

LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

El reto de América Latina

La crisis financiera mundial, con epicentro en Estados Unidos y Europa, ya ha mostrado su alcance global y parece destinada a prolongarse, ante la insuficiencia de las medidas aplicadas hasta el momento. Esta crisis pone en evidencia la penetración del crimen organizado en las sociedades y Estados. Países como México, comienzan a ser considerados como "Estados fallidos". Un desafío para el sistema democrático.

Por **JUAN GABRIEL TOKATLIAN ***

La fragilidad, la tensión y la incertidumbre generadas por la crisis radican en que antes de su estallido existían ya tendencias preocupantes en el sistema mundial; tendencias que alentaban una creciente pugna en el plano interno de los países y en el ámbito de las relaciones internacionales.

Cinco fenómenos caracterizaban la situación previa a septiembre de 2008. Desde finales de los años 1970, y con más intensidad después del colapso de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, se fue instalando una notoria polarización de clases: las brechas de inequidad se ampliaron tanto en los países centrales como en la periferia. Por ejemplo, aproximadamente el 85% del PIB mundial está en manos del 20% más rico de la población del planeta, mientras que al 60% más pobre le llega sólo el 6%. En Estados Unidos la desigualdad económica actual es similar a la de 1920, hace casi un siglo. Si bien la interdependencia económica se ha acelerado en los últimos lustros y la globalización produce más riqueza, la redistribución regresiva del ingreso acompaña el auge mercantil. Rápidamente se fueron agigantando las diferencias entre clases, y con ello la conflictividad social.

Paralelamente, el nacionalismo político ha ido aumentando a lo largo y ancho del planeta. El internacionalismo comenzó a cuestionarse de manera gradual. La apertura nacional, el poder del mercado y la escasa injerencia estatal de los años 1990 quedó finalmente en la piqueta con la actual crisis. Cobró vigencia la vuelta hacia lo propio y lo local. La vigencia de un retorno de lo nacional-popular como un escudo de defensa ante lo que se considera los estragos de una globalización asimétrica y de una dinámica cosmopolita que sólo favorece los intereses y las visiones de los más poderosos. En este marco, el proteccionismo económico está en ascenso. El fracaso de la Ronda de Doha, previo a la crisis bursátil en Estados Unidos, ya había indicado lo difícil que es generar coaliciones domésticas e internacionales a favor de un libre comercio cada vez más elusivo. La tibieza de los compromisos establecidos en "el Grupo de los 20" muestra que las tentaciones de proteger mercados y empleos sigue latente.

El incremento del chauvinismo social es asimismo evidente, y se refleja con elocuencia en el freno al movimiento de personas. La idea de construir un muro para que mexicanos y centroamericanos no entren a Estados Unidos y la legislación migratoria de la Unión Europea para contener el ingreso de africa-

nos, latinoamericanos y asiáticos son apenas dos casos, de los muchos, que ilustran el nivel de xenofobia e intolerancia. La Italia de Silvio Berlusconi es otro ejemplo flagrante.

Por último, el rearme militar es un hecho contundente. El régimen de no proliferación nuclear está en entredicho: ni las potencias nucleares han llevado a cabo el desarme de parte de su arsenal nuclear, que es un componente central de los compromisos en esta materia, ni el sistema imperante es garantía de transparencia y justicia. El doble estándar y la manipulación general, sumada a la debilidad de la ONU y la equívoca política de Estados Unidos en este frente se han convertido en incentivos –no en disuasivos– para que proliferen los aprestos militares.

En este contexto otros varios fenómenos pueden traer mayor hostilidad e inestabilidad. En Latinoamérica en particular, el fenómeno más preocupante en este sentido es el crimen organizado y su acelerada evolución.

La criminalidad organizada ha sido definida con distintos términos. Hay concepciones disciplinarias sobre el tema y son diversas las aproximaciones a su naturaleza. También resultan variados los enfoques para hacerle frente. No obstante esta pluralidad, prevalece un relativo consenso sobre ciertas características básicas del crimen organizado. Se distinguen, al menos, las siguientes. Primero, el crimen organizado es un fenómeno que se circunscribe cada vez menos a un único espacio físico, a un solo grupo nacional y a un número reducido de productos en control de una organización. Por el contrario, se trata de una forma empresarial delictiva que se ha mostrado fértil y diversa. Al analizar los bienes y servicios ilícitos que se ofrecen en el mercado; las bandas que los manejan; los conjuntos humanos que los comercializan; la variedad de públicos que los consumen; la multiplicidad de estructuras legales e ilegales que se nutren de la criminalidad organizada, resulta evidente que el crimen organizado se encuentra en un proceso de mutación. Su alcance es integral, ha adquirido dimensiones globales (en lo geográfico), transnacionales (en lo étnico y cultural), multiformes (en los acuerdos que forja con sectores políticos y sociales) y pluriproductivas (la abundancia de productos que negocia).

En segundo lugar, las relaciones individuales y colectivas actuales facilitan la maduración de la criminalidad organizada. Su avance es un fenómeno que trasciende los actos de anomia o un comportamiento desviado. Esta modalidad de crimen se inserta en una compleja matriz en la que la sociedad es, al mismo tiempo, el objeto de su violencia y la beneficiaria de los bienes y servicios que le provee. Además, surge y se ramifica hacia el Estado, que según el caso se en-

cuentra hoy en convivencia con el crimen. El escenario en que se desarrolla el crimen organizado es el de una subcultura funcional a su expansión.

En tercer lugar, una constante observable en las distintas experiencias históricas es la búsqueda de poder político y económico por parte del crimen organizado. En el nivel local, nacional y mundial, a partir de diferentes bienes y servicios ilegales, de modo más o menos violento, la criminalidad organizada pretende garantizar e incrementar sus ganancias, su influencia y su seguridad. De allí que el objeto último resulte asegurar su dominación social. La amenaza y el uso de la fuerza, así como el soborno y la corrupción, no son los únicos elementos distintivos que lo caracterizan. En las actuales condiciones históricas, el crimen organizado tiene la necesidad, la oportunidad y la capacidad para combinar coerción y consenso. Su vigencia y desarrollo también buscan ahora apoyo en el reconocimiento de la población. Esto evidencia la posibilidad y el interés de la criminalidad por convertirse en un actor social hegemónico.

Por último, la criminalidad organizada no responde a un patrón rígido de conformación y conducta. Se apoya en redes, coaliciones y asociaciones de distinta índole, pero no constituye un tipo de cartel o conglomerado monolítico. Los lazos familiares, regionales, culturales, étnicos, generacionales, religiosos y nacionales son esenciales y se yuxtaponen con formas de agrupación y alian-

za múltiples. Pueden presentarse casos más cerrados o abiertos de aglutinación de vínculos criminales. De hecho, los ejemplos actuales muestran una tendencia hacia diversos esquemas híbridos de agrupamiento y acción.

Pero predomina un hilo conductor: una visión práctica, utilitaria de la realidad y de cómo aprovecharla para elevar su inserción política, su reconocimiento social y su gravitación económica. La ideología poco cuenta. El canon del crimen organizado es pragmático. Por ello, es posible discernir un apego al *statu quo*. Más que pretender una transformación estructural, la criminalidad organizada tiende a perpetuar un esquema social y político dado. Puesto que se encuentra a sus anchas en el caos actual, se beneficia y crece en él, su orientación es conservacionista, en el sentido de evitar un cambio radical del sistema.

El crimen organizado evoluciona en tres estadios. Una fase "predatoria" inicial que se distingue por la afirmación territorial de grupos criminales que garantizan su poderío por medio de la violencia, eliminando rivales, ganando influencia local y asegurando el monopolio privado de la fuerza. Una segunda fase "parasitaria", que implica una sustancial influencia política y económica, combinada con una evidente aptitud corruptora. Y por último un nivel "simbiótico": el sistema político y económico se vuelve tan dependiente del "parásito" –esto es; del crimen organizado– como éste de la estructura de aquél (1).

EL PODER DE LOS NARCOTRAFICANTES

El meollo del problema es reconocer qué tipo de estrategia eficaz permite evitar su evolución. Durante su proceso de despliegue es crucial identificar el conjunto de medidas capaces de detener al crimen organizado. Políticas sociales activas y preventivas a favor de sectores desprotegidos de la sociedad, combinadas con un reforzamiento de la justicia y una labor policial consistente y correcta pueden limitar, y hasta revertir, la fase predatoria. Si la criminalidad avanza no obstante, se hacen necesarias medidas de diversa índole en el campo social, jurídico, económico y político, junto a un mayor fortalecimiento institucional: por ejemplo, controles para evitar la penetración de dineros del crimen en actividades legales; mejor inteligencia anticipada; menos tolerancia oficial con la corrupción; más cooperación internacional, etc. Contener la fase parasitaria exige no sólo un papel decisivo del Estado sino también un rol clave de la sociedad; de lo contrario la criminalidad es muy difícil de combatir. Si se llega a la última fase, es improbable que las políticas precedentes logren resultados prometedores. El nivel, grado y alcance de la estrategia debe reflejar un salto cualitativo, y su orientación resulta primordial: ¿se pretende seriamente desmantelar el fenómeno o se procuran formas discretas de coexistencia, salpicadas por raptos de ataques frontales derivados de algunas demandas internas y presiones externas? ¿Son viables las estrategias de supresión con Estados debilitados? ¿No son inherentemente precarias e inestables las estrategias de coexistencia?

La evolución del crimen organizado dentro de la sociedad es casi completa. En los inicios, la etapa predatoria, es pertinente hablar de pandillas; en la cuspide de la etapa simbiótica, la última (la actual en algunos países), es más adecuado hablar de una nueva clase social. Al principio se está ante un hecho criminológico; al final se asiste a una cuestión sociológica.

En muchas regiones, provincias y municipalidades, en el ámbito rural y el urbano, en zonas ricas y marginales de América Latina resulta evidente que el crimen organizado está en su fase sim-

biótica. Es entonces posible que se consolide una *pax mafiosa* en diferentes ámbitos geográficos del área: una clase social criminal –por ahora a nivel local– con capacidad y voluntad de establecer un orden en ese espacio ante la desorientación de las elites dirigentes y el debilitamiento estatal.

El crimen organizado, alimentado por el emporio de las drogas, lleva años de dispersión territorial y de ascenso social, político y económico. No se trata de un modelo de ocupación del Estado central, sino de un tipo de *pax* en el que una clase social maximiza su poder en los claros oscuros de la intersección entre el Estado, la sociedad y el mercado: la nueva clase se despliega y refuerza entrelazando la economía legal y la ilegal; muestra las debilidades y fracturas del Estado al develar con sus actos el grado de penetración criminal y cooptación institucional que se presenta en un país; y se nutre del respaldo (tácito o explícito, según el caso) de una ciudadanía que es víctima de su violencia y fuente para su legitimación.

No se trata de un tipo de orden mafioso que afecta apenas a unos pocos países. En los más pequeños su significación e impacto puede ser mayor, pero en los más grandes su avance es muy notorio en ciertas ciudades, algunos municipios, provincias, departamentos o estados. Hoy "no es difícil prever la toma del gobierno de uno o más países del Caribe por parte de la criminalidad organizada" (2).

El negocio de las drogas ilícitas en la región ha ido mutando en América Latina, hasta adquirir un poder y una influencia notables. Por eso el dilema al que se enfrenta Latinoamérica en la actualidad es más grave que el que describió en 1980 el entonces futuro presidente de Colombia, Ernesto Samper. Ante el auge del negocio de la marihuana Samper sugirió su legalización. Ya en aquella etapa del fenómeno de las drogas –y sin considerar el boom que iba a significar la cocaína– Samper afirmó: "El poder de la economía subterránea está llegando a ser tan grande que ya no basta con las fórmulas simplemente represivas... Se precisan nuevas alternativas.

Estamos, al fin de cuentas, entre reconocer a las mafias y re-encaminarlas o ser desconocidos por ellas y desencaminarnos todos... (Se trata de) evitar que, por su mantenimiento en la clandestinidad, estos capitales y sus dueños acaben con nuestras instituciones y nosotros mismos o las compren y nos compren que, para el caso, es lo mismo" (3). El drama es que ahora las fisuras entre las elites establecidas, los bajos niveles de cohesión social y la debilitación de los Estados prefiguran escenarios en los que los términos de un nuevo acomodamiento (4) o de una mayor confrontación se producen ante un narcotráfico más pettechado, poderoso e influente. La oscilación entre *modus vivendi* y *modus pugandi* se produce ahora con ciertas ventajas tácticas para el crimen organizado.

Los países de Latinoamérica tienen escasas alternativas, ya que continúan operando con el paradigma punitivo y con la creencia de que un día "la guerra contra las drogas" se va a ganar, a pesar de que sólo ha logrado generar más recursos para los cruzados antinarcóticos en los gobiernos y mayor ascenso al narcotráfico en la sociedad. Esta fallida guerra irregular sólo ha contribuido a acelerar los problemas de gobernabilidad.

Hace ya varias décadas, la ciencia política introdujo un concepto clave: la gobernabilidad, para la comprensión del sistema político y su interrelación con el sistema social, así como para entender el vínculo entre la estructura de autoridad y el régimen institucional. El desarrollo del concepto planteó una precisión más específica; la gobernabilidad democrática, que apuntó a explicitar qué conjunto de condiciones –la legitimidad, la eficacia, la eficiencia y la estabilidad– facilita la acción de gobierno. Definido el concepto de gobernabilidad siempre en términos positivos, distintos análisis en diferentes países han apuntado a evaluar y explicar de qué modo se gesta, avanza y se consolida el buen gobierno en el marco de la democracia. La mayor atención se ha centrado en observar e interpretar de qué modo, cuándo y a través de qué mecanismos y actores se incrementa y prospera una mejor gobernabilidad.

Pero son escasos los trabajos que ubican el acento en la contracara de este concepto; la ingobernabilidad. Philippe C. Schmitter estableció cuatro características para identificar una situación de ingobernabilidad: a) cuando algunos ciudadanos intentan "influir en las decisiones públicas por métodos violentos, ilegales o anómalos"; b) el fracaso de la elite "para conservar sus posiciones de dominio"; c) la ineficacia, que implica la incapacidad de los políticos y burocratas "para alcanzar los objetivos deseados (...) emanados de la autoridad del Estado"; y d) actores con gran poder corporativo logran "evadir restricciones legales y constitucionales en búsqueda de ventajas e incluso de su propia supervivencia" (5).

América Latina está hoy lejos de una gobernabilidad plena y próxima a una ingobernabilidad contenida, aunque con matices según países y regiones. ■

© LMD EDICIÓN CONO SUR

* Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

CALENDARIO DE LAS FIESTAS NACIONALES 1-31 DE MAYO DE 2009

1 SAMOA	Día de la Independencia	17 ISLANDIA	Día de la Independencia
2 ITALIA	Fiesta Nacional	18 SEYCHELLES	Fiesta Nacional
4 TONGA	Fiesta Nacional	21 LUXEMBURGO	Fiesta Nacional
5 DINAMARCA	Fiesta Nacional	23 ROCROACIA	Fiesta Nacional
6 SUECIA	Fiesta Nacional	MOZAMBIQUE	Fiesta Nacional
10 PORTUGAL	Fiesta Nacional	ESLOVENIA	Día de la Independencia
12 FILIPINAS	Día de la Independencia	26 MADAGASCAR	Día de la Independencia
RUSSIA	Día de la Independencia	27 YIBUTU	Día de la Independencia
13 REINO UNIDO	Fiesta Nacional	30 REP. DEM. CONGO	Fiesta Nacional

(1) Edwin H. Stier y Peter R. Richards, "Strategic Decision Making in Organized Crime Control: The Need for a Broadened Perspective", en Herbert Edelherz (ed.), *Major Issues in Organized Crime Control*, Departamento de Justicia de Estados Unidos, Washington, 1987.

(2) Tom Fares, "Conclusion: Fighting Transnational Organized Crime: Measures Short of War", en Tom Fares (ed.), *Transnational Crime in the Americas*, Nueva York, Routledge, 1999.

(3) Ernesto Samper, "Los subrepresentados", en Asociación Nacional de Instituciones Financieras, La abstención, Fondo Editorial ANIF, Bogotá, 1980.

(4) Jorge Chabat, "Narcotráfico y Estado: el discreto encanto de la corrupción", en *Letras Libres*, N° 81, México, septiembre de 2005.

(5) Philippe C. Schmitter, "La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa occidental y USA en la actualidad", en Suzanne Berger (comp.), *La organización de los grupos de interés en Europa occidental*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988.