, y ligado también a los flujos migratorios y la porosidad fronteriza, Santamaría llama la atención sobre la trata de personas—vinculada estrechamente al tráfico de migrantes y el desplazamiento forzado de personas. Los migrantes son una de las víctimas más susceptibles a la violencia ejercida por el crimen organizado. Las extorsiones, el reclutamiento forzado, los secuestros y la explotación sexual son solo algunas expresiones de dicha violencia. Las organizaciones criminales han aprovechado los flujos migratorios para obtener recursos por el paso de personas a través de sus territorios, reclutar personas, transportar drogas y armas, y difundir su presencia hacia nuevos territorios.

Los factores estructurales también importan: El caso de la diseminación del crimen organizado en Brasil

En el caso de Brasil, Marianna Olinger señala dos factores estructurales que contribuyen a entender los procesos de difusión del crimen: la reestructuración productiva y los cambios en la composición demográfica. El primero de estos procesos implicó cambios en la dimensión espacial del desarrollo en el país, creando islas de productividad en todas las regiones. Al mismo tiempo que estas zonas incrementaron las inversiones y generaron empleo, también atraieron la criminalidad. En estos territorios las instituciones no siempre han tenido las capacidades para responder a este nuevo desafío. De otro lado, Olinger destaca que Brasil está viviendo de manera muy acelerada una transición demográfica.²³

Mientras que las tasas de homicidio disminuyeron progresivamente en Rio de Janeiro y São Paulo, aumentaron el interior del país. De esta manera, el país ha pasado de la concentración de homicidios en número limitado de grandes regiones metropolitanas—en donde aumentó la inversión en las políticas e instituciones de seguridad—al crecimiento de las tasas en regiones menos protegidas—donde a su vez ha habido menos inversión institucional. Desde esta perspectiva, la baja capacidad de los gobiernos locales en materia de seguridad, aparece como un poderoso factor explicativo en el incremento de la violencia y el crimen al interior del país, en estados que tradicionalmente presentaron bajos niveles de criminalidad.

En Brasil, las políticas de enfrentamiento del crimen organizado fueron desarrolladas en respuesta a la concentración en algunos puntos del país, sobre todo en las grandes ciudades. Esa realidad parece estar cambiando, con el desplazamiento del crimen hacia el interior del país, en zonas donde tradicionalmente no se presentaban altos indicadores de criminales. Lo anterior ayuda a entender los recientes hechos ocurridos en Santa Catarina—estado considerado como uno de los menos violentos del país—que a principio del año 2013 tuvo una ola de ataques a buses y fuerzas policiales, en acciones en las que presuntamente estaría vinculado el PCC.

Silencios, complicidades y zonas grises

Una condición necesaria para la difusión de las organizaciones criminales es la corrupción al interior de las instituciones del Estado. Es imposible para

una facción criminal llegar a un nuevo territorio sin contar con una red de protección e impunidad de sus acciones. Los procesos de expansión requieren de una compleja organización de la cual hacen parte funcionarios de las aduanas y de migración, policías, miembros del sistema judicial y también autoridades electas. La cara más visible de estas estructuras son las facciones armadas y los mandos de las organizaciones. Sin embargo también hacen parte de ésta algunos empresarios y políticos, que tienen participación en las economías ilegales y reciben beneficios de la expansión criminal.

Para que los capos mexicanos puedan trasladarse dentro de la región centroamericana sin ser detectados, para que los jefes de las bandas criminales colombianas circulen tranquilamente por las calles de Buenos Aires o aparezcan como prósperos hacendados y empresarios en Perú o Venezuela, y para que las cabezas de las organizaciones del crimen transnacional operen anónimamente en Brasil, es necesaria la complicidad de funcionarios públicos. Desde esta perspectiva, llama la atención que tras la captura de un jefe o capo, las acciones del Estado no se dirijan a dismantelar su red de apoyo. La mayoría de las veces las investigaciones y operaciones se limitan a la aprehensión del líder visible de la organización, mientras que sus cómplices pasan desapercibidos.

En la región hay un gran silencio sobre estos asuntos, mientras que las organizaciones criminales aprovechan las debilidades institucionales, los vacíos legales y las redes de corrupción existentes, para la expansión de sus actividades.

Es inusual encontrar que las autoridades realicen una cartografía de las organizaciones delincuenciales a través de la región y mucho menos que realicen operaciones que vayan más allá de captura de un grupo foráneo de traficantes. Tal como señala Francesco Forgione, al estudiar los procesos de los procesos de colonización de la mafia italiana en su libro “Mafia Export”: “la dimensión internacional de las mafias, sobre todo sus implicaciones financieras, todavía no han logrado convertirse en un nivel concreto en el que indagar, al que analizar y al que atacar”.²⁴ Las investigaciones judiciales raramente llegan a abordar la dimensión internacional—a menos que se traten de grandes investigaciones sobre el narcotráfico—las indagaciones periodistas suelen ser superficiales, las aproximaciones académicas limitadas y las responsabilidades políticas difusas.

RECOMENDACIONES PARA CONTENER LA EXPANSIÓN TRANSNACIONAL DEL CRIMEN ORGANIZADO

Pasar del discurso y la reflexión, a la toma de decisiones y la acción.

Hay un consenso sobre el desafío que representa para la región la expansión del crimen organizado transnacional. Una decena de declaraciones firmadas por los países reconocen la necesidad de responder de manera conjunta a esta amenaza y la urgencia de fortalecer la cooperación entre países. No obstante, este discurso raramente ha sido acompañado por medidas o acciones concretas. En el plano bilateral se reconocen algunos avances, mientras que en el plano regional continúan primando los desacuerdos y la desconfianza. Las responsabilidades adquiridas suelen ser delegadas a funcionarios o entidades sin suficientes recursos y capacidad de acción. La situación actual demanda acciones urgentes.

Crear Unidades de Fiscalía especializadas y nombrar jueces especializados en el crimen organizado.

Algunos de los países de la región no cuentan con unidades especializadas contra el crimen organizado o jueces especializados en esta materia, lo que dificulta el desarrollo de las investigaciones y la obtención de sentencias. Las fiscalías que enfocan su atención en delitos (homicidios, secuestros, extorsiones, entre otros) y no en estructuras, enfrentan problemas para asumir investigaciones complejas, con indagaciones fragmentadas y procesos que no se articulan. El trabajo conjunto de los fiscales, resulta un elemento clave en el desarrollo de procesos complejos. De otro lado, es necesario formar a jueces especializados en el crimen organizado, que tengan los conocimientos y las herramientas adecuadas para el estudio de los casos y que cuenten con las garantías necesarias para ejercer sus funciones.

Fortalecer las instituciones migratorias, de supervisión bancaria, tributarias y aduaneras.

La contención del crimen organizado no solamente pasa por la acción efectiva de la policía y el sistema de justicia, sino que también debe involucrar a las instituciones migratorias, de supervisión bancaria, tributarias y aduaneras. Los vacíos en la legislación, la falta de unidades especializadas, la ausencia de mecanismos de articulación, así como la débil capacidad financiera y operativa, son vulnerabilidades

TRES INICIATIVAS MULTILATERALES EXISTENTES QUE REQUIEREN MAYOR APOYO Y ACCIONES CONCRETAS

El Esquema Hemisférico Contra el Delito Organizado Transnacional.

En cumplimiento de lo acordado en la VI Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, realizada en Cartagena, Colombia en 2012, los países de la región propusieron la creación de un esquema hemisférico basado en dos “pilares” contenidos en el *Compromiso de Chapultepec* (México, septiembre de 2012): uno, operativo, con su sede en México que está encargado de la cooperación policial, de inteligencia y de persecución de justicia, y otro político, radicado en la OEA. Es importante que México continúe con el liderazgo en la implementación de este mecanismo, estableciendo como una prioridad la cooperación con los países centroamericanos—especialmente aquellos que hacen parte del Triángulo Norte. Adicionalmente, es relevante que este Esquema se traduzca en instancias técnicas y mecanismos de trabajo conjunto entre las instituciones responsables.

La Comunidad de Policía de América (Ameripol). Ameripol se estableció como un organismo de cooperación hemisférica encargado de promover el intercambio de información y la cooperación judicial, con un enfoque estratégico multilateral para combatir las amenazas delictivas y mejorar la seguridad pública. Su formación fue una buena idea, pero esta institución ha carecido de los recursos y las capacidades necesarias para desarrollarse. La recomendación es que este organismo se concentre en temas de judicialización internacional, con funcionarios de carrera—es importante frenar la rotación—. La agencia también necesita recursos adecuados para cumplir con los compromisos asumidos por los países.

La Red de Fiscales contra el Crimen Organizado (Refco). La ampliación y el fortalecimiento de la Red de Fiscales contra el Crimen Organizado sería un importante paso. La REFCO, que ha sido promovida por UNODC, ha concentrado su atención hasta ahora en los países de Centroamérica. La expansión de la REFCO es un meta deseable con el objetivo de desarrollar mecanismos de intercambio de información entre fiscales, impulsar investigaciones transnacionales y establecer líneas de acción conjunta. La inclusión de los países de Sudamérica y El Caribe es una prioridad, así como la relación que se pueda establecer con los países de África Occidental y Europa.

que son aprovechadas por el crimen organizado. En las estrategias de contención de la difusión criminal deben ser incorporadas estas instancias, implementando sistema de control y monitoreo que permitan identificar movimientos inusuales y sospechosos, y generar alertas que lleven a respuestas oportunas.

Desarrollar operaciones transnacionales “todo incluido”. El objetivo de las operaciones no sólo debe ser la captura y extradición de las cabezas de las organizaciones criminales, sino también debe tener como meta el desmantelamiento de la red criminal. Esto incluye funcionarios públicos corruptos, empresarios, políticos y miembros de la red de apoyo, ligados a la expansión de las organizaciones criminales. Bajo esta perspectiva, la contención de la difusión del crimen requiere superar la perspectiva enfocada en la captura de los criminales más visibles, la cual debe ser complementada por procesos de depuración institucional, de esclarecimiento de responsabilidades, así como de sanciones para las personas involucradas en el lavado de activos.

Enfocar la atención en las zonas oscuras: corrupción, impunidad y lavado de activos. La contención de la difusión del crimen organizado requiere avances en estos tres campos. Sistemas políticos e instituciones en donde imperan las reglas informales, que no ofrecen certezas sobre el cumplimiento de la ley, con bajos niveles de autonomía y escasez de recursos, que están cooptados por poderes paralelos y no cuentan con mecanismos de transparencia y evaluación, son el caldo de cultivo propicio para que organizaciones criminales se diseminen. Avanzar en el desmantelamiento de las redes de corrupción e impunidad es una prioridad. Los resultados arrojados por las Comisiones Parlamentarias de Investigación en Brasil, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y los procesos judiciales contra la denominada parapolítica en Colombia, son referentes a tener en cuenta en este sentido.

Promover medidas diferenciadas frente a grupos que operan bajo lógicas distintas. Las medidas implementadas para contener la difusión del crimen deben tener en cuenta los distintos tipos de estructura que intervienen en este proceso y las distintas maneras en que las facciones criminales

expanden su presencia hacia otros territorios. En el proceso de expansión del crimen organizado intervienen grupos con lógicas distintas (carteles, pandillas, grupos de sicarios, intermediarios, transportistas, entre otros) que requieren de modelos de intervención diferenciados. Hay que tener cuidado de no exagerar el involucramiento de los grupos locales en las redes transnacionales, ya que esto puede llevar a implementar medidas desproporcionadas que agraven y radicalicen el fenómeno. Especial atención requiere el reclutamiento de jóvenes por parte de las organizaciones criminales. Es necesario tener estrategias diferenciadas para:

- Los facilitadores: Personas con capacidad de manipular la información, que cuentan con los contactos claves, establecen conexiones entre las facciones ilegales y también entre el mundo “ilegal” y el “legal”.²⁵
- Las agrupaciones criminales con base territorial: De acuerdo a UNODC estos grupos se centran en mantener el control de ciertas áreas geográficas y gravar toda actividad criminal en las mismas, incluyendo el tráfico de drogas.²⁶
- Los grupos de traficantes transnacionales: Según UNODC estas organizaciones se dedican a trasladar el contrabando de un lugar a otro, pagando tributo a los grupos territoriales cuando sea necesario.²⁷
- Las pandillas locales y jóvenes que están expuestos al reclutamiento del crimen organizado.²⁸

Dar respuestas a la formación de mercados locales de drogas. Las medidas de endurecimiento de las penas contra los consumidores no son la mejor opción. Antes de impedir el crecimiento de la demanda, agravan el problema del hacinamiento carcelario e impiden la atención necesaria de los adictos. La evidencia indica que los beneficios financieros y sociales son mucho mayores para las comunidades cuando se invierte en programas sociales y de salud, que cuando los recursos se concentran en las actividades de reducción de la oferta y aplicación de la ley. Dar atención a

esta problemática podría tener un efecto positivo en la difusión del crimen organizado—especialmente en Brasil y los países del Cono Sur.

Mejorar la coordinación bilateral en los procesos de deportación de personas con antecedentes penales e implementar programas integrales de reinserción para los deportados a su regreso al país de origen. Si bien los mecanismos de coordinación para las deportaciones han mejorado—en comparación con lo que sucedía hace una década—aún hay problemas en la implementación de los procedimientos, que derivan en vacíos de información y problemas para saber cuándo y donde ocurren las deportaciones, y si las personas que regresan han cometido delitos graves. Esto es especialmente grave en el caso de los deportados que tienen antecedentes criminales. La evidencia señala que el retorno de criminales de Estados Unidos a México y los países centroamericanos ha sido un importante dinamizador de la violencia y el crimen en la región. Bajo este marco, es una prioridad tener mecanismo de seguimiento, que permitan prevenir la incorporación de estas personas a las redes criminales locales. En el caso de migrantes que cometieron delitos menores es relevante desarrollar mecanismos de reinserción y crear redes de apoyo que permitan la reinserción de estas personas a su comunidad.

Ratificar e implementar el Tratado Internacional sobre Comercio de Armas. Detener el mercado negro de armas que fluye desde Estados Unidos. El 2 de abril de 2013, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó por mayoría abrumadora el Tratado sobre el Comercio de Armas, el cual ahora deberá ser ratificado por los países para comenzar con su implementación. Cuando sea ratificado por 50 estados, el Tratado regulará la venta internacional de armas, un paso necesario para garantizar la transparencia en las transacciones. Este importante avance debe ser complementado con medidas encaminadas a detener el mercado negro de armas en la frontera sur de Estados Unidos. El *Trans-Border Institute* de la Universidad de San Diego y el Instituto Igarapé, propone una serie de medidas prácticas a ser tenidas en cuenta como la creación de un registro que contenga una lista desglosada con datos públicos sobre quién y dónde se compran las armas, la verificación de los antecedentes penales antes de la venta de armas de fuego y la prohibición de las transacciones en efectivo en los estados fronterizos.²⁹

NOTAS

1. Politólogo de la Universidad Javeriana, especialista en Teoría y Resolución de Conflictos Armados de La Universidad de Los Andes. Cuenta con un M.A en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown. Actualmente se desempeña como Investigador del Informe de Desarrollo Humano sobre Seguridad Ciudadana en América Latina 2013 del PNUD. Coordinó la presente investigación para el Woodrow Wilson Center. Correo: jcg78@georgetown.edu
2. Gema Santamaría es candidata a Doctor en Sociología e Historia por la New School for Social Research. Actualmente se desempeña como consultora e investigadora del Informe de Desarrollo Humano sobre Seguridad Ciudadana en América Latina del PNUD (2013).
3. Marianna Olinger es candidata a Doctor en Planeación Urbana y Regional por la Universidad Federal de Rio de Janeiro; además cuenta con un Maestría en Política Social y Planeación de la London School of Economics.
4. Daniel M. Rico, es un economista y politólogo colombiano, y actualmente adelanta estudios de doctorado en la Universidad de Maryland, su experiencia laboral ha estado centrada en política antinarcóticos como funcionario de su Gobierno y más recientemente como consultor de organismos multilaterales.
5. Garzón, Juan Carlos (2012). “La difusión del Crimen Organizado en América Latina y los mecanismos para contener su expansión”. Washington D.C: Woodrow Wilson Center. Conceptual Framework Paper. Working Paper. Octubre 2012.
6. Hay indicios de que el corredor del Caribe estaría siendo reactivado, impulsado no solo por los traficantes colombianos, sino también por los carteles mexicanos que ven en Europa un mercado promisorio. La influencia que puedan ejercer los traficantes sobre el conjunto de países isleños, será determinante en su pretensión de suplir la demanda del viejo continente.
7. El Universal. “Con antecedentes penales, la mitad de deportados de EU, afirma el INM”. 7 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/190571.html>
8. Steven Dudley (2012) “Gangs, Deportation and Violence in Central America,” Part II, 26 de noviembre de 2012, *Insight Crime*. Disponible <http://www.insightcrime.org/violence-against-migrants/part-ii-gangs-deportation-and-violence-in-central-america>.
9. Daniel Rico señala como ejemplo, que el mercado español representa una utilidad tres veces mayor por kilogramo a la obtenida con la venta a los carteles mexicanos; además este país aparece como una de las principales puertas de entrada a otros mercados en el viejo continente y en Asia.
10. Tal como lo señala Daniel Rico, mientras que los narcotraficantes que exportan a Europa deben esperar varios meses para recibir las ganancias, en el caso de Brasil, Argentina y Chile las utilidades son obtenidas en semanas.
11. Como lo señala, Daniel Rico, los reportes de capturas de la policía colombiana

y las entrevistas a los productores “químicos” de cocaína, señalan que cada vez es más frecuente que los mexicanos lleguen directamente a los laboratorios como supervisores y compradores de la producción. Para los mexicanos es clave no sólo asegurar el suministro sino la calidad. Daniel Rico, en entrevistas con procesadores de cocaína encuentra que la droga vendida a los centroamericanos y mexicanos incorpora otras sustancias de menor valor que los colombianos hacen pasar por cocaína pura—medicamentos cardiacos y productos veterinarios entre otros.

12. Las *maras* continúan siendo un fenómeno separado de la delincuencia organizada transnacional, aunque evidencias recientes sugieren que un número pequeño pero creciente de “clicas” y miembros estarían aumentando sus vínculos con estas agrupaciones.
13. McDougal, Tophir; Shirk, David A.; Muggah, Robert y John H. Patterson (2013). *The Way of the Gun: Estimating Firearms Traffic Across the U.S.-Mexico Border*. El Trans-Border Institute de la Universidad de San Diego y el Instituto Igarapé. Disponible en: http://pt.igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/Paper_The_Way_of_the_Gun_web2.pdf
14. UNOD (2013). “Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment” Vienna, Febrero, 2013.
15. La “primera transición” se dio con la llegada de las maras a los países del Triángulo Norte, pasando de un modelo de pandilla tradicional, local y atomizado, a un modelo organizado, jerárquico y con una identidad transnacional. La “segunda transición” fue impulsada por las políticas de mano dura junto a la expansión de las redes del narcotráfico.
16. El abandono del uso de tatuajes y su menor visibilidad en el espacio público, así como su ingreso en circuitos de criminalidad anónimos—mas redituables y que demandan más disciplina en el uso de la violencia—son algunos de los síntomas de esta posible transición.
17. Insight Crime (2012). “Pandilla de Sao Paulo se expande por Brasil”. 27 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/analisis/brasil-al-borde-del-desbordamiento-de-la-violencia-por-pandilla-de-sao-paulo>
18. Bagley, Bruce (2012). “Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century”- Washington D.C: Woodrow Wilson Center.
19. Varese, Federico (2006). “How Mafias Migrate: The Case of the ‘Ndrangheta in Northern Italy”. EN *Law & Society Review*, VL-40.
20. El Universal. “Con antecedentes penales, la mitad de deportados de EU, afirma el INM”. 7 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/190571.html>
21. Steven Dudley (2012) “Gangs, Deportation and Violence in Central America,” Part II, 26 de noviembre de 2012, *Insight Crime*. Disponible <http://www.insightcrime.org/violence-against-migrants/part-ii-gangs-deportation-and-violence-in-central-america>.

22. La identidad más relacionada con el nivel de los pandilleros y sus relaciones más estrechas con los barrios en los que operaban les impidió adoptar una identidad más transnacional, así como incurrir en conductas que amenazan un acuerdo implícito de “no agresión” dentro de sus comunidades. Sin embargo, Santamaría sostiene que la influencia de otras expresiones de la delincuencia organizada en ciertas pandillas en México se ha expandido en los últimos años y que, debido a esto, la relación entre las pandillas y estas comunidades se ha alterado dramáticamente.
23. Este fenómeno suele tener fuertes efectos en la dinámica política, económica y social. Investigaciones anteriores señalan que también tiene efectos en el crimen. Las mayores tasas de criminalidad y el aumento de las pandillas juveniles son algunas de las consecuencias no deseadas de los patrones de desarrollo postindustrial.
24. Forgione, Francisco (2010). “Mafia Export. Cómo la ‘Ndrangheta, la Cosa Nostra y la Camorra han colonizado el mundo”. Barcelona: Crónicas Anagrama. Pag. 240.
25. Ver Garzón, Juan Carlos (2012). “La Rebelión de las Redes Criminales. El crimen organizado en América Latina y las Fuerzas que lo modifican”. Washington D.C: Woodrow Wilson Center. Marzo de 2012.
26. Ver UNODC (2012), Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment, informe disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/TOC-threat-assessments.html>
27. Ver UNODC, Ibíd.
28. Una de las recomendaciones propuestas por Gema Santamaría es no criminalizar la presencia de las pandillas juveniles dentro de los barrios y ver en estos grupos y otras organizaciones juveniles potenciales aliados para prevenir la difusión del crimen organizado.
29. McDougal, Topher; Shirk, David A.; Muggah, Robert y John H. Patterson (2013). The Way of the Gun: Estimating Firearms Traffic Across the U.S.-Mexico Border”. El Trans-Border Institute de la Universidad de San Diego y el Instituto Igarapé. Disponible en: http://pt.igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/Paper_The_Way_of_the_Gun_web2.pdf

Las Dimensiones Internacionales del Crimen Organizado en Colombia: Las Bacrim, sus Rutas y Refugios

DANIEL M. RICO¹

INTRODUCCIÓN:

Las dimensiones y estructuras del crimen organizado en Colombia se han transformado drásticamente en los últimos diez años. El desmonte parcial de las estructuras paramilitares y las ventajas de un proceso de reinserción² que tomó varios años y no incluyó acuerdos sobre narco-tráfico, generó una diáspora criminal que incubó las nuevas estructuras de bandas criminales—más conocidas como Bacrim—dedicadas inicialmente al narcotráfico en varias regiones de Colombia. Desde entonces, alrededor de las Bacrim se han generado múltiples debates políticos, legales y en menor medida académicos que discuten sus similitudes y diferencias frente al paramilitarismo, los desafíos que representan a la seguridad nacional y la eficiencia de las políticas públicas implementadas para su contención. Sin embargo, la comprensión y el análisis de las dimensiones internacionales de esta generación de organizaciones criminales han sido modestos y escasos.

El objetivo central de este estudio es brindar una mirada regional e histórica a los determinantes de la migración y expansión de las actuales redes colombianas de tráfico de cocaína, profundizando en las características del

DANIEL RICO es economista de la Universidad Nacional de Colombia y Politólogo de la Universidad de los Andes. Tiene una maestría en Administración Pública de la Universidad de Maryland, y actualmente realiza un doctorado en Políticas Públicas en Seguridad y Defensa de la misma universidad. Como funcionario público del Gobierno de Colombia, ha trabajado como asesor para la política contra el lavado de activos en el Ministerio de Hacienda, asesor del Ministerio de Defensa en políticas antinarcóticos y en la Presidencia de la República como asesor del Consejo de Seguridad Nacional; recientemente ha trabajado como consultor externo en proyectos de varias entidades multilaterales como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en temas de seguridad y política antinarcóticos.

ciclo de vida de las Bacrim (adaptación, auge y fragmentación) y los objetivos de su expansión a otros países de Europa, Centro y Sur América.

Metodológicamente este análisis es un estudio de caso exploratorio basado en la evidencia empírica disponible que incluyó: la construcción de una base de datos con noticias de prensa sobre las Bacrim en los medios colombianos y en cada uno de los países de expansión analizados;³ entrevistas con oficiales y funcionarios del Gobierno de Colombia; y la experiencia del autor como asesor en políticas antinarcóticos en entidades nacionales y multilaterales.

En su estructura teórica este estudio toma como referente los trabajos clásicos de Peter Reuter,⁴ Federico Varese,⁵ y Diego Gambetta⁶ sobre crimen organizado, para definir el marco de interacción de las mafias con las economías globales de mercado, las instituciones y la compleja racionalidad criminal. Además, toma como referente el marco conceptual y la metodología propuesta para este proyecto por Juan Carlos Garzón.⁷

Más que ampliar el plano teórico del análisis del crimen organizado, el objetivo de esta investigación es profundizar en un estudio de caso que brinde elementos sólidos de análisis de política pública en un contexto histórico y geográfico específico. Por tanto, las referencias teóricas al trabajo de estos autores son limitadas y en varios sentidos incompletas.

La primera sección de este documento sugiere como tesis que las Bandas Criminales dedicadas al narcotráfico (Bacrim) tuvieron un largo proceso de adaptación, en el cual se articularon al nuevo contexto, teniendo como base la “herencia” criminal de las generaciones previas de traficantes—contactos, reputación, capacidad de negociación, etc.—lo cual les permitió una rápida articulación a nivel internacional como organización criminal. Estas condiciones, adquiridas antes y durante el proceso de desmovilización, les dieron varias ventajas: acceder a armas y tecnologías específicas, ampliar mercados, mejorar los niveles de utilidad del tráfico de la droga, y hacer uso de la violencia fuera de las fronteras nacionales. Cada uno de estos factores resultó determinante en la expansión de las Bacrim dentro y fuera de Colombia en su fase de adaptación y posterior expansión.

En la segunda sección se estudian tres factores de expansión y contención de las Bacrim a nivel internacional, presentes en mayor medida durante su fase de auge. Primero, se identifica la expansión hacia un mejor encadenamiento productivo en nuevos mercados con alta demanda de cocaína⁸ como

una alternativa de las Bacrim frente a la posición dominante de las organizaciones mexicanas. Segundo, se explica la expansión geográfica que mantiene importantes diferencias según el país de destino (expansión, trasplante o representación criminal). Tercero, se observa el avance internacional en relación con las debilidades de las instituciones nacionales como mecanismos de contención.

La tercera sección profundiza en la dimensión internacional de las Bacrim durante su fase de fragmentación, argumentando que como resultado de sus confrontaciones internas y de una mayor vulnerabilidad operativa frente a las autoridades colombianas, éstas entraron en una crónica fase de dispersión y debilitamiento organizacional, que marca una diferencia drástica en su modelo de organización—en comparación al que tuvieron durante las fases de adaptación y expansión. Lo anterior no significa que hoy las Bacrim a nivel nacional e internacional sean menos violentas, visibles o peligrosas, sino que los esquemas de organización difieren tanto en su forma como en sus fines.

La evidencia recopilada para este estudio refleja una dimensión internacional durante la fase de fragmentación orientada a garantizar condiciones de refugio para sus líderes y el mayor uso de la violencia en zonas que eran antiguamente centros de acopios o rutas de tráfico fuera de Colombia. De allí la afirmación que algunos países dejaron de ser rutas o centros de lavado de activos para convertirse en refugios para estas organizaciones.

Con este análisis se busca fortalecer las bases conceptuales y empíricas que permiten una discusión sólida y centrada de las dinámicas de la delincuencia organizada en Latinoamérica, así como de las políticas públicas que se están implementando a nivel local y regional para contenerlas. En este mismo sentido, se pretende generar nuevas preguntas y espacios de discusión.

LAS DIMENSIONES INTERNACIONALES DE LAS BACRIM EN SU FASE DE ADAPTACIÓN (2002-2005):

¿Qué pueden tener en común un ingeniero naval ruso en Bogotá, unos campesinos pakistaníes en las montañas del sur de Colombia y unos militares africanos recibiendo transferencias de dinero desde el Valle del Cauca? Cada uno de ellos es un ejemplo real del tipo de asociados internacionales que las redes

colombianas de tráfico de cocaína han requerido desde hace décadas, y se constituyen como la capa más externa y menos visible de los narcotraficantes.

La internacionalización de las organizaciones criminales en Colombia ha tenido desde los ochenta tres objetivos principales: la adquisición de armas y tecnología, la expansión y reinversión de utilidades, y el ejercicio de la violencia fuera de las fronteras. Según el ciclo de vida de cada organización, su momento histórico y el tipo de estructura criminal—carteles, guerrillas, mafias o bandas criminales—la escala en la dimensión internacional ha sido de mayor o menor magnitud acorde a sus necesidades y capacidades.

Respondiendo a la pregunta anterior, encontramos que hace una década la presencia de ingenieros navales rusos en las afueras de Bogotá hizo parte de los primeros esfuerzos por construir submarinos para el transporte de cocaína a gran escala. A pesar de que este primer intento fracasó, pues las autoridades incautaron un submarino con capacidad de 19 toneladas a 2600 metros sobre el nivel del mar y a una distancia de cerca de mil kilómetros de la costa más cercana,⁹ esta experiencia les permitió a los traficantes colombianos aprender y adaptar la tecnología para desarrollar los semi-sumergibles. En la última década, este novedoso medio de transporte ha transformado el narcotráfico, en magnitud y efectividad, en las costas del Pacífico colombiano, ecuatoriano y centroamericano.

Aunque la expansión de las redes criminales orientadas a la compra de tecnología y armas ha sido significativa en términos de ventajas operativas y competitivas de las organizaciones, no ha tenido la solidez ni la continuidad que se evidencian en otros tipos de arreglos internacionales. Por ejemplo, en las incautaciones de armas vemos el cambio sucesivo en el origen del armamento, siendo actualmente el desvío de armamento de la industria militar China la más importante proveedora de las Bacrim, así como de las FARC,¹⁰ el ELN y de las organizaciones delincuenciales menores.

De manera similar ocurrió que por la misma época de los ingenieros rusos, una cantidad atípica de “turistas” pakistaníes y afganos solicitaron visas para ingresar desde Ecuador a Colombia. Este reporte prendió las alarmas de seguridad en la frontera. Sin entender del todo las causas de estas solicitudes, las autoridades colombianas decidieron preventivamente negarles el visado. Sin embargo, esto no impidió su entrada al país, pues durante varias semanas se dedicaron a enseñar el ancestral proceso del cultivo de

amapola y la extracción del látex a los campesinos de las zonas altas del sur de Colombia. Como resultado de este “entrenamiento”, un año y medio después, Colombia que tenía pocos cultivos de amapola pero amplia experiencia en el procesamiento químico y el tráfico, pasaría de tener registros marginales de producción de heroína a ser el cuarto productor mundial de esta droga a principios de la década pasada.¹¹

Investigaciones posteriores realizadas por las autoridades permitieron establecer que la llegada de los cultivadores asiáticos hacía parte de un acuerdo entre mafias de Europa del Este y colombianas. Este pacto criminal que generó mutuos beneficios, les permitió solventar la caída en la oferta de heroína generada por las políticas del régimen Talibán en Afganistán y al mismo tiempo ampliar el suministro de cocaína a nuevos países de Europa Oriental.

Esta integración internacional basada en alianzas para la expansión de mercados con nuevas zonas, nuevos productos y mejores márgenes de utilidad, sigue siendo el mecanismo de expansión más sólido (aunque poco visible) que tienen las organizaciones criminales fuera de Colombia.

Otros factores claves han sido, la ubicación y la inestabilidad política de los países socios de las organizaciones criminales. Para la gran mayoría de los colombianos no existen referencias políticas o geográficas sobre Guinea Bissau pues con dificultad encontramos esta nación africana en un mapa sin divisiones políticas. En contraste, las redes de tráfico que se han consolidado a través de la ruta africana, tienen claras las ventajas que ofrecen la ubicación geográfica de Guinea-Bissau y sus 88 islas—en su mayoría deshabitadas—sumada a su inestabilidad política. Ambos factores, ubicación e inestabilidad política, han estado muy presentes en la proyección internacional de las estructuras de narcotráfico.

Por esta razón, las redes de tráfico colombianas participaron indirectamente del golpe de Estado y del asesinato del Presidente Joao Bernardo Vieira,¹² pues financiaron durante varios años la continuidad del puente africano de tráfico de cocaína, con recursos que fortalecieron a la facción de militares golpistas. Ni los más de 6.500 kilómetros que separan Colombia de Guinea-Bissau, ni la posterior crisis política de esta nación (cuatro golpes de estado en tres años) han sido obstáculos permanentes. Por el contrario, un factor indicativo de la sostenibilidad de esta alianza transnacional es la evidencia que señala que la ruta africana también se emplea en el envío de

droga a los Estados Unidos.¹³ Si bien este corredor aumenta de manera significativa la distancia recorrida por la cocaína—mayores costos—les evita a las organizaciones colombianas y venezolanas tener que compartir la mayor parte de las utilidades con los carteles mexicanos.

Este último ejemplo sirve como un referente de la necesidad permanente de las organizaciones criminales de hacer efectivos sus “contratos” y de eliminar adversarios en las zonas que están fuera de su rango de operación directa. Las organizaciones de traficantes han tercerizado en grupos locales el sicariato, el secuestro, la extorsión, la intimidación y hasta los golpes de Estado que requieren para su protección y la continuidad de sus operaciones. Esta internacionalización, por la vía del uso de la violencia, es la que más atención atrae de los medios de comunicación, la ciudadanía y las autoridades nacionales, lo que en la práctica resulta ser un indicador tardío de la expansión criminal.

En el plano nacional la adaptación de las Bacrim se da en la coyuntura generada por el proceso de reinserción del paramilitarismo, el retroceso económico y militar de las FARC—que perdió la mayor parte de sus capacidades para la producción y tráfico de cocaína—así como la consolidación de nuevos núcleos cocaleros en Nariño/Cauca y Antioquia/Córdoba, que abrió los espacios para el surgimiento de las Bandas Criminales con sus ajustes geográficos y nuevas formas de organización criminal.

Es incompleta la visión de quienes definen a las Bacrim como “Neo-paramilitares” o como una reorganización del paramilitarismo en Colombia. Si bien hay unas inercias criminales fuertes que se transmitieron de los grupos paramilitares a las Bacrim, esta transición se venía gestando desde mucho antes de firmada la reinserción de los primeros, y no es ni la única ni la más importante de las causas que definieron la estructura delincuencial de las Bacrim.

Un buen referente investigativo frente a los orígenes multicausales de las Bacrim es el artículo de Gerson Arias y Elvira M. Restrepo (2010)¹⁴ que basado en evidencia de campo y de manera rigurosa, define los orígenes de las Bacrim como la fusión de varias generaciones y corrientes criminales, algunas con y otras sin referentes ideológicos (contrainsurgencia), con diferentes niveles de capacidad organizativa y control territorial.

LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LAS BACRIM EN SU FASE DE EXPANSIÓN (2003/2008).

Las condiciones locales que dieron surgimiento a las Bacrim, generaron determinantes tanto de expansión como de contención en la dimensión internacional de estas redes, y estuvieron marcadas inicialmente por una feroz competencia local por la producción y tráfico de cocaína entre las nacientes bandas criminales. En esta sección se presentan los determinantes de expansión criminal en el contexto internacional de acuerdo con: a) patrones de mercado, b) una condición geográfica diferenciada y c) factores institucionales de contención.

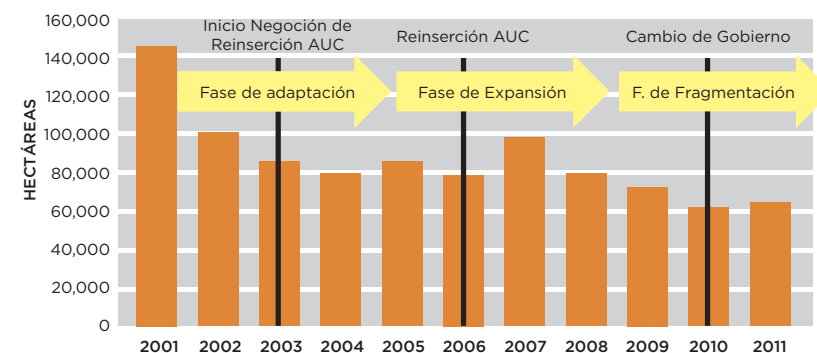
El décimo informe de la MAPP-OEA,¹⁵ identificó en el año 2007 la presencia de 34 bandas criminales de narcotráfico (Bacrim) que operaban con autonomía y capacidad de control territorial en una escala significativa en varias regiones de Colombia. En términos de mercado, esto implicó que por cuenta de la mayor competencia entre las Bacrim como proveedores de cocaína, los carteles Mexicanos se fortalecieron como compradores mejorando su capacidad de negociación y aumentando el margen de utilidad por kilogramo de cocaína.

En el tráfico de cocaína a gran escala el precio no es el único factor fundamental de las transacciones. El volumen del tráfico—medido en cuotas de toneladas anuales—y los plazos de entrega, también son criterios centrales de una negociación. Desafortunadamente no tenemos suficiente información disponible sobre la evolución de los términos del narcotráfico antes y después de las Bacrim para presentar un completo análisis comparativo del mercado de cocaína.

Como alternativa tenemos los reportes de cultivos de coca de Simci/Unodc, donde se observa que la oferta de coca no varió significativamente entre el inicio de las negociaciones (2003) y la cúspide de la expansión de las Bacrim (2009). Esta información permite asumir que las Bacrim, al menos en sus inicios, no sufrieron de escasez de mercancía para exportar.

Vale la pena resaltar de la gráfica que la caída en los cultivos de coca¹⁶ durante la fase de fragmentación (2009) está directamente relacionada con la transición de estas organizaciones como promotores de los cultivos de coca hacia la minería ilegal de oro en el norte del país (Antioquia, Choco y

Cultivos de coca en Colombia y fases de las Bacrim 2001/2011



Fuente: Simci/UNODC

Sur de Bolívar). Si bien este punto es de menor relevancia en la dimensión internacional de las Bacrim, sí merece una pronta atención de académicos y quienes implementan las políticas públicas a nivel nacional para la contención de estas estructuras criminales.

Contrario a esto, el factor de precios sí sufrió cambios considerables. Al aumentar los beneficios de las organizaciones mexicanas en la cadena del narcotráfico, se reforzó la tendencia a mantener las mayores utilidades en las organizaciones especializadas en el tráfico y distribución al consumidor final. Bajo este esquema se redujo la utilidad por kilogramo de coca en las fases de producción y tráfico inicial de cocaína, etapas donde se ubicaban las Bacrim y las FARC.

Con base en varias entrevistas, se estimó que la utilidad por kilogramo de cocaína bajo de los 16 mil dólares que en promedio recibían los carteles de Cali y Norte del Valle a finales de los noventa, a 5.500 dólares como margen de ganancia para las Bandas Criminales que traficaban con carteles mexicanos.

En la misma medida que las oportunidades de ingresos para las Bacrim se limitaban en el mercado norteamericano de cocaína—por su menor volumen de consumo y por su menor rentabilidad por kilo—las bandas

criminales se orientaron hacia la expansión de los mercados europeos como España e Italia. Estos países duplicaron el número de consumidores de cocaína en la última década.¹⁷

La caída en los ingresos por kilogramo de cocaína tampoco se vio compensada con un mayor volumen de venta hacia el mercado de EE.UU. Por el contrario en este periodo se registra inicialmente una estabilidad en la demanda de toneladas de cocaína al principio de la década, seguida por una drástica caída del 30% entre el año 2008 al 2011.¹⁸ Si bien en este periodo se indicó un aumento en el precio del gramo de cocaína al consumidor final, esta alza no hizo parte de las rentabilidades de las Bacrim, ya que esta renta extra fue capturada por los carteles mexicanos que dominan el tráfico minorista y no por los productores o traficantes primarios.

En todo sentido el mercado de los EE.UU. dejó de ser interesante tanto por menor volumen como por menor para los traficantes colombianos, y de allí se deriva la importancia del mercado europeo como un factor definitivo de expansión internacional—*push factor*—de las Bacrim en su fase inicial de consolidación. Comparativamente un mercado como el español representaba una utilidad tres veces mayor por kilogramo frente a la rentabilidad que recibían con los carteles mexicanos y centroamericanos, a lo que se suma que la península Ibérica sea el principal puerto de enlace con otros mercados europeos y asiáticos. Por esta razón, las Bacrim buscaron una mayor influencia en las rutas donde se concentran las mayores utilidades de la cadena de la cocaína.

De las entrevistas con procesadores de cocaína—conocidos como los “químicos”—que transforman la base de coca en cocaína en las selvas de Colombia, podemos tener una idea de las diferencias de cada mercado para las Bacrim. Cuando se les preguntó si existe alguna diferencia en la mercancía (cocaína) que sale para Europa o para Estados Unidos, uno de los informantes contestó: “Por supuesto, el patrón nos pide que a la cocaína que va para Europa—la cual va marcada con otros sellos—no se le aplique ningún rinde, mientras que la gringa la trabajamos al 70 u 80”.¹⁹ Esta información que se repite en varias entrevistas y se valida en las pruebas de laboratorio, señala que existe una diferencia significativa en el nivel de pureza de la droga exportada según su destino.

Mientras la droga vendida a los centroamericanos con destino a EE.UU. incorpora otras sustancias de menor valor que los productores colombianos hacen pasar por cocaína pura para aumentar el “rinde”²⁰ y su margen de utilidad—medicamentos cardíacos, productos veterinarios, entre otros—el traficante no tiene los mismos incentivos para rendir la cocaína que va para Europa. En este caso el proceso de añadir sustancias de corte se hace en territorio europeo previo a la distribución minorista, lo que aumenta la relación peso/pureza/precio de la cocaína exportada y mejora las utilidades de quienes participan en toda la cadena de producción.

El diferencial en los niveles de utilidad entre Norteamérica y Europa como determinantes de expansión en el primero y de contención en el segundo, deja además una interesante paradoja si consideremos la diferencia en los niveles de violencia que ha generado la competencia entre redes criminales por las utilidades de la cadena del narcotráfico. Por una parte, en el caso de Colombia las bandas criminales se vienen peleando a muerte el control de zonas de producción y tráfico, a pesar que comparativamente cada una de estas zonas afectadas por las disputas criminales aporta una cantidad marginal de cocaína al mercado mundial.

Un ejemplo de esto es el departamento de Córdoba donde se produce menos del 2% del total de cocaína, pero la escalada de violencia en la disputa entre “Urabeños” y “Rastrojos” sumó 2300 muertos entre 2006 y 2009.²¹

En contraste la gran transición en el control del mercado de EE.UU. de los carteles colombianos a los mexicanos, donde los narcos colombianos perdieron dos terceras partes de sus ingresos por kilogramo de cocaína, se dio sin ninguna confrontación entre estas organizaciones criminales.

En cierto modo es como si a nivel de narcotráfico internacional operaran las leyes de competencia por oferta y demanda, con cierto respeto por las jurisdicciones de cada organización, mientras que en los niveles locales parece ser que la única respuesta frente a la competencia es su aniquilamiento o subordinación.

El segundo determinante durante la fase de auge de las Bacrim es una condición geográfica diferenciada, con características similares a las observadas en las principales organizaciones criminales italianas, rusas y japonesas de mucha mayor envergadura, las cuales han sido ampliamente documentadas en otros estudios académicos. Entre ellos vale la pena destacar el trabajo de

Varese (2006) sobre la mafia rusa en Europa, que provee un marco teórico consistente y útil para explicar la migración internacional que en una escala mucho menor se observa con las Bandas Criminales en América Latina.

Para describir la expansión de la mafia rusa en el norte de Italia, Varese diferencia entre la **expansión** y el **trasplante** de las organizaciones mafiosas a nuevos territorios, y los define como elementos determinantes del éxito o fracaso de la colonización criminal. En el caso de las Bacrim éstas son categorías válidas y visibles que marcan una diferencia operativa en sus procesos de migración criminal, a la cual agregamos una tercera categoría de **representación** criminal como determinante geográfico, para describir la dimensión internacional de las Bacrim.

El primer referente geográfico es la penetración de las Bacrim en Ecuador y Venezuela como un típico ejemplo de **expansión mafiosa**. Las fronteras terrestres de Colombia con Venezuela y Ecuador, han sido un eje histórico de criminalidad pues sus miles de kilómetros poseen un “imán” para la consolidación de redes criminales y el terrorismo. Un buen indicativo de las dinámicas criminales de las fronteras se obtiene del reciente estudio liderado por Unodc-Colombia,²² donde se estima que el 51% de los cultivos de coca registrados en Colombia en el 2011 se siembran en departamentos fronterizos terrestres, el doble frente a la registrada en el año 2005.

Es un requisito *sine qua non* que cualquier organización criminal que quiera dominar las rutas del narcotráfico—y otros negocios de similar rentabilidad—debe tener un pie en cada lado de la frontera. Tanto las Bacrim como las FARC han entendido que el éxito de su expansión en los países vecinos requiere de algunas adaptaciones en sus tácticas locales, entre las cuales se encuentra no repetir los mismos patrones de violencia y visibilidad ejercidos en Colombia.

Por ejemplo, tácitamente ambas organizaciones se han abstenido de cultivar coca en estos territorios externos. Aunque su capacidad económica, social y armada al interior de Ecuador y Venezuela les podría garantizar un incremento sostenido de la producción de alcaloide, en su cálculo estratégico el costo de largo plazo supera los beneficios de promover el cultivo de coca fuera de Colombia.

Al no cultivar coca en Venezuela o Ecuador, la presencia de las redes de tráfico—que generan el 85% del valor agregado²³—se mimetiza mejor.

Adicionalmente, a diferencia de lo que sucede con las hectáreas de coca cuyas dinámicas se publican anualmente y generan reacciones de política pública y cuestionamientos de alto nivel, el no cultivar coca mantiene en niveles bajos la presión de la opinión pública y los medios de comunicación sobre las autoridades nacionales, pues ni los laboratorios, ni los traficantes, ni la corrupción local se pueden observar con imágenes satelitales.

La estrategia de expansión fronteriza de las redes de tráfico de drogas basada en fortalecer los eslabones superiores de la cadena sin incluir los cultivos, no es exclusiva de las Bacrim ni tampoco es una novedad en las dinámicas regionales del narcotráfico.²⁴ Lo nuevo en esta lógica de expansión de las Bacrim en las fronteras terrestres, es la proliferación y la escala de las nuevas fuentes de ingresos ilegales, tales como el contrabando de hidrocarburos que controlan bajo alianza con las FARC y con una rentabilidad mayor a la de la cocaína.²⁵ Esta condición se repite también en la minería no formal de oro²⁶ y en el contrabando de productos de consumo masivo como el arroz, aceites, entre otros productos.

A diferencia de lo observado en Ecuador, en el caso de Venezuela la expansión internacional de las Bacrim entró varios años después en una fase de confrontación, repitiendo en una menor escala los mecanismos de violencia que las Bacrim ejercen en sus disputas territoriales en Colombia: masacres, secuestros, traiciones, extorsiones y desapariciones, que traspasaron las fronteras colombianas a los Estados fronterizos de Zulia, Táchira y Mérida, inicialmente, y continuaron en Caracas, Barinas y Valencia.²⁷

En síntesis, la expansión territorial de las Bacrim por el control de rutas y zonas de procesamiento de droga en Ecuador y Venezuela, es el resultado de una estrategia calculada por parte de estas organizaciones, en la que comparten espacios con otras fuentes de criminalidad—mafias locales y guerrillas—y nuevas zonas donde las Bacrim limitan pero no renuncian a su accionar violento.

En la medida en que ha aumentado la violencia y la inseguridad especialmente en Venezuela, también se han incrementado la visibilidad y el riesgo para los miembros de las Bacrim que se radicaron en este país, que los lleva a reforzar sus esquemas de seguridad y redes de corrupción local, y por tanto a encarecer exponencialmente los costos de permanencia.²⁸ Dado que no todas las organizaciones ni todos sus miembros pueden cubrir este sobre costo

económico, obliga a que facciones de las Bacrim deban emprender una nueva migración, ya no mediante la expansión a territorios conjuntos, sino a través del trasplante de una parte de la organización a países más distantes.

La llegada de miembros de las Bacrim a países como Bolivia, Perú, Argentina, España o Brasil, se da en un contexto muy diferente, que se enmarca dentro de la definición de trasplante criminal, en el mismo contexto como caracteriza Varese (2006) la fallida estrategia de la mafia rusa por el control de algunas ciudades del norte de Italia.

Para realizar este trasplante criminal las Bacrim no contaron con una base de compatriotas sólida. Aunque la migración de colombianos a estos países ha ido en aumento no fue lo suficientemente significativa para constituir colonias locales o establecer una presencia en algún sector de la economía que les permitiera mezclarse y expandirse en el sentido mafioso.

Es útil diferenciar la expansión criminal de la expansión mafiosa. Las redes mafiosas en las dinámicas descritas por Reuter (1986) para las familias de Nueva York, y por Gambetta (1990) en Sicilia, incorporan además de la dimensión criminal—extorsión, contrabando, drogas, asesinatos—una dimensión social y económica significativa, como proveedoras privadas e ilegales de seguridad. Esta capacidad mafiosa les da la capacidad de organización de mercados semi-legales e imperfectos tales como los monopolios sobre determinados tipos de comercio, aumentos injustificados de precios, el bloqueo a nuevas empresas y la participación en el presupuesto público.

En este sentido, aunque las Bacrim han sido organizaciones mafiosas tanto en Colombia como en algunas zonas de los países fronterizos, en el proceso de trasplantar su organización a este segundo grupo de países sólo han reproducido parcialmente su dimensión criminal, al enfocarse en tres líneas operativas principales: *tráfico y alianzas* para la venta minorista de cocaína que se describen a continuación; *lavado de activos*, área que por su complejidad merece un análisis profundo y específico que no se incluye en este estudio; y el *refugio* de cabecillas que se desarrolla en la siguiente sección.

Sobre el primer aspecto, *tráfico y alianzas* para la venta minorista de cocaína, el aumento del consumo de cocaína en Europa y Sur América está fuertemente correlacionado, dado que hacen parte de las mismas rutas y redes de tráfico. El mayor tráfico comercial legal desde los puertos de Argentina y Brasil con Europa y Asia, fue el canal para triangular los alijos

de droga por el cono sur, con menores riesgos de incautación que el tráfico desde los puertos de Colombia y Venezuela hacia Europa.

El trasplante de las Bacrim a España y el Sur de América se dio a los centros urbanos más poblados, donde la presencia de los Estados y sus instituciones es sólida, incluso mayor que en los lugares de procedencia de las Bacrim en las zonas rurales de Colombia. Paradójicamente, estas estructuras no llegaron a barrios de clase media donde la presencia de colombianos fuera mayor, ni a las zonas de ingresos bajos con menor presencia policial donde pudieran reproducir sus esquemas de poder mafioso; por el contrario, los miembros de las Bacrim se ubicaron directamente en los centros de poder económico y social de estas capitales según su observa de las noticias de prensa sobre sus capturas y contexto social en el que vivían,

Durante los años de expansión de las Bacrim, el trasplante criminal para el control logístico del tráfico y distribución de cocaína desde y hacia el cono sur fue exitoso. Esto trajo como consecuencia que el consumo de cocaína se incrementó significativamente en estos países alcanzando tasas de prevalencia similares a las de Europa. Esta dinámica trajo beneficios para las Bacrim al igual que para otras redes criminales. Suramérica también ofrecía una tasa de retorno más rápida a la inversión. Mientras los narcotraficantes que exportan a Europa debían esperar varios meses mientras la mercancía es recibida por los compradores y el dinero repatriado, en las ventas a Brasil y Argentina este tiempo se reduce a semanas.

Adicionalmente las Bacrim no contaron con una resistencia real por parte de las autoridades ni organizaciones rivales. Esto se deduce del poco cubrimiento de los medios de comunicación locales a la presencia de bandas criminales colombianas o de una criminalidad de alto nivel que pudiera vincularse a las Bacrim. Un buen ejemplo de esto por su jerarquía y antigüedad en el tráfico de cocaína es el caso de alias “Martín Llanos”. Este experimentado narcotraficante trasladó la mayor parte de su estructura operativa que superaba el millar de miembros, desde los Llanos del Casanare en Colombia, hacia Santacruz de la Sierra en Bolivia. No sólo la presencia de este pez gordo del narcotráfico pasó desapercibida durante varios años para las autoridades bolivianas, sino también la migración masiva de casanarenses a esta ciudad boliviana. Las investigaciones y revelaciones posteriores a la captura de alias “Martín Llanos”²⁹ evidenciaron el tamaño

de su organización criminal en Bolivia, que incluía el control de un puente aéreo de narcotráfico con Argentina, empresas para el blanqueo de dinero, esquemas de seguridad y también de entretenimiento—banda musical y prostitutas—amigos y familiares.

El último de los factores de la geografía diferenciada que describe la expansión de las Bacrim se da en Centroamérica y México, para caracterizarlo se incorpora en este análisis el concepto de representación criminal. Esta tercera y particular forma de la expansión geográfica de las Bacrim se ha dado en zonas con presencia de carteles, organizaciones criminales más grandes y mejor estructuradas, que ejercen un poder disuasivo real en los grupos colombianos.

La representación criminal tiene como función principal dar garantías en las transacciones de bienes ilegales en las que predomina la desconfianza y en las que no existen opciones legales de arbitraje o reclamación. Estas representaciones criminales ofrecen múltiples mecanismos de intermediación. Entre estos se encuentran los seguros por incautaciones de droga en los que el comprador y/o vendedor adquiere una cobertura frente a la posibilidad de que la cocaína sea confiscada o sufra algún siniestro. Entonces el representante que hace las veces de asegurador asume la pérdida y provee el capital para la continuidad de las transacciones.

Estos seguros son una versión más sofisticada de los secuestros como garantías, en los cuales dos organizaciones criminales entregaban mutuamente a miembros de su organización o familiares como garantía para una transacción. Estas personas eran liberadas cuando ambas partes quedaban satisfechas, y por esta razón los secuestros y el narcotráfico han tenido siempre tan estrecha relación geográfica y temporal.

Según las entrevistas realizadas para este estudio, en la actualidad la representación internacional de las Bacrim en Centroamérica y México ha fortalecido formas alternas de criminalidad, especialmente en el tráfico de oro, de migrantes y en el contrabando. Sin embargo la información disponible genera más dudas que respuestas y es insuficiente para dimensionar o caracterizar con algún nivel de precisión el rol de cada organización (incluyendo las FARC) como enlaces.

El cartel de Sinaloa, Los Zetas, La Familia y muchas otras organizaciones que se proveen de la cocaína de las Bacrim en México y Centroamérica,

son más sólidas y experimentadas en el tráfico internacional de drogas que las actuales Bacrim. Éstas también dominan mejor la corrupción local y nacional en sus países y tienen la capacidad armada y financiera de atacar las bases de las Bacrim en cualquier región de Colombia mediante la asociación con otras redes locales. Esto quiere decir que estas organizaciones pueden perfectamente competirles y atacarlas en sus bases territoriales en Colombia si fuera necesario.

Un ejemplo es la confrontación entre los Rastrojos y los Urabeños desde el año 2008, que vinculó primero a los frentes de las FARC y las facciones del ELN a las que se habían asociado cada Bacrim. Los Rastrojos dominaron y desplazaron a los Urabeños gracias al apoyo económico y logístico del cartel de Sinaloa, que se mantuvo hasta el sometimiento a la justicia Norteamericana de los Hermanos Calle Serna (2010).³⁰ Esta dinámica se recrudeció con las posteriores divisiones internas de los Rastrojos. De ese momento en adelante el dominio criminal y económico ha sido ejercido por los Urabeños.

Esta reciprocidad en la representación criminal es algo que diferencia la presencia de las Bacrim en México frente a las anteriores dos regiones. En la misma medida en que las Bacrim mantienen representaciones fuera de Colombia, los carteles Mexicanos han aumentado la presencia en las zonas de influencia de las Bacrim en las regiones rurales colombianas. De esta manera lo indican los reportes de capturas de la Policía de Colombia, varias noticias de prensa y las entrevistas a productores “químicos” de cocaína, quienes señalaron que es cada vez más frecuente que los mexicanos lleguen directamente a los laboratorios como supervisores y compradores de la producción.

Esta mutua representación internacional entre Bacrim y carteles Mexicanos tiene también importantes factores de contención—disuasión—en la participación de las Bacrim en algunas líneas de la expansión criminal y uso de la violencia.

En el negocio de las metanfetaminas por ejemplo, las Bacrim tienen el potencial de un mercado en expansión en Colombia de mucha más rentabilidad que la cocaína y con grandes oportunidades en otros países. Los contactos y capacidad técnica para su producción no son un problema mayor dada la amplia experiencia en procesamiento químico y recursos de inversión de las Bacrim (como ya se vio con la marihuana, la cocaína y la heroína en décadas pasadas). Sin embargo ninguna de las Bacrim ha dado un salto

hacia la captura de la producción y la distribución de estas drogas, y solo se vinculan en el micro-tráfico y la extorsión a distribuidores locales de drogas de síntesis, manteniendo un respeto que lleva varios años al control de las redes mexicanas sobre el tráfico de metanfetaminas.³¹

En igual sentido, el uso de la violencia por parte de las Bacrim en Centroamérica es mínimo, mucho menor que en cualquier otra región. Eventos como las masacres de colombianos en Venezuela, o asesinatos de capos históricos en Madrid, o espectaculares balaceras entre colombianos como las ocurridas en las calles de Buenos Aires, no se han presentado ni en Ciudad de México, ni Managua, ni Ciudad de Panamá, o al menos no han sido reportados por las agencias de noticias. En el sentido recíproco, ni los medios ni las autoridades colombianas registran que las confrontaciones de los carteles centroamericanos y mexicanos se hayan trasladado a Colombia.

Hay varios factores que en el mediano plazo pueden afectar esta mutua condición disuasiva de no confrontación: la recuperación de la distribución minorista de cocaína por parte de redes colombianas en EE.UU.—vía ruta africana—y la evidencia de la expansión de los carteles mexicanos en Europa que pueden romper el actual esquema de proveedor-cliente por uno de competencia directa. En segundo lugar, el sometimiento a la justicia de EE.UU. de importantes narcos colombianos, que por ser antiguos socios de los capos mexicanos pueden convertirse en potenciales delatores. Son inciertas las consecuencias que puedan generarse ante una eventual confrontación transnacional del crimen organizado.

El tercer determinante son los factores institucionales de contención, que además de los determinantes geográficos y de mercado anteriormente descritos, son elementos de arraigo externo para las redes criminales colombianas, por la debilidad o vacíos institucionales en otros países, los cuales actúan como determinantes transversales y generalizados—*pull factors*—de la dimensión internacional de las Bacrim.

Cuando se estudian las debilidades institucionales de un país para enfrentar al crimen organizado y los vacíos de poder como un determinante para la llegada de organizaciones criminales, los análisis tienden a centrarse en las capacidades policiales y judiciales de una nación como sus ejes de vulnerabilidad. Si bien estos factores son críticos como se evidenció anteriormente, no son una explicación suficiente si se considera

que la migración criminal se da también en zonas con alta presencia policial y capacidad judicial.

Muy pocos países han tenido los recursos de policía, la disciplina operativa, la experiencia en inteligencia contra el crimen organizado y la voluntad política para lograr prevenir la expansión del crimen organizado—Bacrim u otros. Sin embargo, no podemos decir que todas las regiones que no han logrado estructurar una capacidad disuasiva frente al crimen organizado son hoy sede de la expansión, trasplante o representación de las bandas criminales u otras redes. Estos son criterios que nos indican que debemos hilar más fino para entender la relación entre expansión criminal y debilidad institucional.

Una reflexión que se obtiene al analizar el caso de las Bacrim es que si bien la capacidad judicial y policial es fundamental en la desarticulación de las redes criminales, esto no debe subestimar la importancia de otras capacidades administrativas de los países. Bajo este marco, es importante considerar también las políticas migratorias, la informalidad tributaria y los controles portuarios y aeroportuarios, que en el caso de las Bacrim han resultado ser un factor altamente atractivo.

Con las primeras capturas y asesinatos de narcotraficantes colombianos en el cono sur se evidenciaron las ventajas criminales de una débil y descoordinada política de control migratorio en América Latina. El caso del asesinato de alias “Monoteto”³² nos ilustra uno de los vacíos institucionales—no policial—como determinante de expansión criminal.

En el momento de su asesinato en Buenos Aires a mediados del 2008, alias “Monoteto” tenía en su poder media docena de pasaportes de diferentes nacionalidades, algunos falsos y otros no. Este criminal condenado en Colombia, logró tener un portafolio de identidades que le permitía burlar a las autoridades de varios países y moverse por el mundo sin mayores riesgos, a pesar de estar en las circulares de Interpol. Este caso es indicativo de los vacíos en las políticas migratorias y cooperación regional.

La captura avanzada del Estado como la define Garay y Salcedo (2012),³³ de los paramilitares en Colombia a las instituciones de registro electoral previos a su reinserción, fue otro factor interno de expansión internacional. Esta penetración les permitió por un lado manipular las votaciones locales—parapolítica-, y también duplicar, modificar, borrar, clonar y hasta levantar sus propias actas de defunción en los registros civiles de identidad.

Esto además de generar complicaciones kafkianas en los procesos de captura y judicialización en Colombia, les facilitó a los emergentes cabecillas de las Bacrim beneficiarse de los procesos de cedulação masiva que el Gobierno de Venezuela adelantó en las zonas de frontera con Colombia con miras a las elecciones de 2007.

Estos tres sistemas de expansión, trasplante y representación criminal marcaron la dimensión internacional de las Bacrim en su fase de auge. Sin embargo, como resultado de las dinámicas internas de confrontación y especialmente por la presión de las autoridades sobre sus cabecillas, se generó una fusión de estructuras menores en organizaciones aliadas de mayor jerarquía, reduciéndose las Bacrim a siete organizaciones para el año 2009 (eran 34 tres años antes).

LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LAS BACRIM EN SU FASE DE FRAGMENTACIÓN (2009/2013).

La captura de Diego Montoya, alias “Don Diego” en la zona rural de Zarzal (departamento del Valle del Cauca en Colombia), es cronológicamente el punto de no retorno en la fragmentación de las Bacrim. Esta captura por parte de las autoridades colombianas cerró el cerco sobre la primera y segunda línea de cabecillas de las Bacrim. Con esta aprehensión comenzó un proceso de confrontaciones internas y atomización que aun hoy continúa.

Algunas cifras nos permiten evidenciar el impacto que tuvieron las operaciones de la Policía, el Ejército y la Fiscalía de Colombia, contra el esquema de mandos de las Bacrim: la totalidad (100%) de los cabecillas que dieron origen a las Bacrim fueron neutralizados dentro y fuera de Colombia, ya sea porque han sido capturados por la Policía (45%)³⁴ o en algunos casos por el Ejército (3%), se han entregado a autoridades de EE.UU. (12%) o han sido asesinados en pujas internas (30%) o dados de baja en operativos de las autoridades (10%), fenómeno que se repitió generación tras generación ante los relevos de nuevos cabecillas en las Bacrim, según se deduce de la base de datos de noticias analizada entre 2006 y 2013.

Es importante resaltar que la principal causa de dispersión y fragmentación del comando y control territorial de las Bacrim, ha sido la presión policial y

judicial, que logró primero contener parcialmente la expansión de las Bacrim y después desmontar de arriba hacia abajo la estructura criminal, capturando uno a uno a todos sus cabecillas. La experiencia, credibilidad³⁵ y capacidades acumuladas por las autoridades durante dos décadas de sostenido combate a los carteles de Medellín, Cali y Norte del Valle y las FARC han sido determinantes para el desmonte de las estructuras de mandos de las Bacrim.

En cierto sentido las Bacrim se encontraron en una profunda disyuntiva. Por un lado mantenían unas líneas de ingresos sólidos y en expansión, especialmente desde la consolidación de alianzas con las FARC, la innovación y reestructuración del sistema de producción de base de coca³⁶ y los beneficios de la minería ilegal. Por otro, las Bacrim fueron incapaces de mantenerse clandestinos y a salvo. La persecución les llegaba directa y sostenidamente sobre las cabezas de la organización. Estas condiciones motivaron la diáspora de criminales de primer y segundo nivel hacia Centro y Sur América en búsqueda de refugios para los líderes de las organizaciones.

El trabajo reciente de Juan Carlos Garzón (2012) en su análisis sobre la actualidad de las organizaciones criminales, nos da una lectura clara de las dinámicas de las Bacrim en la fase de “acefalia”, que caracteriza la reciente dispersión internacional de las Bacrim, Garzón la define como una fase de rebeldía, dado que “La captura o muerte del líder de una organización criminal rara vez conduce a su desaparición. Típicamente, la ausencia del líder crea a la vez un vacío de poder y un proceso de fragmentación de la empresa criminal. En esta situación, una o más facciones intentan restaurar el orden establecido, mientras que otros tratan de aprovecharse de la situación para rebelarse en un intento de tomar el control”.³⁷

Resalta en este ciclo de migración/capturas de los líderes de las Bacrim, que quienes fueron recibiendo el mando local eran cabecillas más jóvenes, de menor experiencia criminal y más propensos al uso de la violencia.³⁸ Esta transición generacional ha implicado una reaparición de fenómenos como las masacres³⁹ y la violencia simbólica contra la población civil,⁴⁰ que confunden la percepción ciudadana—y de especialistas—que pueden llegar a interpretar el uso excesivo de la violencia como síntomas de fortalecimiento criminal o mayor control territorial de las Bacrim. Es necesario sopesar estas escaladas locales y esporádicas de violencia simbólica, frente a la reducción general de asesinatos a nivel nacional y con mayor énfasis en las zonas de influencia de Bacrim.

Cómo leer las actuales expresiones de violencia y capacidad de las Bacrim es un asunto de permanente debate entre periodistas, políticos y analistas. Siguiendo la evidencia de las cifras de homicidios que se generaron en las primeras confrontaciones entre Bandas Criminales, es posible afirmar que estas eran de una escala muy superior a las que hoy se registran en las pujas entre la tercera línea de mandos de Urabeños y Rastrojos por el control de algunas zonas. En buena medida el efecto disuasivo de las autoridades frente a quienes se vuelven visibles por el uso de la violencia, sumado a la tercería de otras organizaciones criminales que buscan reducir la confrontación para garantizar la oferta de cocaína, llevaron a la desactivación del espiral criminal de las Bacrim a nivel nacional e internacional.

Al analizar estas y otras tendencias del crimen organizado en las Américas, Bagley (2012)⁴¹ incluye la definición del “efecto cucaracha” para describir la dispersión y fragmentación de los grupos o redes criminales entre los países y a nivel subregional. La lectura de Bagley sugiere que en la medida que la “luz” de la opinión pública y las autoridades recae sobre las organizaciones criminales su reacción es la de huir hacia los espacios oscuros—vacíos institucionales—para desviar su persecución.

La evidencia de las Bacrim sigue muy bien el postulado de Bagley, en la medida que ante la presión institucional estas han evitado enfrentarse directamente al Estado, vale la pena entonces preguntarse ¿Si el efecto cucaracha que describe Bagley, ha sido una estrategia efectiva para los jefes de las Bacrim?

Al cuantificar los datos de capturas nacionales e internacionales de cabecillas de Bacrim, en relación con los periodos de mando de cada líder—desde su ascenso a su captura—indica que la expansión internacional solo aumentó parcialmente el tiempo al mando de los cabecillas. La captura de aquellos jefes que migraron a otros países en busca de refugio, les tomó en promedio a las autoridades 16 meses más, que aquellos que optaron por evadir las autoridades sin salir de Colombia.

En sentido contrario otro punto de comparación es el éxito de la diáspora de la cúpula de las FARC y ELN, que también se han refugiado fuera de Colombia, pero que a diferencia de las Bacrim no han sido objeto de capturas a sus cabecillas en el exterior en años recientes.

Esta diáspora de criminales de alto nivel, aún no ha sido un objeto de interés de política pública fuera de Colombia. Cada captura o asesinato es

tomado como un caso aislado, aunque estos puedan superar la docena de casos en un solo país. Al hacer un seguimiento a los informes de prensa posteriores a las capturas internacionales, estos no indican una continuidad en el desmantelamiento de las organizaciones posterior a las capturas de cabecillas. Tampoco muestran que se hayan desarticulado las redes locales de corrupción o que se hayan desplegado operativos de extinción de bienes y propiedades a gran escala en los países en que han sido capturados.

En sentido crítico, es como si la operación culminara con la captura del cabecilla, cuando en realidad esto debería entenderse como un punto de partida para las autoridades locales,⁴² de modo que condujera al desmonte de las condiciones que atrajeron inicialmente a estos criminales. Es equivocado fijar como única prioridad de la cooperación entre autoridades la captura de los pesos pesados del crimen internacional.

Otro punto de reflexión derivado del análisis documental de medios de comunicación, es que antes de su aprehensión, buena parte de los miembros de las Bacrim habían sido capturados o condenados previamente, lo cual abre dudas sobre la efectividad y oportunidad de la cooperación judicial internacional como mecanismo preventivo. El esquema de circulares de Interpol y otros esquemas de coordinación bilateral no son del todo efectivos en términos preventivos, ya que muchos narcotraficantes reconocidos y en ascenso no han sido solicitados por las entidades nacionales y pasan por debajo del radar de las autoridades de otros países a los que estos criminales emigran.

La doble captura de alias “Mi Sangre” en Argentina resume estas debilidades de los mecanismos de cooperación preventivos. Desde el año 2004 este narcotraficante ya era una figura reconocida en el mundo criminal,⁴³ como jefe de sicarios de la oficina de Envigado y uno de los más buscados por las autoridades colombianas. Independiente de las sospechas de corrupción que haya generado su primera liberación, lo importante es que el día de su primera captura en Buenos Aires este criminal de altísimo nivel no tenía una orden de captura internacional, y eso fue determinante para quedar nuevamente en libertad. Tras casi un año de intensas investigaciones y la designación coordinada de dos grupos elites—uno argentino y otro colombiano—por intervención directa de los Presidentes de ambos países, este criminal fue recapturado y espera su extradición a un país por definir por parte de la justicia argentina.

Otro factor crítico de análisis en la diáspora de miembros de Bacrim en Suramérica es la poca y débil cobertura a nivel de medios. En primer lugar el periodismo investigativo no ha profundizado en develar las raíces que los traficantes colombianos han generado en sus países. Es difícil encontrar reportes—tras la captura de un narco o algún asesinato—que no esté basado en las noticias de los medios de comunicación colombianos o los reportes oficiales. Los periodistas locales hacen eco del cubrimiento noticioso que se hace desde los medios colombianos, sin mantener una continuidad en las investigaciones o lograr conectar estos hechos con tendencias de la criminalidad local o responsabilidades institucionales.

De otro lado, la respuesta institucional es fuerte en términos de cooperación binacional de tipo operativo—pie de fuerza para realizar una captura—entre las autoridades suramericanas, y en sentido amplio se identifica una evolución progresiva de la confianza y articulación de objetivos de seguridad pública. Lo anterior especialmente visible entre Venezuela y Colombia. Sin embargo, desde el plano estratégico y multilateral no se evidencia un avance o un direccionamiento claro frente al crimen organizado.

Por ejemplo una herramienta contra el crimen transnacional tan importante como Ameripol—Asociación de Policías de las Américas—sigue al igual que en sus inicios, trabajando sin unos recursos definidos de largo plazo que permitan prever su fortalecimiento, con un compromiso asimétrico entre los diferentes países y una estructura que aún tiene vacíos normativos—por la mora de la mayoría de los países en suscribir la totalidad de los acuerdos, memorandos de entendimientos y asignación de personal permanente. Bajo esta circunstancia se desaprovechan las sinergias y potencial de un trabajo coordinado.

Si bien las acciones del Gobierno de Colombia y sus instituciones han tenido resultados favorables en la lucha contra las Bacrim como una generación casi extinta del crimen organizado, lo cual es visible en términos de recuperación de la confianza ciudadana, reducción de homicidios y amenazas frente al terrorismo, esto no constituye una garantía de largo plazo. Por el contrario, la experiencia indica la necesidad de seguir monitoreando la reaparición de nuevas estructuras de crimen organizado, como el nuevo reto que deben afrontar los colombianos y sus instituciones.

En síntesis, la acefalia y fragmentación de las Bacrim han llevado a que estas como modelo de organización criminal entren en una fase de extinción, la atomización de sus redes es de tal nivel que solo una de ellas “Los Urabeños” sigue manteniendo las características que tenían las Bacrim en su fase de auge. Esto no significa que estemos frente al fin de la criminalidad en Colombia, ni nada medianamente parecido. Por el contrario la expansión de la minería ilegal, el contrabando de hidrocarburos y la corrupción son señales de alerta permanentes, sobre la expansión del crimen organizado a niveles locales. Lo que se evidencia y que esta sección concluye, es el cambio estructural del crimen organizado, donde el modelo de organización “tipo Bacrim” ya no es viable frente a las capacidades de las autoridades colombianas para dismantelarlas. Hoy Colombia se encuentra frente a la transición de la cuarta hacia la quinta generación de organizaciones criminales.

SÍNTESIS

Las bandas criminales en Colombia, como principales organizaciones de crimen organizado que se adaptan y expanden durante la larga coyuntura del proceso de reinserción con los paramilitares 2003/2008, encuentran en la dimensión internacional una amplia herencia criminal de varias décadas generadas por las alianzas internacionales para la expansión de los mercados de droga, tráfico de armas y tecnología, y el ejercicio de los mecanismos de violencia fuera de sus territorios.

La dimensión internacional de las Bacrim tiene dos ciclos principales que determinan las características de su expansión: el primero en la fase de auge de las organizaciones, la penetración en el mercado europeo y el reajuste en los términos de intercambio con los carteles mexicanos, seguido de una fragmentación derivada de la presión de las autoridades y confrontaciones internas. Estos dos factores definieron el mapa internacional de la presencia de las Bacrim fuera de Colombia.

Los objetivos y características de la expansión han sido distintos según la región de origen:

- En los países con fronteras terrestres como Ecuador y Venezuela han sido objeto de una expansión internacional de las Bacrim, donde han renunciado al cultivo de coca para especializarse en los eslabones superiores del narcotráfico, y en menor medida han reproducido algunos de los mecanismos de violencia.
- En el resto de Suramérica y España las Bacrim han intentado un trasplante de sus organizaciones en pro de la ampliación de mercados, bajo una lógica más criminal que mafiosa (redes logísticas, refugios, sicarios, etc.), usando estos países como refugio para sus cabecillas.
- En Centroamérica las Bacrim se expanden bajo una lógica de representación criminal, en donde confluyen con otras organizaciones criminales de mayores capacidades y que simultáneamente se han venido integrando al interior de Colombia, lo cual genera un factor disuasivo que contiene la expansión.

Las guerras internas de las Bacrim y la posterior presión de las autoridades colombianas sobre sus principales mandos llevaron a la captura o muerte de todos los jefes de primer y segundo nivel de las Bacrim a partir del año 2008. Esto condujo a una dispersión de los cabecillas principalmente a Suramérica y una fragmentación irreversible de estas organizaciones criminales. De las 34 Bacrim que fueron reportadas en el año 2007, solo se mantiene una con características y atributos similares.

La extinción o reducción de las Bacrim no significa en sentido alguno la ausencia de una criminalidad organizada. Su transformación tan solo implica el cambio en el sistema de jerarquías y mandos. Las nuevas organizaciones aunque dispersas y de menor capacidad internacional, son también una fuente de peligrosidad y violencia que requiere de igual atención.

Este análisis no es exhaustivo a todas las dinámicas del crimen organizado que tienen a Colombia como su eje. Es posible identificar algunos traslapes o excepciones en las características antes descritas. Igualmente quedan abiertas múltiples reflexiones sobre las políticas públicas que buscan desarticular las redes criminales internacionales. Algunos elementos

significativos de las dimensiones internacionales de las organizaciones criminales no quedaron suficientemente desarrollados en este documento, ya sea por la ausencia o sesgos de la información pública disponible, como es el caso de la extorsión.

Las siguientes preguntas son una invitación para continuar con esta línea de estudios y no perder de referencia estos elementos críticos del crimen organizado en América Latina.

- ¿Cuál es el impacto estratégico del esquema de extradición de colombianos a EE.UU.? ¿En qué medida estos procesos han contribuido al desmantelamiento de las redes criminales? O si por el contrario ¿los costos de los esquemas de negociación con la justicia en EE.UU. ha servido como mecanismo sustitutos que reducen las condenas de una larga cadena de homicidios y otros crímenes adicionales al narcotráfico?
- ¿Qué razones hacen que la diáspora de cabecillas de las Bacrim al exterior tenga resultados tan diferentes a la de los cabecillas de las FARC y ELN que también se encuentran fuera de Colombia? ¿Cuáles son los impactos de la alianza entre Bacrim y FARC en un eventual proceso de paz?, ¿Podemos evitar que los primeros copen los espacios que dejan los segundos?
- Teniendo en cuenta que las Bacrim—y las FARC—son cada vez menos dependientes de la cocaína como fuente de ingreso, ¿qué mecanismos deben asumirse a nivel regional frente a la minería ilegal o el contrabando de hidrocarburos y otros productos?
- ¿La situación actual—en la práctica—de los mecanismos de cooperación judicial y policial en la región, reflejan la voluntad política expresada reiteradamente por los jefes de Estado? ¿Qué se requiere para lograr un verdadero fortalecimiento de las instituciones que luchan contra el crimen organizado en la región?

BIBLIOGRAFÍA

- Arias y Restrepo; “The Changing Remnants of the Colombian Paramilitary and their Impact” (2010).
- Bagley, Bruce; “Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century” Woodrow Wilson Center, (2012).
- Carrier and Klantschig; “Africa and the War on Drugs” (2012).
- Chepesiuk, Ron; “The rise and fall of the Cali Cartel” (2002).
- Gambetta, Diego; “Codes of the underworld: How criminals communicate”; Princeton Univ. Press (2009)
- Garay y Salcedo; “Narcotráfico, Corrupción y Estados” (2012)
- Garzón, Juan Carlos; “La Rebelión de las Redes Criminales” Publicación del Woodrow Wilson Center (2012).
- Garzón, Juan Carlos. La difusión del Crimen Organizado en América Latina y los mecanismos para contener su expansión. Conceptual Framework Paper. Working Paper No.1, Octubre (2012). Washington: Woodrow Wilson Center
- Gottfredson and Hirschi; “Age and the Explication of Crime” American Journal of Sociology 89 (1983).
- Mejía y Rico (2010); “La microeconomía del cultivo y tráfico de coca en Colombia” Ediciones Uniandes (2010).
- Periódico El Tiempo, múltiples artículos:
- “Asesinado el Sucesor de la Oficina de Envigado”; Oct 2 de 2008
- Redacción Justicia 15 de Nov. de 2012.
- Reuter, Peter; “Disorganize crime and the economics of the visible hand”, MIT Press (1983)
- Revista Semana, múltiples artículos:
- “A profundidad” abril de 2002
 - “Yellow Submarine” marzo de 2001
 - “Desde China con furor” agosto de 2011
 - “La dura guerra entre las Bacrim” (abril 2011)
 - “La captura de Martín Llanos” Febrero de 2012.
 - Noticia Judicial 12 de Octubre de 2012.
- Rico, Daniel; “La Paradoja de la Coca en el Pacífico Colombiano: Evidencias para Redefinir sus Causas y Dinámicas” Estudios de los mercados de la coca en Colombia, UNODC (2013).
- Shaw, Mark “Cocaine Politics in Guinea-Bissau: The link between drug trafficking and political fragility and its wider implications” Columbia University, SIPA.
- Simci Colombia; “Censos de Cultivos de Coca” ediciones de 1999 al 2012.
- Simci Colombia; “Estructura Económica de los Cultivos de Coca” ediciones del 2008 y 2011.
- Simci Colombia; “Estudio de la Fases de Producción de Cocaína” (2010)
- OEA; Misión de Acompañamiento de la Organización de Estados Americanos al Proceso de Paz, Decimo Informe (2007)
- Unodc; World Drug Report (2012)
- Varese, Federico; “How Mafias Migrate: The Case of the ‘Ndrangheta in Northern Italy”, Law & Society Review, VL - 40 (2006)

NOTAS

1. Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de Maryland (EE.UU.). Este capítulo se escribe en memoria del Sargento Mayor * del Ejército de Colombia, Alberto Chacón, amigo y colega con quien discutimos durante casi una década las dinámicas del crimen organizado en Colombia.
2. Proceso adelantado por el Gobierno del Presidente Uribe Vélez, entre el año 2005 y 2007, que les permitió a los principales bloques paramilitares desmontar sus estructuras armadas. La legalidad, los resultados, la veracidad de las cifras, y los impactos generados por el marco legal creado en la Ley 975 de 2005, son una fuente permanente de tensiones entre analistas, periodistas y líderes políticos. Debates amplios que no hace parte de los objetivos específicos de este análisis.
3. Para lo cual fue fundamental el trabajo de Jessica Gomez en la búsqueda y organización de las noticias.
4. Reuter, Peter; “Disorganize crime and the economics of the visible hand”, MIT Press (1983)
5. Varese, Federico; “How Mafias Migrate: The Case of the ‘Ndrangheta in Northern Italy”, Law & Society Review, VL - 40 (2006)
6. Gambetta, Diego; “Codes of the underworld: How criminals communicate”; Princeton Univ. Press (2009)
7. Garzón, Juan Carlos. La difusión del Crimen Organizado en América Latina y los mecanismos para contener su expansión. Conceptual Framework Paper. Working Paper No.1, Octubre (2012). Washington: Woodrow Wilson Center.
8. Esta dinámica es muy similar a la que se describe en la económica industrial como integración aguas arriba o “*bottom up*” donde los proveedores de bienes y servicios buscan acercarse al consumidor final y aumentar la generación de valor agregado y márgenes de intermediación.
9. Revista Semana; “A profundidad” Abril de 2002; “Yellow Submarine” marzo de 2001
10. Revista Semana, “Desde China con furor” 6 de agosto de 2011
11. Basado en los registros de los reportes mundiales de drogas de UNODC y entrevistas con ex-oficiales de las Policía Antinarcóticos de Colombia .
12. Based on multiple news reports, for a detail description of the Latin/Africa drug hub see: Shaw, Mark “Cocaine Politics in Guinea-Bissau: The link between drug trafficking and political fragility and its wider implications” Columbia University, SIPA.
13. Carrier and Klantschig; “Africa and the War on Drugs” (2012).
14. G. Arias y E. Restrepo; “The Changing Remnants of the Colombian Paramilitary and their Impact” (2010).
15. Misión de Acompañamiento de la Organización de Estados Americanos al Proceso de Paz, Decimo Informe (2007)
16. El indicador de hectáreas de cultivos de coca es solo una variable proxy de la producción de cocaína, las estimaciones más acertadas de la producción potencial

- de cocaína solo están disponibles del año 2005 en adelante, por lo tanto se usó este indicador indirecto de hectáreas de coca para soportar el argumento de sostenibilidad relativa de la oferta de cocaína.
17. Según el Reporte Mundial de Drogas (Unodc), en España la prevalencia en el consumo de cocaína se incrementó de 1,6 a 3,1 en la población de 15 a 64 años entre 2000 y 2008, mientras en Italia el aumento fue de 1,1 a 2,2.
 18. UNODC; “World Drug Report” 2012; Este reporte señala una caída de 256 a 178 toneladas métricas de consumo en EE.UU. en los años señalados.
 19. Entrevistas de campo desarrolladas con Simci/Unodc a procesadores de cocaína en Colombia (2012).
 20. Información de campo validada en pruebas de laboratorio por Simci/Unodc y Fiscalía General, (2010).
 21. Revista Semana; “La dura guerra entre las Bacrim” (abril 2011).
 22. Rico, Daniel; “La Paradoja de la Coca en el Pacífico Colombiano: Evidencias para Redefinir sus Causas y Dinámicas” Estudios de los mercados de la coca en Colombia, UNODC (2013).
 23. D. Mejía y D. Rico (2010); “La microeconomía del cultivo y tráfico de coca en Colombia” Ediciones Uniandes (2010).
 24. Tanto el Cartel de Cali y el Cartel del Norte del Valle, implementaron una compleja y amplia red de lavado de activos y rutas de cocaína en el Ecuador desde los años ochenta y noventa; ver: Chepesiuk, Ron; “The rise and fall of the Cali Cartel” (2002).
 25. Solo para el procesamiento de hoja de coca, se requiere un volumen de gasolina equivalente al 2,5% de la demanda nacional (ver Mejía y Rico, *ibíd.*) la DIAN realiza algunas estimaciones parciales del fenómeno pero sus datos son de carácter confidencial, a esto se le deben sumar las pérdidas por robo al oleoducto y desvió de combustible, en síntesis tenemos un fenómeno criminal subestimado que acumula billones de dólares al año.
 26. A pesar de la envergadura del negocio de la minería ilegal no existe ninguna estimación total o parcial de la escala de esta economía ilegal que ha desplazado por rentabilidades a la coca en las zonas de control de Bacrim.
 27. Basado en los informes de prensa generados por diario El Universal 2008/2013.
 28. Algunos datos registrados en publicaciones no académicas y entrevistas en medios de comunicación a narcotraficantes capturados, indican valores que oscilan entre los 8 mil y 25 mil dólares diarios, si bien esta no es una cifra fiable, si da una idea del orden de magnitud de este costo y las limitaciones de algunos para cumplirlos.
 29. Revista Semana; “La captura de Martín Llanos” Febrero de 2012.
 30. Periódico El Tiempo; Noticia Criminal Octubre 2 de 2012.
 31. Basado en conversaciones con Hernán Bernal expertos en química forense de UNODC Colombia.
 32. Periódico El Tiempo; “Asesinado el Sucesor de la Oficina de Envigado”; Oct 2 de 2008
 33. Garay y Salcedo; “Narcotráfico, Corrupción y Estados” (2012)
 34. En coordinación con las autoridades locales cuando la captura se realiza fuera de Colombia
 35. Encuestas de Percepción Gallup 2006/2010
 36. *Ibíd.*; Rico, Daniel (2013)
 37. Garzón, Juan Carlos; “La Rebelión de las Redes Criminales” Publicación del Woodrow Wilson Center (2012).
 38. Confirmándose en este caso una de las reglas más universales de la criminología, en la relación entre edad y violencia, desarrollada por: Gottfredson and Hirschi; “Age and the Explication of Crime” American Journal of Sociology 89 (1983).
 39. La masacre de mayor impacto generada por las Bacrim, se dio en la zona rural del municipio de Santa Rosa de Osos en Antioquia, donde un mando medio de una facción disidente de los Urabeños, ordeno el asesinato de 10 campesinos en retaliación al no pago de una extorsión a un agricultor local. La envergadura de este crimen (donde fueron capturados todos los involucrados) no se asocia ni en los motos económicos, ni una ventaja estratégica al uso previo de la violencia por parte de las Bacrim. Ver Periódico El Tiempo, Redacción Justicia 15 de Nov. de 2012.
 40. Desde el año 2011 una serie de cuerpos decapitados se encontraron en el norte del Valle, como respuesta de la organización liderada por alias “Chicho” a la disputa con otra Bacrim, este criminal capturado recientemente por la Policía, era con 30 años el heredero del decaído emporio criminal del clan Urdinola desde hace dos años.
 41. Bagley, Bruce; “Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century” Woodrow Wilson Center, (2012).
 42. Basado en una entrevista informal con Cesar Restrepo del Ministerio de Defensa Nacional.
 43. Revista Semana, Noticia Judicial 12 de Octubre de 2012.

GEMA SANTAMARÍA es candidata a doctorado en Sociología y Estudios Históricos en The New School for Social Research en Nueva York. Tiene una maestría en Sociología de la misma universidad y otra maestría en Estudios de Género y Política Social de London School of Economics. Trabaja como consultora para el informe de la ONU de 2013 sobre “El Desarrollo Humano y la Seguridad Ciudadana en América Latina.” Ha sido investigadora Chevening y becaria Fullbright. Su investigación se trata de la relación entre la violencia social, política, y criminal en México y Centroamérica. Ha hecho trabajo etnográfico sobre la violencia juvenil en México y las maras en Centroamérica. Actualmente está completando su disertación sobre la historia de la violencia de linchamiento en México en el siglo veinte. Ha publicado varios artículos políticos e académicos en revistas como Migration Studies, ReVista (La Revista de Harvard de América Latina), Americas Quarterly and Foreign Affairs en Español.

La difusión y contención del crimen organizado en la subregión México-Centroamérica

GEMA SANTAMARÍA¹

La inseguridad y la violencia han marcado profundamente a la subregión conformada por México y los países de Centroamérica en la última década. Los niveles de violencia letal experimentados por estos países, así como el grado de penetración y cooptación de los aparatos de seguridad y justicia por parte de organizaciones criminales, son sólo dos de los indicadores más graves que han llevado a tomadores de decisión y a la opinión pública en general a referirse a esta subregión como una subregión en crisis.

De acuerdo al Estudio Global sobre Homicidios 2011 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito las tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes llegaron en el 2010 y 2011 a 91.6 en Honduras, 69.2 en El Salvador, 38.5 en Guatemala y 23.7 en México (UNODC 2011). Aunque claramente diferenciadas, todas estas tasas son producto de una tendencia a la alza que ha venido demarcándose en los últimos años (Whitehead y Bergman 2009, p.1). Más aún, en muchos casos dichas tasas reflejan promedios nacionales que esconden niveles de violencia letal a nivel local aún mayores. Por ejemplo, un reciente estudio señala que cinco de las diez ciudades más peligrosas del mundo están en México, incluidas Ciudad Juárez y Acapulco, con tasas de 148 y 128 homicidios por cada 100 mil habitantes, respectivamente. La lista la encabeza San Pedro Sula en Honduras con una tasa de 149 por cada 100 mil habitantes.²

Así mismo, los niveles de confianza por parte de la ciudadanía hacia las instituciones de procuración de justicia y seguridad, muestran un deterioro importante en la subregión. De acuerdo a LAPOP (2010), por ejemplo, incluso en países con niveles de violencia letal menores a los del triángulo norte de Centroamérica, la percepción que tienen los ciudadanos de la corrupción de los agentes del Estado es alta. Por ejemplo, Costa Rica y México presentan los niveles más altos de percepción de corrupción en esta subregión a pesar de tener tasas de homicidio por debajo de las de Honduras, Guatemala y El Salvador (p. 72). Nicaragua es quizás el país con menor afectación relativa en los dos rubros, con una tasa de homicidios de 12.6 por cada 100 mil habitantes (poco arriba de la de Costa Rica de 10 por cada 100 mil habitantes) y con un porcentaje relativamente menor de personas que han reportado haber sido víctimas de corrupción por parte de algún agente del Estado (LAPOP 2010, p. 74).

Este escenario de creciente inseguridad y violencia tiene como telón de fondo un proceso acelerado de difusión y crecimiento del crimen organizado, que incluye pero no se limita al narcotráfico y que ha afectado tanto a esta subregión como a otros países de América Latina (Garzón 2012, p. 1, Garay Salamanca y Salcedo-Albarán 2012). A la luz de este escenario, el objetivo del presente artículo es dar cuenta de los factores asociados a la difusión y contención de las organizaciones criminales que operan en la subregión México-Centroamérica, las cuales se articulan o vinculan también con otros países de las Américas como Estados Unidos y Colombia y recientemente aunque con menor intensidad con países en Europa.³

Con este fin, el artículo se concentrará principalmente en dos expresiones del crimen organizado: narcotráfico y pandillas (particularmente las pandillas conocidas como maras). No obstante, se reconocerá y analizarán las supuestas conexiones o puntos de contacto entre éstas y otras expresiones de crimen organizado en la subregión como la trata de personas, el tráfico ilícito de armas, y el lavado de dinero, mismas que han sido instrumentales en la provisión de fuentes “materiales” adicionales para estas organizaciones criminales (armas, dinero, y mano de obra forzada). Se abordará además el impacto que éstas tienen en la dinamización de otras modalidades de delito a nivel local como extorsiones, secuestros, narcomenudeo, entre otros. Finalmente, a lo largo del capítulo, se tratará de analizar de manera crítica cuál es la dimensión y el

alcance real de la difusión de estas expresiones del crimen organizado a nivel transnacional, en el entendido que sobredimensionar dicha difusión puede llevar a la adopción de políticas públicas inadecuadas.

El presente artículo busca responder a cuatro preguntas guías: ¿por qué las organizaciones criminales deciden-o se ven forzadas—a migrar de un país a otro?, ¿para qué las organizaciones criminales incursionan en nuevo territorios y cómo lo hacen?, ¿qué factores facilitan la expansión de las facciones criminales? y ¿qué factores contribuyen a contener la difusión de la delincuencia organizada? Con tal fin, se analizará la difusión y contención del crimen organizado en la subregión México-Centroamérica a partir de dos ejes temáticos: 1) migración, deportación y fronteras porosas: su impacto en la difusión del crimen organizado y 2) políticas de combate y sus efectos en escenarios de vulnerabilidad institucional. Finalmente, se ofrecerá una reflexión sobre las políticas públicas que pueden detener o contener la difusión del crimen organizado, no sin antes reconocer que algunos factores de contención dependen de las características mismas de las facciones criminales y de las comunidades o barrios en las que éstas se asientan.

1) MIGRACIÓN, DEPORTACIÓN Y FRONTERAS POROSAS: SU IMPACTO EN LA DIFUSIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO

Para entender por qué ciertas organizaciones criminales han decidido operar de manera transnacional en la subregión de México y Centroamérica, es necesario describir brevemente cuál es la naturaleza del flujo migratorio que une a estos países y cuál es su papel tanto en la difusión de algunas expresiones del crimen como en la creación de nuevos mercados o nichos criminales. Si hay algo que caracteriza al flujo migratorio que circula a través de las fronteras de México y Centroamérica es su intensidad. Dicho flujo, su dirección y composición, no puede entenderse sin incluir a Estados Unidos en el análisis, país que continúa siendo el principal destino de la migración mexicana y centroamericana.

De acuerdo a datos del Instituto Nacional de Migración de México (INAMI), los migrantes provenientes de Honduras, El Salvador, Guatemala

y Nicaragua constituyen entre el 92% y el 95% del total de personas aseguradas por las autoridades mexicanas (Rodríguez Chavez et al 2011, p. 5). De estas personas, sólo el 1% permanece en territorio mexicano por más de un mes, lo cual confirma que el punto de llegada de este flujo es Estados Unidos, no México (*Ibid.*). Por otra parte, México continúa siendo el principal país de origen de la mayoría de la migración no autorizada en Estados Unidos. De acuerdo a cifras del Pew Hispanic Center, el 58% del total de la migración no autorizada en este país proviene de México y el 23% de otros países latinoamericanos, Centroamérica incluida (Passel y Cohn 2011, p. 2).

No obstante, ha habido una relativa reducción en la migración mexicana y centroamericana hacia Estados Unidos desde el 2005. Entre el 2005 y el 2010 el número de “eventos”⁴ o cruces de personas centroamericanas detectados por el INAMI disminuyó en un 70% , pasando de 433 mil a 140 mil (Rodríguez Chavez et al 2011, p. 2); mientras que el número de migrantes mexicanos no autorizados en Estados Unidos disminuyó de 7 millones en 2007 a 6.5 millones en 2010 (*op.cit.*). Dicha reducción obedece por lo menos a tres factores: la crisis económica que ha experimentado Estados Unidos en los últimos años, el endurecimiento de los mecanismos de control en la frontera de Estados Unidos con México y la agudización de los niveles de violencia e inseguridad en la ruta que transitan los migrantes centroamericanos en su paso por México (Meyer 2011, Fernández de Castro 2012). A estos factores podemos agregar el efecto disuasivo de la política de deportación impulsada por Estados Unidos desde mediados de los noventa, misma que ha generado un aumento dramático en el número de deportados, algunos con antecedentes criminales, hacia estos países. Por ejemplo, las deportaciones de mexicanos llegaron a los 400 mil en el 2009, cifra que representa más del doble del promedio de deportados en la década anterior (Passel y Cohn 2011, p. 10). Así mismo, tanto en el caso de Centroamérica como de México, la deportación de personas con antecedentes penales ha aumentado significativamente en los últimos años. En el caso de México, tan solo en el año 2010, más de 195 mil personas con antecedentes criminales fueron deportadas a este país,⁵ mientras que a Centroamérica, fueron deportadas 130 mil personas entre 2001 y 2010.⁶ Como veremos a continuación, tanto la política de deportación de Estados Unidos como los mecanismos de regulación de los flujos migratorios de México y Centroamérica

hacia Estados Unidos, son factores clave para entender las dinámicas de difusión del crimen organizado en la subregión.

El caso más paradigmático de difusión vinculado a la política de deportación de Estados Unidos es el de las maras, nombre con el que suele designarse a las dos confederaciones o grupos de pandillas originarias de Los Ángeles que lograron expandirse a los países del triángulo norte de Centroamérica a partir de la década del noventa: la Mara Salvatrucha y la Pandilla del Barrio 18.⁷ En particular, la política de deportación adoptada por el estado de California a partir de 1994, basada en un enfoque que combina el control migratorio con el combate al crimen y más recientemente al terrorismo, propició la deportación masiva de miles de jóvenes varones, varios con antecedentes penales y pertenecientes a estas pandillas (Zilberg 2012, p. 35). El proceso de deportación generado por esta política fue masivo y desordenado, y se llevó a cabo sin la mediación de procesos de cooperación e información adecuados entre Estados Unidos y los países del norte de Centroamérica (Santamaría 2007, p 109). De acuerdo a cifras oficiales del gobierno de Estados Unidos, el número de deportados a Honduras entre 1992 y 1996 fue de 9 mil 497, mientras que entre 1998 y 2004 esta cifra ascendió a los 106 mil 826. En Guatemala, el número pasó de 7 mil 276 a 64 mil 312 para el mismo periodo y en El Salvador de 9 mil 767 a 87 mil 031. En comparación con estos países, el aumento en las deportaciones hacia Nicaragua fue mucho menor (de 1585 a 7 mil 745).⁸ Este último dato que obedece al perfil de la migración nicaragüense, situada en Miami y no en Los Ángeles, ha sido señalado como una variable importante para entender la excepción de Nicaragua en la difusión de las maras que se dio hacia esta región (Rocha 2007).⁹ Otras variables, como la existencia de una policía comunitaria efectiva y legitimada a nivel local serán tratados más adelante.

“Aquí no rifan las maras”: contención en México

A pesar de que hubo un flujo importante de jóvenes pertenecientes a las maras que buscaban reingresar a Estados Unidos a través de territorio mexicano, México no se convirtió en un escenario propicio para la difusión de estos grupos. De acuerdo a un estudio basado en Tapachula y Tijuana, dos ciudades fronterizas de México, las maras no lograron anidar en este país

a razón de ciertas características sociales y culturales que sirvieron como anticuerpos para su difusión (Perea 2008, Santamaría 2007). Pueden destacarse tres. La primera es la existencia de pandillas locales que operaban en estas ciudades de acuerdo a dinámicas de auto-regulación marcadas por una ley implícita de “no exceso” que prohibía el uso de ciertas formas de violencia y criminalidad dentro del barrio o la comunidad (Perea 2008, pp. 104–5). Lo anterior, hizo que estas pandillas rechazaran la entrada de las maras como una organización que podía poner en jaque la relación de estas pandillas con el barrio con base en su percibida condición de desarraigo y desenfreno.¹⁰ La segunda, vinculada con esta, tiene que ver con los controles tácitos establecidos por la comunidad misma sobre las pandillas y otros grupos delictivos, controles que se logran a través de la organización de mecanismos informales de control social y con base en la amenaza del uso de violencia en contra de aquellos que no respete dichos acuerdos (*Ibid*). La tercera tiene que ver con la defensa de una identidad más arraigada en lo nacional. De acuerdo a trabajo de campo realizado por la autora en Tijuana y Tapachula, los jóvenes pertenecientes a pandillas mexicanas no se veían a sí mismos supeditándose a una organización que consideraban principalmente “gringa” (estadounidense) o “chapina” (guatemalteca).

No obstante, es necesario aclarar que si bien la presencia de las maras pudo contenerse mediante estos anticuerpos de carácter social o cultural, la influencia de otras expresiones del crimen organizado en ciertas pandillas en México sí ha logrado extenderse en los últimos años. En particular, existe evidencia de que pandillas como Los Aztecas y los Mexicles, con presencia sobre todo en Ciudad Juárez, Chihuahua, se han posicionado en la última década como sicarios y distribuidores locales del cartel de Juárez y el cartel de Sinaloa, respectivamente.¹¹

La pandilla de Los Aztecas, por ejemplo, tiene sus orígenes en Texas y su presencia en México se remonta a los noventa, cuando varios de sus miembros fueron deportados de Estados Unidos. De acuerdo al Departamento de Justicia de Estados Unidos, Los Aztecas constituyen una “pandilla transnacional” con fuerte presencia en ambos lados de la frontera y con conexiones criminales tanto en los centros penales como en las calles de ciudad Juárez y El Paso.¹² Los Aztecas se rigen supuestamente de acuerdo a códigos estrictos de disciplina que, al lado de sus conexiones transfronterizas, los han

convertido en un grupo de suma utilidad para los carteles.¹³ La historia de Los Aztecas en México, vinculada a las políticas de deportación masiva por parte de Estados Unidos, está marcada por la misma dinámica de difusión que propició la presencia de las maras en Centroamérica. En este sentido, permite subrayar la importancia de mejorar los mecanismos de cooperación existentes entre Estados Unidos y estos países para compartir información relativa al perfil y dimensión de estos flujos.

Pandillas y maras en Centroamérica: ¿un fenómeno importado?

¿En qué consistió la difusión de las maras desde Los Ángeles hasta Guatemala, Honduras y El Salvador? Las pandillas no eran un fenómeno nuevo para los países del triángulo norte de Centroamérica. Más bien, y al igual que en otros contextos, las pandillas juveniles se desarrollaron a raíz de los procesos de urbanización de estos países. No obstante, las pandillas que existían previo a la década del noventa operaban de acuerdo a dinámicas que podríamos calificar como “tradicionales.” Es decir, se trataba de grupos de jóvenes que se reunían y se organizaban con el fin de buscar protección, identidad, y un sentido de respeto. La defensa de la calle, del barrio local y de la pandilla eran lo elemental y la participación en robos y otros delitos era un instrumento para asegurar el consumo de drogas y alcohol dentro la pandilla pero no un fin en sí mismo (Savenije y van der Borgh 2004).

La llegada de miles de jóvenes pertenecientes a las dos grandes confederaciones de maras, la Mara Salvatrucha y la Pandilla del Barrio 18, cambiaría esto, aunque no de manera aislada sino en conjunto con otros factores. La difusión de las maras se manifestó principalmente en la transición que experimentaron las pandillas atomizadas y geográficamente delimitadas que existían en estos países hacia clicas o células que se adhirieron a una de las dos confederaciones de maras antes mencionadas (Santamaría 2007). Estas nuevas células adquirieron un carácter más jerárquico y disciplinado, apegado a los supuestos códigos de conducta de los dos grupos predominantes. Más aún, a la defensa del barrio o del territorio local se agregó una fuente de lealtad mucho más amplia, fincada en una identidad transnacional. Esto sucedió en los tres países del triángulo norte, los cuales compartían y com-

parten retos similares en términos de la capacidad que tienen sus instituciones de seguridad y de procuración de justicia para combatir tanto al delito común como al crimen organizado.

La adhesión a estos grupos, sin embargo, no se tradujo automáticamente en la formación de redes transnacionales entre los jóvenes que pertenecían a estas maras, al menos no de manera automática. En un inicio, la comunicación y coordinación entre estos grupos era más bien de carácter informal y esporádico (Zilberg 2012, p. 13). Incluso existían, y continúan existiendo, rivalidades y recelos entre los mareros de Ciudad Guatemala y San Salvador, por ejemplo, y los de Los Ángeles. Los últimos acusaban a los primeros de ser malos imitadores o de no seguir los códigos de conducta de la pandilla. Los primeros se veían a sí mismos como una nueva generación cuyo actuar no tenía porqué estar supeditado al mando de Los Ángeles.¹⁴ Así pues, la llegada de miembros de las maras a estos países a raíz de las deportaciones no fue el factor que propició la articulación vertical y transnacional de estas pandillas. En todo caso fue un factor necesario para su difusión pero no suficiente para su articulación transnacional.

Paradójicamente, lo que ha sido señalado como un factor que sí disparó la articulación transnacional de estos grupos fueron las estrategias de combate o mano dura que tanto Honduras, como Guatemala y El Salvador adoptaron desde principios de la década del 2000, basadas en buena medida en los modelos de cero tolerancia impulsadas en Estados Unidos, particularmente en California (Ungar 2009, Zilberg 2012, Aguilar 2006). En el siguiente apartado ahondaremos más en esto. Por ahora baste decir que la articulación transnacional de estos grupos parece coincidir con una *segunda transición* en el fenómeno de las pandillas en Centroamérica.

La transición de las maras: dos momentos

Si la llegada de las maras a los países del triángulo norte marcó la transición de un modelo de pandilla tradicional, local y atomizado, a un modelo organizado, jerárquico y con una identidad transnacional, la adopción de políticas de mano dura junto con la expansión de las redes del narcotráfico en esta región generaron una segunda transición. En esta última etapa, las maras han transitado hacia una forma de crimen más alejada aún de las

pandillas tradicionales y más cercana a un modelo de bandas criminales o delincuenciales, en el que el lucro mediante la extorsión, el narcomenudeo, y el tráfico de armas, se han acentuado como principal móvil de estas organizaciones, mediante alianzas estratégicas con otras organizaciones criminales (Cruz 2012).

No obstante, es necesario aclarar lo siguiente. No es posible establecer si esta transición se dio de manera colectiva y consensuada o si se limita más bien a ciertas células o miembros de las maras que han decidido participar en estas redes de crimen organizado (UNODC 2012, p. 13). Vinculado con esto, tampoco es posible afirmar que esta última transición conlleve a una articulación sostenible entre las maras, como grupo, y otras organizaciones criminales fuera de los países del triángulo norte. La evidencia apunta más bien a que no es la pandilla en su conjunto la que participa en estas redes sino maras o ex miembros de las maras que son subcontratados para abastecer ciertos servicios a organizaciones criminales como Los Zetas o el cartel de Sinaloa (sobre todo, provisión de armas y mano de obra para actividades de sicariato).¹⁵

La trata de personas: las víctimas invisibles en “tierra de nadie”

Otro caso paradigmático de difusión vinculado en este caso a los flujos migratorios y la porosidad fronteriza en esta subregión es la trata de personas. En la práctica la trata de personas está estrechamente vinculada con el tráfico ilícito de migrantes o el desplazamiento forzado de personas. En particular, los transmigrantes o los migrantes en tránsito, suelen ser víctimas de distintas formas de violencia asociadas a la trata como la explotación sexual y el trabajo forzado. De acuerdo al Informe Mundial sobre la Trata de Personas de UNODC, la trata suele tener un carácter predominantemente intrarregional. En promedio, la mitad del total de las víctimas son trasladadas fuera de su país de origen hacia un país destino que suele estar dentro de la misma región o incluso ser colindante con el país de origen (UNODC 2009, p. 9). En el caso de la sub-región México-Centroamérica, la trata de personas y el tráfico ilícito de personas con rasgos transnacionales se concentra sobre todo en el estado de Chiapas, en la zona fronteriza entre

México y Guatemala, así como en el corredor migratorio conformado por los estados de Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Tamaulipas en México (Benítez 2011, p.181). Países como El Salvador, Honduras y Nicaragua son también afectados por estos delitos pero el carácter de dichas redes criminales es más local. Por ejemplo, el 89% de las víctimas de trata en Guatemala provienen de El Salvador, Nicaragua y Honduras, tan sólo un 4% de Guatemala. En contraste, en El Salvador, un 79% son nacionales del país y en Nicaragua, más del 80% (UNODC 2012, p. 54–5) .

Lo anterior indica que, en términos de la difusión de organizaciones criminales dedicadas a la trata de personas, México y Guatemala, y la frontera entre estos países, ocupa un lugar predominante. La prevalencia de esta zona como punto de contacto y transmisión criminal obedece por lo menos a tres razones: la porosidad de la frontera entre estos dos países (con más de 1,100 kilómetros y sólo 125 oficiales de migración para regular su flujo desde México); la confluencia de diversos mercados ilícitos (tráfico ilícito de migrantes, redes de prostitución, narcotráfico, tráfico ilícito de armas); y la coexistencia a lo largo del tiempo de prácticas criminales por parte de actores estatales y no estatales. La importancia de este último factor en la reproducción de la violencia y la criminalidad es fundamental. Por ejemplo, agentes migratorios de México han sido señalados como responsables, tanto por acción como por omisión, de los actos de extorsión, robo y violación en contra de los transmigrantes centroamericanos (Meyer 2010);¹⁶ con lo cual el territorio mexicano se ha convertido, en expresión del activista y defensor de derechos humanos de los migrantes, Flor María Rigoni, en “tierra de nadie.”

Lo que revela la masacre de San Fernando

Uno de los incidentes más dramáticos de violencia criminal vinculado con el tráfico ilícito de personas, fue la matanza de 72 migrantes en el poblado de San Fernando, en Tamaulipas, en agosto del 2010. Con base en los métodos utilizados y su ubicación, la matanza ha sido atribuida a Los Zetas, organización conformada por ex militares mexicanos y guatemaltecos de élite así como por células descentralizadas en México y Centroamérica (Astorga 2012, p. 166–7). Inicialmente, se pensó que la matanza era una represalia de Los Zetas dirigida a una organización de tráfico ilícito de

personas que se negó a pagar su “cuota de paso” por “territorio Zeta” (Casillas 2010, p. 5). Recientemente, sin embargo, las autoridades mexicanas afirmaron que se trató más bien de un ataque de Los Zetas dirigido al cartel del Golfo, sus antiguos aliados, con el fin de evitar que estos últimos reclutaran sicarios entre estos migrantes.¹⁷

Este caso es importante, no sólo porque ilustra el nivel de brutalidad que ha alcanzado la violencia en contra de transmigrantes en esta subregión, sino porque pone sobre la mesa los posibles vínculos que existen entre redes criminales de narcotráfico, el tráfico de migrantes y la trata de personas. En particular Los Zetas, quienes ejercen un control importante sobre el tráfico de drogas desde el norte de Honduras hasta México, han sido señalados como la organización criminal con mayor presencia en actividades delictivas vinculadas al tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas en Guatemala y México, y crecientemente, en Honduras y El Salvador.¹⁸ Por ejemplo, Los Zetas han logrado establecer una red de trata y explotación sexual que opera en Guatemala mediante el trabajo forzado de jóvenes mexicanas y centroamericanas.¹⁹ Así mismo, en estados de México como Tamaulipas y Veracruz, Los Zetas han reclutado forzosamente a transmigrantes centroamericanos y a nacionales mexicanos con el fin de convertirlos en sicarios.²⁰

Además del narcotráfico y la trata de personas que tienen lugar en territorio mexicano y guatemalteco, Los Zetas han impuesto un cobro de piso mediante la intimidación y el uso de la violencia con el fin de extraer ganancias de otros negocios ilícitos o que operan en una zona “gris” entre la legalidad y la ilegalidad en esta zona (Auyero 2007), como clubes, casinos, centros de prostitución, “polleros” o traficantes de migrantes, grupos de venta de productos piratas y bandas locales dedicadas al secuestro y al narcotráfico, entre otros.²¹ La masacre de 29 campesinos en el departamento del Petén en Guatemala en mayo de 2011 ha sido explicada, por ejemplo, como un ataque por parte de Los Zetas a un narcotraficante local que operaba en esta zona.²² Cabe mencionar que, en contraste con la extendida participación de Los Zetas en el tráfico de personas y contrario a la percepción que existe en la opinión pública en México,²³ la presencia de las maras en éste parece ser más bien marginal y estar basada en la participación de miembros de las maras a título individual (Santamaría 2007). Lo anterior coincide con la percepción por parte de los migrantes

quienes identifican a Los Zetas y no a las maras como la principal fuente de amenaza a su seguridad (UNODC 2012, p. 49).

Los Zetas: una mirada a su difusión

Además de Los Zetas, las otras dos principales organizaciones mexicanas que han establecido redes criminales en Centroamérica son el cartel de Sinaloa y el cartel del Golfo.²⁴ Las dos últimas, sin embargo, están principalmente enfocadas en actividades de narcotráfico en esta región y su difusión en estos territorios se ha dado de manera más tradicional. Es decir, estas organizaciones han establecido redes con facciones criminales locales como los llamados “transportistas,” encargados de transportar cargamentos de drogas entre Sudamérica y México²⁵ o con células de las maras para asegurar su acceso a armas y a mercados locales de narcomenudeo.

Los Zetas, en cambio, han seguido una modalidad distinta de difusión. Por un lado, como hemos descrito hasta ahora, esta organización ha diversificado sus fuentes de ingreso no sólo al interior de México sino en el exterior. En Centroamérica, Los Zetas además del tráfico de drogas realizan otras actividades ilícitas como la trata de personas, extorsiones contra migrantes, lavado de dinero, y el control sobre redes delictivas locales dedicadas al secuestro, la explotación sexual y la venta de productos piratas. Otros carteles de droga como el del Golfo y La Familia Michoacana han diversificado también sus actividades pero, al menos hasta donde sabemos, en mucho menor medida (Gómez 2012, pp. 161–8). Por otro lado, Los Zetas no sólo se han articulado con organizaciones criminales locales, sino que han desarrollado un modelo de “trasplante” (Garay Salamanca y Salcedo-Albarán 2012, p. 305).²⁶ En particular, en Guatemala, Los Zetas han logrado extender el alcance de sus operaciones mediante la incorporación de actores locales como miembros de su organización.²⁷ La expresión más paradigmática de este modelo es el reclutamiento por parte de Los Zetas de miembros de las fuerzas de élite del ejército guatemalteco, conocidos como Kaibiles (UNODC 2012, p. 15). En este caso, la existencia de un entrenamiento militar y un código de conducta similar entre Kaibiles y Zetas pudo haber facilitado la difusión y eventual trasplante de esta organización en Guatemala. No olvidemos que varios de los “fundadores” de

Los Zetas, incluido El Lazca o “Z-3”, eran desertores de las fuerzas especiales del ejército mexicano que habían sido a su vez entrenados por Kaibiles.²⁸

Esta conexión Kaibiles-Zetas puede contrastarse claramente con el caso de las maras. A pesar de que las autoridades guatemaltecas han sugerido la existencia de una alianza Zetas-maras bajo el modelo de trasplante,²⁹ el tipo de organización y códigos de conducta de estas pandillas hacen que esta alianza, al menos bajo este modelo, sea poco probable. Dos razones pueden ofrecerse al respecto. Primero, las maras carecen del entrenamiento militar y de la disciplina de los Kaibiles o Zetas y, a pesar de haber transitado hacia organizaciones más jerárquicas, la jerarquía de mando obedece a la estructura y a los liderazgos establecidos por la mara y difícilmente se supeditaría al de un cartel. Segundo, las maras constituyen un grupo altamente visible y sus movimientos son vigilados muy de cerca por las autoridades, lo cual podría ser interpretado como un riesgo para esta organización.³⁰ Es más probable entonces que, como dijimos anteriormente, miembros de las maras participen a título individual en actividades de sicariato, narcomenudeo o tráfico de armas bajo el control de Los Zetas o de otras organizaciones dedicadas al tráfico de drogas.

A la luz de esto, uno de los anticuerpos frente a la difusión del crimen organizado, al menos bajo el modelo de trasplante, es justamente el carácter diferenciado de las organizaciones criminales. Así como ciertas pandillas en Tijuana y Tapachula rechazaron la entrada de las maras con base en códigos de conducta distintos y opuestos, es probable que el vínculo entre Los Zetas y las maras no haya escalado a un modelo de trasplante como consecuencia de los diferentes modos de operación que caracterizan a estas organizaciones. La buena noticia entonces es que existen características inherentes a las organizaciones criminales que pueden fungir como anticuerpos; la mala es que los gobiernos tienen poco o nulo margen de maniobrar para controlar dichas características.

Como conclusión parcial de esta sección podemos afirmar que la política de deportación por parte de Estados Unidos fue una condición necesaria para la difusión de las maras pero no una condición suficiente para su articulación transnacional en la región México-Centroamérica. En otras palabras, operó como un factor de empuje pero no proveyó las condiciones necesarias para consolidar esta articulación. Como veremos en el siguiente apartado, fueron más bien las políticas de mano dura, en

el marco de instituciones de justicia y seguridad débiles, las que operaron como factores de empuje y difusión suficientes para dicha articulación transnacional. Por su parte, la intensidad de los flujos migratorios en esta subregión aunado al endurecimiento de los mecanismos de control en la frontera de Estados Unidos con México, abrieron un nuevo mercado de oportunidad que funcionó como un factor de atracción para organizaciones criminales como Los Zetas. Si bien la intensidad del flujo migratorio no es un fenómeno nuevo en esta subregión, la adopción de rutas cada vez más peligrosas y clandestinas por parte de los migrantes a raíz del endurecimiento de las política migratoria de Estados Unidos y su presión en México, sí lo es (Fernández de Castro 2012).

Lo anterior aumentó la vulnerabilidad de la población de transmigrantes centroamericanos en su paso por México e hizo más atractivo un mercado de tráfico ilícito y trata de personas que funciona a través de redes locales, informales, e incluso familiares (Casillas 2012). Más aún, la debilidad institucional de Guatemala, expresada en los graves niveles de corrupción y permeabilidad de sus instituciones de seguridad y justicia (Gutiérrez y Méndez 2012, pp. 113–4), han contribuido sin duda a generar condiciones propicias para la difusión de esta red criminal al interior de este país. De hecho, la debilidad institucional es una de los principales factores que facilitan la difusión de organizaciones criminales a nivel transnacional, no sólo en el caso de Guatemala sino en México y otros países de Centroamérica, incluidos El Salvador y Honduras, pero también los considerados generalmente como la excepción a la regla, como lo son Costa Rica, Nicaragua y Panamá. La creciente difusión de redes de narcotráfico y de lavado de dinero en estos últimos tres países ha dejado claro que, aún con distintos niveles, ningún país de esta subregión ha estado exento de la difusión del crimen organizado.³¹

2. POLÍTICAS DE COMBATE Y SUS EFECTOS EN ESCENARIOS DE DEBILIDAD INSTITUCIONAL

En el presente apartado abordaremos el impacto que han tenido las políticas de combate en la difusión del crimen organizado en la subregión México-Centroamérica. En particular, nos enfocaremos en el impacto

no deseado de las políticas de mano dura impulsadas por los países del triángulo norte de Centroamérica en la articulación transnacional de miembros de las maras con otras expresiones del crimen organizado en la subregión. Así mismo, abordaremos el impacto de las políticas de combate en contra del narcotráfico impulsadas por los gobiernos de Colombia y México en la creciente difusión del narcotráfico y otras formas de crimen organizado en Centroamérica. El argumento que subyace esta sección es que las políticas de combate no solamente han fracasado en su intención de contener y aminorar la presencia de estas organizaciones en la subregión, sino que han tenido consecuencias inesperadas en relación a su difusión y a los niveles de violencia letal que han generado tanto en México como en Centroamérica. Lo anterior puede atribuirse a las limitaciones inherentes a estas políticas de combate, entre las cuales está el desplazar o posponer la adopción de otras medidas necesarias para contener la presencia del crimen organizado, como la prevención de la violencia y el fortalecimiento institucional (Isacson et al 2011, PNUD 2009, pp. 111–15). Más aún, en el contexto de la subregión que estamos analizando, estas limitaciones se acentúan a la luz de la debilidad institucional que afecta a los sistemas de seguridad y procuración de justicia de estos países (Basombrío 2012, pp. 9–12).

Así pues, mientras que las políticas de combate orientadas a la contención de estas expresiones de crimen organizado constituyeron factores de empuje importantes para su difusión transnacional, la corrupción, la impunidad y la falta de capacidad institucional que caracterizan a las instituciones de seguridad y justicia en estos países generaron condiciones propicias para que se concretara dicha difusión. El caso de Nicaragua es interesante en este sentido, en tanto ha logrado contener la difusión de las maras, pero ha sido vulnerable a la difusión del narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado como el lavado de dinero y el tráfico de armas (UNODC 2012, p.61). Como veremos más adelante, es posible explicar estos resultados contradictorios a la luz de la presencia diferenciada de las instituciones del Estado nicaragüense en las zonas Caribe y Pacífico del país.

Las políticas de mano dura frente a las maras

Durante la década del 2000, los países del triángulo norte de Centroamérica adoptaron, bajo distintos nombres pero con características similares, políticas de combate o de “cero tolerancia” en contra de las maras (Aguilar and Miranda 2006, pp. 58–64). Dichas políticas produjeron, entre otras cosas, el encarcelamiento masivo y el aumento de penas en contra de jóvenes que se suponía estaban vinculados a estas pandillas. El objetivo de estas medidas era contrarrestar la propagación de las maras en las calles y barrios de estos países mediante el uso de castigos más severos en contra de sus miembros (Rodgers et al 2009, pp. 12–4). Estas políticas, sin embargo, presentaron dos grandes problemas tanto en su diseño como en su implementación. El primero fue el uso indiscriminado de estas medidas en contra de todos aquellos jóvenes que presuntamente integraban las maras y cuya pertenencia a dicho grupo era “probada” mediante criterios mínimos como el uso de tatuajes que identificaban a una u otra pandilla (Zilberg 2007, pp. 45–8). Esto tuvo consecuencias importantes en la difusión de las maras al interior de estos países y la homologación del perfil de participación que tenían los jóvenes dentro de estas pandillas.

Al inicio de estas políticas, los niveles de participación por parte de los jóvenes en estos grupos era diferenciado y complejo (Fernández de Castro y Santamaría 2007). Es decir, si bien existían mareros que participaban en actividades de narcomenudeo y extorsiones de manera directa, también existían aquellos cuya participación dentro del grupo se limitaba a robos menores, consumo de drogas y alcohol, y daños a la vía pública. El encarcelamiento de todos estos jóvenes dentro de un mismo espacio, bajo las condiciones de hacinamiento, alta criminalidad y corrupción que caracterizan los sistemas carcelarios de estos países (PNUD 2009, p. 235), propició la consolidación y cohesión de las maras bajo un perfil más homogéneo de participación. Más aún, el uso indiscriminado de estas medidas llevó también a que en la calle los códigos de entrada y salida de la mara se endurecieran en aras de disminuir la desertión y la posible filtración de información sobre estas pandillas.

El segundo problema de estas políticas de combate es que instauraron una lógica de “guerra” contra las maras que, además de fomentar el uso excesivo de la fuerza por parte de las recién reformadas instituciones de seguridad

civil, propiciaron la consolidación de las maras bajo un esquema de reacción y de defensa (Santamaría, Cruz y Fernández de Castro 2011). Entre otras cosas, miembros de estas organizaciones buscaron armarse mejor y asegurar mayores ingresos aumentando su participación dentro de los circuitos del narcotráfico y el tráfico de armas. Otras tácticas incluyeron el aumentar su participación dentro de actividades ilícitas a nivel local como la extorsión, el sicariato y los secuestros. Así mismo, las generaciones más recientes de maras optaron por el abandono del uso de tatuajes u otras señas que pudieran identificarlos como miembros de estas pandillas (Zilberg 2012, p. 231).

Dadas las escasas opciones de reinserción para miembros de las maras, la decisión de participar en actividades criminales más cercanas al crimen organizado o de diversificar sus fuentes de ingreso ilegal aparece como una respuesta “natural” de sobrevivencia (Cruz 2010). La cárcel proveyó así los contactos necesarios para ingresar a dichos circuitos, es decir, operó como una condición propicia para la transición de las maras hacia otras formas de crimen organizado. El factor de empuje lo constituyeron las políticas de mano dura impulsadas por los gobiernos del triángulo norte de Centroamérica.

A estos dos factores, se agrega uno más que funcionó como factor de atracción en esta transición: las crecientes ganancias asociadas al narcotráfico en esta subregión a raíz del debilitamiento de la ruta del Caribe y de las estrategias de combate impulsadas por Colombia y México. Esto es, las políticas de combate hacia el narcotráfico en estos países, han tenido un efecto inesperado en la creciente convergencia entre las maras y otras redes de crimen organizado.

No obstante, es importante aclarar de nueva cuenta que esta convergencia no implica necesariamente que las maras hayan decidido de manera colectiva y consensuada participar en estas redes y puede más bien obedecer a la decisión individual de algunos mareros o de alguna célula particular de las maras. Más importante aún, es probable que estemos ante una *tercera transición* del fenómeno de las pandillas en el triángulo norte de Centroamérica, una que implicaría la desaparición de la lógica de identidad, rivalidad y pertenencia de las maras. En otras palabras, una transición que marcaría la desaparición de las maras como las conocemos hasta ahora. Lo anterior no es del todo impensable. Como afirma Zilberg (2011), una de las consecuencias de las políticas de mano dura y de la criminalización

indiscriminada de las pandillas, es que las nuevas generaciones operan bajo una mayor clandestinidad y anonimato (p. 229–30). El abandono en el uso de tatuajes y su menor visibilidad en el espacio público, así como su ingreso en circuitos de criminalidad más anónimos, más redituables y que demandan más disciplina en el uso de la violencia, son algunos de los signos de esta posible transición. De completarse ésta y de concretarse una mayor participación de miembros o ex miembros de las maras en el crimen organizado, el reciente pacto o “acuerdo de paz” entre las dos maras rivales en El Salvador³² tendría un impacto menor en la desarticulación de las redes criminales que operan en la subregión.

El pacto en El Salvador: ¿una alternativa viable?

En una primera lectura, el acuerdo de paz iniciado en marzo de 2012 por los líderes de la Mara Salvatrucha y la Pandilla del Barrio 18, bajo el auspicio del gobierno salvadoreño y la mediación de la iglesia católica, parece ofrecer una alternativa viable a las políticas de mano dura en El Salvador y, en este sentido, representar una “buena práctica” que podría replicarse en Guatemala y Honduras. El acuerdo ha incluido el compromiso por parte del gobierno de trasladar a algunos líderes de las maras del penal de máxima seguridad hacia otros penales y el anular el uso de redadas y encarcelamientos masivos por parte de la policía; por su parte, las maras se han comprometido a disminuir y eventualmente eliminar el uso de la violencia por parte de sus miembros en contra de los ciudadanos.³³

La disminución en extorsiones y robos ha sido mencionada también pero no ha sido hasta ahora parte central del compromiso de las pandillas. Las cifras oficiales confirman lo anterior. Mientras que los homicidios han disminuido considerablemente a partir del pacto (de 14 a un 5 homicidios por día, en promedio), las extorsiones y asaltos a autobuses continúan siendo un problema para los salvadoreños.³⁴ Lo anterior ilustra muy bien uno de los muchos retos que enfrenta este pacto. Señalo dos: El primero es que para que sea viable y sostenible, el pacto tendría que considerar la creación de empleos para los mareros “desmovilizados” o “pacificados.” Lo anterior ha sido planteado por los mismos líderes de las maras como una condición para que el pacto sea respetado por todos los miembros. Esto ha sido también

clave para que otras experiencias de reinserción de pandilleros o guerrilleros sean duraderas en países como Guatemala, Ecuador y España.³⁵

El segundo reto es que para tener un alcance mayor, sería necesario que todas las células de las maras o todos sus miembros estén efectivamente alineados bajo un mismo liderazgo. Las entrevistas concedidas por los líderes de las dos principales maras dejan ver que existen miembros o ex miembros que no se rigen ya por los códigos de conducta de la pandilla.³⁶ Son estos mareros o ex mareros los que identifiqué como parte de una posible tercera transición y los que hacen que este pacto incluya probablemente sólo a una fracción o a algunas células de las maras.

Nicaragua: ¿la excepción a la regla?

Como se mencionó anteriormente, Nicaragua no fue destino de las deportaciones masivas de jóvenes maras por parte de Estados Unidos. En este sentido, estuvo exento de este factor de empuje que experimentaron los países del triángulo norte de Centroamérica. No obstante, la profunda desigualdad y pobreza que afecta a este país, así como la ubicación geográfica del mismo (límitrofe con Honduras y cercana a El Salvador), abren interrogantes importantes en relación a cómo y porqué pudo contenerse la difusión de las maras en este país.

Una posible explicación se encuentra justamente en el contraste entre las políticas de mano dura adoptadas por los países del triángulo norte de Centroamérica para responder a las maras y aquellas adoptadas por Nicaragua para responder a sus propias pandillas. De acuerdo a Savenije y Van der Borgh (2009), la policía de Nicaragua identifica tempranamente la formación de pandillas y desmoviliza las ya existentes mediante acuerdos de paz entre bandos opuestos que involucran la participación activa de miembros de la comunidad. Es decir, la policía trabaja bajo un esquema de policía comunitaria enfocado a prevenir y contener la violencia antes de que la pandilla se desarrolle o incorpore a un mayor número de miembros. El modelo de “acuerdo de paz” opera así no como una estrategia para desmovilizar a pandillas ya fortalecidas, sino como un modelo para prevenir su fortalecimiento.

Las comunidades han tenido un papel importante en estos mecanismos de contención. Tanto organizaciones de la sociedad civil trabajando en temas

de prevención juvenil como redes sociales más informales han funcionado en la práctica como instancias de control social que permiten excluir ciertos actos de violencia.³⁷ Lo anterior había permitido, hasta hace poco, que las pandillas mantuvieran un perfil “tradicional” como asociaciones juveniles locales organizadas en torno a la defensa del barrio e involucradas en delitos más bien menores. En este sentido, la intervención por parte del Estado a través de modelos de policía comunitaria y la existencia de redes sociales en los barrios parecen arrojar lecciones importantes para contener la difusión de ciertas formas de crimen y violencia a nivel local.

Sin embargo, es importante anotar que dicha experiencia empezó a cambiar en la segunda mitad de la década del 2000 a raíz de la creciente presencia del narcotráfico en Nicaragua. De acuerdo a estudios recientes, las pandillas tradicionales se han debilitado en los últimos años y en su lugar han surgido nuevas bandas criminales conformadas ya sea por ex miembros de pandillas o por una nueva generación de jóvenes que ha incurrido de manera creciente en actividades de narcomenudeo en los barrios de Managua (Rodgers 2009). No obstante, no es necesariamente en los barrios de Managua donde se concentran los efectos más importantes del narcotráfico en Nicaragua sino en la Costa Caribe del país, lugar que se ha convertido en un punto central de tráfico de drogas por parte de carteles colombianos³⁸ y de tráfico ilegal de armas. De acuerdo a UNODC (2012), por ejemplo, el 36% de las armas traficadas ilegalmente a Colombia provienen de Nicaragua y Panamá (p. 62).

La Costa Caribe, a diferencia de Managua y otras zonas del Pacífico de Nicaragua, se ha caracterizado históricamente por tener una presencia limitada del Estado, tanto en términos de servicios públicos como de instituciones de procuración de justicia y seguridad.³⁹ Lo anterior ha generado condiciones propicias para la expansión del crimen organizado y ha comenzado a mermar los logros que hasta el momento ha tenido el Estado nicaragüense en materia de prevención y seguridad. Más aún, es importante recordar que dicha costa, en particular la zona conocida como Costa de Mosquitos, es compartida con Honduras, el país con los mayores niveles de violencia de esta subregión y, de acuerdo al informe de Homicidios de UNODC (2011) el país más violento del mundo. De hecho, Estados Unidos llevó a cabo en esta zona algunas de sus operaciones de incautación

y destrucción de drogas más importantes durante el 2012, en conjunto con la policía y el ejército de Honduras. Éstas, han sido criticadas por el impacto que han tenido en comunidades que han sido víctimas del fuego cruzado entre los carteles y estos operativos militares.⁴⁰ En la siguiente subsección abordaremos algunas de las consecuencias que este tipo de operativos han tenido en la reproducción de la violencia en la subregión.

La guerra contra las drogas y sus efectos

Así como las políticas de mano dura o cero tolerancia tuvieron efectos inesperados tanto en la transformación del fenómeno de las pandillas en Centroamérica como en su creciente articulación con otras formas de crimen organizado, las políticas de combate en contra del narcotráfico han tenido también un impacto importante, aunque no planeado, en la difusión del narcotráfico y otras expresiones de crimen organizado en la subregión México-Centroamérica. En particular, la estrategia impulsada por el gobierno del ex presidente Felipe Calderón para combatir a las organizaciones del narcotráfico en México (2006–2012) y, previo a ésta, la estrategia de combate impulsada por el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe (2002–2010) en contra de la guerrilla y el crimen organizado en Colombia, fungieron como factores de empuje clave en la difusión del narcotráfico en la subregión México-Centroamérica. Como afirma Bagley (2012) la difusión del narcotráfico en esta subregión es una consecuencia indirecta de las “victorias parciales” arrojadas por estas políticas de combate, entre las cuales se encuentran la desarticulación de ciertas organizaciones criminales y la suplantación de las mismas por bandas criminales atomizadas que han logrado articularse con organizaciones criminales en México y Centroamérica (pp. 5–11).

La política de seguridad democrática en Colombia

La estrategia de combate del presidente Uribe, conocida como “política de seguridad democrática,” tenía como objetivo principal el combate a las guerrillas y la desmovilización de las fuerzas paramilitares del país, mismas que habían ganado fuerza dentro de las redes del narcotráfico transnacional

a raíz del desmantelamiento del cartel de Cali y el cartel de Medellín a fines de los noventa. Dicha estrategia era compatible con el Plan Colombia, el programa de combate al narcotráfico puesto en marcha en el 2000 mediante el apoyo material y logístico del gobierno de Estados Unidos, y como tal concentró sus esfuerzos en la erradicación de los cultivos de droga y en el aumento de la presencia militar del Estado en ciertas regiones del país (Isacson et al 2011, p. 7).

A pesar de que hoy por hoy pareciera que los retos del narcotráfico se hubieran prácticamente superado en Colombia, lo cierto es que los resultados de dicha estrategia han sido mixtos (Garay Salamanca y Salcedo-Albarán 2012, p. 15). Por un lado, es innegable que los delitos violentos como el secuestro y los niveles de violencia letal han disminuido significativamente en los últimos años tanto a nivel nacional como en ciudades como Bogotá y Medellín. En Medellín, por ejemplo, esta tendencia a la baja inició en 2003, cuando se registró por primera vez en veinte años una tasa menor a los 100 muertos por cada 100 mil habitantes; en Bogotá, por su parte, la tasa de homicidios se ha reducido en los últimos años hasta llegar recientemente a una tasa de 16.1 por cada 100 mil habitantes.⁴¹ También es innegable que esta política logró debilitar considerablemente a las guerrillas y desmovilizar a algunas facciones paramilitares, lo cual se tradujo en la pérdida de liderazgo de estas organizaciones dentro de las redes del narcotráfico transnacional y eventualmente en el fortalecimiento de los carteles mexicanos (Mejía y Castillo 2012).

Por otro lado, dicha estrategia generó el surgimiento de múltiples bandas criminales, denominadas localmente como “Bacrim” o “bandas emergentes” que aprovecharían la existencia de un mercado ilícito altamente reductible y desprovisto temporalmente de sus liderazgos tradicionales para expandir su influencia. Estas bandas criminales, conformadas tanto por ex miembros de las guerrillas como por una nueva generación de grupos paramilitares en Colombia, han logrado establecer redes con carteles mexicanos, incluidos el cartel de Sinaloa y los Zetas, tanto para el lavado de dinero como para el tráfico de drogas (Gómez 2012, pp. 189–213).⁴² Como afirma Astorga (2012), la existencia de una red “colombo-mexicana” no es nueva y se remonta por lo menos a la década del noventa cuando los carteles colombianos tuvieron que recurrir a los mexicanos para poder exportar cocaína hacia Estados Unidos ante el cierre de la ruta del Caribe (p. 182). Lo que

resulta novedoso es la articulación de éstas en el marco del debilitamiento de los grandes carteles de droga en Colombia y el consecuente fortalecimiento de los carteles mexicanos.

En el contexto actual, los carteles mexicanos han logrado extender su pie de fuerza en zonas que están bajo el dominio de las Bacrim, mismas que se hayan en un momento de mayor fragmentación y reconfiguración como resultado de las políticas de combate en este país (Rico 2013). El nuevo balance de poder dentro de la red “colombo-mexicana” dependerá en buena medida del nivel de consolidación o fractura de los carteles mexicanos y del lugar que ocupen las bandas criminales centroamericanas dentro de esta red.

El combate al narcotráfico en México

De cierta forma, la política de combate del ex presidente Calderón en México puede entenderse como una respuesta directa al fortalecimiento de los carteles mexicanos provocado, a su vez, por el relativo éxito de las medidas implementadas en Colombia en los años previos. Puesta en marcha a fines de 2006, la política de combate al narcotráfico fue anunciada por Calderón como una guerra ineludible que el Estado mexicano debía librar en contra del crimen organizado (Benítez 2009, p. 17). A pesar de que en principio dicha política contemplaba medidas encaminadas al fortalecimiento institucional del aparato de seguridad y justicia del Estado mexicano, lo cierto es que el peso financiero y político de ésta estuvo volcado al combate frontal de los carteles mexicanos mediante la captura y eliminación de los líderes o “capos” de dichas organizaciones, la incautación de drogas y armas ilícitas, y la creciente participación de cuerpos militares en operaciones de combate (Osorio 2011, Basombrío 2012, pp. 21–2). La Iniciativa Mérida, presentada por el gobierno del presidente estadounidense Barack Obama en 2009 para cooperar con México en su lucha contra las drogas, reafirmaría esta tendencia al asignar recursos más bien limitados al fortalecimiento institucional (Meyer 2011, pp. 69–70).

Al igual que en el caso de Colombia, el relativo éxito de la estrategia de Calderón en desintegrar o debilitar algunos de los grandes carteles del narcotráfico abrió nuevos flancos de vulnerabilidad como el surgimiento de carteles más atomizados y de nuevas bandas criminales que buscarían

un perfil mayor dentro de la nueva configuración de poderes. A diferencia de Colombia, sin embargo, donde como vimos los niveles de violencia se han reducido significativamente, en México esto se tradujo en un aumento y dispersión de la violencia asociada al narcotráfico sin precedentes. De acuerdo a datos oficiales, a nivel nacional, la tasa de homicidios pasó de 8 por cada 100 mil habitantes en 2007 a 24 por cada 100 mil habitantes en 2011 (INEGI).⁴³ A nivel local, en ciudades como Monterrey, Veracruz y Acapulco, por ejemplo, los niveles de violencia letal aumentaron de manera dramática. Tan sólo en Veracruz, el número de homicidios aumentó en un 188 por ciento, de un total de 461 homicidios en 2010 a 1005 en 2011 (Shirk et al 2012, pp. 22–4). Más aún, dicha estrategia logró hacer más costoso el tráfico de drogas por la frontera norte de México pero creó incentivos para que dicho tráfico se diera a través de la frontera sur del país y eventualmente a través de los países de Centroamérica (Bagley 2012, p. 7). Es decir, operó como un factor de empuje para la difusión del narcotráfico hacia el sur de México y eventualmente hacia Centroamérica.

El mercado de tráfico de armas merece un tratamiento aparte tanto por sus dimensiones como por su impacto en la producción y reproducción de la violencia letal en la subregión. Para efectos de este artículo baste señalar que el narcotráfico ha operado como un importante dinamizador del tráfico lícito e ilícito de armas. Por ejemplo, a pesar de que generalmente se señalan las pasadas guerras civiles en Centroamérica como una razón detrás de la alta disponibilidad de armas en la subregión, lo cierto es que el tráfico tanto legal como ilegal de armas registró un aumento significativo entre el 2000 y 2006, ya estando estos países en contextos de paz y democracia pero bajo el influjo creciente del narcotráfico (Banco Mundial 2011, p. 20). Más aún, como indica UNODC (2011), a pesar de que la relación entre armas y violencia es compleja y no obedece a una relación lineal de causa y efecto, lo cierto es que en el contexto latinoamericano la disponibilidad de armas presenta una correlación importante en relación a los niveles de violencia letal (p. 44).

En Centroamérica en particular, más del 60% de los homicidios son cometidos con arma de fuego y en los países del triángulo norte el porcentaje supera el 80% (*op.cit.*). Como indica Lucatello (2013) tanto México como Centroamérica se encuentran insertos en un “corredor estratégico” entre

el mayor productor y exportador de armas (Estados Unidos) y el mayor productor de cocaína (Colombia), de ahí que la intensidad del tráfico en esta subregión sean particularmente alta (p. 49). De hecho, el 80% de las armas de fuego decomisadas por el gobierno de México entre el 2007 y el 2010 (un total de 75 mil) procedía de Estados Unidos, sobre todo de Texas, California y Arizona (*Ibid.*, p. 51). En un interesante recuento de cómo funciona el tráfico de armas entre Estados Unidos y México, Olson Jimenez (2013) describe el funcionamiento de dos tipos de mercados, el legal y el ilegal, y la manera en la que estos se vinculan en la práctica. La autora se refiere por ejemplo a “operaciones hormiga” llevadas a cabo por ciudadanos estadounidenses, algunos de origen mexicano, que tras comprar legalmente armas en Estados Unidos, logran ingresarlas de manera ilegal a territorio mexicano para traficarlas después con grupos de narcotraficantes (p. 57). Así, aunque sean adquiridas legalmente, estas armas son transportadas de manera ilegal y terminan en manos del crimen organizado en México.

El crimen organizado en México ha tenido que armarse mejor y diversificar sus fuentes de ingreso como respuesta a la estrategia de combate impulsada bajo el gobierno de Calderón. Algunos de estos mercados ilícitos, como el secuestro, la extorsión y la trata de personas, han impactado de manera creciente la percepción de inseguridad en la población (Isacson et al 2011, pp. 3–4). Otros mercados, como el tráfico de productos piratas o la explotación y venta ilegal de gas natural y petróleo, han ingresado a circuitos más complejos de criminalidad, y han servido para alimentar las arcas del narcotráfico en un contexto en el que la división entre los mercados ilegales y legales se vuelve cada vez más difusa. Como vimos, Los Zetas han jugado un papel protagónico en la difusión de estas expresiones del crimen en Guatemala y otros países de Centroamérica.

Recientemente se ha especulado que de debilitarse más los carteles mexicanos, podríamos presenciar el fortalecimiento y creciente protagonismo de las organizaciones criminales centroamericanas en las redes de narcotráfico subregional.⁴⁴ Es decir, la historia de difusión del narcotráfico y el crimen organizado que une a Colombia y México, podría repetirse en el caso de México y Centroamérica a la luz de los relativos logros de la estrategia de combate del Estado mexicano. Otra posibilidad es que la fragmentación de los carteles mexicanos y de las bandas criminales colombianas, lleven más

bien a un mercado más plural y atomizado operando desde los tres frentes (México, Centroamérica y Colombia). Bajo el supuesto de que a mayor atomización criminal, mayor capacidad de control por parte del Estado, este escenario podría en principio traducirse en una mayor capacidad de respuesta por parte de los gobiernos de la subregión.

Al igual que la declarada guerra contra las maras, la guerra contra el narcotráfico generó incentivos perversos para que estas organizaciones trataran de consolidarse mediante el uso de la violencia, la diversificación de sus actividades delictivas y su movilización hacia nuevos territorios. De acuerdo a varios analistas, el principal problema de la política impulsada por México durante estos años radicó en la no aplicación de una estrategia diferenciada, que promoviera la administración de castigos distintos hacia organizaciones criminales que operan y amenazan la seguridad del país desde frentes diferenciados (Osorio 2011, p. 4). En este sentido, se ha planteado que para generar un efecto disuasorio efectivo, los Estados deben elegir un criterio claro sobre qué acciones y qué organizaciones serán castigadas con mayor severidad; por ejemplo, combatir a las organizaciones más violentas o que impacten de manera más directa la seguridad de los ciudadanos mediante el uso de extorsiones y secuestros (Kleiman 2011). Esta última parece justamente ser una de las estrategias del nuevo presidente de México, Enrique Peña Nieto, quien ha anunciado que su estrategia de seguridad estará enfocada en la reducción de la violencia y en combatir aquellos delitos que más afecten a la ciudadanía.⁴⁵

De funcionar, dicha estrategia podría reducir los niveles de violencia en México, aunque no necesariamente lograría detener la difusión del crimen organizado en la subregión. Por ejemplo, un posible escenario sería que organizaciones como Los Zetas se vean obligadas a disminuir su uso de la violencia en México, pero que continúen expandiendo sus operaciones en el triángulo norte de Centroamérica. A la luz del modelo de trasplante que ha adoptado esta organización en Guatemala y de las crecientes redes que han establecido ésta y otras organizaciones criminales mexicanas en el triángulo norte de Centroamérica, es muy probable que la nueva estrategia de combate en México no tenga ningún efecto significativo en la difusión del crimen organizado hacia estos países.

Una estrategia que sí podría, al menos en principio, tener un impacto en la difusión del crimen organizado en esta subregión sería la adopción de

mecanismos multilaterales de cooperación en materia de investigación, rastreo y neutralización de activos vinculados al narcotráfico (Garay y Salcedo-Albarán 2012, pp. 322–3). Esto podría llevarse a cabo no sólo entre México y los países del triángulo norte de Centroamérica como ha sido sugerido por algunos autores (*Ibidem*), sino también entre México y países como Nicaragua, Costa Rica y Panamá, los cuales ocupan un lugar central en las redes de lavado de dinero y tráfico de armas.

Otro posible mecanismo de contención tiene que ver con la puesta en marcha de estrategias a nivel local que permitan disminuir la cooptación de las instituciones locales de procuración de seguridad y justicia por parte del crimen organizado. Las instituciones locales suelen ser las más vulnerables a procesos de cooptación, penetración y captura por parte del crimen organizado (*Ibid*, p. 316). De ahí que una de las piezas claves para detener la difusión de las organizaciones criminales, incluidas las transnacionales, sea justamente impedir dichos procesos desde el ámbito local. Lo anterior requiere, sin embargo, de mecanismos de investigación transparentes y de una efectiva coordinación entre el ámbito local, estatal y nacional.

El presidente Peña Nieto ha anunciado una estrategia que podría encaminarse en esta dirección: la creación de un “mando único” que en principio centralizaría la fuerza pública bajo un mandato civil y que trataría de superar los obstáculos de corrupción e ineficacia de las policías municipales.⁴⁶ Sin embargo, no es posible aún establecer cuál será el alcance de esta propuesta. En particular, no queda claro que la centralización sea el mejor mecanismo para evitar la corrupción, sobre todo a la luz una historia reciente en la que las elites políticas en México habían establecido una relación “mafiosa” con el crimen organizado precisamente desde el ámbito federal (Astorga 2005). Esto último nos refiere nuevamente a los retos compartidos por esta subregión: instituciones débiles, corrupción e impunidad. En otras palabras, para poder aplicar de manera exitosa los anticuerpos, tanto México como Centroamérica necesitan hacer frente a las condiciones que, en un principio, propiciaron o facilitaron la difusión del crimen organizado.

El fortalecimiento institucional y la reforma de las instituciones de seguridad y justicia suelen ser vistas como una estrategia de largo plazo que puede posponerse a la luz de la urgente demanda por dismantelar o debilitar a las organizaciones criminales a través del uso de la fuerza. Sin embargo, al menos

en lo que toca al fortalecimiento institucional a nivel local, dichas medidas tendrían que ser incorporadas a las estrategias de corto plazo. Como afirma Méndez (2012) para el caso de Guatemala “nada tan benéfico para una red criminal como descubrir que el aparato estatal no es *el enemigo*, sino *el instrumento*” (p. 137). En este sentido, el éxito de una estrategia de combate pasa forzosamente por la lucha en contra de la corrupción e impunidad que debilitan las capacidades del Estado. La creación de organismos internacionales e independientes como la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) podría ofrecer lecciones importantes en este sentido.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: HACIA UNA ESTRATEGIA DE CONTENCIÓN

A manera de conclusión y retomando algunos de los ejemplos discutidos a lo largo de este artículo, podemos identificar tres tipos de factores que pueden contener la difusión transnacional del crimen organizado: los que controla el Estado, los que controla la sociedad, y los que dependen más bien de las características propias de las organizaciones criminales.

En relación a las maras se mencionaron los casos de Nicaragua y México como países en los que la difusión de estos grupos logró contenerse a pesar de factores de empuje como la migración y la cercanía geográfica. En México, la existencia de pandillas locales que operaban a través de códigos de conducta distintos y en cierto sentido opuestos a las maras permitió contener su presencia en ciudades como Tijuana y Tapachula. Así mismo, la existencia de ciertos controles tácitos por parte de la comunidad operaron también como mecanismos de contención.

En Nicaragua, el trabajo de la policía comunitaria con las pandillas locales en los barrios de Managua permitió prevenir la adopción de formas más violentas y organizadas de criminalidad durante los primeros años de la década del 2000. Esto, al lado de medidas impulsadas desde la sociedad civil en materia de prevención y de mecanismos más informales de control social, permitió prevenir la expansión de las maras en los barrios de Nicaragua.

En ambos casos, sin embargo, se mencionó el impacto que ha tenido el narcotráfico en la reconfiguración de las pandillas en años recientes. Es

decir, no son las maras sino la presencia del narcotráfico lo que ha propiciado la transformación reciente de estas pandillas. Dos reflexiones surgen de estos ejemplos. Por un lado, que el efecto dinamizador del narcotráfico en las extorsiones, secuestros, y otros delitos a nivel local, también puede leerse en la movilización de pandillas juveniles hacia dinámicas de sicariato y crimen organizado. Por otro, en especial para el caso de Nicaragua, que la falta de instituciones fuertes en ciertas regiones del país (Costa Caribe) puede tener efectos perversos en aquellas zonas en las que el Estado había logrado tener una presencia más efectiva (Managua y otras zonas del Pacífico).

En relación a la posible contención del narcotráfico se mencionó el caso de Los Zetas, contrastando su difusión e incluso trasplantación en Guatemala a través de los Kaibiles, debido a la presencia de una formación y organización militar similar compartida por estas dos organizaciones, versus su contención (al menos bajo el modelo de trasplantación) en relación a las maras que operan en el triángulo norte de Centroamérica. Se planteó que estas últimas no cumplen con los criterios de disciplina, clandestinidad y lealtad que requiere una organización como Los Zetas; aunque de observarse una tercera transición en estas pandillas hacia bandas criminales más clandestinas que no deban su lealtad a la mara sino a otras organizaciones de crimen organizado, sería posible que esta trasplantación se presente. Al respecto, se mencionó que de haberse concretado ya una transición de las maras hacia dicho modo de operación, el reciente pacto o acuerdo de paz entre estas pandillas, facilitado por el gobierno actual en El Salvador, tendría un impacto bastante menor en contener la articulación transnacional de estos grupos con otras organizaciones criminales en la subregión.

Finalmente, también en relación a la contención del narcotráfico, se mencionaron dos posibles respuestas a la luz de las lecciones arrojadas por las estrategias de combate adoptadas por Colombia y México en la última década: la puesta en marcha de una política de combate diferenciada con base en criterios claros con el fin de disuadir conductas violentas y con mayor repercusión en la ciudadanía y la adopción de mecanismos a nivel local que permitan prever la cooptación y penetración de las instituciones locales por parte del crimen organizado. Esta última respuesta no solamente es relevante para contener la difusión del narcotráfico, también lo es para contener otras formas de crimen organizado que han sido mencionadas en

este artículo, como la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, el tráfico de armas, entre otras.

Además de estas respuestas y enfocándonos en aquellos factores que sí pueden controlar los Estados, proponemos las siguientes cinco recomendaciones concretas de política pública:

1. Establecer mecanismos de vigilancia y denuncia ciudadana diferenciados frente a las múltiples víctimas de extorsión: Las extorsiones han venido perfilándose en los últimos años como una de las principales fuentes de expansión, enriquecimiento e intimidación del crimen organizado. Sus víctimas son múltiples: desde el migrante en tránsito, el comerciante de la economía formal o informal, hasta el funcionario público que, sin ser parte de los aparatos de seguridad y justicia del Estado, se vuelve un flanco vulnerable al crimen organizado (por ejemplo, funcionarios enterados de compras y ventas de propiedad o con conocimiento técnico sobre explotación de hidrocarburos).

Dependiendo de quién sea la víctima, se requieren de mecanismos de vigilancia y denuncia diferentes aunque para todos aplica la necesidad de crear redes de denuncia confiables, expeditas, y coordinadas. Por ejemplo, para prevenir y combatir la extorsión a transmigrantes se requiere de la creación de una red de vigilancia en la que participen coordinadamente agentes migratorios de México, oficinas consulares de Centroamérica, policías locales y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en la protección de migrantes, incluidas las iglesias. Las organizaciones de la sociedad civil son el eslabón principal en esta red y requieren ser blindadas y protegidas por el Estado mexicano. Son estas organizaciones las que cuentan con la confianza de los migrantes y las que pueden servir para identificar a los responsables de las extorsiones. En el caso de los comercios, tanto formales como informales, se requiere de un trabajo conjunto entre asociaciones de comerciantes, asociaciones de barrio y policías locales. La puesta en operación de cámaras de video y de centros de atención telefónica de emergencia en los puntos más susceptibles a extorsiones puede aumentar los incentivos para denunciar y prevenir este delito. También es fundamental generar relaciones de confianza en las que, como afirma Garzón (2012), no se criminalice al comerciante informal sino que se le blinde frente al crimen organizado (p. 9). Finalmente, en el caso de funcionarios públicos, la creación de incentivos para la denuncia temprana de

casos de extorsión así como la protección inmediata de víctimas y testigos, es de gran importancia. En este caso, la puesta en marcha de talleres de capacitación y campañas informativas acerca de cómo reaccionar y denunciar casos de extorsión, junto con programas que reconozcan simbólicamente y económicamente a aquellos que denuncien, puede además ayudar a prevenir la corrupción y cooptación de funcionarios públicos por parte del crimen organizado.

2. Promover el trabajo social con organizaciones y pandillas juveniles en barrios susceptibles a la expansión del crimen organizado. Puede parecer contra-intuitivo, pero la experiencia de la subregión muestra que la existencia de organizaciones juveniles, incluidas las pandillas, puede servir para prevenir el reclutamiento de jóvenes por parte del crimen organizado. Las pandillas juveniles operan tradicionalmente de acuerdo a códigos de conducta que resultan costosos o contrarios a los objetivos del crimen organizado. Menciono tres. Primero, los jóvenes que pertenecen a pandillas suelen privilegiar “la vida loca” sobre los negocios. Es decir, valoran su tiempo libre, la oportunidad de participar en el “vacil” o el “relajo,” en ocasiones mediante el uso de drogas o alcohol. En este sentido, la participación en ciertos delitos es un instrumento pero no un fin en sí mismo de la pandilla. Segundo, las pandillas suelen regirse de acuerdo a mecanismos de autocontrol que determinan qué formas de violencia y criminalidad son legítimas y cuáles no. Usualmente, la pandilla ataca a la pandilla contraria, pero no ataca a gente que habita en su barrio o comunidad. Así mismo los miembros obedecen solamente los códigos de la pandilla, cuya estructura y jerarquía de mando suele estar fincada en lo local y tener una presencia territorial bastante limitada. Incluso las maras, previo a su transición hacia formas criminales más organizadas, operaban de esta forma a pesar de tener una identidad transnacional. Tercero, la pandilla tiene en “lo público” su razón de ser. El punto de la pandilla es ser visible: llevar tatuajes en el cuerpo, estar en la calle, en la esquina, marcar su territorio mediante el uso de graffiti. Es decir, la pandilla no es funcional para la organización de delitos que demandan clandestinidad. Más aún, en barrios con altos niveles de marginalidad, deserción escolar, desempleo y exclusión social, la pandilla funciona como un espacio de socialización, identidad y pertenencia para los jóvenes. En ese sentido, trabajar con las pandillas juveniles en estos barrios resulta una

pieza clave para prevenir el reclutamiento de jóvenes por parte del crimen organizado. Es decir, mantener un perfil “tradicional” de la pandilla puede ofrecer garantías de que estos jóvenes se mantendrán dentro de un colectivo cuya incidencia delictiva es baja y que puede enfrentarse mediante policías comunitarias, programas de prevención y trabajo de reinserción con organizaciones de barrio. Para ello es necesario no criminalizar la presencia de las pandillas juveniles dentro de los barrios y ver en estos grupos y otras organizaciones juveniles potenciales aliados para prevenir la difusión del crimen organizado. Una estrategia posible es encauzar el liderazgo de las pandillas reclutando a sus miembros como promotores del trabajo comunitario que realice el Estado en dichos barrios.

3. Fortalecer el trabajo de inteligencia y control al interior de las cárceles. No es ningún secreto que las cárceles de América Latina en general y de esta subregión en particular están en crisis. Además de los graves problemas de sobrepoblación y hacinamiento que presentan, las cárceles operan en la práctica como zonas clave para la articulación del crimen organizado tanto a nivel nacional como transnacional. Lo anterior se debe tanto a la corrupción de los agentes del Estado como al hecho de que los sistemas carcelarios están rebasados en sus capacidades. En el mediano plazo, una estrategia necesaria para fortalecer la capacidad de control del Estado dentro de las cárceles es abandonar las medidas de encarcelamiento masivo e indiscriminado que han sido promovidas por las políticas de mano dura y por las políticas de combate al narcotráfico en Centroamérica y México. En el corto plazo, sin embargo, los gobiernos tendrían que aumentar su trabajo de control al interior de las cárceles mediante el establecimiento de redes de vigilancia y monitoreo interno, así como mediante mecanismos de supervisión por parte de entidades externas o descentralizadas que permitan denunciar y erradicar prácticas corruptas y de complicidad criminal entre agentes del Estado y la población carcelaria. Así mismo, los gobiernos tendrían que aumentar su labor de inteligencia al interior de las cárceles. Las cárceles constituyen una fuente de información sumamente valiosa. A través de incentivos adecuados y del trabajo cercano con la población carcelaria, los gobiernos pueden construir un mejor conocimiento sobre cómo operan las redes del crimen organizado y cuál es su dimensión y alcance transnacional. Para ello, podría privilegiarse el trabajo

con aquellos centros penales que tengan una mayor densidad de población carcelaria vinculada con mandos medios del crimen organizado. Es decir, habría que establecer estratégicamente qué población carcelaria puede ser más susceptible al trabajo de inteligencia. Lo más probable es que ni los “soldados” (por ejemplo, jóvenes involucrados en narcomenudeo) ni los mandos altos (los grandes “capos”) puedan proveer información relevante.

4. Generar procesos de reinserción dirigidos a los miembros de los cuerpos de seguridad que han sido cooptados o reclutados por el crimen organizado. La corrupción de los agentes de seguridad y su reclutamiento por parte del crimen organizado ha permitido la difusión del crimen organizado en la subregión. Uno de los retos que enfrentan los Estados es que los castigos que suelen aplicarse en contra de estos agentes suelen ser inefectivos o generan mayores costos para la seguridad de los ciudadanos. Por ejemplo, las “purgas” o los despidos masivos de policías corruptos dejan tras de sí una población desempleada con conocimiento técnico en el uso de violencia que resulta útil para los grupos criminales y que puede ser aprovechado por estos. Sobre todo, los policías y soldados que han combatido al crimen organizado “en terreno” pueden fortalecer el brazo armado de estas organizaciones. Ante este escenario una alternativa es generar procesos de reinserción enfocados a estos cuerpos de seguridad mediante el otorgamiento de amnistías. Así como se ha trabajado con guerrillas y más recientemente con pandillas en procesos de reinserción, es importante que se formulen modelos de reinserción dirigidos a los miembros o ex miembros de los cuerpos de seguridad. No obstante, no se trata de reproducir la lógica de impunidad que opera en estos países y por ende el otorgamiento de amnistías tendría que darse en el entendido de que, de no llegar a un acuerdo con el gobierno, se procederá a castigar a los responsables.

5. Proteger el trabajo de los medios de información, tanto convencionales como no convencionales. Es sabido que tanto los blogs como las redes sociales han ido adquiriendo una importancia cada vez mayor en la difusión de información relativa al funcionamiento e impacto del crimen organizado a nivel local. Tanto organizaciones de víctimas como ciudadanos interesados en general se han dado a la tarea de reportar, de manera

informal y muchas veces de manera anónima, sobre las operaciones del crimen organizado. Dadas las amenazas y la consecuente autocensura de los medios de comunicación tradicionales, estas plataformas no convencionales han permitido mantener informada a la ciudadanía. No obstante, estas plataformas no están exentas de problemas. Sus fortalezas (el que sean anónimas o difíciles de rastrear) son también sus mayores debilidades (son poco confiables o pueden ser manipuladas por los propios grupos criminales). Más aún, su labor no sustituye la labor de investigación e información que realizan los medios de comunicación tradicionales. Aún así, el acceso a la información que brindan estos medios, tanto convencionales como no convencionales, es un derecho ciudadano y por ello corresponde al Estado protegerlo y garantizarlo. Pero además, dada la capacidad de movilidad del crimen organizado y la baja presencia del Estado en ciertas zonas o regiones de estos países, estos medios pueden convertirse en una fuente de información útil para los gobiernos para saber cómo y hacia dónde se está difundiendo el crimen organizado. Es urgente pues que los gobiernos establezcan programas de protección a periodistas y mecanismos de denuncia anónima que operen sobre todo en aquellas ciudades con mayores índices de violencia asociada al crimen organizado.

Una última reflexión

Como se ha discutido a lo largo del artículo, la historia reciente de la difusión del crimen organizado en la subregión está atravesada por los efectos inesperados o no calculados que generan los éxitos parciales de las políticas de combate de un país en otro país o incluso en otra subregión. Esto es válido tanto para las políticas de control fronterizo y migratorio impuestas por Estados Unidos y México como para las políticas de combate y cero tolerancia frente al narcotráfico y las maras adoptadas por Estados Unidos, Colombia, México y los países del norte de Centroamérica. De ahí que sea necesario generar conciencia de estas dinámicas a nivel subregional y continental.

La historia reciente demuestra que lo que es hoy un éxito para un país puede convertirse en un fracaso no sólo para otro país sino para este mismo. La subregión conformada por México y Centroamérica, conectada a su vez

con Estados Unidos, está caracterizada por dinámicas de co-dependencia que obligan a pensar la seguridad en términos transnacionales. La deportación masiva y exitosa de jóvenes pertenecientes a las maras por parte de Estados Unidos abrió un frente de vulnerabilidad para este país años más tarde, en relación al narcotráfico y otras formas de crimen organizado. Así mismo, la desarticulación de ciertos carteles del narcotráfico en México y la recuperación de espacios en la frontera norte del país, abrió nuevos espacios de vulnerabilidad en su frontera sur y empujó la creciente articulación entre bandas criminales mexicanas, centroamericanas y colombianas. Pensar la seguridad en términos subregionales no significa que las soluciones deban fincarse solamente en la cooperación regional. Probablemente el mejor anticuerpo para evitar repetir esta historia de difusión y contagio resida en el ámbito más local. Ahí, en los municipios o departamentos en los que el crimen organizado pretende avanzar a la sombra de un Estado ausente, cómplice o incapaz de detener la cooptación y penetración por parte del crimen organizado, es donde deberían aplicarse los anticuerpos para su difusión.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Jeannette and Miranda, Lissette (2006), 'Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador,' in Cruz, José Miguel (ed.) *Maras y pandillas en Centroamérica: las respuestas de la sociedad civil organizada*, El Salvador: UCA Editores, pp. 37–139.
- Aguilar, Jeanette (2006) 'Los efectos contraproducentes de los planes Mano Dura' *Quorum* 16: 81–94.
- Astorga, Luis (2005) *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*, México: Plaza y Janés.
- Auyero, Javier (2007) *Routine Politics and Violence in Argentina: The Gray Zone of State Power*, New York: Cambridge University Press.
- Bagley, Bruce (2012) "Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas," Woodrow Wilson Center Update of the Americas.
- Banco Mundial (2011) *Crime and Violence in Central America: A Developmental Challenge*.
- Benítez, Raúl (2009), "México 2010: Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica," en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano and Armando Rodríguez (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C., México, 2009, pp. 9–30.
- (2011) "México, Centroamérica y Estados Unidos: migración y seguridad," en Natalia Armijo Canto (Ed.) *Migración y Seguridad: nuevo desafío en México*, Mexico: CASEDE, pp. 179–92.

- Bergman, Marcelo y Laurence Whitehead, "Introduction: Criminality and Citizen Security in Latin America," in Bergman, Marcelo y Laurence Whitehead (Eds.) *Public Security, and the Challenge to Democracy in Latin America*, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Casillas, Rodolfo (2012) "Redes visibles e invisibles en el tráfico y la trata de personas en Chiapas," en Natalia Armijo Canto (Ed.) *Migración y Seguridad: nuevo desafío en México*, Mexico: CASEDE, pp. 53–72.
- Casillas, Rodolfo (2010) "Masacre de transmigrantes: Reflexiones e interrogantes sobre los significados del asesinato de 72 migrantes," *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10: 4.
- Cruz, José Miguel (2010) "Central American maras: from youth street gangs to transnational protection rackets," *Global Crime* 11: 4, 282
- (2012) "The Transformation of Street Gangs in Central America: Organized Crime, Mano Dura and Lost Opportunities," *ReVista, Harvard Review of Latin America*, disponible en: <http://www.drclas.harvard.edu/publications/revistaonline/winter-2012/transformation-street-gangs-central-america>
- Fernández de Castro, Rafael (2012) "Transmigración y violencia en México," *ReVista, Harvard Review of Latin America*, disponible en: <http://www.drclas.harvard.edu/publications/revistaonline/winter-2012/transmigration-mexico>
- Fernández de Castro, Rafael, y Santamaría, Gema (2007) *Desmystifying the maras*, "Americas Quarterly."
- Garay, Luis Jorge y Salcedo-Albarán, Eduardo (2012) "Introducción" y "Parte 6," "Parte 7," en Luis Jorge Garay y Eduardo Salcedo-Albarán, *Narcotráfico, corrupción y Estados*, Colombia, Debate, pp. 15–32, pp. 269–303, pp. 311–42.
- Garzón, Juan Carlos (2012) "La rebelión de las redes criminales: el crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican," Woodrow Wilson Center for International Scholars, Marzo.
- Guerrero, Eduardo (2012) "La estrategia fallida," Revista *Nexos*, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2103067>.
- Isacson, Adam; Haugaard, Lisa y Johnson, Jennifer (2011) "A Cautionary Tale: Plan Colombia's Lessons for U.S. Policy Toward Mexico and Beyond," WOLA, Disponible en: justf.org/files/pubs/111110_cautionary.pdf
- Kleiman, Mark (2011) "Surgical Strikes in the Drug Wars, Smarter Policies for Both Sides of the Border," *Foreign Affairs*, disponible en: <http://www.foreignaffairs.com/articles/68131/mark-kleiman/surgical-strikes-in-the-drug-wars>
- LAPOP (2010), *Political Culture of Democracy, 2010 Democratic Consolidation in the Americas in Hard Times: Report on the Americas*, Edited by Mitchel Seligson y Amy Erica Smith, USAID.
- Luccatelo, Simone (2013) El desafío del tráfico de armas en México y Centroamérica, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, México: CASEDE, pp. 55–62.
- Mejía, Daniel y Castillo, Juan Camilo (2012), "Narcotráfico y violencia en México: las razones más allá de Calderón," Blog *Foro Económico*, disponible en: <http://focoeconomico.org/2012/10/23/narcotrafico-y-violencia-en-mexico-las-razones-mas-alla-de-calderon/>
- Meyer, Maureen (2010) *A Dangerous Journey through Mexico: Human Rights Violations against Migrants in Transit*, Washington Office on Latin America-Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, México.
- (2011) "Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida

- guerra contra las drogas?" Raúl Benítez (Ed.) *Crimen Organizado y la Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos*, CASEDE, México, 74, pp. 69–75.
- O'Donnell, Guillermo (1993) "Acercas del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas," *Desarrollo Económico*, vol. 33, No. 130.
- Olson Jimenez, Georgina (2013) "El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México," *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, México: CASEDE, pp. 55–62.
- Osorio, Javier (2011) "Dynamic and Structural Determinants of Drug Violence in Mexico," Artículo presentado durante la conferencia "Violence, Drugs and Governance," Stanford University, 3–4 Octubre de 2011.
- Perea, Carlos Mario (2008) "El frío del miedo: violencia y cultura en México," en *¿Qué nos une? Jóvenes, cultura y ciudadanía*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Universidad Nacional de Colombia—La Carreta Social Editores: Medellín, pp. 125–156.
- PNUD (2009) *Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009–2010*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, disponible en: <http://hdr.undp.org/en/reports/regionalreports/latinamericathecaribbean/name,19660,en.html>
- Rico, Daniel (2013) "La Dimensión Internacional del Crimen Organizado en Colombia: Las Bacrim, sus Rutas y Refugios," *en prensa*.
- Rocha, José Luis (2007). *Lanzando piedras, fumando 'piedras': Evolución de las pandillas en Nicaragua 1997–2006*, Cuaderno de Investigación no. 23. Managua: UCA Publicaciones.
- Rodgers, Dennis (2009) "Bismarckian Transformations in Contemporary Nicaragua: from gang member to drug dealer to legal entrepreneur," Brooks World Poverty Institute, Working Paper No. 82, Manchester: Brooks World Poverty Institution.
- y Muggah, Robert y Stevenson, Chris (2009), "Gangs of Central America: Causes, Costs, and Interventions," Small Arms Survey, Occasional Paper 23.
- Santamaría, Gema (2007) "Maras y pandillas: límites de su transnacionalidad," *Revista Mexicana de Política Exterior* No. 81, Las Fronteras de México.
- y Fernández de Castro, Rafael (2007) "Desmystifying the maras," with, *Americas Quarterly*. Fall.
- ; Fernández de Castro, Rafael; y Cruz, José Miguel (2011) "Political transition, Social Violence and Gangs: Cases in Central America and Mexico"; *In the Wake of War: Democratization and Internal Armed Conflict in Latin America*, Washington, D.C. and Palo Alto, CA: Woodrow Wilson Center Press and Stanford University Press.
- ; Fernández de Castro, Rafael; y Arias, Enrique Desmond (2013) "Violencia en México: mejor samba que cumbia," *Foreign Affairs en Español*.
- Passel, Jeffrey y Cohn, Vera (2011) "Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends 2010," Pew Hispanic Center, disponible en: <http://www.pewhispanic.org/2011/02/01/unauthorized-immigrant-population-national-and-state-trends-2010/>
- Rodriguez Chavez, Ernesto; Berumen Sandoval, Salvador y Ramos Martínez, Felipe (2011), "Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales," Centro de Estudios Migratorios, disponible en: www.inm.gob.mx/.../APUNTES_N1_Jul2011.pdf
- Savenije, Wim and van der Borgh, Chris (2004) "Youth gangs, social exclusion and the transformation of violence in El Salvador," in Kees Koonings and Dirk Kruijt (eds.),

- Armed Actors, Organised Violence and State Failure in Latin America*, London: Zed Books, pp. 146–162.
- (2009) “Gang Violence in Central America: Comparing anti-gang approaches and policies,” *The Broker Online*, disponible en: <http://www.thebrokeronline.eu/Articles/Gang-violence-in-Central-America>
- Shirk, David; Molzahn, Cori and Ríos, Viridiana (2012) “Drug Violence in Mexico, Data and Analysis Through 2011” Special Report, Transnational Border Institute, Joan B. Kroc School of Peace Studies University of San Diego.
- Ungar, Mark (2009) “Policing Youth in Latin America,” in *Youth Violence in Latin America. Gangs and Juvenile Justice in Perspective*, eds. Gareth Jones and Dennis Rodgers, New York: Palgrave Macmillan.
- UNODC (2009) *Resumen Ejecutivo, Informe Mundial Trata de Personas*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, informe disponible en: <http://www.unodc.org/southerncone/es/trafico-de-pessoas/publicacoes.html>
- (2011) Homicide Statistics, *2011 Global Study on Homicide*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, estadísticas disponibles en: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html>
- (2012) *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment*, informe disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/TOC-threat-assessments.html>

NOTAS

- Candidata a Doctor en Sociología e Historia por la New School for Social Research. Actualmente se desempeña como consultora e investigadora del Informe de Desarrollo Humano sobre Seguridad Ciudadana en América Latina del PNUD (2013).
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, “San Pedro Sula (Honduras) la ciudad más violenta del mundo; Juárez, la segunda.” Disponible en: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/>
- James Bargent, “Mexican cartels expanding influence in Europe: Europol,” *Insight Crime*, 1 de febrero de 2013, <http://www.insightcrime.org/news-briefs/mexican-cartels-expanding-influence-europe>
- Es importante señalar que estos “eventos” se refieren al número de cruces migratorios que se realizan al año y no al número de personas que intentan cruzar. Es decir, dos eventos pueden referirse a dos intentos de cruce por parte de una misma persona.
- “Con antecedentes penales, la mitad de deportados de EU, afirma el INM,” *El Universal*, 7 de noviembre de 2011, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/190571.html>
- Steven Dudley, “Gangs, Deportation and Violence in Central America,” Part II, 26 de noviembre de 2012, *Insight Crime*, <http://www.insightcrime.org/violence-against-migrants/part-ii-gangs-deportation-and-violence-in-central-america>.
- En la actualidad la proporción de miembros de las maras o “mareros” por cada 100 mil habitantes se calcula de 323 en El Salvador, 153 en Guatemala y 149 en Honduras (UNODC 2012, p. 29).
- U.S. Department of Justice-INS, *1998, 1999, 2000, 2001, 2005 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, y Office of Immigration-U.S. Department of Homeland Security, *2002 Yearbook of Immigration Statistics*.
- Rocha (2007) explica, por ejemplo, que las pandillas en Miami están formadas predominantemente por afroamericanos y cubanos a las cuales no pertenecen los nicaragüenses.
- Un dato anecdótico pero que ilustra muy bien este “desenfreno” por parte de las maras es el uso de tatuajes en el rostro. Un joven pandillero en Tijuana me comentaba que los mareros estaban “locos” al llevar el rostro tatuado pues con ello anulaban cualquier posibilidad de trabajar o ir a la escuela.
- Geoffrey Ramsey, “Despite Shake Ups to Mexico’s Underworld, Juarez’s Uneasy Peace Will Stand,” *Insight Crime*, 25 de octubre de 2012, <http://www.insightcrime.org/news-analysis/juarez-uneasy-peace>
- Department of Justice, Press Release, Barrio Azteca Leader Sentenced to Life in Prison and Two Barrio Azteca Soldiers Sentenced to 20 and 30 Years in Prison, June 29th, 2012, <http://www.justice.gov/opa/pr/2012/June/12-crm-834.html>
- Steven Dudley, “Barrio Azteca Gang Poised for Leap into International Drug Trade,” *Insight Crime*, February 11th, 2013, <http://www.insightcrime.org/juarez-war-stability-and-the-future/barrio-azteca-gang-poised-leap>
- Ver reportaje publicado por El Faro “Guatemala después del Sur,” 12 de noviembre de 2012. <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201211/cronicas/10145/> Consultado el 20 de noviembre de 2012.
- Steven Dudley, “Reports of Zetas-MS 13 Alliance in Guatemala Unfounded,” *Insight Crime*, 17 de abril 2012, <http://www.insightcrime.org/investigations/reports-of-zetas-ms-13-alliance-in-guatemala-unfounded>
- “Corrupción oficial genera tráfico de mujeres en México: ONU,” *CIMAC*, 15 de enero de 2013, <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/27975>
- “Mexico Gang Leader Held in Massacre of Migrants,” *The New York Times*, 8 de octubre de 2012, http://www.nytimes.com/2012/10/09/world/americas/mexican-drug-leader-salvador-alfonso-martinez-escobedo-arrested.html?_r=0,
- Jeremy Mc Dermott, “The Zetas Set Up Shop in Honduras,” *Insight Crime*, 4 de febrero de 2013, <http://www.insightcrime.org/news-analysis/zetas-set-up-in-honduras>, “Los Zetas quieren entrar a El Salvador: Funes,” 26 de mayo de 2011, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/768402.html>
- “De esclavas y de siervas: víctimas del crimen en Guatemala,” *Plaza Pública*, 28 de octubre de 2012, <http://www.plazapublica.com.gt/content/de-esclavas-y-de-siervas-victimas-del-crimen-en-guatemala>
- “Los nuevos “esclavos” de los carteles,” *Proceso*, 25 de julio 2011, <http://www.proceso.com.mx/?p=277056>

21. "El fantasma de los Zetas," *Plaza Pública*, 18 de abril de 2011, <http://www.plazapublica.com.gt/content/el-fantasma-de-los-zetas>
22. "Guatemala responsabiliza a Zetas de masacre," *El Universal*, 16 de mayo de 2011, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/765771.html>
23. "Maras siembran el terror en la frontera sur," *El Universal*, 10 de mayo de 2008, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/68428.html>, "Las maras constituyen ya parte del crimen organizado," *La Jornada*, 7 de diciembre de 2012, <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/07/politica/022n1pol>
24. "Los carteles de Sinaloa y los Zetas amenazan Centroamérica" *La Nación*, 1 de enero de 2012, <http://www.nacion.com/2012-01-01/Mundo/los-carteles-de-sinaloa-y-los-zetas-amenazan-centroamerica.aspx>; "Carteles de Sinaloa y 'Los Zetas' disparan la violencia en Centroamérica: Stratfor," *Proceso*, 17 de noviembre de 2011, <http://www.proceso.com.mx/?p=288463>
25. Steven Dudley, "Central America's Transportistas," *Insight Crime*, 21 de enero de 2010, <http://www.insightcrime.org/investigations/insight-brief-central-americas-transportistas>
26. De acuerdo a estos autores y siguiendo a Varese (2006), la trasplatación puede definirse como la "acción de una red criminal" que logra que "agentes extranjeros, viviendo en países distintos al de origen, se incorporen como 'miembros de la organización de origen.'" Garay Salamanca y Salcedo-Albarán 2012, p. 305
27. "Guatemala, cuando llegaron los Zetas," *Proceso*, 22 de septiembre de 2011, <http://www.proceso.com.mx/?p=282081>
28. "¿Quién era el Lazca, líder del sanguinario grupo narcotraficante Los Zetas de México?" *El País*, 9 de octubre de 2012, <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/quien-lazca-lider-sanguinario-grupo-narcotraficante-zetas-mexico>
29. "Zetas reclutan maras afirman las autoridades guatemaltecas," *El Universal*, 6 de abril de 2012, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/840167.html>
30. Steven Dudley, "Reports of Zetas-MS 13 Alliance in Guatemala Unfounded," *Insight Crime*, 17 de abril 2012, <http://www.insightcrime.org/investigations/reports-of-zetas-ms-13-alliance-in-guatemala-unfounded>
31. "Estadísticas 2011," *Instituto Costarricense sobre Drogas*, Boletín No. 1, www.icd.go.cr/sitio/downloads/uploads/boletines/bol_01_2012.pdf, "Centroamérica está perdiendo la batalla contra el narcotráfico," *El País*, 17 de noviembre de 2011, http://internacional.elpais.com/internacional/2011/11/17/actualidad/1321558615_145448.html, "El narcotráfico ya ha desarrollado mucho músculo y está generando mucho dinero," *Revista Envío*, agosto de 2012, <http://www.envio.org.ni/articulo/4566>, "Contrabando de dinero sucio, con luz verde" *Plaza Pública*, 9 de abril de 2012, <http://www.plazapublica.com.gt/content/contrabando-de-dinero-sucio-con-luz-verde>
32. "Iglesia católica asegura que medió en un acuerdo de paz entre la MS-13 y el Barrio 18," *el Faro*, 20 de marzo de 2012, <http://www.elfaro.net/es/201203/noticias/8063/>
33. "Gobierno negoció con pandillas reducción de homicidios," *El Faro*, 14 de marzo de 2012, <http://www.elfaro.net/es/201203/noticias/7985/>
34. "Las extorsiones siguen afectando a miles de personas," *El Mundo*, 13 de agosto de 2012, <http://elmundo.com.sv/las-extorsiones-siguen-afectando-a-miles-de-personas>
35. Amparo Marroquín y Luis Trejo, "Lecciones de las negociaciones con pandillas en América y España," *El Faro*, 4 de febrero de 2013, <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201302/cronicas/9469/>
36. "¿Vos desharías a tu familia? La Mara Salvatrucha no se va a deshacer," *El Faro*, 8 de octubre de 2012, <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201210/entrevistas/9844/>
37. "Las maras y el narcotráfico tienen un componente de género clarísimo," *El Faro*, 5 de septiembre de 2011, <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201109/entrevistas/5337/>
38. "Narcotráfico absorbe a la Costa Caribe," *La Prensa*, 11 de julio de 2012, <http://www.laprensa.com.ni/2012/07/11/portada/108189-narcotrafico-absorbe-a-costa>
39. Roberto Orozco, "El narcotráfico ya ha desarrollado mucho músculo y está generando mucho dinero," *Revista Envío*, agosto de 2012, <http://www.envio.org.ni/articulo/4566>
40. "US Rethinks a Drug War after Deaths in Honduras," *NY Times*, 12 de octubre de 2012, <http://www.nytimes.com/2012/10/13/world/americas/in-honduras-deaths-make-us-rethink-drug-war>
41. Jorge Giraldo Ramírez, "Medellín y los límites del éxito en seguridad," *Razón Pública*, 13 de enero de 2013, <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/3503-medellin-y-los-limites-del-exito-en-seguridad.html>; Hugo Acero "Seguridad en Bogotá: reconocer los éxitos ajenos," *Razón Pública*, 5 de noviembre de 2012, <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/3392-seguridad-en-bogota-reconocer-los-meritos-ajenos.html>
42. James Bargent, "Biggest cocaine seizure of a record year in Colombia," *Insight Crime*, 18 de diciembre de 2012, <http://www.insightcrime.org/news-briefs/biggest-cocaine-seizure-of-a-record-year-in-colombia>
43. "En 2011, récord de homicidios; en el año 24 asesinatos por cada 100 mil habitantes," *Excelsior*, 21 de agosto de 2012, <http://www.excelsior.com.mx/2012/08/21/nacional/854417>
44. Edward Fox, "Could Central American Gangs Usurp Role of Mexico's Cartels?," *Insight Crime*, 14 de noviembre de 2012, <http://www.insightcrime.org/news-analysis/central-american-gangs-mexico-cartels>
45. "Mexico's new president outlines nuanced fight against violence," *Reuters*, 18 de diciembre de 2012, <http://uk.reuters.com/article/2012/12/18/uk-mexico-penanieto-idUKBRE8BH02P20121218>
46. Claire O'Neill McCleskey, "Entire Police Force of Mexican Town Resigns," *Insight Crime*, 3 de enero de 2013, <http://www.insightcrime.org/news-briefs/entire-police-force-michoacan-town-resigns>

MARIANNA OLINGER es candidata a doctorado en la Universidad Federal de Rio de Janeiro y posee una maestría en Política y Planificación Social de The London School of Economics. Actualmente vive y trabaja en Rio de Janeiro como investigadora asociada en Observatório das Metrópoles y como consultora independiente. Ha dedicado los últimos diez años a proyectos relacionados con la prevención de violencia, seguridad pública, planificación urbana, y derechos humanos. Ha trabajado con la Organización de Estados Americanos (OEA) monitoreando los diálogos de paz entre el gobierno y los paramilitares en Colombia. Olinger ha trabajado en los ONGs Brasileños Viva Rio, Promundo, ISER, and CIESPI. Ha sido consultora para ONU-Hábitat, UNFPA, El Banco Mundial, los gobiernos federales de México y Brasil, y gobiernos estatales y locales en Brasil. Su trabajo le llevó a varios países en América Latina, Asia, y África. Olinger es coeditora de la revista e-metropolis y actualmente es parte de la comisión asesora del Instituto de Estudios Humanitarios Colombia (IEH) y también es parte de la comisión asesora del Estudio para anticipar las consecuencias humanitarias de los desafíos mundiales comisionado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA).

La Propagación del Crimen Organizado en Brasil: Una mirada a partir de lo ocurrido en la última década

MARIANNA OLINGER¹

LAS CONEXIONES INTERNACIONALES DEL CRIMEN ORGANIZADO EN BRASIL

El objetivo de este documento es presentar un análisis del contexto reciente de las actividades de las organizaciones del crimen organizado en Brasil, enfocándonos de manera más específica en los principales factores asociados a su propagación al interior del país y más allá de las fronteras, tomando como referencia los últimos diez años.

Desde la perspectiva del crimen organizado, Brasil es importante por múltiples factores. Por un lado, el país está ubicado en la principal región productora de cocaína del mundo, compartiendo frontera precisamente con los principales países exportadores—Colombia, Perú y Bolivia. En total, Brasil tiene frontera con 9 de los 11 países en América del sur (son 16.886 kilómetros de fronteras y 7.367 kilómetros de frontera marítima con salida hacia el océano Atlántico). Por otra parte, es un país rico en recursos naturales, que son objeto de explotación no solamente legal, sino que también ilegal (y objeto de acciones de tráfico internacional), por distintos actores. Además, Brasil pasa por una serie de cambios económicos y sociales, mientras enfrenta una fragilidad institucional notable en algunos territorios, en donde la ley claramente no permea de la misma manera todos los estratos sociales.

En la última década, una serie de investigaciones fueron llevadas a cabo por las casas legislativas de Brasil, tanto a nivel federal como estadual y municipal, con respecto a distintas manifestaciones del crimen organizado. En un período de diez años, el Congreso Nacional fue responsable por Comisiones Parlamentarias de Investigación (CPI) con el fin de investigar actividades del tráfico de drogas, tráfico de armas, tráfico de fauna silvestre, de madera, de seres humanos y la piratería industrial. A pesar de los avances en la investigación de estos temas, es relevante mencionar que es poca la información disponible acerca de las conexiones transnacionales del crimen organizado. A diferencia de otros países en América Latina, en Brasil no se puede identificar “él” gran capo, o un gran cartel, que controle o coordine las organizaciones criminales más importantes del país. Lo que se reconoce como crimen organizado, son en general estructuras bastante fragmentadas, con contactos transnacionales aún encuentran en el anonimato.

Bajo estas condiciones, el presente documento se enfocará en las expresiones del crimen organizado más conocidas en Brasil, dentro de las cuales se encuentran: el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, los grupos paramilitares (conocidos como milicias), la trata y el tráfico de personas, el contrabando y la piratería, el tráfico de madera, el tráfico de animales, y el “*Jogo do Bicho*” (juego popular de apuestas ilegales). Además, este texto se propone analizar los cambios en los homicidios en el país, reconociéndolo como un indicador importante de las acciones del crimen organizado en el territorio.

LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS CRIMINALES

El Narcotráfico

Las redes de producción y comercialización de drogas ilícitas en América Latina y sus impactos en la región han sido objeto de innumerables investigaciones y debates en las últimas décadas. Durante un largo período Brasil fue considerado un país “de tránsito” en el mundo de las drogas ilícitas, pero con el incremento en el uso de narcóticos en las dos últimas décadas, actualmente puede ser analizado como un país de ciclo completo: produce, vende y consume drogas, además de servir de territorio de tránsito para

parte de la cocaína producida en Colombia, Perú y Bolivia (UNODC, 2012; BAGLEY, 2012).

Estimaciones recientes señalan que Brasil es el segundo país consumidor de cocaína—en términos absolutos—en el mundo, solo superado por Estados Unidos (TNI, 2004).² La marihuana consumida en Brasil tiene su origen en los estados de Pernambuco y Bahía, pero es principalmente traficada desde Paraguay.³ Informantes entrevistados en el ámbito de ese trabajo señalan que la ofensiva en contra de los cultivos de marihuana en Pernambuco en los años 2000 hizo que los productores se desplazaran hacia el país vecino. Bajo este marco, habrían algunas evidencias de que los grupos tradicionalmente productores en Pernambuco, serían los mismos que estarían ahora operando desde Paraguay, para abastecer el mercado interno.

De otro lado, la cocaína para consumo en Brasil, generalmente viene de Bolivia, Colombia y Perú, por vía terrestre, fluvial y aérea a través de Paraguay siguiendo las mismas rutas de la marihuana. La cocaína traficada a través de Brasil que tiene como destino final Europa, viene principalmente de las regiones sur y sureste de Colombia. La droga es enviada vía marítima en grandes cargamentos, o a través de mulas que generalmente parten desde Nigeria o Brasil por vía aérea con cantidades menores (UNODC, 2010; UNODC, 2012). Las incautaciones de cocaína por la Policía Federal se concentran en las regiones norte—frontera con Colombia, Venezuela, las Guayanas y Perú—y la región centro-oeste, esto es, la frontera con Bolivia y norte de Paraguay. Las ciudades por donde la droga ingresa y las rutas son bien conocidas y han sido identificadas tanto en el reporte de la CPI como los informes recientes de la UNODC (UNODC, 2010, 2012; CAMARA DOS DEPUTADOS, 2000).

Brasil también es un gran productor de los precursores químicos, necesarios para la producción de cocaína. Este último factor ha hecho más intenso el refinamiento de cocaína en territorio brasileño, con noticias esporádicas de descubrimientos de laboratorios de refinación en distintas partes del país (UNODC, 2012; BAGLEY, 2012). Algunos estudios sugieren que cuando la represión a la producción de drogas se incrementó en los años ochenta en Perú, Bolivia y Colombia, los traficantes en esos tres países movieron parte de sus laboratorios de refinación hacia áreas próximas con la frontera con Brasil (DREYFUS, 2009).

La marihuana y la cocaína que ingresan al país son transportadas hasta las ciudades grandes y medianas por organizaciones criminales locales (las más conocidas son el *Comando Vermelho* y el *Amigos dos Amigos* en Río de Janeiro y el *Primeiro Comando da Capital*—PCC, en São Paulo). Estas organizaciones también se encargan de la distribución y venta de la droga. En 2005 se estimaba que la entrega de drogas ilícitas a domicilio generaba oportunidades de empleo para aproximadamente 20.000 personas en el país (UNODC, 2012; DREYFUS, 2009).

También existe en Brasil un limitado tráfico y consumo de drogas sintéticas—éxtasis y metanfetaminas—que son traídas de Europa en forma de “tráfico hormiga” por jóvenes de clase media y clase media alta. Adicionalmente, en la última década se ha detectado un pequeño tráfico de heroína desde Colombia hacia Estados Unidos y Europa, principalmente por vía aérea, pasando por Brasil. Las drogas son transportadas por mulas que las ocultan en su propio cuerpo o en el equipaje (UNODC, 2012).

Una mención especial requiere la triple frontera entre Brasil, Paraguay y Argentina, que ha sido tradicionalmente un punto clave para el movimiento de organizaciones criminales involucradas en el tráfico de drogas, armas, animales y contrabando de otros productos. No son pocos los casos de miembros del PCC y del *Comando Vermelho*, involucrados en actividades de narcotráfico, que han sido capturados por la policía en ciudades del Paraguay. En el 2011 la policía brasileña advirtió a las autoridades de este país sobre la presencia de miembros de grupos criminales brasileños. Los narcotraficantes estarían buscando eliminar intermediarios en el negocio de la droga.

Destaca el caso de un senador paraguayo que fue baleado en 2010 en Pedro Juan Caballero, ciudad paraguaya que limita con la ciudad de Ponta Porã en la frontera de estado de Mato Grosso do Sul. Los autores del ataque no lograron asesinar al congresista, pero el conductor del auto y su guardaespaldas fueron muertos. Las sospechas de que narcotraficantes que tenían su base en São Paulo estaban involucrados, llevó a que los gobiernos de Brasil y Paraguay se reunieran para discutir el caso. En los años 2000, el mismo senador había sido gobernador del estado de Amambay en Paraguay—región conocida por las plantaciones de marihuana—y había colaborado con la justicia federal de Brasil en el enfrentamiento al tráfico de drogas.

Según UNODC, Brasil tiene un rol creciente en el tráfico internacional de cocaína hacia la región de África Occidental en el período reciente (UNODC 2013). Un porcentaje importante de la cocaína exportada hacia esta región pasa por el país a través de grupos criminales de Nigeria (mayormente basados en São Paulo). Estas organizaciones estarían alternando sus medios tradicionales de tráfico (correo postal y mulas cargando pequeñas cantidades por vuelos comerciales) usando cargamentos en containers y el envío marítimo. Según las autoridades Brasileñas, el 90 por ciento de las mulas arrestadas en el aeropuerto internacional de São Paulo dicen estar cargando drogas obtenidas por grupos provenientes de Nigéria, que siguen en vuelos directos hacia África de Sur y Angola.⁴ El informe sugiere que una posible disminución del flujo de cocaína desde Venezuela hacia África podría estar incrementando el rol de Brasil en el trespaso de la droga hacia la región, ya que se sabe que el volumen de cocaína que ingresa—y también que es consumida—en Brasil ha incrementado de manera significativa. Se presume que las mulas se desplazan en vuelos hacia África de Sur y Angola, y de ahí la droga continúa hacia África Occidental y Europa (UNODC, 2013).

Se estima que en Brasil el tráfico ilícito de drogas genera ganancias de 5 mil millones de dólares por año (MENDES, 2008). Las organizaciones involucradas en esta economía ilegal utilizan el moderno sistema financiero del país para lavar dinero. Además, las facciones criminales compran y venden productos piratas y usan empresas ilegales de transporte, para poner en circulación los recursos generados en las actividades criminales (DREYFUS, 2009). Bajo esta perspectiva, es relevante mencionar que el narcotráfico en Brasil nace vinculado al contrabando, a la evasión de riquezas nacionales y a la corrupción gubernamental, principalmente en regiones de frontera (PROCÓPIO, 2002), con relaciones cercanas con el contrabando de oro, piedras preciosas, maderas nobles y por el mercado de armas, autos y bienes de consumo robados (UNESCO, UNODCCP e MOST, 2002).

El tamaño del territorio y la vulnerabilidad de sus múltiples fronteras, acompañado por altos grados de corrupción de agentes públicos, proveen a las redes de mucha flexibilidad para adaptar rutas sin grandes problemas para sus estructuras. La penetración institucional del narcotráfico podría ser un factor que explique porque es difícil identificar a los cabecillas del crimen organizado en el país. Los resultados de las Comisiones Parlamentarias

de Investigación de los años 2000 acerca del tráfico de drogas y armas señalaron la participación de funcionarios de todos los niveles de gobierno (incluyendo representantes elegidos), operando en varios de los estados de Brasil (ver PROCÓPIO, 2002; UNESCO, UNODCCP e MOST, 2002; CÂMARA DOS DEPUTADOS 2000, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2012). En este contexto, es común el encarcelamiento de los cabecillas de las organizaciones que coordinan la comercialización local de la droga, pero la presencia de organizaciones que operan a nivel transnacional ha pasado muchas veces desapercibida.

En cuanto a los cambios recientes, se destaca la disminución de la violencia armada y de los conflictos relacionados con el comercio de drogas en ciudades como Rio de Janeiro y São Paulo, sin que esto haya implicado una reducción en el comercio interno, que parece mantenerse y en algunos casos incluso crece (UNODOC, 2012). La diseminación del crack en el país ha sido identificada como un problema creciente, sobre todo entre las poblaciones más pobres y marginadas de los centros urbanos.

El Tráfico de Armas

Los números de muertos por armas de fuego en Brasil son impresionantes y superan en gran medida los niveles de violencia armada en conflictos en todo el mundo (WEISELFZ, 2012; DOWDNEY, 2004). Entre 1980 y 2000, datos del Ministerio de la Salud dieron cuenta de más de un millón de víctimas de homicidios en Brasil, siendo superior al 60% el porcentaje de homicidios provocados por armas de fuego (WEISELFZ, 2012). Según Weiselfz, el informe publicado sobre el impacto mundial de la violencia armada destaca que entre el 2004 y el 2007, en los 12 principales conflictos armados hubo 169.574 muertos, mientras en el mismo período en Brasil fueron 208.349 víctimas de homicidios. En Brasil actualmente se estima que hay cerca de 16 millones de armas de fuego en circulación, de las cuales más de 7 millones serían ilegales (VIVA COMUNIDADE, 2010).

Los datos más recientes acerca de armas decomisadas en Brasil, sugieren que el límite entre lo legal y lo ilegal es muy tenue, ya que un número importante de armas decomisadas en el país son armas de uso permitido y de fabricación nacional. Por otro lado, las armas de uso restricto

decomisadas indican canales ilícitos de ingreso de armas en el país (VIVA COMUNIDADE, 2010). Los datos disponibles también indican que armas de uso restricto en Brasil ingresan en el territorio a partir de ventas originadas en tiendas en Paraguay—eran armas legales hasta el momento que llegan a esos puntos de venta.

Brasil hoy es el segundo productor y exportador de armas pequeñas y municiones del mundo (después de Estados Unidos), con exportaciones anuales de 127 millones de dólares (DREYFUS, 2009). Según destaca Pablo Dreyfus (in memoriam), uno de los principales investigadores dedicados al rastreo de armas de fuego en Brasil hasta la década pasada: “La violencia con armas de fuego está relacionada con altos índices de criminalidad y estimulada por el tráfico de drogas, que a su vez tiene sus raíces en una situación de profunda desigualdad social en grandes y medianas zonas urbanas muy densamente pobladas. Esta violencia también está relacionada con el mal uso de armas de fuego por parte de propietarios legales. En la región Centro-Oeste del país, que está atravesando un período de expansión de la frontera agrícola, y que también está próxima a fronteras con países productores de drogas ilegales, la tasa de mortalidad por arma de fuego se incrementó en un 57 por ciento en los últimos 20 años.”

En el caso de Brasil, la realidad del comercio ilícito de armas es muy compleja y los métodos, tipos de arma y rutas utilizadas para abastecer el mercado criminal de armas son muy diversificados. En el 2006, la CPI sobre Organizaciones Criminales del Tráfico de Armas de la Cámara de los Diputados del Congreso Nacional presentó su informe después de un año y medio de investigaciones. El reporte reveló que la gran mayoría de las armas incautadas por la policía relacionadas al crimen, son revólveres y pistolas de producción brasileña y de calibres de uso permitido para civiles. Entre las armas extranjeras predominan las fabricadas en los siguientes países, por orden de relevancia: Estados Unidos, España, Argentina, Bélgica, Alemania, Italia, Austria y China (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2006).

De norte a sur y de occidente al oriente de la geografía brasileña existe una diversa gama de usuarios de armas comercializadas ilegalmente. Entre ellos se encuentran delincuentes comunes, asesinos profesionales, grupos de exterminio, mineros y madereros ilegales, bandas especializadas en robo a bancos y transporte de carga y valores, empresas ilegales de seguridad privada, grupos paramilitares y facciones del narcotráfico (DREYFUS,

LA DISEMINACIÓN DEL CRACK

La diseminación del crack en Brasil se remonta a fines de la década de los noventa. Inicialmente el consumo de esta droga creció en el estado de São Paulo, y en la segunda mitad de los 2000 se expandió hacia los centros urbanos de todo el país. Los usuarios en su mayoría provienen de los grupos más marginados de la sociedad, vienen de familias muy carentes de recursos y que no cuentan con acceso a políticas de inserción social. El precio bajo de la dosis y su alto poder de adicción hicieron que la droga ganara gran visibilidad, siendo considerada actualmente como uno de los principales “enemigos” de la seguridad.

Algunos estudiosos han sostenido que la droga habría sido responsable por la escalada de los homicidios en Brasil. No obstante, es importante destacar que justo en el estado en donde la droga se ha diseminado primero (São Paulo), el incremento del consumo fue paralelo a la caída de los homicidios—y no al contrario. A pesar de las consecuencias del uso consumo del crack para el usuario, no hay evidencia de que el consumo de la droga esté asociado al incremento de la violencia—especialmente a la violencia homicida.

Por otro lado, es importante señalar que la llegada del crack ha llevado a un cambio en el mercado de la droga en São Paulo, y posteriormente en Brasil, ya que los narcotraficantes han pasado de importar cocaína refinada a pasta base, ampliando su mercado consumidor entre las clases populares debido al costo menor de esa droga.

En cuanto a la respuesta gubernamental, en los últimos años han aumentado los programas que buscan contener y reprimir la denominada “epidemia del crack”. Estas intervenciones, basadas en un gran alarmismo, la internación forzada de los consumidores y el alejamiento del adicto a la sociedad, han sido objeto de críticas por parte de profesionales de las áreas de la seguridad y de la salud. Hay un debate abierto sobre si en realidad nos encontramos ante una epidemia de crack, ya que la prevalencia aun es pequeña al ser comparada con otras sustancias psicoactivas legales, pero con alto poder de daño como el alcohol.

Teniendo en cuenta estos elementos y tomando como base la investigaciones adelantadas en los últimos años, la única afirmación precisa con respecto al crack es que el uso de la droga está directamente asociado a poblaciones más vulneradas, barrios pobres y/o degradados.

2009). Los narcotraficantes y las bandas de asalto a bancos y transportes de valores son los que demandan armas como fusiles de asalto y pistolas de gran calibre. Estas armas en general son robadas o desviadas de las fuerzas de seguridad del Estado o adquiridas a través del tráfico internacional, ya que según la legislación brasileña, esa clase de armamento no puede ser vendido en el comercio especializado.

La declaración del representante de la Policía Federal a la CPI de las armas, indica que el 74% de las armas decomisadas en Brasil había sido comprado en las armerías por individuos y 25% por empresas de seguridad privada. Las fábricas también respondieron que 18% de las armas había sido vendida a instituciones del Estado, principalmente a la Policía Militar del estado de Rio de Janeiro y, en menor proporción, al Ejército brasileño. En este caso, se trata de armas desviadas de instituciones del Estado, pero también armas que habían sido compradas directamente de la fábrica por funcionarios policiales y militares para uso privado.

El 14% de las armas rastreadas había sido exportada, principalmente a Paraguay y, en menor proporción, a Argentina, Estados Unidos y Uruguay y volvieron en forma ilegal a Brasil. Según la Policía Federal las armas y municiones son traficadas ilegalmente desde el exterior en pequeñas cantidades. De acuerdo al reporte final de la CPI, hay múltiples rutas internacionales que facilitan la llegada de todo tipo de armamento al país,⁵ con la intervención de una red compleja de organizaciones criminales en cuyos intercambios se incluye oro producido de manera ilegal y drogas.

La Trata y el Tráfico de Personas

La trata y el tráfico de personas en Brasil son temas que han ganado espacio en el debate público, debido en parte a la realización de la CPI creada para investigar el tema, la cual terminó sus funciones en diciembre del 2012. El tráfico y la trata de personas en el país están muy relacionados con el turismo sexual, la explotación de niños y adolescentes y al trabajo forzado. Según el relato de la CPI del tráfico de personas, el país aparece en la ruta del tráfico tanto como país de origen y como destino final. Las principales víctimas son mujeres y niños, y los fines son básicamente explotación sexual y trabajo forzado.

En el año 2010, hubo 74 investigaciones policiales instauradas por la policía federal por trata de seres humanos para fines de explotación sexual; en el año anterior fueron 43. En los últimos 20 años se desarrollaron un total de 867 investigaciones por trata de personas en el país. El Ministerio Público Federal en el año 2010 actuó en dos casos extrajudiciales de tráfico de personas para fines de remoción de órganos, 180 actuaciones extrajudiciales y 177 judiciales, en la modalidad de explotación del trabajo esclavo, 26 actuaciones extrajudiciales y 45 judiciales por explotación sexual (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

Sin embargo, los datos estadísticos relacionados al tema aún son poco confiables. Las estadísticas oficiales sobre tráfico de personas se resumen a la finalidad de explotación sexual, ya que es la única tipificada en la legislación actual. Según declaración del representante de la UNODC a la CPI, hay 110 rutas de tráfico interno y 131 de tráfico internacional, siendo la región norte la más vulnerable. Cerca de 80% de los casos son para fines de explotación sexual y las principales víctimas son mujeres entre 15 y 25 años de edad. Cuando el propósito es el trabajo forzoso, la mayoría son hombres, principalmente de origen de estados como Maranhão y Piauí, con destino a los estados de Mato Grosso, Pará, las regiones de la Sierra, de la Mata Atlántica y el Pantanal. Se estima que 25 mil hombres estarían en situaciones de trabajo forzado en haciendas, campos de extracción de madera, caña y otras haciendas productoras.

Desde la perspectiva de Brasil como lugar de destino, se destaca la victimización de mujeres, hombres y niños, en general originarios de países vecinos, africanos y China, siendo Rio de Janeiro y São Paulo los principales puntos de recepción. En los últimos tres años se intensificó mucho la migración ilegal de haitianos en Brasil y han sido identificados algunos casos de trata involucrando niños a través de Guyana, para fines de explotación sexual—especialmente para los estados de Amazonas, São Paulo, Minas Gerais y Rio de Janeiro.

Se conoce bien actualmente los modos de operación de las redes criminales con relación al abordaje, transporte y acomodación, pero son pocas las informaciones disponibles acerca de los grupos involucrados. Se estima que 32,3% de los reclutadores de víctimas de tráfico de personas para explotación sexual son extranjeros, principalmente de España, Holanda, Venezuela,

Paraguay, Alemania, Francia, Italia, Portugal, China, Israel, Bélgica, Rusia, Polonia, Estados Unidos y Suiza (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2012; OIT, 2006). Fueron identificadas 241 rutas de tráfico de personas para fines de explotación sexual, de las cuales 131 son internacionales y 110 son domésticas. Estas rutas son dinámicas y pueden cambiar a lo largo del tiempo según la intensidad de la represión policial. Los puntos de reclutamiento están localizados en municipios cercanos a rutas interestatales, puertos y aeropuertos. En Europa, el destino principal es España (como centro de distribución para el resto del continente), sin embargo, existen rutas para países limítrofes sobre todo Guyana Francesa y Surinam y también rutas secundarias para Asia (OIT, 2006).

Otras Economías Ilícitas con Impacto Transnacional

El Contrabando y la Piratería

La cuestión de piratería de productos industriales en Brasil está directamente relacionada con un problema compartido, en diferentes escalas, por el resto de América Latina: el tamaño de la economía informal. Es bajo el amparo de un inmenso—y tolerado—sector informal donde prospera el comercio de productos falsificados y contrabandeados. En Brasil, este problema se multiplica proporcionalmente por el tamaño del país—el más grande de América Latina en población, economía y territorio—y por sus inmensos problemas de pobreza, corrupción y exclusión social. El problema no es sólo económico y jurídico, sino que también está relacionado a un factor cultural de aceptación del quiebre de la norma y de la evasión fiscal.

Según estimaciones realizadas a mediados de esta década, en Brasil la economía informal representaba cerca del 40% de la renta nacional bruta, lo que supera en más del 20% la media de 133 países investigados por el Banco Mundial. Es en este contexto en el que se inserta la producción, contrabando y venta productos industriales copiados o falsificados. Este problema es particularmente grave en los sectores de software y producción cinematográfica, la industria de cigarrillos, la industria farmacéutica y la industria textil (principalmente del calzado deportivo).

Según la CPI que investigó este tema en el 2004, la piratería industrial se estructura a través de diversas organizaciones criminales que se comunican

entre sí y que están vinculadas a otras formas de crimen. Esta red se aprovecha de la banalización de los delitos de menor cuantía, de la omisión y la tolerancia estatal, de brechas en la legislación y de la impunidad. La red se extiende por todo el territorio nacional y a través de las fronteras con conexiones con grupos criminales de origen chino, taiwanés y libanés, que operan principalmente en la región de la Triple Frontera. Estas organizaciones aprovechan la falta de fiscalización en los puertos brasileños (principalmente Paranaguá donde Paraguay tiene un puerto franco) para facilitar la entrada de productos falsificados y copiados.

En términos socioeconómicos, Paraguay es uno de los países más pobres del hemisferio, altamente dependiente del sector agrícola (35% de su población trabaja en actividades agrícolas) y de las regalías pagos por los gobiernos de Brasil y Argentina por la generación de energía hidroeléctrica. El tamaño de la economía subterránea, por otra parte, es descomunal. El 68% de la economía es informal y, según la policía paraguaya, 70% de los automóviles que circulan por el país fueron robados en países limítrofes (MENDEL, 2002). Se estima también que sólo en Ciudad del Este, el lavado de dinero genera un movimiento anual de 3 mil millones de dólares.

El más reciente estudio con estimaciones acerca de la problemática de la piratería en Brasil estima que miles de millones de dólares circulan informalmente a través del mercado pirata en productos y mercancías como audio-visual, software, la industria de textiles, cigarrillos (en general provenientes de fábricas Paraguayas, Uruguayas y Chinas) (MCKINSEY, 2004). La falsificación de productos farmacéuticos también fue identificada como un tema preocupante, pero luego de la implementación de controles sanitarios más rígidos el número de casos de medicinas falsificadas parece haber caído en los últimos seis años.

El Tráfico de Madera

Según la CPI que investigó la explotación maderera ilegal de especies raras en el Amazonas, existían al momento de la investigación (2003), cerca de 2.500 empresas entre aserraderos, laminadoras y fábricas. Estas empresas eran responsables de la generación de 600 mil empleos directos e indirectos y estaban distribuidas en cerca de 72 polos de procesamiento de madera (CAMARA DO DEPUTADOS, 2003). La industria maderera en

el Amazonas genera un movimiento de 2 mil millones de dólares anuales y 75% de la producción está concentrada en los estados de Pará, Mato Grosso y Rondônia. Las exportaciones de madera se destinan principalmente a Estados Unidos, Francia, España, Holanda, Portugal, Japón y Gran Bretaña. Las estimaciones disponibles indican que el 47% de este comercio es realizado por canales clandestinos (DREYFUS, 2009).

La relación entre la explotación ilegal de madera y la violencia en el campo es directa. El informe de la Comisión Pastoral de la Tierra de Brasil (CPT) para el año 2011 destaca el asesinato de 29 personas, vinculadas conflictos de la tierra, y el incremento de 177,6% en los amenazados de muertes, las cuales llegaron a sumar 347 personas (CANUTO, LUZ, WICHINIESKI, 2012). No todos esos casos están relacionados exclusivamente al tráfico de madera, ya que hay conflictos por agua, la posesión de la tierra, a lo cual se suma el trabajo forzoso en el campo brasileño.

Sin embargo, la CPT destaca que la extracción ilegal de madera es un importante mecanismo de financiación de la violencia en el campo. El hecho de que los centros receptores de la madera ilegalmente extraída están en general lejos de los puntos de exploración y son mayormente países de Europa y Asia, requiere “legalizar” la madera extraída, lo que se hace a través de la falsificación de documentos, en estrecha colaboración con autoridades corruptas. El tráfico de madera, a pesar de no ser el único generador de conflicto y objeto de la criminalidad organizada en el campo (en especial en la cuenca amazónica) es, según la CPT, el principal facilitador de la ocupación de la región y está ligados a otros tipos de actividades ilegales, incluido el narcotráfico y el tráfico de armas.

En el año 2009, el Ministerio Público Federal investigó la “legalización” de madera extraída de manera ilegal para exportación hacia Estados Unidos, Europa y Asia, estimando que estaban involucradas hasta 3000 compañías madereras del estado de Pará en el esquema (NELLEMAN, INTERPOL, 2011). En los últimos cinco años se llevaron a cabo numerosas operaciones para el enfrentamiento de la extracción ilegal de madera en Brasil, en las cuales cientos de personas, incluyendo funcionarios públicos federales y estatales, así como políticos electos, han sido acusados de falsificación de documentos y otras formas de corrupción relacionadas a la extracción ilegal y el tráfico de madera (CANUTO, LUZ, WICHINIESKI, 2012).

El Tráfico de Animales

Con sus extensas fronteras y sus inmensos territorios selváticos, Brasil es un campo abierto para el tráfico de especies exóticas de animales. Se estima que en Brasil 38 millones de animales son retirados de la naturaleza anualmente, con la circulación de 2.500 millones de dólares al año. Las redes involucradas en el tráfico de vida silvestre, como otras redes dedicadas al comercio ilegal, tiene gran capacidad de adaptabilidad y flexibilidad, actuando con frecuencia en alianza con otras actividades ilegales como el narcotráfico y el tráfico de armas, piedras preciosas y madera.

Según investigaciones conducidas por el Instituto Brasileiro del Medio Ambiente (DESTRO, PIMENTEL, SABAINI, BORGES E BARRETO, 2012) las rutas de tráfico de animales salen del Norte, Oriente y Centro-Occidente del país hacia el Sureste, Sur y otras regiones del Oriente, por medio terrestre o fluvial, abasteciendo el comercio nacional.

Con relación al tráfico internacional los puntos clave son las ciudades localizadas en las regiones de frontera en el Norte, Centro-Occidente y Sur del país, así como los puertos y aeropuertos en las regiones Norte, Oriente e Sureste. Los estados de Pará y Amazonas han sido especialmente vulnerables en los últimos años, y las autoridades indican que las fronteras con las Guayanas, Venezuela y Colombia, además de la ruta del Río Madeira y de la Tripe Frontera (Brasil, Paraguay y Argentina) merecen especial atención. Hay registros también de puntos de tráfico en la frontera sur, próxima al Uruguay.

Lavado de Dinero y Corrupción

La corrupción sistémica es un problema grave en Brasil. Se estima que el volumen del lavado de dinero que proviene de actividades ilícitas en Brasil ronda de 5 a 8 billones de dólares anuales, el equivalente a 0,39% y 0,59% del PIB de Brasil (DREYFUS, 2009). Desde la década de 1990, luego de la redemocratización en Brasil y de la nueva Constitución de la República (1988), los escándalos relacionados a corrupción y lavado de dinero han sido recurrentes. A fines de los 1990, la Comisión Parlamentaria de Investigación sobre el narcotráfico develó un gran esquema de corrupción, exterminio y violencia policial ligados al narcotráfico encabezado por un diputado federal del estado de Acre, además de otros políticos locales.

En la década de 2000, la Policía Federal desarrolló una serie de operaciones, entre las cuales están la Operación Dominó (2006) que llevó a la prisión autoridades de la justicia, incluyendo el presidente de Tribunal de Justicia del Estado de Rondonia y el Vice Gobernador del mismo estado por lavado de dinero. En el año 2010, la Operación *Uragão* de la Policía Federal llevó a la prisión 28 personas, entre ellas un alcalde, secretarios de gobierno y concejales. En el año 2012 la Operación Purificación, llevada a cabo en el Estado de Río de Janeiro puso al descubierto el involucramiento de políticos locales conocidos por su cercanía a los principales grupos de exterminio y otras actividades ilícitas en la Región Metropolitana de Río de Janeiro.

Bajo este contexto, resalta en el año 2012 la aprobación por parte del gobierno federal de nueva legislación para el enfrentamiento al lavado de dinero. En este nuevo marco se penaliza la disimulación o ocultamiento de fondos provenientes de cualquier crimen o contravención penal, como por ejemplo el *Jogo do Bicho* o la exploración ilegal de las máquinas traga monedas. El proyecto que originó la nueva ley se configura en el marco de la Estrategia Nacional de Combate a la Corrupción y el Lavado de Dinero (ENCCLA), iniciativa que reúne más de 60 instituciones, incluyendo a la Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen (UNODC).

LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES EN BRASIL: DINÁMICAS Y TENDENCIA DE EXPANSIÓN

En Brasil, como ya se ha mencionado anteriormente, se puede decir que el crimen organizado actúa de manera bastante fragmentada. Mientras en las zonas urbanas las organizaciones que se dedican a la comercialización interna de narcóticos son bien conocidas, no se puede decir lo mismo respecto a las organizaciones que actúan a nivel internacional o aquellas que actúan en las zonas rurales y de frontera (sobre todo las que participan en el tráfico de madera, animales silvestres y la biopiratería). En esta sección, la idea es presentar de manera más detallada, con las informaciones disponibles, las dinámicas recientes y tendencias de expansión o contención de las organizaciones criminales conocidas.

Organizaciones del Crimen Organizado con Prevalencia en las Zonas Urbanas: Los Comandos, las Milicias y el *Jogo do Bicho*

Las organizaciones criminales más conocidas en Brasil, por la visibilidad que tienen en los debates públicos y los medios de comunicación actualmente son el PCC, organización que se origina en São Paulo, y los *Comandos* originarios de Río de Janeiro. El *Jogo do Bicho*, a su vez, que se puede comparar de manera más directa con estructuras mafiosas tradicionales, es ampliamente conocido en el país—a pesar de tener menos visibilidad en los medios como crimen organizado, siendo tratado como una actividad de contravención. Adicionalmente, en la última década se destaca la emergencia de grupos paramilitares con estructuras mafiosas, sobre todo en algunas regiones urbanas, que incluyen la participación de políticos electos. A continuación haremos una breve descripción del contexto actual de esos grupos teniendo en cuenta su presencia en el territorio y sus movimientos recientes.

A pesar de reconocer que esas no son las únicas estructuras del crimen organizado operando en el país, la predominancia que tienen en las principales metrópolis—sea por su relevancia demográfica, sea por el peso que esos territorios tienen en términos absolutos en los niveles de violencia en el país, o aún, por su presencia en la construcción del imaginario social nacional—, hace con que consideremos relevante presentar sus movimientos recientes en el territorio.

El Narcotráfico en Río de Janeiro: Cambios Recientes

En Río de Janeiro, la geografía social de la ciudad y las políticas de seguridad equivocadas permitieron que el comercio local de drogas ilícitas se desarrollara de manera sedentaria, exigiendo control territorial para el establecimiento de las ventas—contrario a los que sucede en muchos lugares en el mundo en donde la misma actividad es nomada (DOWDNEY, 2004; SOARES, BILL E ATHAYDE, 2006; MISSE, 2008). La necesidad de control territorial propició una organización casi militar con la utilización de armas de fuego de guerra. En los años noventa el conflicto entre las fuerzas de seguridad, y las diferentes facciones del narcotráfico local, que también

vivían en conflicto entre ellas mismas, generaron un clima de confrontación en la ciudad. Esa situación comenzó a cambiar en el año 2008 con la implementación del programa de seguridad Unidades de Policía Pacificadora, conocidas como UPP.

Las UPP son un programa de policía comunitaria que tiene como principal objetivo quitar a los grupos armados ilegales el control territorial. Hay docenas de investigadores dedicados a estudiar la evolución del programa y sus principales logros y desafíos. Entre los principales avances a lo largo de más de cuatro años de implementación del programa, están la disminución de los conflictos armados entre las facciones y entre ellas y la policía, y la pérdida del control territorial mantenido por las facciones en favelas por más de dos décadas.

La percepción de las comunidades que reciben el programa tiende a valorar la presencia de la policía, en general mucho más por la ausencia de conflictos armados que por cualquier otra razón. Sin embargo, hay muchas quejas con relación a la exposición armada de la misma policía en el territorio, y son frecuentes los cuestionamientos acerca de la sostenibilidad del programa—ya sea por la falta de integración del mismo con la provisión de servicios sociales o por limitaciones que impone una cultura institucional policial que aún está fuertemente basada en la violencia (OLINGER, 2012; RODRIGUES E SIQUEIRA, 2012). Las UPP enfrentan limitaciones que no les permite estar presente en todas las zonas ocupadas por el narcotráfico. A pesar de los esfuerzos del gobierno, esto no ha sido posible debido a carencia de profesionales. Bajo este marco, hay mucha inseguridad en cuanto la sostenibilidad de este programa, teniendo en cuenta que ya se han visto otras políticas similares en la década anterior que no han logrado sostenerse (ALBERNAZ, CARUSO E PATRICIO, 2007). Aunque en este caso, la diferencia radica en la legitimidad que tiene este modelo de intervención con el apoyo brindado por las clases medias y altas, además de los sectores populares.

Uno de los principales retos actuales es el desplazamiento de miembros de los grupos armados hacia comunidades en las cuales el programa no ha sido implementado, que están localizadas tanto en la misma ciudad como en las periferias de la región metropolitana. Algunos datos sugieren que hay un incremento significativo de la violencia en otras regiones

del estado de Río de Janeiro (especialmente en las municipalidades de la zona metropolitana de la capital, como la Baixada Fluminense) debido al desplazamiento de los traficantes que habrían sido expulsados de las favelas de la capital por un lado, así como por la baja inversión en seguridad en esta región.⁶

Otro de los desafíos para la UPP es la regulación del espacio y de la vida social en las comunidades en las que están presentes. Si por un lado el tráfico no era bien visto por muchos debido a los niveles de violencia relacionados a esos grupos, por otro, para mantenerse con alguna legitimidad en el territorio, las organizaciones criminales se volvieron por mucho tiempo mediadoras de la vida social local. Cuando eso deja de existir, se generan múltiples demandas locales. Una intervención de la policía en estos ámbitos podría dar lugar a un Estado policial en substitución al orden anterior impuesta por los grupos armados ilegales (CARVALHO, 2012).

A pesar de los problemas y la incertidumbre respecto a la sostenibilidad, es necesario reconocer que las UPP cambiaron notablemente la dinámica del tráfico de drogas local en Río. Ahora el tráfico dentro de las favelas ocurre pero de manera difusa, nómada y sin el uso de armas largas. La demanda de drogas por parte de las clases medias y altas se disemina el modelo de entregas a domicilio. De manera general, lo que se ve con relación a esos grupos es una mutación en la forma de actuar, a pesar de no estar claro si hay una tendencia de acomodación bajo un nuevo régimen (en donde prevalece el comercio de narcóticos sin el control armado de los territorios y con actuación más difusa) o si más bien lo que vemos es apenas un desplazamiento del control armado del territorio hacia zonas con más baja presencia del Estado.

Por último, es importante señalar que en el año 2010 se ha implementado en Río una nueva División de Investigación de Homicidios. En su primer año de funcionamiento hubo un incremento aproximado del 1000% en el índice de aclaración de homicidios. Se incrementó también de manera significativa el encarcelamiento de homicidas, destacándose la captura de homicidas involucrados en el crimen organizado debido al desarrollo de una estrategia de investigación preventiva enfocando en grupos ya conocidos por las autoridades.

El Narcotráfico en São Paulo y el PCC

El *Primeiro Comando de la Capital* (PCC), se hizo conocer nacionalmente a partir del 2001 luego de organizar una rebelión simultánea en docenas de presidios en todo el país. La organización sostuvo su origen justamente en presidios de São Paulo, a raíz de la sobrepoblación carcelaria y los malos tratos sufridos bajo custodia, emergiendo como grupo de auto-protección. A lo largo de los años 2000 se posesionó como una de las estructuras más importantes del crimen organizado. La decisión del Estado de transferir los liderazgos del PCC para prisiones de máxima seguridad en otros estados, resultó en la expansión del PCC hacia nuevos territorios y en múltiples alianza con otras facciones, especialmente con el Comando Vermelho, de Rio de Janeiro (BIONDI, 2009).

De acuerdo con el Departamento Penitenciario Nacional, en diciembre de 2007, de los 422.590 encarcelados en el país, 153.056 estaban en el estado de São Paulo (En Rio de Janeiro ese número era de 26.523 presos). Investigaciones policiales indican que el PCC ha dividido el territorio del estado de São Paulo en regiones y hay personas responsables por la venta de drogas en cada región. Desde su nacimiento, el PCC ha sufrido una importante transformación, pasando de una estructura jerárquica y centralizada en sus fundadores, hacia una estructura descentralizada. Según el testimonio de un actor importante en la estructura a la CPI del Tráfico de Armas, así como los señalado en estudios recientes (BIONDI, 2009; MANSO, 2012) esta organización criminal no cuenta hoy con un único comandante. El liderazgo en esta agrupación se da a partir de discusiones colectivas y el acuerdo entre las múltiples facciones que ejercen control sobre los distintos territorios.

Se ha especulado mucho respecto a que la caída de los homicidios en São Paulo estaría relacionada a un acuerdo entre el gobierno estadual y el PCC para que el último controlara las muertes en sus territorios. Bajo esta perspectiva, el quiebre de esos acuerdos sería la raíz de una ola de nuevas muertes en el año de 2012. Sin embargo—como explicaremos más adelante— no hay que perder de vista que luego de las disputas internas en el PCC, sobre todo localizadas en los presidios, la organización solo se estabiliza más claramente en las periferias a partir del 2005–2006. Es en este período cuando se consolida la estrategia del grupo de incursionar en el tráfico de drogas como estrategia de negocio (MANSO, 2012).

Manso sugiere que la actuación del PCC en el mercado al por mayor del narcotráfico, que habría empezado en ese mismo momento, contribuyó a reducir los conflictos entre los puntos de venta al por menor. Sin embargo, este autor destaca que cuando esto ocurrió, los homicidios en São Paulo ya venían en una caída acelerada. Por tanto, hay dudas sobre el papel que un presunto acuerdo entre el PCC y el gobierno habría tenido en la baja de los homicidios. En este mismo sentido, es difícil atribuir la dinámica actual de incremento en las muertes violentas, a la ruptura de este supuesto pacto informal.

Las Milicias

Las milicias—nombre dado a los grupos paramilitares que operan principalmente en Río de Janeiro—son un fenómeno que ha adquirido una dimensión notable en los últimos años. Esos grupos tienen su origen en las llamadas policías mineras y en los grupos de exterminio que operaron en el estado de Rio de Janeiro desde los años 1970. Algunos sugieren que estas organizaciones nacen junto a emprendimientos inmobiliarios ilegales, en general vinculados a políticos locales que sirven de representantes de las tierras y venden un modelo basado en proveer seguridad ilegal (SILVA, FERNANDES E BRAGA, 2008). El sociólogo José Claudio Alves sostiene que los miembros del aparato policial siempre estuvieron presentes en los grupos, y a partir de los 1990 se cansan de hacer la mediación entre los intereses políticos y el control de las áreas y pasan a controlarlas y legitimarse políticamente (ALVES, 2008).

Las milicias actualmente tienen presencia en docenas de favelas en la ciudad de Rio de Janeiro, incluyendo dos grande regiones que son responsables actualmente por el 40% de los homicidios en la ciudad. Los grupos basan sus ingresos en la oferta de seguridad y en la explotación de economías informales, como el transporte informal y la entrega de servicios como TV Cable, desviando la señal de las compañías y obligando a la población a comprar el servicio a precios más elevados. (ALVES, 2008; CANO, 2012 e SILVA, FERNANDES E BRAGA, 2008).

En el 2008 los grupos tuvieron mucha visibilidad luego de torturar a un grupo de periodistas en una favela en la zona occidental de la ciudad. Tras este hecho, por primera vez generan un posicionamiento público y claro del gobierno en contra de estos grupos. En los últimos tres años, luego

del trabajo de la Comisión Parlamentaria de Investigación instalada en la Asamblea Legislativa de Rio de Janeiro (ALERJ, 2009), una serie de medidas represivas fueron implementadas en la ciudad.

Después de más de trescientas capturas (incluyendo políticos electos), las milicias parecen continuar operando pero ahora en más bajo perfil (CANO Y DUARTE, 2012). A pesar de que el hecho de que políticos electos estén involucrados directamente parecer haber desaparecido—o al menos es ahora menos visible—los territorios siguen controlados por los grupos, y el número de homicidios en los territorios ocupados sigue siendo importante (ligados normalmente ejecuciones sumarias, y no a enfrentamientos abiertos como era costumbre en las zonas donde el tráfico de drogas tenía control del territorio).

En el año 2011 la Policía Civil del estado de Bahia (en la región norte oriental del país) empezó una investigación para responder a denuncias sobre la actuación de grupos paramilitares en el Estado, indicando una posible expansión de grupos de esa naturaleza hacia otros territorios en el interior del país. Es importante destacar que las milicias de Río tuvieron su período de mayor expansión justo en el momento del incremento de los homicidios en la ciudad, así como de los conflictos armados entre narcotraficantes y policía. Actualmente, el estado de Bahia pasa por un período de incremento de la violencia, reproduciendo lo ocurrido en Rio de Janeiro.

En el principio del 2013 tres miembros de la policía con relación cercana con grupos milicianos de Rio de Janeiro fueron condenados a más de veinte años de prisión por el asesinato de la Jueza Patrícia Accioli, que estaba investigando la actuación de esos grupos. Si bien el asesinato de la Jueza tuvo un efecto negativo en la operación de las milicias por la actuación rápida del Estado y la reacción de la opinión pública, también tuvo un impacto fuerte en las comunidades ya dominadas por los mismos grupos. En entrevistas realizadas a lo largo de los últimos tres años, en el desarrollo de otras investigaciones, el asesinato de la Jueza es mencionado con mucha frecuencia entre ciudadanos de Río y miembros de la Policía como prueba del poder de los grupos.

El Jogo do Bicho

El *Jogo do Bicho* es posiblemente la facción del crimen organizado más estructurada y de mayor antigüedad en Brasil, con un despliegue

importante en todo el territorio nacional (MISSE, 2008; GARZÓN, 2008). Actualmente los grupos dedicados a esa actividad—un juego de apuestas ilegales basado en números que son representados por animales, creado a finales de la década de 1890—tienen un funcionamiento más o menos estable, con arreglos y acuerdos entre sus miembros (SILVA, FERNANDES E BRAGA, 2008).

El investigador Damian Platt,⁷ destaca que la represión a esos grupos ha sido históricamente difícil debido a la ambigüedad jurídica acerca del juego por un lado y por las alianzas ilícitas entre la policía y los jefes de estas organizaciones. De acuerdo a lo señalado en distintos estudios, la organización que está tras el *Jogo do Bicho*, guarda similitudes estrecha con el modo de operar de una estructura mafiosa. (ver también MISSE, 2006). Según Platt, “La violencia asociada al juego empieza en los años 1940 cuando los capos empiezan a dividir la ciudad de Rio de Janeiro (donde el juego empieza) en territorios, pero durante la dictadura militar los grupos se unificaron para hacer la gestión de las loterías en todo el territorio nacional, eliminando opositores y estableciendo relaciones con políticos locales y la policía.” Platt destaca que muchos de los capos alcanzaron un nivel de “intocables” luego de volverse padrinos de las Escuelas de Samba de Rio de Janeiro, siendo responsables de la fundación de la LIESA, Liga Independiente de Escuelas de Samba en el año 1984. Durante la década del noventa y el comienzo del nuevo siglo los capos fueron acusados de estar involucrados en el narcotráfico, lavado de dinero, asesinatos, extorsiones y de la administración de los traga monedas (ilegales en Brasil). Un hecho que ilustra la importancia de estas facciones es el involucramiento de uno de los capos del *Jogo do Bicho* en un escándalo de corrupción nacional destapado en el año 2011, que involucró a políticos y funcionarios del alto nivel del Gobierno Federal.

Organizaciones del crimen organizado en el interior del país

En la última década se ha visto en Brasil un desplazamiento de la violencia homicida, tradicionalmente más evidente en las grandes metrópolis, hacia el interior del país. Ese proceso viene acompañado de cambios económicos y sociales por los cuales pasa el país en el mismo período, que incluye una

mayor disgregación de los polos de desarrollo del país, antes concentrados en las grandes metrópolis del sureste (principalmente Rio de Janeiro, São Paulo y Minas Gerais).

Entre los cambios recientes que se pueden observar resalta la presunta expansión de organizaciones como el PCC de São Paulo hacia otros estados, a través de alianzas con grupos locales para la distribución de drogas para esos mercados. Aún no es claro el alcance de esos movimientos, pero hechos como los atentados en Santa Catarina—estado ubicado en el Sur del país conocido por ser uno de los menos violentos—ocurridos a fines del año 2012 y principios de 2013, indican un cambio en la operación y estructuración de las organizaciones criminales en regiones tradicionalmente poco violentas. De todas maneras también es importante destacar que hechos como lo de Santa Catarina han sido relacionadas con la ocurrencia de casos de tortura y malos tratos al interior de los presidios, que han generado la reacción violenta por parte de facciones criminales, con revueltas y ataques en las calles.

Hay también un incremento de conflictos en la región amazónica, en donde la disputa por la extracción de recursos naturales y la propiedad de la tierra son cada vez más frecuentes. Algunos estudios sugieren que el tráfico de madera y de animales silvestres en la región está íntimamente ligado a otras actividades ilegales, como el tráfico de drogas.

ANÁLISIS DE LA DIFUSIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO A PARTIR DEL HOMICIDIO

Si miramos los índices del país de manera agregada podríamos decir han sido pocos los cambios en el período reciente, con una tasa que en los últimos años se ha mantenido alrededor de 26 muertos por 100 mil habitantes. De otro lado, la forma como se han distribuido esos homicidios por el país está pasando por un proceso de cambio significativo. En esta sección analizaremos el desplazamiento reciente de la violencia homicida en el país como posible indicador de los movimientos del crimen organizado en el actual contexto brasileño.

Es importante señalar que hay múltiples intereses involucrados en la acción de los diversos grupos del crimen organizado que actúan en el país,

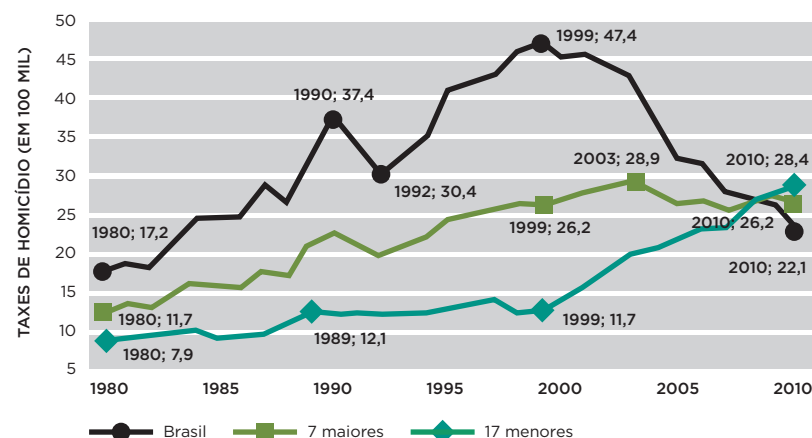
como el narcotráfico, las disputas territoriales de grupos paramilitares, la explotación de madera ilegal, los grandes emprendimientos agrícolas en áreas de deforestación, la biopiratería y otros tipos de contrabando, en los cuales destacan los municipios fronterizos (WEISELFZ, 2012; SALLA, ALVARES y OI, 2011). La forma con la cual cada grupo actúa y las consecuencias en el territorio no son homogéneas. En este sentido, no hay consensos sobre las razones del desplazamiento de la violencia homicida internamente en el país como resultado de un único proceso.

La violencia homicida que se concentraba en las grandes metrópolis pasa por un desplazamiento hacia territorios de menor densidad y peso demográfico. De manera general hay dos aspectos relevantes en los cambios recientes en la geografía de los homicidios en Brasil: la intensidad y la estructura. Según el Mapa de los Homicidios en Brasil publicado en el año 2012 (WEISELFZ, 2012), en términos de intensidad, las tasas crecen de manera vertiginosa hasta el 2003. A partir de ese momento hay caídas relevantes hasta el 2005 y luego hay un equilibrio inestable, con oscilaciones siempre alrededor de 26 homicidios en 100 mil habitantes. Es decir que en una década (2000–2010) la tasa es prácticamente la misma (26,7 en el 2000 y 26,2 en el 2010).

En términos de estructura, los estados que tuvieron altos índices en el principio de la década presentan ahora caídas notables, mientras que los estados que tenían tasas bajas presentan un crecimiento relevante. Vemos también lo que podríamos denominar como la *interiorización* de la violencia homicida. Entre los años de 1996 y 2003 el crecimiento de los homicidios en los grandes centros metropolitanos pasa por un proceso de estancamiento mientras las tasas empiezan a crecer en los municipios del interior. Luego, a partir del 2003, las tasas medias de las capitales y regiones metropolitanas empiezan a disminuir, mientras las tasas de las municipalidades del interior continúan creciendo, aunque a un ritmo más lento. Los homicidios se desplazan progresivamente hacia el interior, y también hacia estados que eran tradicionalmente menos violentos.

Esos dos procesos llevaron a la migración de los polos dinámicos de la violencia de un limitado número de grandes regiones metropolitanas, que vienen de un período de inversión en sus instituciones y políticas de seguridad, hacia regiones menos protegidas. En las 17 unidades federativas

Evolución del homicidio en las 7 Unidades Federativas (UF) con mayores tasas y en las 17 con menores tasas en el año 2000. Brasil, 1980-2010



Fuente: SIM/SVS/MS *2010:Datos preliminares

con menores tasas en el 2000, las tasas crecieron de manera preocupante. De esta manera sucedió en estados como Bahía, Pará, Maranhão, Alagoas, Paraíba y Rio Grande do Norte. Alagoas, por ejemplo, que ocupaba el lugar 11° en el 2000, pasó a ocupar la primera posición en los índices de homicidio en el 2010. Bajo esta misma tendencia se encuentra el estado de Pará, que pasó del puesto 21° al 3° lugar en diez años.

Sin embargo, la evolución de los índices de homicidio en el país no es homogénea. En las regiones norte y nordeste las tasas de homicidio en el interior se duplican en la última década (2000/2010). En el Norte los homicidios se incrementan notoriamente en el interior de Pará y Acre, espacios donde los conflictos por la propiedad de la tierra y la explotación ilegal de madera están muy presentes. En el Nordeste, se observa un fuerte incremento de los homicidios en el interior de la casi totalidad de los estados (a excepción de Pernambuco). En el Sur del país el crecimiento es moderado y en el Sureste y Centro-Oriente hay pocos cambios en términos de la interiorización.

ANÁLISIS EXPLORATORIO DE LOS FACTORES DE INFLUENCIA PARA LA DISEMINACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN EL TERRITORIO

Las razones por las cuales grupos criminales migran de un lugar a otros son múltiples (GARZÓN, 2012). En el caso de un país como Brasil, el tamaño del territorio y su amplia frontera (15.179 km de frontera terrestre en total, con diez países diferentes), con desplazamientos pendulares continuos de personas y limitada capacidad de control territorial, tienen un papel importante en el movimiento y difusión del crimen organizado transnacional.

Es relevante destacar que hay dos fenómenos importantes pasando en el país en este momento, que a su vez impactan también en los movimientos del crimen. El primero es la reestructuración productiva de Brasil, que provocó cambios en la dimensión espacial del desarrollo en el país, creando islas de productividad en todas las regiones, que atraerán inversiones y generaron empleo, pero también criminalidad. En estas zonas ha habido una capacidad institucional muy limitada para dar respuesta a este problema. El segundo factor es el cambio en la composición demográfica de la población: Brasil está viviendo, de manera muy acelerada, la transición demográfica, proceso que afecta en alguna medida los distintos procesos sociales—incluyendo también aquellos vinculados a la criminalidad.

El surgimiento de nuevos nodos de crecimiento y desarrollo económico en el interior del país, acompañado de un cambio en el movimiento de la población, ha creado nuevos contextos en donde la violencia tiene lugar, con la posible apertura de nuevos terrenos de acción para el crimen organizado, incluso con nuevas potencialidades de ganancias. Lo anterior, junto a la baja capacidad de los gobiernos locales en materia de seguridad pública, puede estar colaborando al incremento de la inseguridad en el interior del país o en estados que tradicionalmente no eran considerados como violentos.

Antes de explorar los distintos factores que pueden estar influyendo en la difusión criminal, una nota metodológica. Con relación al posible desplazamiento de la violencia homicida en el país, es importante destacar que hubo una mejora en la capacidad de generar y analizar datos referentes a criminalidad violenta. En ese sentido, teniendo en cuenta la mejora en la calidad de las estadísticas en el interior, o en estados anteriormente más

EL CASO DE LA CAÍDA DE LOS HOMICIDIOS EN SÃO PAULO

El caso de la ciudad de São Paulo se destacó entre las metrópolis Brasileñas por la caída del homicidio ocurrida en los últimos diez años. Entre los estudiosos del tema hay acuerdo de que son múltiples las causas que influenciaron la caída, no siendo posible determinar el peso específico de cada una.

Una investigación publicada recientemente (MANSO, 2012) sugiere que São Paulo ha pasado por tres fases con relación a la violencia homicida entre las décadas de 1960 y el 2010:

Primera fase—Incremento de la violencia. En este periodo los homicidios suben, principalmente en las periferias de la región metropolitana. Según el autor, en ese período la práctica del homicidio adquiere un nuevo significado y tales acciones pasan a ser percibidas como instrumento de control empleado por diversos agentes, como las policías, los grupos “ajusticiadores” y las facciones criminales.

Segunda fase—Diseminación territorial de la práctica del homicidio. Según Manso, en esa fase, en la medida que los homicidios se diseminan, engendran ciclos ampliados de violencia. Percibidos inicialmente como medio de control del desorden, los homicidios en este periodo son practicados como respuestas necesarias a las agresiones sufridas. Las motivaciones son la limpieza social y el control del territorio adicionados a la venganza, la demostración de fuerza y le castigo. El resultado es la generalización de los homicidios.

Tercera fase—Los homicidios dejan de ser vistos como un problema para transformarse en un instrumento. Este ciclo corresponde a la estabilización y caída de los homicidios. En ese período hay una transformación, de manera que los actores empiezan a comprender que las consecuencias de décadas de homicidios determinan una situación en donde todos pierden. Durante este periodo, también hay una mayor intervención institucional tanto en el campo social como en la seguridad, que contribuyen en la baja de las muertes violentas.

Es relevante mencionar que tanto el crecimiento acelerado, como la caída de los homicidios se ha repetido precisamente en las siete capitales brasileñas que tuvieron mayor incremento en las tasas de homicidios entre el 1980 y 1999, y que también tuvieron un descenso acentuado en la década siguiente (WAISELFSZ, 2012). Según Manso (2012), esa dinámica de los homicidios en contextos urbanos tiende a una curva en donde los homicidios crecen aceleradamente y luego caen para evitar el auto exterminio. De manera complementaria, el autor sugiere que hay tres cambios importantes en la política de seguridad que contribuyen al descenso en las tasas: la ampliación de cupos en el sistema penitenciario, las políticas de patrullaje constantes y el control de armas.

Con relación a una posible influencia del *Primeiro Comando de la Capital* (PCC) en la disminución de los homicidios, algunos de los estudios más recientes sugieren que el control de las muertes por el propio PCC es mucho más una consecuencia del contexto que la causa del mismo. (FELTRAN, 2008; TELLES; HIRATA, 2007; MARQUES, 2009; MIRAGLIA, 2011). Según esos estudios, la existencia de instancias de mediación, los llamados “debates” para discutir los conflictos, pasan a jugar un papel importante en la solución no violenta de problemas al interior de la organización y también en las comunidades.

Por otro lado, en los últimos años los casos de enfrentamiento del PCC con las fuerzas policiales no han sido poco comunes. En el 2006 un ola de violencia liderada por el grupo desde el interior de las prisiones causó la muerte 500 personas en una semana, además de la quema docenas de buses, propagando miedo y terror por todo São Paulo. Recientemente, en el 2012, otra ola de violencia coordinada por el PCC volvió a preocupar los responsable por la seguridad en estado. Según algunos de los principales analistas del tema de la violencia en São Paulo, una serie de medidas equivocadas y muy violentas (incluyendo innumerables masacres y ejecuciones sumarias por parte de la policía) resultaron en la muerte de más de 140 personas en dos semanas (dos veces el número en el mismo período del año anterior), que tendrían como explicación la venganza de los miembros del PCC por las muertes perpetradas por la policía, así como presuntos cambios en el sistema carcelario.

débiles en términos de producción de información, no hay que perder de vista que parte del incremento en los homicidios podría estar relacionado a una disminución del subregistro.

De manera general y sin perder de vista el punto anterior, los analistas y los estudios más recientes destacan que hay una serie de factores que podrían ayudar a explicar el desplazamiento de la violencia homicida en el período reciente, los cuales van desde la baja capacidad de los municipios antes menos violentos para hacer frente a las nuevas dinámicas del crimen, hasta el incremento de la actuación de grupos criminales en municipios fronterizos. Bajo este contexto, hay un consenso en que los factores que explican los movimientos recientes de la criminalidad violenta son múltiples, siendo prácticamente imposible determinar el peso real que cada uno de ellos ha tenido en los cambios reciente.

Con base en la revisión de los documentos y las entrevistas realizadas en el contexto del presente estudio, identificamos algunos de los factores que han influido en el proceso de expansión y desplazamiento de los grupos criminales en Brasil. Este ejercicio, sigue el marco conceptual y la metodología propuesta por Juan Carlos Garzón (2012), para el desarrollo de esta investigación.

Una mención especial requiere la debilidad de las instituciones y los elevados niveles de corrupción presentes en el país. Como se puede observar de manera clara en los resultados de la gran mayoría de las Comisiones Parlamentarias de Investigación mencionadas en este documento, al igual que en otras investigaciones, estos son dos factores que contribuyen a que el crimen organizado continúe actuando en el país de manera regular en la última década.

La operación del crimen organizado en el país no sería posible sin la cooperación de agentes públicos y especialmente de agentes de las fuerzas de seguridad. Si bien es importante reconocer que ha habido un incremento notable en el número de agentes de las fuerzas de seguridad investigados y encarcelados, diferentes expertos continúan señalando que una reforma profunda de la institución policial debe ser parte de la ecuación para garantizar cambios sostenibles en el campo de la seguridad. En este sentido, hay que tener en cuenta que la ineficiencia, la mala conducta policial o la corrupción, en gran medida tienen sus raíces en una transición de fuerzas

policiales modeladas durante la dictadura militar que estructuralmente no han cambiado su modo de organización.

De otro lado, algunas investigaciones que están siendo realizadas en Rio de Janeiro a propósito de las cuestiones de seguridad relacionadas a los Grandes Eventos de 2014 y 2016 (Mundial de Fútbol y los Juegos Olímpicos) sugieren un incremento de la militarización y de la privatización del espacio público acompañados de políticas de criminalización de la pobreza, con la incidencia de múltiples violaciones de Derechos Humanos (GAFFNEY, 2010 y 2012). En ese sentido, es importante poner atención a la evolución de esas políticas, ya que parecen contradecir en muchos aspectos lo que se ha logrado con respecto a la contención del crimen en las grandes ciudades Brasileñas en el período reciente.

ANÁLISIS EXPLORATORIO SOBRE LOS FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA CONTENCIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN EL TERRITORIO

Con relación a los factores de contención del crimen en el período reciente, las Comisiones Parlamentarias de Investigación que han tenido lugar en las casas legislativas a partir de fines de los años 1990 con objetivo de investigar distintos tipos de crímenes organizados, han sido una poderosa herramienta para el enfrentamiento de los grupos. En cada uno de los informes de las CPI mencionados a lo largo de este documento, se propusieron recomendaciones concretas, que en muchos casos resultaron en cambios efectivos en la legislación y en el desarrollo de programas y políticas en los niveles federales, estatales y locales.

Con relación a la seguridad pública, es importante reconocer que hubo un incremento importante en las inversiones en prevención de violencia y promoción de seguridad en todo el país desde el principio del gobierno del President Lula Da Silva (2002). En las principales capitales (como por ejemplo Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte y Recife) que también estaban entre las más violentas en la década de 1990, las inversiones fueron aún más significativas. Por parte del gobierno federal, el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI) ha desarrollado

CONDICIONES PROPICIAS ¿QUÉ FACTORES FACILITAN LA DIFUSIÓN DE LAS FACCIÓNES CRIMINALES?

- Actuación policial al margen de la ley, sea corrupción o violaciones de Derechos Humanos como tortura o ejecuciones sumarias. Estas acciones tienen un efecto sistémico perverso y tienden a incrementar la violencia relacionada al crimen, mientras contribuyen al fortalecimiento de lazos entre los miembros de las bandas criminales;
- La falta de preparación adecuada de las fuerzas de seguridad, que desconocen muchas veces la realidad con la cual van a trabajar, mezclando autoridad con violencia y el ejercicio del poder con “supra-poderes”, actuando según sus propias reglas;
- La desregulación de los mercados, en especial el mercado financiero y el incentivo al libre flujo de capitales estimula expansión monetaria, facilitando el anonimato de la riqueza, y por lo tanto, el lavado de dinero;
- Intervenciones estatales fracasadas, fortalecen el crimen y tienen como resultado colateral la pérdida de credibilidad del Estado frente a la población y/o a los propios grupos criminales;
- La falta de confianza de la población en las instituciones del Estado;
- La existencia de acciones de seguridad social o asistenciales por parte de los grupos criminales visibles;

FACTORES ESTRUCTURALES

- Desempleo, que resulta en una gran oferta de mano de obra para las actividades ilegales;
- Crecimiento demográfico acelerado combinado con la falta de planeación y servicios en las regiones periféricas;
- Ausencia del Estado, pues facilita el surgimiento de liderazgos “protectores” locales;
- El perímetro fronterizo extenso, con fronteras muy penetrables;
- El desplazamiento pendular en las fronteras facilita el movimiento del crimen organizado.

intervenciones simultaneas en las áreas de prevención del delito, con programas nacionales de promoción de diálogo en las comunidades afectadas por violencia, incentivos a la capacitación profesional de las policías y otros profesionales de la seguridad pública, el incremento de cupos en el sistema carcelario y programas de atención enfocados en usuarios de drogas.

A través de PRONASCI, se privilegia la prevención de los factores de riesgo sin desistir de estrategias de ordenamiento social y seguridad ciudadana. Entre sus prioridades se incluye la reestructuración del sistema penitenciario, la lucha contra la corrupción policial y la participación de la comunidad en la prevención de la violencia, simultáneamente.

Una cuestión a destacar es que si por un lado el incremento en la inversión pública en seguridad puede haber provocado una mejora en la situación, sobre todo en las grandes ciudades (que terminaron por recibir una parte importante de esos recursos), en alguna medida también puede haber hecho que los grupos del crimen organizado se desplazaran hacia áreas de más bajo riesgo (como el interior o hacia otros estados), como se especula, por ejemplo, en el caso de la UPPs en Rio de Janeiro.

Otro aspecto relevante es la necesidad de reevaluar la efectividad de las políticas de enfrentamiento del narcotráfico. Según los que defienden un cambio radical, que incluya no sólo a Brasil sino que también a los países vecinos, tendiendo hacia la despenalización del uso y la legalización controlada de algunas drogas, las políticas represivas serían las verdaderas responsables por la expansión del narcotráfico. Algunos sugieren que durante mucho tiempo Brasil ha centrado sus esfuerzos en los grandes puertos marítimos y aeropuertos para evitar el envío de drogas hacia Estados Unidos y Europa, lo que provocó la penetración del narcotráfico en el interior del país.

Por otro lado, es importante destacar que la propia historia del ingreso y diseminación de la cocaína en Brasil tiene uno de sus ejes en el desplazamiento del consumo desde las regiones de frontera con Bolivia y Colombia hacia ciudades del Norte y Centro-Occidente del país (MOST, 2004). Son muchos los estudios y teóricos que defienden que los esfuerzos exclusivamente represivos al crimen organizado son ineficaces (Garzón, 2012; Misse, 2008; Dowdney, 2004), una vez que la demanda, sea por drogas ilegales, armas y otros productos como la piratería en sus distintas manifestaciones, no parece disminuir.

Con relación al narcotráfico, específicamente las políticas represivas basadas en el enfrentamiento armado, terminaron por generar una escalada del conflicto con consecuencias colaterales dramáticas para la sociedad Brasileña. Muchas veces, estas intervenciones incrementaron las diferencias sociales ya presentes en el territorio, una vez que la poblaciones más afectadas por la represión, son poblaciones vulnerables con bajos ingresos, sin ningún efecto comprobado en la disminución del consumo de las drogas ilegales o de disminución en las operaciones del crimen organizado.

Los cambios demográficos y sociales por los cuales el país pasa en este momento tienen reflejo en la organización territorial del país y posiblemente en la acción del crimen organizado. Así, para enfrentar los desafíos impuestos por estos cambios tan significativos, es necesario desarrollar políticas que sean capaces de incorporar ese nuevo contexto. Las políticas de enfrentamiento al crimen organizado en Brasil fueron desarrolladas en un contexto de concentración de la violencia en algunos puntos del país, sobre todo en las grandes ciudades.

Con base en la revisión de los documentos y las entrevistas realizadas en el contexto del presente estudio, identificamos a algunos de los factores que pueden contener y/o prevenir la expansión y desplazamiento de los grupos criminales en Brasil.

La experiencia del Estado de Minas Gerais: un caso para tener en cuenta en el enfrentamiento del crimen y la disminución de la violencia

Minas Gerais es el segundo estado más poblado del Brasil, y es el tercer estado más rico del país, con gran relevancia económica y fuerte peso político, ubicado en la región Sur Oriental de Brasil, vecino de Estados como Rio de Janeiro y São Paulo. Después de un largo ciclo de desequilibrio financiero y fiscal, con un déficit público de mil millones de dólares en el 2003, a través de la política conocida como “Choque de Gestión”, el gobierno estadual se propuso gastar menos en Estado y más en el ciudadano. A través de un programa de modernización gerencial, fuertemente estructurado en una gestión para resultados, en dos años, el Estado había logrado equilibrar sus cuentas (VILHENA, MARTINS, MARINI e GUIMARAES, 2006). En ese mismo contexto, el desequilibrio financiero que enfrentó el estado

ANTICUERPOS. FACTORES QUE PUEDEN CONTENER Y/O PREVENIR LA EXPANSIÓN Y DESPLAZAMIENTO DE LOS GRUPOS CRIMINALES EN BRASIL

- Acciones de inteligencia y contra inteligencia de manera continua;
- El incremento de la inversión en seguridad pública con intervenciones que combinen acciones de prevención y acción social, y las acciones de represión enfocadas en las organizaciones criminales;
- La disminución de la impunidad, sobre todo la impunidad de los grandes capos y oficiales del gobierno involucrados en actividades ligadas al crimen organizado;
- La disminución en la disponibilidad de armas. El control del uso y porte de armas;
- Inversión en la modernización y profesionalización de los responsables de las investigaciones policiales;
- Planeamiento estratégico que incluya análisis coyunturales y de largo plazo, con directrices y metas claras para orientar las instituciones al cargo del control de la ley;
- Que las instituciones de la seguridad compartan informaciones y tengan actividades coordinadas;
- Programas sociales con apoyo de la sociedad civil en los territorios de acción del crimen organizado que puedan promover el fortalecimiento del tejido social;

- Desarrollar mecanismos de control y abordaje en las vías terrestres, aeropuertos y puertos;
- Desarrollar sistemas de control por satélite en regiones con difícil acceso (como por ejemplo la cuenca amazónica);
- El desarrollo de acuerdos de cooperación técnica entre organizaciones que tienen experiencias exitosas en el enfrentamiento al crimen organizado;

ESTRUCTURALES

- La disminución de las desigualdades sociales;
- El incremento de oportunidades de trabajo y disminución de la pobreza;
- El incremento de la confianza entre el Estado y los ciudadanos.

estuvo acompañado de un incremento importante en la violencia y el desorden social, de manera que el gobierno identificó también el tema de la seguridad como prioridad en la nueva estructura de gestión.

En el principio del gobierno, un elemento importante fue la creación la Secretaria de Estado de Defensa Social (SEDS), en substitución de las Secretarias de Seguridad y Justicia. Este cambio permitió implementar una política de seguridad no sólo basada en represión, incluyendo prevención y la inversión pública como parte de la promoción social. La creación de la SEDS representó el principio de una Política Estadual de Seguridad Publica que incorporaba los programas de prevención a los programas de control y represión, todos en una misma secretaria, creando una nueva cultura, en donde la seguridad pública no caminaba de manera separada de las iniciativas de prevención y los Derechos Humanos como pilar fundamental.

Otro elemento importante es que la gestión anterior estaba orientada en el manejo de crisis, mientras la nueva gestión incorporó el modelo de gestión por resultados para combatir a la criminalidad. Otra innovación en el modelo fue la creación del grupo Colegiado de Integración de Defensa Social, como instancia de deliberación más alta del Sistema de Defensa Social con reuniones semanales de los responsables de cada una de las instituciones partes del Sistema de Defensa Social se juntan para discutir, planear y deliberar.

La nueva Política de Seguridad Pública fue creada sobre la base de cuatro pilares: la reforma y profesionalización del sistema penitenciario, la atención especial a las medidas socioeducativas (el sistema de corrección para adolescentes), la integración de las policías, y la prevención social de la criminalidad. Estos pilares fueron complementados con la implementación un sistema de metas específicas, evaluadas semanalmente durante las reuniones del grupo Colegiado. Los indicadores para la evaluación de las políticas de seguridad son divididos en indicadores de producto y indicadores de resultados, siendo ellos: número de policías capacitados de forma integrada, número de profesionales del sistema de defensa social capacitados en la matriz nacional de vigilancia comunitaria, número de diagnósticos evaluativos de la actuación del sistema de defensa social realizados, número de profesionales en actividades correccionales del sistema de defensa capacitados; índice de letalidad de la acción policial e índice de satisfacción del ciudadano con la atención policial.

En el mismo período hubo un incremento importante en la inversión en la seguridad pública—entre el 2003 y el 2007 el estado de Minas Gerais fue el Estado con más inversión en seguridad (13,5 % de su presupuesto en 2006). Recientemente, en el 2012, Minas Gerais también fue el primer Estado en implementar un Programa de Enfrentamiento a la trata de personas, considerado modelo en Brasil. Este caso muestra la importancia de que el gobierno considere el tema de la seguridad pública como una prioridad, incorporando sistemas de monitoreo y evaluación, lo cual no sólo contribuyó a darle una mayor visibilidad a las intervenciones institucionales, sino que también contribuyó al incremento de la confianza en el Estados por parte de la ciudadanía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERNAZ, Elizabete; CARUSO, Haydeé; e PATRICIO, Luciane (2007). Tensões e Desafios de um Policiamento Comunitário em Favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais em São Paulo em Perspectiva, v. 21, n. 2, p. 39–52, jul./dez. 2007.
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO–ALERJ (2008) Relatório Final da Comissão Parlamenar Destinada a Investigar a Ação de Milícias no Ambito do Estado do Rio de Janeiro.
- _____ (2011) Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito con a Finalidade de Investigar, no Âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o Tráfico de Armas, Munições e Explosivos e a Consequente Utilização desse Arsenal, por Traficantes de Drogas, Milicianos e outros Bandos, Quadrilhas ou Organizações Criminosas.
- ALVES, José Claudio Souza (2008). Milícias: Mudanças na economia do crime do Rio de Janeiro en JUSTIÇA GLOBAL—Org. (2008) Segurança, Tráfico e Milícias no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll, 2008.
- BAGLEY, Bruce (2012). Drug Trafficking and Organised Crime in the Américas: Majos trends in the twenty-first century. Woodrow Wilson Center Update on the Américas, August: 2012.
- BIONDI, Karina. Junto e Misturado: Imanência e transcendência no PCC. Tese de Doutorado: Universidade Federal de São Carlos: 2009.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (2000). Relatório Da Comissão Parlamentar De Inquérito Destinada A Investigar o Avanço e a Impunidade do Narcotráfico, Brasília, Congresso Nacional, Câmara dos Deputados.
- _____ (2003). Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar o Tráfico Ilegal de Animais e Plantas Silvestres da Fauna e da Flora Brasileiras, Relatório Final, Brasília, Câmara dos Deputados.
- _____ (2004), Comissão Parlamentar de Inquérito con a finalidade: Investigar Fatos Relacionados à Pirataria de Produtos Industrializados e à Sonegação

- Fiscal, Relatório Final, Brasília, Câmara dos Deputados.
- _____ (2005). Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste, Brasília.
- _____ (2006). Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar as Organizações Criminosas do Tráfico de Armas, Brasília, Câmara dos Deputados.
- CANO, Ignácio; DUARTE, Thais (2012). No Sapatinho: A Evolução das Milícias no Rio de Janeiro [2008–2011]. Laboratório de Análise da Violência—UERJ e Fundação Heinrich Boll.
- CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina; WICHINIESKI, Isolete (2012). Conflitos no Campo Brasil 2011 (Orgs.) CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina; WICHINIESKI, Isolete. Goiânia: CPT Nacional Brasil.
- DESTRO, Guilherme Fernando Gomes; PIMENTEL, Tatiana; SABAINI, Raquel Monti; BORGES, Roberto Cabral; BARRETO, Raquel (2012). Esforços para o combate ao tráfico de animais silvestres no Brasil (Publicação traduzida do original “Efforts to Combat Wild Animals Trafficking in Brazil. Biodiversity, Book 1, chapter XX, 2012”)
- DOWDNEY, Luke (2002). Crianças do Tráfico: Um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro. Viva Rio, ISER, Editora 7 Letras.
- DREYFUS, Pablo. El Mapeo del Crimen Organizado en Brasil en Mathieu, Hans y Arredondo, Paula Rodríguez (eds.) Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia—Fescol: 2009.
- FELTRAN, Gabriel. (2008). Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo. Campinas, SP. Tese (Doutorado) apresentada à Universidade Estadual de Campinas.
- GAFFNEY, Christopher. (2010) Mega-events and socio-spatial dynamics in Rio de Janeiro, 1919–2016. *Journal of Latin American Geography* 9(1): 7–29.
- _____ (2012) Book review: Security Games: Surveillance and Control at Mega-events en *Crime Media Culture* 2012 8: 231 DOI: 10.1177/1741659011435405.
- GARZÓN, Juan Carlos (2009). Mafia & Co.: La red criminal en México, Brasil y Colombia. Planeta y Seguridad y Democracia.
- _____ (2012). The Rebellion of Criminal Networks: Organized Crime in Latin America and the dynamics of Change. Woodrow Wilson Center Update on the Americas.
- HIRATA, Daniel (2010) Sobreviver na adversidade: entre o mercado e a vida. Tese (Doutorado) apresentada ao programa de pós-graduação de Sociologia da Universidade de São Paulo.
- McKINSEY & COMPANY (2004) Eliminando as Barreiras ao Crescimento Econômico e à Economia Formal no Brasil. São Paulo, McKinsey&Company.
- MANSO, Bruno Paes (2012) Crescimento e Queda dos Homicídios em São Paulo Entre 1960 e 2010: Uma análise dos mecanismos da escolha homicida e das carreiras no crime. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciências Políticas da Universidade de São Paulo.
- MARQUES, Adalton. Crime, proceder, convívio-seguro. Um experimento antropológico a partir de relações entre ladrões. Dissertação (Mestrado) apresentada ao programa de pós-graduação em antropologia social da Universidade de São Paulo. 2009.
- MIRAGLIA, Paula (2011). Homicídios: guias para a interpretação da violência na cidade. In: KOWARICK, Lucio; MARQUES, Eduardo (orgs.). São Paulo: novos percursos e atores. Centro de Estudos da Metrópole. São Paulo: Editora
- MENDEL, William (2002). “Paraguay-Ciudad del Este e os novos centros de gravidade”, Military Review, <http://www.leavenworth.army.mil/milrev/Portuguese/2ndQtr02/mendel.htm>
- MENDES, Vannildo (2008) “Consumo de cocaína cresce mais de 30% no Brasil: Segundo Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime, o consumo não pára de crescer”, O Estado de São Paulo, 25 de fevereiro de 2008. http://www.estadao.com.br/cidades/not_cid130440,0.htm
- NELLEMAN, C., INTERPOL Environmental Crime Programme (eds.) (2012). Green Carbon, Black Trade: Illegal Logging, Tax Fraud and Laundering in the World's Tropical Forests. A Rapid Response Assessment. United Nations Environment Programme, GRID—Arendal: www.grida.no
- OLINGER, Marianna (2012). As Relações das UPPs com os Moradores e Outras Lideranças Sociais nas Favelas Cariocas, em Unidades de Polícia Pacificadora: Debates e Reflexões; Revista ISER#67. Comunicações ISER, Dezembro de 2012.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO –OIT (2006), Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, Brasília, OIT.
- PROCÓPIO, Argemiro. (2002) “O Brasil no Mundo das Drogas”. Petrópolis, Editora Vozes.
- RODRIGUES, André; SIQUEIRA, Raiza (2012). As Unidades de Polícia Pacificadora e a Segurança Pública no Rio de Janeiro, em Unidades de Polícia Pacificadora: Debates e Reflexões; Revista ISER#67. Comunicações ISER, Dezembro de 2012.
- SALLA, Fernando; ALVAREZ, Marcos César; OI, Amanda Hildebrand (2011). Homicídios na Faixa de Fronteira do Brasil, 2000-2007. (Relatório de Pesquisa do Projeto Violência e Fronteiras—FAPESP / CNPq). São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV/USP).
- SENADO FEDERAL (2012) Comissão Parlamentar Interna destinada a investigar o tráfico nacional e internacional de pessoas no Brasil, suas causas, consequências, rotas, responsáveis no Período 2003–2011, compreendido na vigência da Convenção de Palermo. Relatório final, Brasília: 2012.
- SOARES, Luis Eduardo, BILL, MV e ATHAYDE, Celso. (2005). Cabeça de Porco. Editora Objetiva.
- TELLES, Vera (1992). A cidadania inexistente: incivilidade e pobreza. Um estudo sobre o trabalho e família na Grande São Paulo. Tese (Doutorado)—Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- TNI—Transnational Institute (2004). Uma Guerra sem Sentido: Drogas e violência no Brasil.
- UNESCO, UNODCCP and MOST (2002). Globalization, Drugs and Criminalization.
- UNODC (2010). World Drug Report 2010.
- _____ (2012). World Drug Report 2012.
- _____ (2013). Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment. Vienna, Febrero, 2013.
- VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu (eds.) (2006). O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte : Editora UFMG.
- VIVA COMUNIDADE (2010). Estoques e Distribuição de Armas Pequenas no Brasil. Publitz Soluções Editoriais.
- _____ (2010a). Seguindo a Rota das Armas: Desvio, Comércio e Tráfico Ilícitos de Armamento Pequeno e Leve no Brasil. Publitz Soluções Editoriais.

NOTAS

1. Candidata a Doctorado en Planeación Urbana y Regional en la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Con una Maestría en Política Social y Planeación del London School of Economics.
2. El país es calificado por las Naciones Unidas como consumidor medio de marihuana, cocaína, pasta base de cocaína y crack (UNODC, 2012).
3. Según la CPI del narcotráfico (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000), cerca de 60% de la cocaína que abastece el mercado brasileño transita por territorio paraguayo y 80% de la marihuana consumida en Brasil es producida en ese país vecino. La marihuana entra a Brasil por vía terrestre y aérea por las fronteras de los estados de Mato Grosso do Sul y Paraná, principalmente por las ciudades transfronterizas de Ciudad del Este/Foz de Iguaçu; Saltos del Guayrá/Guayra; Pedro Juan Caballero/Ponta Porã o Fuerte Olimpo/Porto Murtinho.
4. En dos vuelos desde Sao Paulo hacia Luanda en el 2011, las autoridades escanearon la totalidad de los viajeros en busca de droga. El resultado fue más de 20 mulas en cada uno de los vuelos. (UNODC, 2013)
5. La armas viene desde Estados Unidos pasando por Panamá y Brasil, y son cambiadas por drogas en Colombia. Salen de EUA pasando por México y Paraguay, con destino a Brasil o e ingresan en el aeropuerto de Galeão y puertos de Rio de Janeiro, Sepetiba y Santos. Parten desde Europa siendo embarcadas en el puerto de Rotterdam, Holanda, siguiendo por mar hasta Surinam (que, como ex colonia holandesa mantiene libre comercio con ese país). Entran a Brasil por el aire, ingresando por el nordeste, y por tierra, por la región amazónica, a través de Pará y Amapá, con destino a Colombia. La relación de intercambio se hace con oro de los buscadores de oro de Brasil, armas provenientes de Surinam, y drogas de Colombia. El tráfico entre Brasil y Surinam ocurre también con helicópteros que transportan buscadores de oro brasileños para ese país y vuelven. Desde China las armas, entran en Brasil por el puerto de Paranaguá, en Paraná, por medio del puerto de Montevideo y siguen para Paraguay y Colombia.
6. <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/com-1-pm-para-cada-1-254-habitantes-baixada-fluminense-nao-reduz-criminalidade-20500228.html>
7. En entrevista para ese estudio en enero del 2013.

