

ORGANIZACIONES CRIMINALES TRANSNACIONALES, “ESPACIOS INGOBERNADOS” Y UNA DOCTRINA QUE EMERGE*

Bernardo Pérez Salazar**

*Centro de Investigaciones Criminológicas
de la Policía Metropolitana de Bogotá*

*Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y
Seguridad Ciudadana de la Alcaldía Mayor de Bogotá*

Fecha de recepción: 15 de agosto de 2007.

Fecha de aceptación: 18 de octubre de 2007.

Resumen

Se presenta una revisión la literatura sobre las circunstancias en las que emergieron algunas organizaciones principales de crimen transnacional en el mundo moderno. En el caso específico de Colombia, se analiza las consecuencias directas e indirectas de la doctrina política con la cual se ha enfrentado al crimen transnacional durante el pasado medio siglo. Los comentarios finales sugieren la revisión de los bastiones doctrinarios que han imperado hasta ahora en la formulación de políticas para combatir el

crimen transnacional en el mundo, a la luz de los resultados concretos que se han obtenido hasta ahora.

Palabras clave:

Organizaciones criminales transnacionales, servicios de gobierno local, gobernabilidad.

TRANSNATIONAL CRIMINAL ORGANIZATIONS, “UNGOVERNED SPACES” AND AN EMERGING DOCTRINE

Abstract

The essay reviews literature about the emergence of modern transnational criminal organizations in the world. The specific case of Colombia is considered, and the direct and indirect consequences of policies implemented to combat transnational crime are discussed. Some final comments address the issue regarding the appropriateness of the doctrine behind policies developed during the past 50 years to fight transnational crime.

Key words:

Transnational criminal organizations, local government services, governance.

Hoy, la amenaza para los países de la región no es la fuerza militar de un vecino adyacente ó alguna potencia extranjera invasora. El enemigo de hoy es el terrorista, el narcotraficante, el traficante de armas, el falsificador de documentos, el jefe criminal internacional y el lavador de dinero. Esta amenaza es maleza que emerge, se cultiva y alimenta en los suelos fértiles de espacios ingobernados como las costas, los ríos y las áreas de frontera despobladas. Una amenaza que se riega y fertiliza con el dinero de las drogas, las ventas ilegales de armas y la trata de personas. Es una amenaza que no respeta límites geográficos ni morales.

*General James Hill,
Comandante del Comando Sur de los EE.UU.¹*

* Investigación realizada con apoyo de la Corporación Docencia e Investigación Universitaria. Busca caracterizar la dinámica de la criminalidad transnacional y sus efectos sobre estructura de gobierno local en zonas periféricas y las consecuencias de este fenómeno sobre la gobernabilidad democrática en este tipo de contextos.

** *Bernardo Pérez Salazar* (Bogotá, 1958) es comunicador social de la Universidad del Valle con M.A. en planificación del desarrollo regional del Instituto de Estudios Sociales (La Haya, Reino de los Países Bajos). Durante 15 años trabajó en el suroccidente colombiano (Cauca, Nariño, Putumayo) en educación no formal de adultos vinculados a microempresas, formas asociativas de economía solidaria y organizaciones de base para la gestión ambiental. Entre 1996 y 2000 se desempeñó como subdirector de manejo ambiental y de planificación en la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia –CORPOAMAZONIA–, con sede en Mocoa, Putumayo. Entre 2001 y 2004, en la Universidad Externado de Colombia de Bogotá, organizó y dirigió el Observatorio del Manejo del Conflicto. En la actualidad trabaja como analista criminólogo del Centro de Investigaciones Criminológicas de la Policía Metropolitana de Bogotá, al igual que de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Investigador social. bperezsalazar@yahoo.com

¹ Ver 2004. *Blurring the lines. Trends in U.S. Military Programs with Latin America*. Washington: LAWG / CIP / WOLA. p.6. Traducción del autor.

1. ORÍGENES DE LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES TRANSNACIONALES EN EL MUNDO MODERNO

El crimen transnacional generalmente involucra grupos o individuos asociados temporalmente, que operan bajo mecanismos autorreguladores. Su objeto es obtener lucro monetario ó comercial por medios parcial ó enteramente ilegales, dentro de ámbitos territoriales en jurisdicción de más de un Estado, a través de actividades que generalmente son complementadas y protegidas por el uso sistemático de la corrupción y los arreglos colusivos².

Algunos analistas no dudan en señalar que el origen de muchas organizaciones criminales de índole transnacional del presente, se remonta a los tiempos de la Guerra Fría, cuando los mercados internacionales de estupefacientes fueron utilizados por los gobiernos de las grandes potencias para financiar cuentas secretas, destinadas a sostener un sinnúmero de enfrentamientos abiertos entre sus aliados regionales en diversos escenarios mundiales al igual que frecuentes operaciones contrainsurgentes encubiertas.

Entre los casos de organizaciones criminales transnacionales que hoy operan y cuyos orígenes pueden rastrearse a la operación de mercados ilegales de estupefacientes, se destaca el imperio global de tráfico de drogas sintéticas, cuyo centro hoy opera desde el sureste asiático. Originariamente estas organizaciones eran grupos de contrainsurgencia en Indochina, entrenados en los años 50 por la Agencia Central de Inteligencia –CIA– de los Estados Unidos de América –EUA–, que desarrollaron la producción y tráfico de heroína desde el “Triangulo de Oro” para financiar muchas operaciones encubiertas en Vietnam y Camboya durante los años 60 y 70. Hoy los herederos de los aprendizajes estratégicos obtenidos de esta ex-

periencia histórica controlan la distribución anual de cerca de 800 millones de dosis de anfetaminas tanto en EUA y Europa como en el Extremo Oriente, un mercado ilícito que las Naciones Unidas considera será entre los más dinámicos de la economía global durante los próximos decenios³.

Otra condición que comúnmente se asocia con el surgimiento de organizaciones criminales transnacionales es la disolución y colapso de estructuras de gobierno central, condición que también se asocia con el debilitamiento de los Estados nacionales que enfrentan conflictos armados internos. En estas circunstancias es común que las organizaciones criminales asuman la prestación de servicios de protección, a la vez que aprovechen oportunidades de lucrarse de nuevas demandas de mercado lícitas ó ilícitas, muchas veces en colaboración con redes sociales “legales”, a través de las cuales obtienen servicios y apoyos de recursos financieros, acceso a oportunidades de inversión, préstamos, contactos, asesoría técnica y legal y otros insumos⁴.

² O se realizan dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado. Ver. Mueller, G. “Transnational Crime: Definitions and Concepts,” *Transnational Organized Crime*, Vol. 4, Nos. 3 and 4 (Autumn/Winter 1998) p.14.

³ Ver UNODC. 2003. *Global Illicit Drug Trends 2003*. New York: United Nations; Labrousse, A. 2003. “La géopolitique des drogues en 2003”, *Futuribles*, 289, septembre, pp.3-21. Ver también López, A. 2000 “Colombia: de la prohibición a la guerra contra las drogas”, *El malpensante*, 25, pp.83 -105; y Goff, S. 2000. “Contrainsurgencia estadounidense: Un militar habla” en *desde abajo*, Suplemento especial No. 2, Marzo, pp.17-19. Conviene señalar que el fenómeno no se circunscribe al sureste asiático: en los años 80, la guerra civil en Líbano al igual que la guerra contrainsurgente en Nicaragua, fueron financiadas en gran parte a través de rendimientos provenientes del tráfico de drogas ilícitas. La alianza afgano-pakistani orquestada por la CIA en la guerra contra la Unión Soviética, también estuvo permeada por traficantes de drogas ilícitas. Aún después del final de la Guerra Fría, el Ejército de Liberación de Kosovo ostentaba nexos cercanos con traficantes de heroína.

⁴ Como señala Tom Farer, cuando un Estado es débil pero actúa como si fuera fuerte “expidiendo chorros de leyes y regulaciones supuestamente encaminadas a la regular, inhibir y establecer cargas impositivas a la actividad privada”, sin disponer de la voluntad o la capacidad efectiva de hacer respetar el imperio de la ley, inevitablemente se crean espacios o nichos entre la realidad y la legalidad que son propicios para ser aprovechados por organizaciones criminales. Ver Farer, T. 1999. “Conclusion: Fighting Transnational Organized Crime: Measures Short of War,” en Tom Farer, ed., *Transnational Crime in the Americas*. New York: Routledge, p. 251.

Un caso paradigmático del surgimiento de organizaciones criminales transnacionales en este tipo de ambiente es el de la *Mafiya rusa*. Como es sabido, los primeros beneficiarios de las reformas de apertura impulsadas por Mijail Gorbachov en la antigua Unión Soviética fueron, en general, pequeñas bandas de criminales y de contrabandistas que en pocos años consolidaron una vasta red criminal informal. Entre las primeras y más rentables incursiones criminales de los “mafiosos rusos” se destacaron los esquemas extorsivos dirigidos hacia los “nuevos ricos” o clase emergente capitalista, por medio de los cuales se hacían “cobros de impuestos” a cambio de protección frente a la acción de otras bandas delincuenciales, al igual que para deshacerse de competencia indeseada y el cobro de deudas de difícil recaudo. Además, paralelo a la disolución del Estado soviético en medio de una apertura económica caótica, el hurto y venta clandestina de propiedades públicas pronto se convirtió en una de las empresas más lucrativas para la mafia rusa⁵.

El escaso orden que se vivió durante este período de transición en la antigua Unión Soviética, lo garantizó un grupo de “padrinos” –conocidos como los *bandidos en la ley*– por medio de sus contactos e influencias con funcionarios corruptos de la “nueva Rusia”. Así se consolidaron las actuales organizaciones rusas de crimen transnacional que, en primera instancia, se expandieron a Europa oriental y las antiguas repúblicas soviéticas para adueñarse de bancos que después utilizaron para el lavado de activos provenientes de actividades ilícitas, entre otras, el tráfico de estupefacientes. En un segundo momento, su actividad se extendió al continente americano donde incursionaron mediante la oferta de servicios de lavado de activos, al igual que el tráfico de armas pequeñas y livianas, estupefacientes y la trata de personas, entre otras⁶.

Hoy, a principios del siglo 21, la resiliencia y solidez de las organizaciones criminales transnacionales en el mundo es evidente. Tanto así que los principales ejercicios de prospección de futuro, coinciden en que aquellas organizaciones y redes criminales que controlan los principales mercados e ingresos ilegales en América del Norte, Europa Occidental, China, Colombia, Israel, Japón, Nigeria y Rusia, continuarán en expansión en el mundo durante las primeras décadas del presente siglo⁷.

2. LAS ESTRUCTURAS TÍPICAS DE LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES TRANSNACIONALES MODERNAS

En 1995 la Organización de las Naciones Unidas identificó 18 categorías de “delitos transnacionales”⁸. Estos delitos son: 1) lavado de dinero; 2) actividades terroristas; 3) robo de arte u objetos culturales; 4) robo de propiedad intelectual; 5) tráfico ilícito de armas; 6) secuestro de aeronaves; 7) piratería marítima; 8) fraude a aseguradoras; 9) crímenes por medio de computadoras; 10) crímenes ambientales; 11) trata de personas; 12) tráfico en órganos humanos; 13) narcotráfico; 14) bancarrota fraudulenta; 15) infiltración de negocios legales; 16) corrupción; 17) soborno de funcionarios públicos; y 18) soborno de dignatarios de partidos políticos.

Como se desprende de esta lista, las más sofisticadas entre las organizaciones transnacionales del crimen exhiben una gran capacidad de gestión empresarial con un nivel superior de especialización, por medio de redes de contactos en capacidad de responder con flexibilidad a las oportunidades concretas y las condiciones específicas de cada “negocio”. Así, tienen acceso privilegiado a fuentes de apoyo financiero con disponibilidad inmediata, al igual que una vi-

⁵ Ver Bagley, B. 2001. “Globalization and Transnational Organized Crime. The Russian Mafia in Latin America and the Caribbean”, en http://www.mamacoca.org/feb2002/art_bagley_globalization_organized_crime_en.html

⁶ Ibid.

⁷ Ver NIC. 2000. Global Trends 2015. *A Dialogue About the Future With Nongovernment Experts*. Washington: National Intelligence Council.

⁸ Ver UNODCCP. 1999. *Global report on Crime and Justice*. New York: Oxford University Press.

brante capacidad de respuesta para aprovechar oportunidades extraordinarias con tasas de retorno muy superiores al promedio. Muchas de estas oportunidades tienen que ver con diferenciales de precios en ámbitos internacionales, demandas insatisfechas o ventajas de costos derivadas del robo de propiedad tanto física –automóviles, obras de arte, objetos culturales, órganos humanos y material radioactivo enriquecido, entre otros– como intelectual. Además, oportunidades como estas facilitan a las organizaciones transnacionales el establecimiento de relaciones con agentes de la economía legal, sin que por ello tengan que renunciar a la opción de hacer uso sistemático de la violencia, el terror y la corrupción cuando sea conveniente.

Los investigadores que hacen seguimiento a las organizaciones criminales transnacionales destacan su gran fluidez y capacidad de adaptación. Estas organizaciones utilizan una diversidad de tipos de estructuras y redes basadas en aglomeraciones de diferentes tamaños, que pueden tipificarse con base en algunas categorías identificadas en un estudio realizado por la Oficina de las Naciones Unidas sobre las Drogas y el Crimen en el año 2002, a partir de un sondeo sobre 40 organizaciones criminales en 16 países⁹.

Los “tipos” identificados van desde las organizaciones jerárquicas, donde hay una cabeza central y códigos estrictos de disciplina, hasta las redes criminales que se integran con ocasión de una “oportunidad de negocios” y luego se disuelven.

Entre las organizaciones jerárquicas, que usualmente se asocian con grupos que pertenecen a una misma identidad étnica, geográfica ó social, se distinguen aquellas que disponen de “estructuras regionales” (con cierto grado de autonomía frente a la jerarquía central) de las “jerarquías de aglomerados” (que reúnen a di-

versas organizaciones criminales con diferentes arreglos y estructuras internas, pero que se hallan subordinadas a una jerarquía central que las gobierna a todas).

En el otro extremo del espectro organizacional se encuentran los arreglos más flexibles y cambiantes, entre los que se encuentran los “grupos nucleados”. Se trata de grupos que reúnen un número pequeño de individuos que se asocian de manera reiterada para explotar diversos frentes de actividad ilegal, para lo cual vinculan de manera puntual y temporal determinadas personas con conocimientos y destrezas especializadas. El arreglo más flexible de todos es la “red criminal”, que usualmente gira en torno a la actividad de personas claves que permanentemente están involucradas en alianzas cambiantes y de corta duración. Estos individuos usualmente no se perciben a sí mismos, ni son percibidos por otros, como integrantes de una red criminal. Sin embargo, su ocupación rutinaria se basa en integrar coaliciones en torno a oportunidades que involucran la captura de mezclas de rentas legales e ilegales, aprovechando ámbitos estructurados por reglas inestables o auto-contradictorias, propensas a la influencia discrecional a favor de “intereses especiales”.

3. TENDENCIAS MODERNAS DE LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES TRANSNACIONALES EN EL MUNDO

Algunos expertos, entre ellos Alain Labrousse¹⁰, señalan que la diversificación del portafolio de las actividades lícitas e ilícitas por parte de las organizaciones criminales transnacionales, es una tendencia que se consolida desde los años 90 en el mundo. Según Labrousse ésta sería una respuesta de ajuste a los embates judiciales dirigidos contra los grandes carteles y organizaciones criminales por parte de los cuerpos internacionales y nacionales de represión durante la primera mitad de esa década, que llevaron al desmantelamiento, auto-disolución

⁹ Ver UNODC. 2002. *Results of a Pilot Survey of Forty Selected Organized Criminal Groups in Sixteen Countries*. Vienna: Center for International Crime Prevention.

¹⁰ Ver Labrousse, *op. cit.*

o reorganización de un gran número de estas organizaciones.

En consecuencia, el tráfico de drogas se desplazó a una infinidad de pequeños grupos de mediana importancia, mientras que las organizaciones criminales de “más alto vuelo” se dedicaron a otros “delitos transnacionales”, entre ellos, el lavado de dinero. Los estimativos del monto de dinero lavado en los circuitos financieros internacionales son del orden entre us\$ 800 millardos (ochocientos mil millones) y us\$ 2 billones (dos millones de millones) al año, el equivalente a entre 2 y 5% del producto bruto anual de la economía mundial. Otro frente de actividad ilícita de mucho interés tiene que ver con el acceso privilegiado a decisiones administrativas. La corrupción administrativa, cuyo costo anual para la economía mundial es del orden de los us\$ 500 millardos, sería casi del mismo orden de magnitud que el del tráfico de drogas ilícitas. Rubros “menores” entre los delitos transnacionales incluyen: 1) la disposición ilegal de materiales tóxicos y riesgosos (us\$ 10-12 millardos al año); 2) piratería de propiedad intelectual (us\$ 10 millardos); 3) otro tanto en robo de automóviles en EUA y Europa; 4) trata y tráfico transnacional de personas (us\$ 7 millardos), y; 5) tráfico ilegal de armas (us\$ 1 millardo), entre otros¹¹.

En resumen, el surgimiento de estas jugosas oportunidades de lucro ha llevado a muchos “operadores” a delegar las actividades criminales más riesgosas a aquellos grupos dispuestos a correr con riesgos de alto nivel. En muchos casos, estos grupos son ejércitos privados o insurgentes, que han desarrollado exitosamente estrategias de “guerra asimétrica” para combatir las fuerzas militares convencionales del Estado y controlar territorios estratégicos por fuera del control de los gobiernos centrales.

Estos “espacios ingobernados” son manejados como santuarios para el acopio, transporte y disposición de drogas ilícitas, personas trata-

das, residuos tóxicos, mercancías robadas, al igual que para la comisión de otros ilícitos como el secuestro, la extorsión, la apropiación de transferencias de públicas a gobiernos locales y para la protección de toda suerte de prófugos expuestos a la judicialización en tribunales de terceros países. Por medio del control de “paraíso del crimen” como estos, en la práctica se logra una menor exposición a los riesgos típicamente asociados con la actividad criminal, lo cual convierte a los grupos que controlan estos espacios en socios estratégicos para las organizaciones de crimen transnacional¹².

Moisés Naím sugiere varias consecuencias preocupantes que pueden derivarse de dinámicas asociadas con los “espacios ingobernados” en ámbitos locales en el mundo globalizado. Una de ellas es que la implantación de mecanismos electorales democráticos en ámbitos locales descentralizados, francamente favorece a las alianzas de organizaciones criminales transnacionales y empresarios locales de la violencia. Estas alianzas por lo general se encuentran en posición incontestable para manipular las contiendas electorales y apoderarse del aparato del Estado localmente, por medio de la corrupción de autoridades de policía y políticos ávidos de efectivo para financiar sus campañas electorales¹³.

Otro efecto que poco se advierte y cuyas consecuencias son devastadoras, es el reducido presupuesto con el cual deben operar órganos de policía internacional como la INTERPOL para combatir las organizaciones de crimen transnacional. Se trata de una circunstancia que refleja la desconfianza entre las autoridades de gobierno y de policía de algunos países a la

¹¹ NIC, *op. cit.*

¹² Así, el mundo globalizado muestra no sólo avances sino también retrocesos como el sometimiento de una creciente porción de la humanidad a formas de gobierno local análogas a la que se extendió durante el medioevo, luego del colapso de las estructuras de poder central del Imperio Romano: un modelo en el cual el control territorial reside en cabeza de caudillos dueños de ejércitos privados y se gobierna por medio del miedo y la desconfianza.

¹³ Naím, M. 2003. “The five wars of globalization”, *Foreign Policy*, January/February.

hora de compartir información con gobiernos y cuerpos de policía de otros países. Temen que las redes criminales que están combatiendo ya hayan logrado infiltrar tanto cuerpos de policía como gobiernos en esos países, como es el caso reseñado a título de ejemplo por Labrousse en relación con el gobierno mexicano bajo las administraciones de De la Madrid, Salinas de Gortari y Zedillo¹⁴.

4. CRIMEN TRANSNACIONAL, “ESPACIOS INGOBERNADOS” Y LA DOCTRINA EMERGENTE: EL CASO COLOMBIANO

En una alocución realizada durante 2003 en la cual expuso sus puntos de vista acerca del camino a seguir en Colombia, el General James Hill, Comandante del Comando Sur de las Fuerzas Armadas de EUA, describió en detalle los lazos transnacionales de los “narcoterroristas” que operan en Colombia:

Su mercado se expande globalmente. En Brasil, bandas urbanas financiadas con dineros del narcotráfico aíslan grandes sectores de Río de Janeiro de manera rutinaria. Patrones similares se registran en el caso de bandas criminales asociadas con estupefacientes a lo largo de toda Centro América. En Bolivia, traficantes manipuladores —en asocio con un partido político radical— intentan azuzar la frustración de los campesinos para socavar el gobierno electo. En Perú, Sendero Luminoso está emergiendo nuevamente —con base en el modelo de la FARC— protegiendo a contrabandistas de cocaína y cobrando impuestos sobre el comercio de la hoja de coca¹⁵.

Indicó además la comunión en “métodos de negocios” utilizados por los narcoterroristas en Colombia y los grupos radicales islamistas que apoyan a organizaciones como Hamas, Jezboallah e Islamiyya al Gammat, los cuales se estarían insertando activamente en América Latina a través de células de apoyo logístico y financiero que se extienden desde las Islas Margarita en Venezuela hasta el área de la Triple Frontera entre Paraguay, Argentina y Brasil, dedicadas al lavado de dinero y el tráfico de estupefacientes y armas ilícitas a través de lo cual generan utilidades millonarias.

Estas células están conectadas con el Oriente Medio y extienden a este hemisferio la sofisticada estructura de apoyo global del terrorismo internacional¹⁶.

Ante este panorama, que en Colombia se materializa en una sociedad donde confluye una larga trayectoria del crimen transnacional vinculado con el tráfico de estupefacientes con un Estado endémicamente débil que ahora enfrenta una emergencia humanitaria continuada por años como consecuencia del masivo desplazamiento forzoso de la población rural¹⁷, no es de

¹⁶ Ibid.

¹⁷ *Fund for Peace*, una ONG dedicada a prevenir la guerra y aliviar las condiciones que causan las guerras publica anualmente un índice de “estados fallidos”, con el propósito de animar conversaciones y debates que conduzcan a la paz mundial. El índice se calcula para 134 países utilizando 12 criterios, entre ellos, la presencia de presiones demográficas crecientes, el desplazamiento forzoso masivo, el desarrollo económico desigual, la deslegitimación del Estado, el surgimiento de facciones de elite rivales y la intervención de otros Estados en los asuntos internos del país. De acuerdo con el puntaje otorgado a Colombia en la edición 2007 del índice (89.7 de 100 puntos posibles), nuestro país quedó en la trigésimo tercera posición en el orden de países susceptibles de convertirse en “Estados fallidos”, detrás de Níger (trigésimo segunda posición) y delante de Burkina Faso (trigésimo cuarta posición). El 2007 es la primera vez desde que se calcula este índice, que Colombia se ubica por debajo de un puntaje total de 90 de 100 puntos, razón por la cual pasa de la categoría de “alerta” que encabezan países como Sudán e Irak, a la de “advertencia” que encabeza nuestro país. Ver <http://www.fundforpeace.org>

¹⁴ Ibid; Labrousse, op.cit., 15.

¹⁵ Ver “U.S. Must Maintain Commitment to Colombia, General Says”, en <http://64.233.187.104/search?q=cache:Mvd3K-gVhIgJ:https://worldcom.nl/piper-mail/dd-la/2003-September/005481.html+%E2%80%999CColombia%E2%80%9494The+Way.+Ahead:&hl=e&lr=&strip=1>. Traducción del autor.

extrañar que nuestro país esté entre los destinatarios de asistencia militar norteamericana más importantes en el mundo y que además, se este perfilando aquí una doctrina de “soberanía efectiva”¹⁸.

Según esta doctrina emergente, la seguridad nacional de los Estados Unidos estaría amenazada por la incapacidad de los gobiernos de América Latina de ejercer control sobre extensos “espacios ingobernados” dentro de sus fronteras. En este contexto doctrinario, mientras persistan “espacios ingobernados” persistirá un flujo continuado de asistencia militar norteamericana con la misión de “horizonte abierto” de mejorar la movilidad y cobertura del aparato militar para mantener presencia en áreas sin “soberanía efectiva”, no sólo en la extensa cuenca amazónica sino también en áreas como la Misquitia en Centro América y los sectores de tugurios controladas por bandas criminales en las megaciudades latinoamericanas.

Un patrón subyacente a esta doctrina emergente que genera preocupación adicional, es el desplazamiento de la formulación de las prioridades de política exterior de Estado Unidos hacia América Latina, del Departamento de Estado hacia el Pentágono, y más particularmente, hacia el Comando Sur¹⁹.

5. COMENTARIO FINAL

Entre los efectos más visibles y duraderos de la Convención Única sobre Drogas Narcóticas de 1961, que inauguró el régimen internacional prohibicionista para combatir las sustancias psicoactivas, se destacan el crecimiento continuado del tráfico internacional de sustancias prohibidas²⁰ y el florecimiento y robustecimiento de

organizaciones criminales cada vez más poderosas, que previsiblemente continuarán expandiéndose y fortaleciéndose en el futuro en todo el mundo. Esta circunstancia combinada con la endémica debilidad de los Estados nacionales de América Latina para ejercer control efectivo sobre extensos territorios despoblados, ha convertido a esta parte del mundo en un objetivo claro para las organizaciones de crimen transnacional en el mundo. La respuesta doctrinaria emergente de EUA a esta mezcla explosiva de circunstancias, apunta hacia el propósito de copar militarmente los “espacios ingobernados” existentes.

Varios interrogantes surgen al considerar este “cóctel doctrinario” de la política exterior norteamericana. De una parte, la “doctrina prohibicionista” sostiene un precio de mercado para el tráfico internacional de estupefacientes que permite incentivar rentablemente su producción y tráfico, aún en los ámbitos geográficos y políticos más adversos²¹. De otra parte, las misiones de “horizonte abierto” para copar militarmente extensos “espacios ingobernados” plantean de inmediato la cuestión de su sostenibilidad en el tiempo. ¿Cómo se va a financiar la presencia militar continuada en espacios convertidos en “teatros de guerra”, donde el esfuerzo principal apunta a acabar con la base económica de un “enemigo” que controla estos territorios apun-talado sobre las redes globales operadas por el crimen organizado transnacional?

¹⁸ Ver *Blurring the lines... op. cit.*

¹⁹ Ibid.

²⁰ A partir de su entrada en vigencia en 1961, la Convención quedó amarrada al compromiso de eliminar la demanda de derivados opiáceos en un plazo de 15 años y la demanda de cocaína en un plazo de 25 años. Sin embargo en 1999, casi 40 años después, el Informe Mundial de Desarrollo Humano de las Naciones Uni-

das estimaba que el tráfico mundial del drogas ilícitas anualmente era del orden de US\$ 400 millardos, una magnitud semejante al tamaño de la economía española y equiparable a cerca del 8% del valor del comercio mundial registrado anualmente.

²¹ Al respecto conviene recordar que como resultado de la liberalización de la década de los 90, el país abandonó cultivos de tierras frías como el trigo y la cebada, entre otros, dado que su baja productividad relativa a los niveles obtenidos en países septentrionales aparentemente hacía más racional la importación de estos productos. Menos de 10 años después, buena parte de las tierras abandonadas en ese entonces se cultivan con amapola para la producción ilícita de latex de opio.

Previsiblemente este dilema eventualmente conducirá a considerar con “buenos ojos” alternativas de gobernabilidad local basadas en el control territorial de vastas regiones por medio de “redes locales de cooperantes” que garanticen la estabilidad y seguridad, a través del control de la propiedad de la tierra y de las estructuras locales de gobierno. ¿Será este el modelo de gobernabilidad regional que emergerá como desenlace del escándalo de la “parapolítica” en Colombia?

Desde el inicio de las negociaciones para la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC– la posición de EUA ha sido presionar para que sean enjuiciados sus principales cabecillas vinculados judicialmente a actividades de tráfico internacional de estupefacientes. No obstante, la posición de Washington es ambigua en relación con el papel que deben cumplir en su nueva condición de desmovilizados aquellos excombatientes paramilitares que no queden judicialmente vinculados al tráfico internacional de estupefacientes y a crímenes de lesa humanidad. La doctrina emergente de “soberanía efectiva” sugiere que el Comando Sur favorecería la implantación de modelos de gobernabilidad local apuntalados sobre alguna forma de “redes de cooperantes”, que garanticen la estabilidad en ámbitos locales en espacios susceptibles de convertirse en “ingobernados”²². El atractivo principal de este planteamiento doctrinario es que permite apoyar la consolidación del control

territorial obtenido a través del esfuerzo militar contrainsurgente, función principal que le asigna la Política de la Seguridad Democrática a la Policía Nacional en las zonas donde se avanza en la “recuperación del control del territorio”²³. Dada la extensión de las áreas rurales de estos territorios y el limitado pie de fuerza policial, se aprecia el atractivo de una propuesta así desde la óptica de Washington²⁴.

cerca de 7.800 excombatientes de las AUC, están ubicados en otros departamentos del país. Ver ACR. 2007. “Modelo de rediseño, políticas y estructura” en www.proantioquia.org.co/publico/File/Presentacion%20Proantioquia%20mar28-07%206pm.ppt

²³ La Política de Seguridad Democrática que desarrolla el gobierno de Uribe para contempla en tres etapas: “La primera consist[e] en despejar un área determinada, enfrentando a las fuerzas insurgentes o irregulares. El ciclo de recuperación del control del territorio se inici[a] con las operaciones ofensivas que adelanten las unidades con jurisdicción territorial fija, operaciones que recib[en] el apoyo de las brigadas móviles y de las tropas divisionarias para permitir el regreso de la Policía Nacional a aquellos municipios... La segunda se concentr[a] en desvertebrar la infraestructura insurgente, función que correspondería a las fuerzas policiales. Y la tercera t[iene] como propósito defender los territorios recuperados lo cual correspond[e] primordialmente a la Fuerza de Seguridad Local, lógicamente con el apoyo de la Policía y, en caso de ser necesario, si la guerrilla adelanta ataques masivos, de las Fuerzas Militares”, en Caballero, C. 2003. “La estrategia de seguridad democrática y la economía colombiana: Un ensayo sobre la macroeconomía de la seguridad”, *Borradores de Economía* 234, Bogotá, Banco de la República., pp. 18-19). ¿La “Fuerza de Seguridad Territorial”, que según el texto es distinta a las Fuerzas Militares, incluirá a la “red local de cooperantes” cumpliendo funciones en los términos que se desprenden de la “doctrina emergente” que se discute en éste artículo?

²⁴ El artículo 216 de la Constitución Política de Colombia precisa perentoriamente que la Fuerza Pública está integrada “en forma exclusiva” por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, con lo cual establece el principio de exclusividad de la Fuerza Pública. Diversos analistas militares externos atribuyen la presencia paramilitar en Colombia a esta restricción constitucional. Argumentan que al imposibilitar la movilización de una “guerra popular” anti-insurgente en la que la población civil se integre a manera de auxiliares militares, esta disposición crea el vacío que por fuerza fue ocupada por los paramilitares. Al respecto, ver la monografía publicada por el Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Marks, T. 2002 “Colombian army adaptation to FARC insurgency” en <http://www.carlisle.army.mil/usassi/welcome.htm>.

²² Al respecto resulta interesante considerar la manera se han distribuido territorialmente los excombatientes de grupos armados al margen de la ley que se han desmovilizado durante los últimos años. Según la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica –ACR– entre agosto de 2002 y febrero de 2007 se desmovilizaron 43.300 excombatientes, 11.600 de manera individual y 31.700 de manera colectiva, como resultado de negociaciones de paz con las AUC. El 55% de los desmovilizados individuales, es decir cerca de 6.400 excombatientes, están sin ubicar por parte de la ACR. Aquellos individuales que sí están ubicados, se concentran en Bogotá y Cundinamarca (alrededor del 60%), Antioquia (10%) y Tolima (5%), entre otros departamentos. En cuanto a los desmovilizados colectivos, más del 60% está concentrado en los departamentos de Antioquia, Córdoba, Cesar y Magdalena. Otro 15% está en Santander, Bolívar y Atlántico y Sucre. El resto,

Pero este planteamiento doctrinario parece ignorar que el régimen prohibicionista le da valor económico a “espacios vacíos” en tanto puedan ser utilizados como retaguardias estratégicas, en las cuales se pueden realizar las operaciones críticas de alto riesgo para las organizaciones de crimen transnacional. No se puede descartar que los modelos de gobernabilidad local basados en “redes locales de cooperantes” sean altamente permeables por parte de intereses vinculados al crimen transnacional²⁵. ¿Se estará configurando un escenario doctrinario tácito en el ámbito internacional, en el cual se tolera la actividad criminal transnacional, e incluso el control de estructuras locales de gobierno por parte de agentes de las organizaciones criminales transnacionales, a cambio de que éstas colaboren con el propósito contrainsurgente de aislar, cercar y aniquilar toda “expresión radical” que potencialmente pueda recurrir al uso del terror?²⁶.

²⁵ Algunos autores sugieren que particularmente en contextos en los cuales el grueso de la población se halla expuesta en condiciones de indefensión y sin derechos civiles efectivos, resulta contraproducente que el gobierno promueva formas de ‘capital social’ como las “redes locales de cooperantes”. En la medida en que sus integrantes sólo se identifican con su propia organización –pero no necesariamente con la comunidad local como un todo– el capital social generado a través de estas no trasciende ni ofrece beneficios más allá de sus propios integrantes. Por lo tanto, formas de organización de esta naturaleza pueden convertirse en factores de poder por fuera del control de los mecanismos institucionales del Estado y la comunidad local. Ver D. Lederman, N. Loayza y A.M. Menéndez 2001 “Violent crime: Does social capital matter?” en [wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/c4360a722085366c85256930006b3018/\\$FILE/Violentcrime_revised.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/c4360a722085366c85256930006b3018/$FILE/Violentcrime_revised.pdf) - , citado en P. Fajnzylber, D. Lederman y, N. Loayza (Ed.) 2001 Crimen y violencia en América Latina Bogotá: Banco Mundial-Alfaomega pp. 244 – 245.

²⁶ No sería la primera vez que una potencia internacional recurra a “doctrinas tácitas” de cooperación con organizaciones al margen de la ley. Hay casos documentados en los cuales gobiernos han entregado a jefes criminales el manejo de ciertos territorios o mercados en los cuales éstos últimos desempeñan con ventaja las funciones de regulación, administración de justicia y sanción. Por ejemplo, en EE.UU. durante la Segunda Guerra Mundial, la Armada de ese país entregó a ‘Lucky’ Luciano, mafioso que en ese momento se encontraba encarcelado, la seguridad de los muelles de la ciudad de Nueva

Quizás esté próximo el momento de reevaluar algunos de los bastiones doctrinarios de la política exterior norteamericana, dejando a un lado los argumentos morales que secularmente han cimentado las posiciones política y militarmente hegemónicas, para valorar sus resultados concretos. Las organizaciones criminales transnacionales han demostrado ser las que mejor se han adaptado al ambiente global de política vigente, mientras que paradójicamente los Estados débiles no han superado su condición en ese mismo ambiente. Este es un mal augurio en relación con el tipo de escenario mundial hacia el cual puede conducir la globalización durante la primera mitad del siglo 21²⁷.

Para arrebatar a los grupos emergentes o a la guerrilla el control de los gobiernos locales en nuestro país, es preciso crear en esos ámbitos condiciones de apoyo sólido a las organizaciones ciudadanas y políticas locales. El objetivo inmediato es desarrollar su capacidad de resistir y hacer que operen los mecanismos institucionales de regulación democrática para neutralizar los embates de las organizaciones criminales, que siempre existirán e intentarán subordinar todo cuanto las oportunidades se lo permitan. Un inconveniente del prohibicionismo radica en que parte de la premisa equivocada que todos los problemas se resolverán cuando acabemos con las “organizaciones del mal”. Resulta más práctico apuntar a que la sociedad se fortalezca para resistir localmente frente a ese tipo de amenazas. Y ese es un proceso en el cual –como sucede con los recién nacidos y los niños y niñas– no se puede esperar que el aprendizaje ocurra más que en el marco de proceso de formación de largo plazo.

York ante la inminencia del sabotaje Nazi. Ver C. Sterling. 1990. *Octopus: The long reach of the international Sicilian Mafia* New York: W.W. Norton & Co.

²⁷ Ver NIC. 2000. *Global Trends 2015... op. cit.*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AAVV. 2004. *Blurring the lines. Trends in U.S. Military Programs with Latin America*. Washington: LAWG / CIP / WOLA.

ACR. 2007. "Modelo de rediseño, políticas y estructura" en www.proantioquia.org.co/publico/File/Presentacion%20Proantioquia%20mar28-07%206pm.ppt

Bagley, B. 2001. "Globalization and Transnational Organized Crime. The Russian Mafia in Latin America and the Caribbean", en http://www.mamacoca.org/feb2002/art_bagley_globalization_organized_crime_en.html

Fajnzylber, P., D. Lederman y N. Loayza (Ed.) 2001 *Crimen y violencia en América Latina* Bogotá: Banco Mundial-Alfaomega pp. 244 – 245.

Farer, T. 1999. "Conclusion: Fighting Transnational Organized Crime: Measures Short of War," en Tom Farer, ed., *Transnational Crime in the Americas*. New York: Routledge.

Goff, S. 2000. "Contrainsurgencia estadounidense: Un militar habla" en *desde abajo*, Suplemento especial No. 2, Marzo, pp.17-19.

Labrousse, A. 2003. "La géopolitique des drogues en 2003", *Futuribles*, 289, septembre, pp.3-21.

D. Lederman, N. Loayza y A.M. Menéndez. 2001 "Violent crime: Does social capital matter?" en [wbi0018.worldbank.org/LAC/la-](http://wbi0018.worldbank.org/LAC/la-cinoclient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/c4360a722085366c85256930006b3018/$FILE/Violentcrime_revised.pdf)

[cinoclient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/c4360a722085366c85256930006b3018/\\$FILE/Violentcrime_revised.pdf](http://cinoclient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/c4360a722085366c85256930006b3018/$FILE/Violentcrime_revised.pdf), cit.

López, A. 2000. "Colombia: de la prohibición a la guerra contra las drogas", en *El malpensante*, 25, pp.83 -105.

Marks, T. 2002. "Colombian army adaptation to FARC insurgency" en <http://www.carlisle.army.mil/usassi/welcome.htm>.

Mueller, G. 1998. "Transnational Crime: Definitions and Concepts," *Transnational Organized Crime*, Vol. 4, Nos. 3 and 4.

Naím, M. 2003. "The five wars of globalization", *Foreign Policy*, January/February.

NIC. 2000. *Global Trends 2015. A Dialogue About the Future With Nongovernment Experts*. Washington: National Intelligence Council.

Sterling, C. 1990. *Octopus: The long reach of the international Sicilian Mafia*, New York: W.W. Norton & Co.

UNODC. 2002. *Results of a Pilot Survey of Forty Selected Organized Criminal Groups in Sixteen Countries*. Vienna: Center for International Crime Prevention

UNODC. 2003. *Global Illicit Drug Trends 2003*. New York: United Nations.

UNODCCP. 1999. *Global report on Crime and Justice*. New York: Oxford University Press.