

Tendencias y desafíos del crimen organizado en Latinoamérica

Serie Documentos de Trabajo | 2

GOBIERNO Y SEGURIDAD

**Marcelo Fabián Sain
Nicolás Rodríguez Games**

Tendencias y desafíos del crimen organizado en Latinoamérica

COLECCIÓN GOBIERNO Y SEGURIDAD

COMITÉ EDITORIAL

Carlos Acuña, Alberto Binder, Michiel Holtackers, Monique Marks,
Máximo Sozzo.

Tendencias y desafíos del crimen organizado en Latinoamérica

MARCELO FABIÁN SAIN
NICOLÁS RODRÍGUEZ GAMES



Sain, Marcelo Fabián

Tendencias y desafíos del crimen organizado en Latinoamérica / Marcelo Fabián Sain; Nicolás Eduardo Rodríguez Games. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, 2015.

48 p. ; 22 x 14 cm.

ISBN 978-987-45504-8-4

1. Crimen. 2. Narcotráfico. 3. Tráfico ilegal de personas. I. Rodríguez Games, Nicolás Eduardo II. Título

CDD 364.4

UNIVERSIDAD METROPOLITANA PARA LA EDUCACIÓN Y EL TRABAJO

AUTORIDADES

Rector

Nicolás Trotta

Vicerectora

Alejandra García Martínez

Secretaria Académica

Laura Sirotzky

Secretario Administrativo

Matías Novoa Haidar

Secretaria de Investigación

Cecilia Cross

Decano de la Facultad de Desarrollo y Gestión de las Organizaciones

Germán Montenegro

Decano de la Facultad de Tecnología Aplicada

Ricardo Bosco

Decana de la Facultad de Turismo, Actividad Física y Deporte

Liliana J. Mayer

Directora del Departamento de Publicaciones

Laura Spagnolo

Presidente de la Fundación Octubre

Víctor Santa María

Director de Colecciones: Nicolás Trotta

Diseño: Verónica Feinmann · Lucila Scibona

Corrección: Lucila Scibona para Marca de agua

© UMET, 2015

Editorial Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET)
Sarmiento 2037 · C1044AAE · Buenos Aires, Argentina

Impreso en Argentina.

Queda hecho el depósito que prevé la Ley 11723.

Todos los derechos reservados.

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida
sin permiso escrito del editor.

ÍNDICE

9	Introducción
10	1. Qué es el crimen organizado
11	1.1. Características
13	1.2. Fases
15	1.3. Crimen organizado y lavado de activos
16	1.4. Crimen organizado y terrorismo
17	2. El crimen organizado y los mercados ilegales en Latinoamérica
20	3. El crimen organizado y la gobernabilidad democrática
22	4. Visiones homogeneizantes del crimen organizado en Latinoamérica
24	5. Las tendencias en Latinoamérica
27	6. Las condiciones estructurales en Latinoamérica
32	7. Los matices en el Cono Sur
35	8. Vacíos institucionales y desafíos
41	Referencias bibliográficas

TENDENCIAS Y DESAFÍOS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN LATINOAMÉRICA

El crimen organizado puede ser mejor entendido como la continuación del comercio por medios ilegales, con organizaciones delictivas transnacionales como contrapartes ilícitas de las corporaciones multinacionales.
Williams (2001: 106)

Introducción¹

La economía latinoamericana tuvo un crecimiento inusitado durante la primera década del siglo XXI. Ello se produjo básicamente a partir del desarrollo de ciertos enclaves productivos, comerciales y de servicios, valiéndose de la existencia de mercados legales e ilegales. Algunos de ellos han sido los dedicados a la producción, comercialización y consumo de drogas prohibidas, de armas, de autopartes de vehículos robados o de mercancías en tránsito, y también a la provisión y uso de servicios sexuales o de mano de obra laboral explotada.

Actualmente, en la región latinoamericana, el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas, el robo de vehículos y de mercancías, el contrabando, la trata de personas con fines de explotación se-

1. El presente trabajo fue publicado como “Tendências e desafios do crime organizado na Latinoamérica” en Mattar Nasser, R. y R. Fracalossi de Moraes, (2014) *O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília, IPEA. Disponible en: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_seguranca.pdf

xual, laboral o de cualquier otra índole constituyen actividades criminales que configuran negocios económicos de amplísima expansión y rentabilidad. Los grupos y redes delictivas dedicados a estas labores se han diversificado y han adquirido ribetes de alta complejidad y dinamismo.

En los países de la región, pocas actividades económicas han crecido y se han desarrollado tanto como aquellas llevadas a cabo por el crimen organizado. Ello constituye un embate considerable a la gobernabilidad democrática de la región, ya que, entre otras secuelas, el “poder disgregativo” de esos negocios coarta y hasta destruye la capacidad reguladora de los Estados, mina las capacidades de los gobiernos democráticos y afecta el desarrollo de las economías locales.

Todo esto plantea nuevos interrogantes y desafíos para la región en materia de seguridad pública. La complejidad de la problemática de la criminalidad organizada impone la necesidad de desarrollar algunas notas conceptuales acerca del fenómeno, dar cuenta de su diversidad y plantear los desafíos que representa para la región.

1. Qué es el crimen organizado

El “poder disgregativo” utilizado, entre otros, por el crimen organizado se manifiesta en una capacidad relativamente difusa pero efectiva de erosionar y derrumbar las instituciones sociales, económicas y políticas establecidas, mediante un conjunto de acciones desafiantes y violentas que ponen en evidencia las deficiencias e injusticias del Estado de derecho. Así, a través del poder ejercido por el crimen organizado, se agudizan, se superponen y se retroalimentan múltiples expresiones de disconformidad y rechazo al régimen imperante, sin una ideología aparentemente precisa ni un proyecto hegemónico claro. La criminalidad organizada no pretende un cambio del sistema, sino su adaptación a los requerimientos de una clase plebeya en ascenso. (Tokatlian, 2000: 34)

La pregunta formulada remite a discusiones conceptuales suscitadas a partir de los intentos por definir este fenómeno.²

2. Para una historia del concepto de “crimen organizado”, véase Von Lampe (2001).

Algunas definiciones enumeran características, otras describen condiciones necesarias y la cuestión termina tornándose paradójica, dado que “al igual que otros términos en las ciencias sociales, la noción de ‘criminalidad organizada’ puede resultar un tanto vaga y, a veces, elusiva” (Tokatlian, 2000: 60-61). A su vez, la mayoría de las definiciones son tautológicas: al definir esta modalidad delictiva, lo hacen aludiendo al “objetivo de delinquir” (Garzón, 2008).

En relación con la característica “organizada” de la criminalidad, la misma le daría unos rasgos propios que, sin embargo, resultan de muy difícil observación: un homicidio podría tratarse de un accidente, de un hecho en ocasión de robo, de un crimen pasional o de un ajuste de cuentas ordenado por un grupo criminal. La clasificación de un delito como “crimen organizado” es producto de un “saber”, requiere de un conocimiento y no de una observación concreta (Brodeur, 2002). Como sostiene Castle (1997: 8-9), el ejercicio de intentar definir el crimen organizado abre una caja de Pandora de variables y vacíos que dificultan el conocimiento acerca de la naturaleza de las organizaciones criminales.

1.1. Características

Se entiende que la criminalidad organizada constituye un negocio económico protagonizado por grupos delictivos de varias personas que se organizan y funcionan en forma estructurada durante cierto tiempo, actuando concertadamente para “obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material” (Naciones Unidas 2000, Artículo 2.a).

En general, este tipo de actividades criminales se producen a través de un despliegue territorial amplio y de un grado significativo de complejidad organizativa, compartimentación funcional, profesionalización y coordinación operativa entre los diferentes grupos y subgrupos que componen la organización. La Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada de las Naciones Unidas de 1994, sin pretender elaborar una definición taxativa, enumera las siguientes características:

- » La formación de grupos para dedicarse a la delincuencia.
- » Los vínculos jerárquicos o las relaciones personales que permiten el control del grupo por sus jefes.
- » El recurso a la violencia, la intimidación o la corrupción para obtener beneficios o ejercer el control de algún territorio o mercado.
- » El blanqueo de fondos de procedencia ilícita para los fines de alguna actividad delictiva o para infiltrar alguna actividad económica legítima.
- » El potencial para introducirse en alguna nueva actividad o para extenderse más allá de las fronteras nacionales.
- » La cooperación con otros grupos organizados de delincuentes transnacionales.

Tal vez el elemento más importante para la comprensión del fenómeno como tal está en concebirlo como “una continuación de los negocios por medios criminales” (Williams, 2005: 110) e interpretar que lo definitorio es la existencia de bienes y servicios –prohibidos o declarados ilegales– demandados por el público. Mientras esa demanda de aquellos bienes exista, “siempre existirán los incentivos, las oportunidades y las condiciones para que prosperen modalidades de criminalidad” (Tokatlian, 2000: 58-59).

Esto ocurre particularmente en los casos que implican la conformación de mercados ilegales –de estupefacientes, de autos robados, de personas, etc.–, ya que la estructuración de dicho mercado tiene como condición de funcionamiento la formación de redes clandestinas encargadas de la producción, el tráfico, el almacenamiento, la distribución y la comercialización de los productos o mercancías en cuestión o de algunas de las etapas del negocio. Los actores involucrados en estas redes articulan sus actividades en la ilegalidad intentando desarrollar el negocio mediante la evasión, la influencia o el control de las acciones de las agencias de seguridad del Estado.

Asimismo, la criminalidad organizada, en tanto actividad orientada a obtener un beneficio económico o material, procura controlar siempre, directa o indirectamente, sectores clave de las actividades económicas y del sistema político gubernamental del ámbito en el que actúa, particularmente las agencias responsa-

bles de la prevención, el control y la represión del delito, y lo hace mediante prácticas ilegales como el soborno y la corrupción pública y privada.³ Solo hace uso de la intimidación, la extorsión o la violencia cuando la actividad de otras organizaciones delictivas o del gobierno, o de alguna de sus agencias, pone en riesgo las actividades del grupo, a expensas de que eso le otorgue visibilidad pública a sus negocios ilegales. Es por esto que la criminalidad organizada tiende a generar una situación de estabilidad político-social y económica en su ámbito de actuación (Castle, 1997).

1.2. Fases

En general, el desarrollo y la expansión de la criminalidad organizada atraviesa por diferentes fases, determinadas por la ampliación o la diversificación de las actividades ilegales, la reconfiguración de las estructuras de los grupos que las llevan a cabo y las relaciones con grupos de aliados o competidores, así como con los organismos estatales y la sociedad en cuyo contexto actúan. Peter Lupsha (1997), sobre la base de un trabajo de Edwin Stier y Peter Richards, señala que, en sus comienzos, los grupos criminales pasan por una “etapa predatoria”, signada por la búsqueda del dominio exclusivo sobre un área particular que resulta fundamental para el desarrollo de sus actividades o para la expansión de las mismas, garantizando y afianzando su control mediante el uso de la fuerza o de la violencia “defensiva” con el fin de “mantener el dominio sobre un territorio, para eliminar enemigos o para crear un monopolio sobre el uso ilícito de la fuerza”, persiguiendo siempre una “recompensa y satisfacción inmediatas” más que “planes u objetivos a largo plazo”. En esta fase, el grupo criminal solo puede mantener una relación de subordinación frente a los actores políticos y económicos, brindándoles fondos o sirviendo para eliminar o extorsionar a grupos disidentes, adversarios, competidores o a sus enemigos; en ese sentido, “la pandilla criminal es sirviente de los sectores políticos y económicos, y puede ser fácilmente disciplinada por estos o por sus agencias de ley y orden”.

3. Para un estudio sobre la relación entre crimen organizado y corrupción pública, véase Buscaglia y Van Dijk (2003).

Posteriormente, los grupos criminales que consiguieron consolidarse en un ámbito determinado y ampliar sus actividades y negocios comienzan a establecer relaciones de paridad con aquellos actores políticos y económicos mediante la combinación de dos factores. Por un lado, una creciente destreza de intermediación económica dirigida a satisfacer la demanda de bienes y servicios ilícitos existente en el ámbito social de actuación, y, por otro, una amplia capacidad corruptiva sobre dichos actores, mediante acciones sistemáticas de soborno y de inversión en actividades económicas lícitas y en el financiamiento de la política. Se trata de una “etapa parasitaria” en la que el grupo criminal desarrolla “una interacción corruptiva con los sectores del poder”. De este modo, “la corrupción política que acompaña la provisión de mercancías y servicios ilícitos proporciona el pegamento necesario para unir los sectores legítimos de la comunidad y las organizaciones criminales del bajo mundo”, permitiendo que adquieran influencia significativa sobre la economía, la política y la institucionalidad locales y quebrando la posición de subordinación que mantenían con los actores económicos y políticos y, en particular, con la policía y la Justicia.

Finalmente, la consolidación del grupo criminal y, en especial, el incremento significativo de su capacidad económica, política e institucional le permite establecer una relación de “mutualidad” con –y hasta de subordinación de– los sectores económicos y políticos, en un contexto signado por el control de las estructuras gubernamentales y, en particular, de las instituciones policiales y judiciales del Estado. “El anfitrión –los sectores políticos y económicos legítimos– se vuelve ahora dependiente del parásito, de los monopolios y de las redes del crimen organizado para sostenerse a sí mismo”, dando lugar así a una “etapa simbiótica”. En esta fase, la penetración del crimen organizado en las estructuras sociales, económicas, políticas y gubernamentales es dominante y “los medios tradicionales del Estado para hacer cumplir la ley ya no funcionan, pues el crimen organizado se ha vuelto parte del Estado; un Estado dentro del Estado” (Lupsha, 1997: 27-29).

Respecto del componente espacial y/o geográfico, en los últimos años y a partir del denominado “proceso de globalización”,

las expresiones de la criminalidad organizada tienen características intrínsecamente internacionales en función de que las acciones delictivas se cometen en más de un Estado. Sin embargo, debe tenerse presente que no toda manifestación del crimen organizado tiene carácter transnacional. En Latinoamérica, solo algunos de los negocios delictivos suponen el desarrollo de actividades que atraviesan fronteras y cruzan regiones y continentes, las cuales son llevadas a cabo por redes que tienen una capacidad de despliegue y profesionalización de gran envergadura organizativa o territorial. Por el contrario, muchas organizaciones criminales desarrollan actividades delictivas complejas pero que son de carácter local, más allá de estar en condiciones y con capacidad de mantener interacciones fluidas con redes y organizaciones de mayor alcance y hasta de proyección internacional.

1.3. Crimen organizado y lavado de activos

Otro aspecto importante de este fenómeno está dado por el destino y el tratamiento de las ganancias económicas obtenidas de la actividad delictiva. Cuando la envergadura del negocio es grande y la rentabilidad supera significativamente las necesidades de financiamiento de la organización –operaciones, estructura logística e inversiones directas de corto alcance o indirectas en otros rubros criminales–, por lo general se recurre al lavado de dinero.⁴ Esas ganancias deben ser blanqueadas o lavadas para ocultar su origen ilícito y posteriormente deben reciclarse, legitimarse e integrarse a la economía formal, para lo cual se utilizan las economías de gran escala y los sistemas financieros, productivos, de servicios y comerciales altamente globalizados y desregulados. Con ello se procura encubrir todo tipo de pistas acerca de los delitos precedentes, neutralizar las actividades administrativas y judiciales tendientes a investigarlos y reprimirlos y financiar indirectamente el conjunto de actividades criminales u otras no vinculadas con ellas. De este modo, cualquiera que sean los métodos o mecanismos utilizados para el blanqueo del dinero, este

4. Para un estudio sobre el lavado de dinero, véanse Álvarez Pastor y Eguidazu Palacios (1998), Blanco Cordero (1997; 2007) y Fabián Caparros (1998; 2007).

constituye un proceso dinámico que supone distanciar los fondos ilícitamente producidos de las actividades delictivas que los generaron, eliminar todo tipo de rastro y devolverlos a los autores de aquellos delitos luego de haber ocultado su origen.⁵

1.4. Crimen organizado y terrorismo

Dada la tendencia latinoamericana proclive –bajo el influjo estadounidense– a asimilar la criminalidad organizada al terrorismo sin distinciones ni matices que los diferencien, es importante destacar que se trata de fenómenos sustancialmente diferentes. Aunque a veces algunas organizaciones criminales hagan uso de acciones terroristas o ciertas organizaciones terroristas financien parte de sus actividades con las ganancias de negocios delictivos complejos, la criminalidad organizada y el terrorismo constituyen fenómenos diferentes.

Tal como señala Fernando Reinares, el terrorismo configura una modalidad específica de “acción política violenta” (Reinares, 1998: 16) que implica el uso o la amenaza de uso de la violencia para infundir miedo, causando la muerte o lesiones graves a una persona o grupo de personas que no participan directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, o produ-

5. Las finanzas ilegales y, en particular, el lavado de activos generados por medio de actividades delictivas diversas pasó a constituir una cuestión prioritaria en la agenda de seguridad internacional, cuando poderosas organizaciones criminales de carácter transnacional comenzaron a controlar porciones importantes del circuito financiero y económico internacional y, en especial, cuando los sistemas financieros de los países centrales comenzaron a ser utilizados en forma sistemática y masiva por esas organizaciones para lavar recursos ilegales. La criminalidad organizada con capacidad para generar cuantiosos beneficios existe desde tiempos remotos, y su transnacionalización antecede en muchas décadas a la entrada en vigor de los primeros acuerdos y mecanismos internacionales destinados a prevenir y controlar el lavado de capitales. Sin embargo, fue recién en los últimos años que la criminalidad organizada adquirió un desempeño transnacional de envergadura y pasó a constituir una actividad generadora de alta rentabilidad en el plano global. A partir de la década de 1970, la acumulación de capitales de origen ilícito contribuyó a conformar esferas “autónomas” del sistema financiero internacional y a condicionar áreas sensibles que consiguieron escapar al control directo e indirecto de los gobiernos y de los organismos de regulación interestatal, tanto de los países centrales como de las economías emergentes y del resto de la comunidad internacional.

ciendo daños materiales en cosas o bienes. Todo esto con el propósito –derivado de la naturaleza de las acciones o del contexto en el que se cometieron– de intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto determinado o a abstenerse de hacerlo. Las actividades terroristas tienen un componente físico esencial dado por las lesiones o daños tangibles producidos sobre personas y cosas, y un impacto psíquico concomitante que, en general, resulta extraordinario, tanto en el plano individual como en el social. Así, el terrorismo procura

Suscitar reacciones emocionales tales como ansiedad, incertidumbre o amedrentamiento entre quienes forman parte de un determinado agregado de la población, de manera que resulte factible condicionar sus actitudes y dirigir sus comportamientos en una dirección determinada. (Reinares, 1998)

En consecuencia, a diferencia de la criminalidad organizada, la cual configura una actividad de carácter esencialmente económico, el terrorismo constituye una actividad fundamentalmente política y violenta.

2. El crimen organizado y los mercados ilegales en Latinoamérica

Buena parte del fabuloso desarrollo de la criminalidad organizada en Latinoamérica es determinado por la conformación –dentro y fuera de la región– de grandes mercados ilegales,⁶ en los que se comercializan bienes y servicios como drogas, mercancías, vehículos, autopartes, sexo, armas, medicamentos o personas. Parte considerable de la población de todos los países latinoamericanos, sin excepción, consume este conjunto de bienes y servicios y acepta manifiestamente su provisión mediante dispositivos y circuitos ilegales. La demanda social de bienes y servicios, lícitos

6. “Los mercados son ilegales cuando el propio producto, su intercambio o la forma en que se produce o se vende viola disposiciones legales.” (Beckert y Wehinger, 2011: 3)

tos o ilícitos, provistos u obtenidos en mercados ilegales ha determinado su expansión y, con ello, ha alentado el desarrollo de las empresas criminales dedicadas a conformar y regular dichos mercados.

Al considerar el ejemplo del narcotráfico⁷ en general, y el tráfico de cocaína en Argentina en particular, se evidencia que este emprendimiento económico ilegal genera una altísima rentabilidad difícilmente igualable en algún sector o actividad de la economía legal. Más allá de que la actividad pueda estar destinada a satisfacer el creciente mercado de consumo interno argentino,⁸ vale la pena considerar los costos y ganancias comparadas que una sustancia como la cocaína genera: el kilo de cocaína de máxima pureza previo a su comercialización puede ser obtenido en Buenos Aires por un precio que ronda los cinco mil dólares. Ese mismo kilo “colocado” en España para su comercialización⁹ tiene un valor de treinta mil dólares, en los Países Bajos, de cincuenta mil dólares, y en Reino Unido, de sesenta mil dólares.

Por ello, y para explicar la existencia de mercados ilegales, hay que hacerlo considerando su lógica comercial en conjunción con la cultura de la legalidad/ilegalidad de sus usuarios. En términos de Silva de Souza (2004), la propia lógica del crimen organizado basada sobre la existencia de mercados ilegales debe pensarse junto con el *ethos* del grupo social que se esté analizando. Allí es donde se observa una suma de factores que tiene como resultado

-
7. El narcotráfico comprende el conjunto de acciones delictivas cometidas por un grupo organizado a los efectos de producir, almacenar, transportar, distribuir, comercializar, aplicar o facilitar estupefacientes de manera ilegal; introducir al o sacar del país estupefacientes en cualquier etapa de su fabricación o materias primas destinadas a su producción; organizar o financiar algunas de las acciones mencionadas o convertir, transferir, administrar o vender el dinero u otra clase de bienes provenientes de algunas de esas acciones; todo ello con el propósito de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o material.
 8. De acuerdo a los estudios y reportes internacionales en materia de narcotráfico –particularmente de la ONU y de Estados Unidos–, Argentina está considerada históricamente como un país de tránsito, geográficamente próximo a los países productores de cocaína.
 9. Según Kruijt (2011: 14), el precio de la cocaína se determina según tres factores: el proceso de transformación local de la hoja de coca a pasta base y de ahí a cocaína, la pureza y el circuito de trasbordo y transporte.

una ecuación favorable para el florecimiento de economías ilegales en los países latinoamericanos. Con algunas variaciones, los países tienen escasas y endebles herramientas para hacer cumplir la ley, a lo que hay que sumarle una cultura de la ilegalidad extendida de tal forma que el umbral de cumplimiento es muy bajo en dos sentidos. Por un lado, el Estado, a través de las agencias de aplicación de la ley, no está en condiciones de aplicarla de manera efectiva, por el contrario, regula el delito y permite la actividad ilegal. Por otro lado, los actores preponderantes en las transacciones ilegales realizan un cálculo racional que les permite estimar que no van a correr muchos riesgos si emprenden esas actividades. Para cometer un delito e involucrarse en comportamientos ilegales, tanto proveedores como compradores realizan una evaluación de costos, beneficios, riesgos, restricciones y actitudes sociales frente al delito y también respecto de la fortaleza o debilidad en los controles.

En este contexto, en Latinoamérica, al igual que en otros lugares del mundo globalizado, los negocios ilícitos y la configuración de mercados ilegales han supuesto el incremento significativo de la importancia de los dispositivos del tráfico ilegal de los bienes y servicios lícitos e ilícitos cuya producción, transporte, distribución y comercialización constituyen las actividades principales de la criminalidad organizada. De este modo, la centralidad del tráfico ilegal en el negocio de la criminalidad de alta rentabilidad económica ha convertido en sus actores estratégicos a los grupos de traficantes dedicados al tránsito, intermediación, distribución y colocación de los bienes y servicios comercializados en los mercados ilegales. Este conjunto de labores ha tenido un enorme desarrollo en la región, en los planos internacional, subregional y local. Por ejemplo, la importancia adquirida por los grupos de narcotraficantes mexicanos en el negocio mundial de las drogas ilegales deriva del control casi monopolístico que tienen del tráfico y distribución de algunas de esas sustancias –cocaína y, en particular,

drogas sintéticas– hacia y en las plazas más grandes de consumo del mundo: las principales ciudades de Estados Unidos.¹⁰

Por último, cabe señalar que existen otras modalidades de criminalidad organizada en la región que, en el marco de un espacio sin gobierno, no se estructuran en torno de la conformación de mercados ilegales de bienes sino, más bien, a partir de la provisión de servicios y actividades violentas muy rentables, como el secuestro de personas, la protección o el desarrollo de diferentes manifestaciones de extorsión y sicariato, los cuales brindan las condiciones necesarias para la conformación de organizaciones delictivas complejas especializadas en este tipo de actos criminales, que son muy efectivas –tanto para proveer los servicios como para imponerse a otros– y permiten que las economías ilegales prosperen (Felbab-Brown, 2010).¹¹

3. El crimen organizado y la gobernabilidad democrática

Uno de los principales rasgos de la expansión de la criminalidad organizada en Latinoamérica es que gran parte de los negocios delictivos implicados están muy imbricados con ciertos sectores destacados de las estructuras económicas y políticas de los países. Como lo destaca Naím (2006, 272), estos negocios “jamás habrían alcanzado su estado actual sin la complicidad activa de los gobiernos, o sin una sólida infraestructura comercial que incluye empresas que a menudo son legales, grandes y visibles”. Además, muchos de estos negocios ilegales se han expandido como consecuencia de la interacción –formal o informal– con las instituciones estatales de control y fiscalización, así como con actores y actividades económicas y financieras legales. Al amparo de la ignorancia o de la complicidad de los gobiernos y de los grupos empresariales, numerosas orga-

10. Para un análisis acerca de la importancia mundial y regional de las diferentes modalidades de comercio y tráfico ilícitos en el mundo globalizado y, particularmente, de las nuevas manifestaciones de la criminalidad compleja, véase Naím (2006). Para analizar las principales tendencias del narcotráfico en el siglo XXI, véase Bagley (2012).

11. Para un estudio del caso de la mafia siciliana, véase Gambetta (2007).

nizaciones delictivas muy complejas desarrollan labores insertas en la vida económica y político-institucional de los países, e incluso controlan algunos de sus aspectos importantes, adquiriendo una incidencia y relevancia económica, financiera y política inusitada y, en ciertos casos, imposible de desarticular sin producir un daño notable a ciertos circuitos productivos o financieros lícitos.

En todo esto ha sido determinante el alto nivel de corrupción existente en los sectores público y privado de Latinoamérica, tanto en los órganos de control y fiscalización económica, fiscal y financiera y en las instituciones de seguridad y judiciales dedicadas a identificar, conjurar y reprimir la criminalidad, como en los sectores empresariales, bancos y entidades financieras del sector privado.¹² Frente a estos actores, el soborno por parte de los grupos criminales organizados se ha generalizado como una forma eficiente de inserción, influencia y dominio sobre parte de la economía legal, así como sobre los órganos estatales y el sistema político, lo cual constituye una condición fundamental para el desarrollo de la criminalidad organizada en la región. Solo cuando ello no ha sido posible, la actividad criminal se orientó a deteriorar o a destruir a dichos actores mediante la coacción o las acciones violentas.

Todo esto da cuenta de que, en verdad, la expansión de las diferentes modalidades de la criminalidad organizada significa un embate considerable a la gobernabilidad democrática de la región, ya que, entre otras secuelas, el “poder disgregativo” de esos negocios coarta y hasta destruye la capacidad reguladora de los Estados, mina las capacidades de dirigencia de los gobiernos y afecta el desarrollo de las economías locales. Todo esto plantea nuevos interrogantes y desafíos para la región en materia de seguridad pública.

12. Para un estudio sobre la relación entre crimen organizado y corrupción pública, véase Buscaglia y Van Dijk (2003).

4. Visiones homogeneizantes del crimen organizado en Latinoamérica

En Latinoamérica existe una propensión extendida a sostener una mirada homogénea acerca del crimen organizado en la región, pese a que este constituye una problemática compleja y multifacética con diversas manifestaciones, tipos de actividad, niveles de envergadura y factores determinantes en cada uno de sus países y subregiones. En general, esa impronta homogeneizante ha tendido a interpretar al crimen organizado como un fenómeno unívoco y semejante obviando las realidades nacionales, geográficas, económicas, políticas y sociales, diluyendo así la especificidad que caracteriza el fenómeno en cada país.

Esta visión es el resultado de dos hechos. Primero, en los países de la región, generalmente las autoridades gubernamentales responsables de la seguridad pública no son las encargadas de formular las políticas de seguridad ni, en ese marco, de conceptualizar la dimensión y particularidades de las problemáticas criminales desarrolladas en sus jurisdicciones y de establecer las prioridades y modalidades de intervención sobre ellas. Estas labores de gobierno son delegadas sistemáticamente en las cúpulas militares y policiales que tienden a “securitizar” la criminalidad organizada, tomando como marco de referencia sus manifestaciones más significativas. Esta exageración busca justificar el reclamo de mayores recursos financieros, humanos y operacionales, regulaciones normativas o procedimentales con mayor grado de discrecionalidad, controles más relajados y facultades más amplias. Esto ocurre, inclusive, en aquellos países en los que esta problemática es significativamente más reducida y menos lesiva que en otros, en los que los negocios criminales organizados dominan parte de la vida política, social y económica del Estado. De este modo, la agenda de seguridad de muchos países latinoamericanos está determinada por este trazo exacerbado y, a veces, desorbitado y fatalista.

El segundo hecho reside en que la mayor parte de las dirigencias políticas, autoridades militares y policiales y medios de comunicación masiva de la región acepta acríticamente y asume como propias las visiones que sobre estos problemas formulan

los países centrales, en particular Estados Unidos. Durante los últimos años, este país ha formulado un tratamiento que considera a la criminalidad organizada –en particular, al narcotráfico– y al terrorismo como un mismo fenómeno o como cuestiones análogas, cuya envergadura y naturaleza son similares. Esta posición puede observarse en recientes documentos oficiales que ha publicado dicho país.¹³ En dicho enfoque, se diluyen las diferencias existentes entre estos negocios ilegales y se pierden de vista las disparidades significativas en las manifestaciones que tienen estas problemáticas en los diversos escenarios subregionales y domésticos. Ello deriva del vínculo directo establecido por ese país entre el terrorismo y el narcotráfico, a los que considera como facetas de un mismo problema de seguridad.

-
13. En la “Estrategia para combatir el crimen organizado transnacional” de la Casa Blanca, uno de los elementos utilizados para definir el crimen organizado transnacional como un “creciente riesgo a la seguridad nacional e internacional” es el “nexo crimen-terror-insurgencia”:

Los terroristas e insurgentes están recurriendo cada vez más al crimen organizado transnacional para generar fondos y adquirir apoyo logístico para llevar a cabo sus actos violentos. El Departamento de Justicia informó que veintinueve de las sesenta y tres organizaciones incluidas en su lista consolidada de Objetivos-Organizaciones Prioritarias para el año fiscal 2010, que incluye a las más importantes organizaciones internacionales de tráfico de drogas que amenazan a Estados Unidos, se asociaron con grupos terroristas. La participación en el comercio de la droga por los talibanes y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) es fundamental para la capacidad de estos grupos de financiar actividades terroristas. [...] Mientras que el nexo entre el crimen y el terror sigue siendo sobre todo oportunista, este nexo es fundamental.” (United States White House, 2011: 6) (Traducción propia.)

A su vez, en el “Reporte de la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos” del Departamento de Estado de Estados Unidos de marzo de 2013, también se hace referencia al vínculo: “[...] la reducción de la demanda de drogas es un instrumento clave de política exterior para hacer frente a las amenazas interconectadas de las drogas, el crimen y el terrorismo” (United States Department of State, 2013: 19). (Traducción propia.)

5. Las tendencias en Latinoamérica

En contraste con estos abordajes homogeneizantes, en Latinoamérica la criminalidad organizada es un fenómeno complejo, diversificado y multifacético. El narcotráfico se destaca como la manifestación más desarrollada del crimen organizado en la región.¹⁴ La trata de personas para la explotación de la prostitución ajena o la explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o la servidumbre y la extracción de órganos han tenido una expansión significativa durante las últimas décadas, y actualmente constituyen otras de las modalidades más extendidas del crimen organizado en Latinoamérica.¹⁵ Otro tanto acontece con el tráfico ilícito de armas de fuego,¹⁶ así como con otras manifestaciones nacionales de la delincuencia compleja que se repiten en casi todos los países de la región, tales como el secuestro y la extorsión, los robos calificados de mercancías en tránsito o de vehículos y el abigeato a gran escala, entre otros.

La mayor parte de estas actividades del crimen organizado se ha desarrollado al amparo del principal negocio ilegal de la región: el narcotráfico. De acuerdo a un estudio realizado por la UNODC (2011a),¹⁷ la mitad de las ganancias de las actividades del crimen organizado proviene del narcotráfico, convirtiéndolo en la actividad más rentable. También señala que la cocaína es la droga más lucrativa para los grupos criminales (ochenta y cuatro billones de dólares en 2009), y que la mayoría de esos fondos se

14. Para tener un cuadro de situación aproximado de la producción, tráfico y consumo de drogas ilegales en el mundo y en Latinoamérica, véanse United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2010a; 2010b; 2011a; 2011b; 2011c; 2012), Kruijt (2011) y Bagley (2012).

15. Sobre el tráfico de personas en el mundo y en Latinoamérica, véase United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2009; 2010b).

16. Véase UNODC (2010b: 129-146).

17. El citado estudio realizado sobre los flujos financieros derivados de las ganancias del narcotráfico y de otros delitos estableció que en 2009 las ganancias criminales ascendieron a 2.100.000.000.000 millones de dólares, lo que equivale al 3,6 por ciento del PBI de 2009 (UNODC, 2011a).

blanquea en los sistemas financieros de América del Norte y Europa.

Asimismo, y en gran medida, el narcotráfico ha impulsado un conjunto de delitos asociados, como el tráfico de armas, el lavado de dinero y el comercio ilegal de precursores químicos. Pero también ha sido decisivo para la expansión de las otras actividades relacionadas con estos negocios. Los vínculos entre esas manifestaciones específicas y el narcotráfico son directos o indirectos, y su desarrollo reciente parece relacionarse con la transformación del negocio del narcotráfico. Asimismo, el debilitamiento de los Estados y las deficiencias de los gobiernos han favorecido la expansión de este conjunto de actividades criminales (Serrano y Toro, 2005).

Sin embargo, el alcance y la estructuración de cada una de estas manifestaciones del crimen organizado, así como la incidencia que tienen en la vida social, política, económica y cultural de la región, son muy diversos en cada país y subregión. El desarrollo de las actividades y grupos del crimen organizado en Colombia,¹⁸ México¹⁹ o algunos países de Centroamérica²⁰ ha llegado a niveles inusita-

18. Colombia es el mayor productor y exportador de la cocaína consumida en Estados Unidos y en Europa (UNODC, 2010b). A su vez, y en términos de actores, luego de la desintegración de los principales carteles en la década de 1990 (Medellín y Cali), surgieron nuevas organizaciones y grupos criminales, mini-carteles con nuevas alianzas con distribuidores e intermediarios en Centroamérica y México y bandas criminales (Bacrim). Al respecto, véanse Garzón (2008), Bagley (2012) y Kruijt (2011: 35-41).

19. México tiene una extensa frontera con el mercado de consumo de cocaína más importante del mundo –Estados Unidos, con el 40% del mercado global– y una ubicación central en el flujo de drogas desde los países productores en los Andes. Estas ventajas comparativas han sido capitalizadas por los carteles mexicanos responsables de adquirirla principalmente de Colombia y luego transportarla a Estados Unidos. Según Bagley (2012: 241), los carteles han proliferado en número (en 2006 eran seis, y en 2010 ya eran doce). Además, según UNODC (2010b: 8), son la fuente de demanda de armas no registradas (son veinte mil por año las armas provistas por el mercado norteamericano). Por último, también debe señalarse que respecto del tráfico de personas, cerca de tres millones de inmigrantes latinoamericanos entran por año de manera ilegal a Estados Unidos a través de la frontera mexicana (UNODC, 2010b: 5).

20. Véase la sección “Guatemala y el triángulo norte de América Central: El Salvador y Honduras” (Kruijt, 2011: 27-34).

dos, alcanzando la fase simbiótica descrita por Lupsha (1997). Como contracara, la criminalidad organizada constituye un fenómeno mucho menor en los países del Cono Sur –Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay–,²¹ al tiempo que Brasil está en un plano intermedio entre unos y otros, aunque allí el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico de armas y las otras actividades referidas adquieren características parecidas a las observadas en aquellos países de alta criminalidad organizada.²²

En este contexto, es importante analizar el fenómeno de la criminalidad organizada en Latinoamérica, destacando las regularidades en las condiciones estructurales que favorecen estos negocios, así como las respuestas estatales a los desafíos que

21. Se alude a estos países del Cono Sur dado que no tienen las características de México ni de Colombia en intensidad y se excluye a Perú y Bolivia, segundo y tercer país productor de coca respectivamente. (UNODC, 2012: 35) A su vez, debe señalarse que los informes de UNODC dan cuenta de un sostenido incremento a partir de 2007 del consumo de drogas en los países del Cono Sur (UNODC, 2010b; 2012); y respecto de Bolivia, los últimos informes de la UNODC (2011b: 48) sostienen que los productores bolivianos comenzaron a exportar pasta base a los mercados de creciente consumo de Argentina, Brasil y Uruguay.

22. En los últimos años, Brasil se ha convertido en el segundo mercado de consumo de cocaína (Naciones Unidas, 2008; UNODC, 2012). Allí, los “comandos” que operan en las favelas (véase Silva de Souza, 2004: 156-159) se disputan el territorio en las grandes urbes –principalmente San Pablo y Río de Janeiro–, lo cual ha generado un mercado para el tráfico de armas de fuego (UNODC, 2011b) al amparo de la corrupción policial (Zaluar, 2004: 352-364). El trabajo de Garzón (2008: 80-81) sobre redes criminales permite comprender el pasaje de las disputas por los *pontos de jogo de bicho* a las peleas por el control de las *bocas de fumo* de parte de los comandos, dando lugar a la formación de nuevas y diversas redes que conectan varios estados de Brasil, lo que favorece el flujo de cocaína y armas (Garcón, 2008: 162-164). A su vez, el tráfico de personas, principalmente con fines de explotación sexual, también resulta relevante (UNODC, 2010b: 49). Estos fenómenos nos permiten diferenciar a Brasil del resto de los países del Cono Sur, pero señalando los matices con el resto de los casos: allí, las favelas se constituyeron como “estructuras de poder político paralelas, alternativas” (Arias, 2006: 7) sin el nivel de influencia e intensidad del nexo entre el crimen organizado y el sistema político y económico de México y Colombia, respectivamente (Arias, 2006; Duncan 2006; Garzón, 2008). Todo ello está contextualizado por la alteración de los valores culturales –individualistas y mercantiles– para pasar a formar parte de un nuevo clima social, económico y cultural (Zaluar, 2008: 145). Para una comparación acerca del funcionamiento de las redes criminales en diferentes ciudades de Brasil, Colombia y México, véase Arias (2006: 169-188).

ellos imponen a sus sociedades con la intención de identificar las diferencias y similitudes al respecto entre grupos de países.

6. Las condiciones estructurales en Latinoamérica

Una lectura general del desarrollo social e institucional de Latinoamérica en los últimos treinta años permite apreciar la dimensión significativa que han adquirido ciertas actividades del crimen organizado, entre las que descuella el narcotráfico.

No obstante, solo en países como México, Colombia y, en menor medida, Brasil, la criminalidad organizada –particularmente aquella vinculada al narcotráfico– ha alcanzado notoriedad y trascendencia política, económica y social. En estos casos, más allá de las diferencias nacionales y subregionales, la expansión de los negocios criminales ha sido favorecida por un conjunto de condiciones estructurales convergentes que la convirtieron en un emprendimiento de gran magnitud y en un serio problema político e institucional.

En primer lugar, en estos países ha existido un altísimo nivel de informalidad y marginalidad económica y financiera, en gran medida estructurada por el sistema económico y bancario formal. Gran parte de la producción y del comercio de bienes y servicios, así como de las finanzas de estos países, se desenvuelven en la denominada “economía negra”, esto es, al margen de las regulaciones y controles del Estado. Asimismo, la mayor parte de esa economía no se ha conformado históricamente para servir a las empresas criminales sino, más bien, para hacer posible la evasión del pago de impuestos mediante el ocultamiento al fisco de una parte importante de las actividades económicas reales.²³ Sin embargo, los mecanismos y procedimientos necesarios para enmascarar y hacer uso de los fondos evadidos son los mismos que se

23. Respecto de Latinoamérica, Gómez Sabaini et al. (2010: 12) sostienen que “las tasas de evasión en la imposición a la renta son muy elevadas en la región y se mueven en un rango entre el 40% y el 65% aproximadamente, representando una brecha del 4,6% del PIB para el promedio de los países”.

pueden utilizar –y que, de hecho, se utilizan– como dispositivos para el lavado de dinero proveniente de los negocios criminales de alta rentabilidad. En consecuencia, esto ha hecho posible el establecimiento de negocios empresariales favorables o funcionales a la criminalidad organizada, sin sospechas y permitiendo el lavado de dinero o la utilización directa de fondos provenientes del crimen para financiar el propio delito.

De este modo, la debilidad fiscal y la fragilidad de los mecanismos de regulación y control estatal de las finanzas y de la economía real de estos países, ya sea por omisión o por complicidad, así como la inviabilidad e ineficacia de los parámetros y procedimientos recomendados por los organismos internacionales para prevenir y reprimir el lavado de dinero, han permitido que gran parte de estas economías sean utilizadas e incluso controladas por el crimen organizado.

En segundo lugar, y retomando el enfoque propuesto por Silva de Souza (2004), las sociedades de estos países, como la mayoría de las sociedades latinoamericanas, están atravesadas por prácticas ilegales extendidas y por una fuerte legitimación social de las mismas. Estas prácticas, ya sean culturales, políticas o económicas, han supuesto la reproducción cotidiana y generalizada de un amplio espectro de comportamientos transgresores y violatorios de la legalidad vigente, tales como la ocupación irregular del espacio público, el incumplimiento habitual y consciente de reglas sociales básicas de convivencia y normas legales ampliamente conocidas, la legitimación de la violencia –aun de la violencia letal– como mecanismo eficiente y válido de resolución de conflictos y diferencias entre personas y grupos sociales, étnicos o políticos, y el fuerte rechazo a los controles y regulaciones estatales y legales, así como la validación extendida de las prácticas evasivas o violatorias de dichos controles. Todo esto ha colaborado para crear un clima de privatización fáctica y violenta de lo público.

Este conjunto de prácticas y simbologías recurrentes se reproducen entre los diferentes estratos de estas sociedades en un contexto signado por un estatismo exacerbado, el cual se expresa en la creencia generalizada de que los comportamientos y las prácticas sociales poco apegadas a las reglas o claramente ilegales, así

como cualquier evento de desorden público, inclusive aquellos que derivan de tales acciones violatorias, son una consecuencia directa de la incompetencia de los órganos estatales de control –entre ellos, la policía– en el ejercicio de sus funciones preventivas y reguladoras. Así, las conductas que violan las normas son consideradas manifestaciones inevitables y legítimas de la ausencia de un Estado vigilante y eficiente o de la presencia de poderes públicos que controlan poco y mal y que están atravesados por la corrupción. La creencia de que cometer infracciones u ocupar el espacio público es válido o admisible si las instancias de control institucional no intimidan o amenazan con cierta credibilidad a los infractores está muy diseminada en estas sociedades, y crea condiciones favorables para la conformación de espacios y relaciones ilícitos y, en ese marco, de actividades políticas y económicas clandestinas.

Este proceso ha sido reforzado, por un lado, por la vigencia de un marcado prohibicionismo penal sobre un conjunto amplio de actividades sociales y económicas, pero en un contexto de deslegitimación social de la autoridad estatal y de los poderes públicos encargados de regular y aplicar efectivamente el espectro de prohibiciones formales. Y, por otro, por el fracaso sistemático de esas instancias en dichos cometidos, ya sea por la extensión y validez social de las prácticas ilegales como por la incompetencia y corrupción de los agentes estatales.

En suma, este conjunto de prácticas sociales y de desarrollos institucionales ha contribuido a la conformación de economías clandestinas y mercados ilegales que resultaron funcionales a la expansión de las diferentes manifestaciones de la criminalidad organizada.

En tercer lugar, en estos países se han ido conformando amplios espacios territoriales y sectores sociales sin regulaciones estatales efectivas vinculadas a la aplicación de la ley, dando forma a una suerte de espacios sin Estado y sin ley pública que están segregados y marginados de los núcleos centrales altamente desarrollados en lo económico, social y político, en los que sí se mantiene una presencia estatal reguladora con algún grado de efectividad.

En las últimas décadas, la conformación de estas zonas socialmente excluidas ha tenido una dinámica muy acelerada en las

grandes ciudades de la región, sirviendo como escenario a nuevas formas de marginalidad urbana derivadas del desempleo masivo y persistente, de la precarización social de la población, de la falta de inversión en los barrios más pobres y desposeídos de cualquier tipo de recursos públicos y privados y de la estigmatización negativa creciente de esos espacios como refugio de las clases peligrosas y de los delincuentes.²⁴

En estos espacios, dos actores se proyectaron como instancias dominantes. Por un lado, las organizaciones criminales que crecieron al amparo de la ausencia de controles y regulaciones y de la crisis económica crónica, y, por otro, los cuerpos de policía que se desarrollaron mediante la combinación de abusos y violencias ilegales con la protección o regulación de las actividades delictivas llevadas a cabo en esos lugares. Así, el cumplimiento de las normas que de hecho regulan las relaciones sociales es impuesto y garantizado por sectores privados de impronta patrimonialista o por grupos delictivos que controlan el lugar, así como por la policía brutal y corrupta que gravita sobre esos espacios.

En cuarto lugar, en esos países existen instituciones policiales profundamente deficientes y anacrónicas como para emprender acciones preventivas eficaces contra las complejas actividades de la criminalidad organizada. Las anomalías de estas policías derivan de una serie de factores, tales como el alto nivel de corrupción y los abusos institucionales vinculados con la protección y regulación de actividades delictivas de alta rentabilidad –entre ellas, el negocio de las drogas ilícitas y otras actividades ilegales conexas–, la situación de indigencia material y financiera, el atraso en infraestructura por el que atraviesan –sumado a los salarios indignos de la inmensa mayoría de sus integrantes–, el anacronismo y la desactualización organizativa, operacional y doctrinaria de sus instituciones, además de la ausencia de un sistema de formación y capacitación policial actualizado, y la falta de un dispositivo policial con una estructura de inteligencia criminal,

24. Para un análisis de las nuevas formas de marginalidad urbana en Estados Unidos y Francia, las cuales guardan una analogía fenomenológica con lo acontecido en las grandes urbes latinoamericanas, véase Wacquant (2007: 40 y ss.).

despliegue operacional y desarrollo logístico integrado y especializado en la lucha contra los grupos que desarrollan actividades delictivas complejas.

Sin duda, la incompetencia de los sistemas policiales locales para desarrollar estrategias eficientes de control ha sido un factor determinante de su expansión. La incapacidad general de los cuerpos de policía de estos países para enfrentar el crecimiento del crimen organizado y para prevenir y reprimir exitosamente sus diferentes manifestaciones, así como para neutralizar la intervención de algunos de sus núcleos institucionales en la protección y gerenciamiento de los negocios delictivos de alta rentabilidad –ya sea por omisión, complicidad o participación directa en su desarrollo–, ha favorecido significativamente el fortalecimiento y la consolidación de la criminalidad organizada.

Todas estas condiciones estructurales, que en Colombia y México tienen una profundidad y una complejidad mayores e incomparables respecto del resto de Latinoamérica, están presentes también en los países del Cono Sur, esto es, en Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, así como en algunos de la región andina, el Caribe o Centroamérica, entre ellos, Ecuador, Perú, Bolivia, Venezuela, Panamá, Costa Rica y Nicaragua, pero solo aparecen como tendencias. Asimismo, en Brasil y en países centroamericanos como El Salvador, Honduras y Guatemala, esas condiciones se desarrollan de manera semejante, análoga a los casos de Colombia y México, aunque con una importancia un tanto menor. Además, esas características tienen desarrollos y manifestaciones diferentes en estos tres grupos de países: en algunos se dan de manera atenuada pero incipiente, mientras que en otros tienen un mayor grado de desarrollo o pueden ser, sin duda, más pronunciadas.

Por último, y más allá de las cuatro condiciones señaladas en Latinoamérica, debe tenerse en cuenta el proceso global que signó el incremento del fenómeno del crimen organizado en las décadas de 1980 y 1990, donde el propio capitalismo favoreció, estimuló y creó una nueva cultura –tanto para proveedores como para consumidores de bienes tanto legales como ilegales– con la rapidez de las conexiones internacionales (Zaluar, 2008: 145). Se-

gún Williams (2001: 109-112), este proceso se caracterizó por la aparición de “nuevas dimensiones de viejos problemas”:

- » La globalización del comercio, de la tecnología, del transporte, de las comunicaciones, de los sistemas financieros y de información que permiten que las organizaciones criminales actúen más allá de las fronteras.
- » Los movimientos y la migración poblacional que facilitan la creación de redes para las operaciones criminales y que proveen mejores oportunidades para el reclutamiento, la cobertura, las lealtades y el apoyo.
- » Un sistema financiero basado en dinero virtual/digital que facilita el movimiento rápido de fondos (luego del colapso de los acuerdos de Bretton Woods), así como el crecimiento de centros *offshore* para que las organizaciones criminales oculten sus ganancias.
- » Unas ganancias diferenciales para las organizaciones criminales, donde los precios de venta final y la rentabilidad son elevadas y el costo de la producción es bajo.
- » Las diferencias en las leyes de los países estimulan el crimen organizado: las organizaciones suelen preferir operar en aquellos países donde la normativa es laxa o sus instituciones tienen escasa efectividad en su aplicación (siempre que la actividad resulte rentable).
- » Las capacidades diferenciadas de los Estados para imponer riesgos/costos a las operaciones de estas organizaciones criminales.

7. Los matices en el Cono Sur

Más allá de estos matices, las diferencias en los rasgos fenomenológicos de los negocios de la criminalidad organizada en los países del Cono Sur en relación con el resto de Latinoamérica –y en especial con Brasil, país de alta criminalidad organizada pero con una institucionalidad pública menos endeble que las de Colombia y México– son significativas en ciertos aspectos fundamentales:

- » La envergadura y diversificación de los negocios criminales e ilegales es incipiente y está delimitada desde el punto de vista de su densidad económica y financiera, así como desde su interacción o incidencia con sectores y actividades de la economía y de las finanzas legales.
- » Las actividades del narcotráfico y de las otras manifestaciones del crimen organizado son desarrolladas por redes y grupos delictivos de pequeña estructuración que no cuentan con una organización compleja y diversificada y, por ende, no poseen autonomía organizativa y operacional respecto del Estado y, en particular, de las agencias policiales y de las fuerzas de seguridad de dichos países que los protegen, favorecen, moldean y alientan.
- » Esos grupos criminales no detentan una fortaleza económica y financiera que les permita sustentar una capacidad al menos embrionaria de captación o de control directo o indirecto de al menos una parte del sistema de persecución penal –fiscales, jueces y policías– o de las estructuras de gobierno encargadas de la seguridad pública, mediante la combinación de estrategias corruptivas asentadas en acciones de soborno o de contestación armada contra el Estado.

El proceso de conformación de mercados ilegales de sustancias, vehículos, armas y hasta personas que se ha desarrollado en los países del Cono Sur durante la última década, y en particular la estructuración creciente del mercado ilegal de drogas, ha sido la expresión más significativa de los rasgos fenomenológicos mencionados.

En efecto, durante los últimos años, el crecimiento sostenido del consumo de drogas ilegales en las grandes urbes de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay²⁵ favoreció la formación paulatina de un mercado minorista en aumento, expandido, diversificado y altamente rentable. Dicho mercado se ha estructurado básicamente en torno a la comercialización al por menor y al menudeo de drogas ilegales, sobre todo cocaína y marihuana, entre los estratos sociales medios y altos de la sociedad urbana. Una década

25. Véase UNODC (2010b; 2012).

antes, las drogas que se comercializaban y consumían en estos mercados incipientes provenían del pago en sustancias del tráfico internacional que atravesaba los territorios de estos países o derivaban del micro-tráfico irregular protagonizado por grupos pequeños o no estructurados. Además, con la excepción de Paraguay –que es el principal cultivador y exportador de marihuana del Cono Sur–, estos países tampoco producen las drogas más comercializadas en sus mercados minoristas, sino que provienen de países vecinos o de la subregión y son introducidas por vía terrestre, fluvial y aérea a través de fronteras porosas y poco controladas.

El almacenamiento, corte y preparación de las drogas ilegales para su comercialización al detal o minorista se lleva a cabo en zonas controladas directa o indirectamente por las incipientes redes y grupos delictivos de narcotraficantes que se han ido constituyendo en barrios extremadamente pobres y marginados de las grandes urbes. Entretanto, la distribución y la venta minorista de esas drogas se desarrollan, en general, en circuitos de las clases media y alta de esas mismas ciudades.

El montaje de semejante negocio, muy diversificado y extendido, ha supuesto una labor de planificación y ejecución de mediano y largo plazo que, además, comprende una territorialidad extendida e intrincada, lo que le otorga una visibilidad social y política relativa. Y esto, en sus orígenes, solo es posible si se cuenta con la protección, la regulación y el control de las instituciones policiales de la jurisdicción, que aun con deficiencias y anacronismos mantienen y reproducen con eficacia el control y la vigilancia efectiva de esos territorios. Es decir, lo que se ha observado en estos países es que la tutela policial de los embrionarios grupos narcotraficantes ha configurado la condición necesaria para la expansión y la estabilización del mercado ilegal de drogas, debido a que ello ha permitido y garantizado el despliegue y dominio territorial imprescindible para lograrla.

En ese contexto, y ya avanzada la estructuración del mercado minorista de drogas, se ha desarrollado una competencia significativa entre grupos o facciones criminales por el control territorial vinculado al negocio del narcotráfico. Se trata, por cierto, de una disputa comercial por el dominio de los circuitos de al-

macenamiento, distribución y comercialización al detal de drogas ilegales y, en numerosas ocasiones, esa disputa se ha manifestado en enfrentamientos armados entre esos actores delictivos, en cuyo marco se han producido numerosos asesinatos mediante el uso de sicarios o de atentados en la vía pública.

Sin embargo, en este contexto, esos grupos narcotraficantes no han contado con autonomía operativa respecto de la regulación ilegal del propio Estado. En gran medida, se debe a que la magnitud de los mercados de drogas y de los negocios ilegales es aún pequeña, lo cual no favorece la conformación de grupos criminales con amplia solidez económica. No tienen capacidad para penetrar y controlar ciertos circuitos estatales mediante el soborno ni para conformar aparatos armados que les permitan mantener una confrontación violenta con el Estado con miras a ganar independencia y proteger el crecimiento de los negocios criminales.

Esto sí ha ocurrido en Brasil, que, como ya se señaló, cuenta con el mercado de consumo de cocaína y marihuana más importante de la región y donde, a diferencia de los países del Cono Sur, se han creado grandes grupos y redes narcotraficantes que mantienen una amplia capacidad financiera y de respuesta y constreñimiento armado contra el Estado, tanto en Río de Janeiro como en San Paulo, apuntalados por una extendida trama de tráfico ilegal de armas, controlada también por narcotraficantes y expandida al amparo de la enorme corrupción policial existente en el país.²⁶

8. Vacíos institucionales²⁷ y desafíos

A excepción de los países de alta criminalidad organizada como Colombia y México, en los que el Estado y la economía se hallan

26. Sobre la problemática del narcotráfico en Brasil durante la década de 1990, véase Procópio (1999). Para un análisis integral del narcotráfico de Brasil en la actualidad, véanse Arias (2006), Perlman (2010), Viapiana (2002) y Zaluar (2004; 2005; 2008).

27. En este apartado se desarrollarán las mismas consideraciones vistas en relación con el Cono Sur y Brasil, pero resulta adecuado hacerlas extensivas al resto de los países de la región, con las excepciones señaladas en Sain (2009).

muy condicionados por los negocios delictivos complejos y por la acción discrecional de Estados Unidos, en el resto de Latinoamérica el tratamiento institucional de la problemática de la criminalidad organizada ha estado signado por notables insuficiencias y desajustes profundos, consecuencia de dos hechos fundamentales. Por un lado, el profundo desconocimiento e ignorancia de las autoridades gubernamentales acerca de la envergadura, la diversidad y la complejidad que han adquirido las diferentes manifestaciones del crimen organizado, así como de las tendencias de sus negocios ilegales y el impacto de los mismos sobre la vida social, política y económica de esos países. Por otro lado, la tendencia a afrontar estas complejas problemáticas con orientaciones y dispositivos institucionales poco ajustados a la realidad de cada país, desactualizados, anacrónicos y, por ende, deficientes para lograr avances en materia de prevención e investigación de estas cuestiones, particularmente ante un fenómeno como el de la criminalidad organizada, que día a día adquiere nuevas manifestaciones.

Estos rasgos se han expresado en dos vacíos institucionales notables. El primero es que los gobiernos latinoamericanos no cuentan con un cuadro actualizado e integral de la criminalidad organizada en sus países, el cual permita dar cuenta –en el plano estratégico– de las expresiones fenomenológicas de sus diferentes modalidades y manifestaciones para así formular políticas estatales de control de las mismas, y –en el plano táctico– de las actividades y acciones concretas de los grupos criminales organizados para dar una respuesta policial. Las autoridades gubernamentales tienden a negar u ocultar el problema bajo la perspectiva de que el reconocimiento público de su existencia y de su expansión coloca a los gobernantes en el banquillo de los responsables directos de dicha situación. Excepto en Brasil, la justificación más recurrente es la típica afirmación de que el narcotráfico y la criminalidad organizada en estos países distan muchísimo de parecerse o de tener el grado de desarrollo que han alcanzado en Colombia o en México.

No obstante, la ausencia de un diagnóstico apropiado de la criminalidad organizada tiene dos consecuencias importantes. Por un lado, favorece la magnificación irreal del problema por

parte de dirigentes y partidos de derecha que buscan sacar algún rédito político o demandar sin miramientos el montaje de un estado de seguridad altamente militarizado. En esa magnificación suelen incurrir también los voceros o jefes de las fuerzas de seguridad y policiales, para así solicitar al poder político el aumento indiscriminado y masivo de recursos financieros y humanos o de ocultar las grandes deficiencias de sus instituciones y los extendidos bolsones de corrupción que operan bajo sus mandos. Por otro lado, la falta de un diagnóstico ajustado a la realidad constituye un impedimento para que las problemáticas de la criminalidad organizada se incorporen a la agenda gubernamental de seguridad pública como un asunto prioritario. Ello favorece que los organismos de seguridad de Estados Unidos terminen construyendo e imponiendo un cuadro de situación y un conjunto de estrategias frente a la criminalidad organizada de acuerdo con sus propios intereses y perspectivas, que no siempre convergen con las políticas y con la situación real de los países latinoamericanos.²⁸ Nada de ello ocurriría si los gobiernos locales no fuesen tan indiferentes ante los asuntos de seguridad pública ni tan permisivos para establecer relaciones interinstitucionales no asentadas en la necesaria reciprocidad; tampoco sucedería si las instituciones policiales locales o algunas de sus secciones no fuesen tan proclives a establecer una relación de dependencia y subordinación ante las agencias estadounidenses, todo ello alentado por la ayuda económica prometida o efectivamente entregada.

El segundo rasgo es que los países tampoco cuentan con una instancia superior del gobierno que concentre, por un lado, las responsabilidades de formulación de las políticas y estrategias de control del crimen organizado y, por otro, las labores de conducción de la institucionalidad encargada de la implementación de dichas políticas, especialmente en materia de seguridad pública e intervención policial. Como cualquier otro aspecto de la seguridad pública, las estrategias de control de la criminalidad organizada

28. En materia de narcotráfico, esta tendencia puede apreciarse particularmente en las actividades de la Drug Enforcement Agency (DEA) de Estados Unidos en la subregión.

no constituyen un asunto exclusivo de la policía, sino que configuran una cuestión política que debe ser definida y abordada integralmente por las autoridades gubernamentales. Sin embargo, los países de la subregión no poseen un organismo especializado que sirva de instancia de conducción de las diversas instituciones responsables de ese conjunto de labores, y tampoco han conformado un dispositivo policial unificado y especializado en el control de la criminalidad organizada. Esto ha dado lugar, entre otras cosas, a una gran fragmentación institucional que se refleja en la tendencia histórica por la cual cada cuerpo policial o cada sector de una misma institución policial formulan y desarrollan sus estrategias y acciones de combate contra el crimen organizado.

Estos vacíos institucionales se inscriben en el marco de un proceso de mayor alcance. En efecto, durante las últimas décadas, en la mayor parte de los países de la región el signo característico de su estructura institucional en esta materia ha sido el desgobierno político recurrente sobre los asuntos de la seguridad pública, en cuyo contexto, las sucesivas autoridades gubernamentales delegaron en las agencias policiales el monopolio de la dirección y administración de la seguridad. Es decir, se configuró una esfera institucional exclusivamente controlada y gestionada por los cuerpos de policía, con base en criterios y orientaciones definidos de manera autónoma y aplicados sin intervención determinante de otros organismos públicos no policiales. En consecuencia, la dirección, la administración y el control integral de los asuntos de la seguridad pública –y, entre ellos, de la criminalidad organizada–, así como la organización y el funcionamiento del sistema policial, quedaron en manos de las agencias de policía, generando una suerte de “policialización” de la seguridad pública²⁹ combinada con políticas de mano dura.

En Brasil, Paraguay y, en menor medida, en Uruguay, este proceso ha supuesto, además, la firme tendencia a incorporar a las Fuerzas Armadas en el denominado “combate al crimen organizado”, todo ello alentado por las deficiencias del sistema policial en las labores de lucha contra estas problemáticas, así como por

29. Véase Sain (2009).

el impulso del USSOUTHCOM (Comando Sur de Estados Unidos) y de sus representantes en las agregadurías militares de las embajadas de ese país.

Los desafíos que se imponen en nuestros países no pasan por la insulsa postulación de la necesidad de emprender una “guerra contra las drogas”, ni de llevar a cabo un combate glorioso contra el crimen organizado ni por iniciativas aisladas, sino por sentar bases institucionales necesarias para afrontar una problemática que forma parte de las sociedades capitalistas y que encuentra su impulso fundamentalmente en la demanda creciente de bienes, sustancias y servicios ilegales por parte de una porción de las distintas sociedades. Como lo señala Felbab-Brown (2011: 5-6), consiste de un doble desafío de construcción de estatalidad con dos objetivos interrelacionados: el restablecimiento de la presencia estatal y la reapropiación de los vínculos de la población con el Estado en desmedro de las relaciones con las organizaciones criminales.

Esas bases institucionales necesarias suponen el desarrollo de un proceso de actualización normativa, de reforma institucional y de formación de cuadros de gestión especializados en este conjunto de temáticas. Se trata, sin más, de una suerte de apropiación política de una problemática tradicionalmente subsumida en las agencias de seguridad y policiales de nuestros países, las que, sin duda, son parte del problema. Los inconvenientes que genera el crimen organizado no le interesan a la política básicamente por dos razones: porque la gestión de las policías ha sido viable y eficiente –en el sentido de que no genera cataclismos políticos, logrando invisibilizar el fenómeno de la criminalidad compleja y financiando los déficits presupuestarios y de recursos del sistema policial– y porque no se advierte un interés por poner el foco en desarticular las fuertes imbricaciones entre la política, la economía, la sociedad y la criminalidad compleja, particularmente, en tres aspectos: el financiamiento de la política y de algunos poderes públicos, la economía marginal o paralela del sistema económico legal y el contubernio micro-social entre agentes del clientelismo político, actores criminales y policías.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez Pastor, D. y F. Eguidazu Palacios, (1998) *La prevención del blanqueo de capitales*. Pamplona, Aranzadi.
- Arias, E. D., (2006) *Drugs & democracy in Rio de Janeiro: trafficking, social networks, & public security*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Bagley, B., (2012) “Drug trafficking and organized crime in the Americas: Major trends in the twenty-first century”. *Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program*.
- Beckert, J. y F. Wehinger, (2011) *In the Shadow: illegal markets and economic sociology*. Colonia, Alemania, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, *MPIfG Discussion Paper* 11/9, pp. 3-4.
- Blanco Cordero, I., (1997) *El delito de blanqueo de capitales*. Colección Monografías Aranzadi. Pamplona, Aranzadi.
- Blanco Cordero, I., (2007) “Penalización del lavado de dinero. Aspectos sustantivos. Principios y recomendaciones internacionales” en Blanco Cordero, I.; E. Fabián Caparrós y J. A. Zaragoza Aguado, (ed.) *Combate del lavado de activos desde el sistema judicial*. Lima, OEA/CICAD.

- Brodeur, J. P., (2002) "Le crime organisé" en Mucchielli, L. y R. Philippe, (eds.) *Crime et sécurité. L'état des savoirs*. París, Les Éditions La Découverte, pp. 242-251.
- Buscaglia, E. y J. van Dijk, (2003) "Controlling organized crime y corruption in the public sector" en *Forum on Crime and Society*. Año 1, número 2, pp. 3-34.
- Castle, A., (1997) *Transnational Organized Crime and International Security*. British Columbia, disponible en: <http://www.ligi.ubc.ca/sites/liu/files/Publications/webwp19.pdf>
- Duncan, G., (2006) *Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá, Planeta.
- Fabián Caparrós, E., (1998) *El delito de blanqueo de capitales*. Madrid, Editorial Colex.
- Fabián Caparrós, E., (2007) "Tipologías y lógica del lavado de dinero" en Blanco Cordero, I.; E. Fabián Caparrós y J. A. Zaragoza Aguado, (ed.) *Combate del lavado de activos desde el sistema judicial*. Lima, OEA/CICAD.
- Felbab-Brown, V., (2010) "Rules and regulations in ungoverned spaces: illicit economies, criminals and belligerents" en Clunan, A. L. y H. A. Trinkunas, (eds.) *Ungoverned Spaces. Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*. Stanford, California, Stanford University Press.
- Felbab-Brown, V., (2011) "Bringing the state to the slum: confronting organized crime and urban violence in Latin America. Lessons for law enforcement and policymakers" en *Latin America Initiative at Brookings*. Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Gambetta, D., (2007) *La mafia siciliana. El negocio de la protección privada, Sociología*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Garzón, J. C., (2008) *Mafia & Co. La red criminal en México, Brasil y Colombia*. Bogotá, Editorial Planeta Colombiana.
- Garzón Vergara, J. C., (2012) *La rebelión de las redes criminales: el crimen organizado en Latinoamérica y las fuerzas que lo modifican*. Woodrow Wilson Center Update on The Americas. Citizen Security and Organized Crime, pp. 1-14.
- Gómez Sabaini, J. C. et al., (2010) "Tributación, evasión y equidad en Latinoamérica y el Caribe" en Jiménez, J. P.; J. C. Gómez Sa-

- baini y A. Podestá, (eds.) *Evasión y equidad en Latinoamérica*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Kruijt, D., (2011) *Drogas, democracia y seguridad. El impacto del crimen organizado en el sistema político de Latinoamérica*. La Haya, Países Bajos, Instituto Holandés de Democracia Multi-partidista (NIMD).
- Lupsha, P., (1997) "El crimen organizado transnacional versus la nación-Estado" en *Revista Occidental*. Año 14, número 1, pp. 27-28.
- Naciones Unidas, (2000) *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Palermo.
- Naciones Unidas, (2008) Oficina contra la Droga y el Delito. *La amenaza del narcotráfico en América*. Editado por Antonio Costa.
- Naím, M., (2006) *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Madrid, Debate.
- Perlman, J. E., (2010) *Favela: four decades of living on the edge in Rio de Janeiro*. Oxford, Nueva York, Oxford University Press.
- Procópio, A., (1999) *O Brasil no mundo das drogas*. Petrópolis, Editora Vozes.
- Reinares, F., (1998) *Terrorismo y antiterrorismo*, primera edición. Barcelona, Paidós.
- Sain, M. F., (2009) "La reforma policial en Latinoamérica. Una mirada crítica desde el progresismo" en *Documentos*, disponible en: <http://www.nuso.org>
- Serrano, M. y M. C. Toro, (2005) "Del narcotráfico al crimen organizado transnacional en Latinoamérica" en Berdal, M. y M. Serrano, (eds.) *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*. México D. F., Fondo de Cultura Económica.
- Silva de Souza, R., (2004) "Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Río de Janeiro" en *Revista Mexicana de Sociología*. Número 1, pp. 141-191.
- Tokatlian, J. G., (2000) "Anotaciones en torno al crimen organizado: una aproximación conceptual a partir de la experiencia de Colombia" en *Globalización, narcotráfico y violencia: siete ensayos sobre Colombia*. Buenos Aires, Norma.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), (2009) *Global report on trafficking in persons*. Viena, UNODC.

- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), (2010a) *Crime and instability. Case studies of transnational threats*. Viena, UNODC.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), (2010b) *The globalization of crime. A transnational organized crime threat assessment*. Viena, UNODC.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), (2011a) "Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes", *Research Report*. Viena, UNODC.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), (2011b) "The transatlantic cocaine market", *Research paper*. Viena, United Nations Publications.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), (2011c) *World drug report 2011*. Viena, United Nations Publications.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), (2012) *World drug report 2012*. Nueva York, United Nations Publications.
- United States Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2013) *International Narcotics Control Strategy Report. Volume I. Drug and Chemical Control*.
- United States White House, (2011) *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*.
- Virgolini, J. E. S., (2004) *Crímenes excelentes: delitos de cuello blanco, crimen organizado y corrupción*, primera edición. Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Von Lampe, K., (2001) "Not a process of enlightenment: the conceptual history of organized crime in Germany and the United States of America" en *Forum on Crime and Society*. Año 1, número 2, pp. 99-116.
- Wacquant, L., (2007) *Los condenados de la ciudad: gueto, periferias y estado*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Williams, P., (2001) "Crime, illicit markets, and money laundering" en Simmons, P. J. y C. de Jonge Oudraat, (eds.) *Managing global issues: lessons learned*. Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace.

- Williams, P., (2005) "Cooperación entre organizaciones criminales" en Berdal, M. y M. Serrano, (eds.) *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Zaluar, A., (2004) *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Río de Janeiro, FGV Editora.
- Zaluar, A., (2005) "Brazilian drug worlds and the fate of democracy" en *Interventions: The International Journal of Postcolonial Studies* no. 7. Número 3, pp. 338-341.
- Zaluar, A., (2008) "Paradojas del crimen-negocio global en Brasil" en Fleury, S.; J. Subirats e I. Blanco, (eds.) *Respuestas locales a inseguridades globales*. Barcelona, Fundación, CIDOB.

El Núcleo de Estudios de Gobierno y Seguridad (NEGyS) de la UMET presenta la colección de estudios críticos “Gobierno y Seguridad”, dedicada a tratar asuntos de la seguridad pública. Gobierno y seguridad constituyen las dos instancias fundamentales del objeto de indagación del NEGyS y marcan el eje central de su labor académica: el abordaje y la gestión político-institucional democrática de las problemáticas de la seguridad.

Para esta colección se ha conformado un Consejo Editorial integrado por académicos e intelectuales, cuyas trayectorias y antecedentes servirán para enriquecer la discusión y la crítica de las temáticas establecidas.

Es así que la colección “Gobierno y Seguridad” está concebida como un producto más de la propia labor del NEGyS, pero también como un medio para que todos aquellos especialistas y académicos que busquen contribuir a la conformación de un ámbito de discusión de temas tales como seguridad, violencia, delito, crimen organizado y policía aporten documentos de trabajo, tesis y ensayos. A su vez, pretende servir como espacio de producción de conocimientos para la discusión de los problemas públicos, de la gestión pública y de la evaluación del desempeño de las instituciones de gobierno del sector seguridad.