

Aunque el suministro de bienes y servicios ilícitos dista de ser un fenómeno nuevo, el contexto económico global de hoy ha permitido que la delincuencia transnacional organizada disponga de una capacidad sin precedentes para desafiar a los Estados. Los autores de este libro analizan las tendencias fundamentales en la explosión del crimen transnacional organizado y reflexionan sobre las respuestas posibles, tanto por parte de los gobiernos nacionales como por los organismos internacionales. Al acentuar las dificultades con que tropiezan individualmente los Estados en sus intentos de abordar este dilema referente a la seguridad, los autores realzan la importancia cada vez mayor de las iniciativas multilaterales.

Mats Berdal es director de estudios en el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos. Entre 1997 y 2000 fue investigador en el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Oxford; ha publicado varios artículos sobre seguridad internacional y es autor de *Disarmament and Demobilization after Civil Wars* (1996) y compilador de *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars* (2000).

Mónica Serrano es una reconocida experta en políticas y relaciones internacionales en América Latina. Es profesora en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y ha impartido clases en las universidades de Londres y Oxford. Su investigación actual se centra en la privatización de la violencia en América Latina.

**Crimen transnacional organizado  
y seguridad internacional**

**MATS BERDAL Y MÓNICA  
SERRANO (compiladores)**

# Crimen transnacional organizado y seguridad internacional

**Cambio y continuidad**

**MATS BERDAL Y MÓNICA SERRANO**

**(compiladores)**



## I. CRIMEN TRANSNACIONAL ORGANIZADO Y SEGURIDAD INTERNACIONAL: CAMBIO Y CONTINUIDAD

MÓNICA SERRANO

EL TÍTULO de este libro plantea dos preguntas que quedan por probarse: ¿qué es el crimen transnacional y cómo ha llegado a vincularse este fenómeno con la seguridad internacional? Esta última vinculación es muy reciente todavía y hemos de preguntarnos cómo se ha llegado a ella y si es necesaria, al menos analíticamente.

En los últimos años, las perspectivas sobre el crimen transnacional se han ido asociando cada vez más con aspectos de seguridad. Procesos como la explosión del mercado de las drogas desde los años ochenta, las olas más recientes de migración ilegal y el creciente número de conflictos alimentados por una actividad criminal a gran escala han sido cruciales para reformular el problema de las redes criminales transnacionales en el contexto de la seguridad. Una serie de reflexiones en torno a estos problemas nos permite explicar la promoción de alto perfil del "combate al crimen internacional organizado" al nivel de problema de seguridad nacional por el ex presidente Bill Clinton en 1996.<sup>1</sup> El crimen transnacional ha ascendido por lo tanto a un nuevo estrellato en las guerras de la retórica de la seguridad internacional. Aunque hay sin duda suficientes razones para inquietarse con respecto a muchas esferas criminales en

<sup>1</sup> Poco después, el informe emitido por la Comisión Brown/Rudman sobre "Los papeles y las capacidades de la comunidad de servicios de inteligencia de los Estados Unidos" elevó el "crimen global" a la primera categoría de las amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos (Lupsha, 1996: 21).

el mundo actual, esta valoración del crimen transnacional como problema de seguridad, así como la pertinencia de buena parte de las actuales respuestas a dicho fenómeno, exigen una urgente atención analítica.

Pero al mismo tiempo que ha escalado las alturas de la agenda de seguridad, el crimen transnacional organizado ha sido objeto de un acalorado debate académico. En efecto, las publicaciones sobre el crimen transnacional y el crimen organizado ponen de manifiesto una falta significativa de consenso sobre una serie de problemas fundamentales. La divergencia de concepciones entre los que marcan la pauta en las respuestas, en las políticas y los expertos es tan sorprendente como preocupante. Mientras un edicto desciende desde las alturas de las agencias de seguridad, numerosos textos se arremolinan con luminosidad desigual en torno a conceptos y terminología: crimen internacional organizado, crimen global, redes criminales internacionales, crimen transnacional organizado, crimen multinacional, fenómenos de zona gris (FZG) y así sucesivamente. A diferencia de lo que ocurre con el decreto de seguridad nacional, los esfuerzos académicos para reducir la noción de crimen transnacional y de crimen organizado a una definición analítica precisa e indiscutible en general han resultado infructuosos.

¿Debemos, pues, concluir que las preguntas académicas son inútiles? No es sorprendente que la premisa de este libro sea que no lo son. Pero al mismo tiempo, compartimos algo de la apreciación del público no académico, y es que el mundo no espera cortésmente a que los expertos se pongan de acuerdo sobre la definición correcta de lo que sucede o nos preocupa. Nos guste o no, la intervención de y en la seguridad nacional ha hecho algo más que reaccionar antes de tiempo; ahora la seguridad nacional es parte del paisaje. A la vez, no obstante, no habría que felicitar a los no expertos por haber cortado por lo sano el nudo gordiano. Al contrario, en este caso el fenómeno primordial es intrínsecamente esquivo y, como veremos, hay argumentos auténticos detrás de las distinciones semánticas. El planteamiento de la

“respuesta correcta” sólo podría prosperar por lo tanto agregando una variable más al cúmulo de las ecuaciones de los expertos.

Nosotros nos adherimos a la idea de “crimen transnacional organizado” como un término de envoltura que nos habilita analíticamente. Es decir, nos resulta de lo más útil enfocar el fenómeno *elusivo* en cuestión por medio de esas vías particulares en vez de cualesquiera otras (internacional, global, etc.). Nuestra adhesión es por lo tanto cuestión de un principio pragmático, y lo es por partida doble, porque reconocemos plenamente el carácter discutible de este término. Hablar de crimen transnacional organizado es en sí hacer una proposición, una entre otras. Podemos, sin embargo, aprender de esas otras y seguir considerando que la nuestra es igual o incluso más útil.

La finalidad de este volumen es contribuir a un marco más amplio dentro del cual se puedan examinar tanto la dimensión conceptual como la dinámica real de las redes delictivas transnacionales. Empíricamente, el libro inicia iluminando las raíces del problema, aislando sus principales manifestaciones e indagando en la lógica de su penalización o criminalización. En términos más generales, el libro explora los principales supuestos que han inspirado el pensamiento y la política orientada con respecto al crimen transnacional organizado. La tarea teórica consiste en completar el círculo y dar una concreción mayor tanto a la noción como a las expresiones prácticas del crimen transnacional organizado.

Hay un punto de coincidencia que, sin duda alguna, abarca todo el espectro, desde la seguridad nacional hasta los extremos combativos de la academia. Éste reconoce que hay un problema indiscutible y que hay suficientes razones de preocupación. Pero la preocupación común produce una gama muy poco común de respuestas. ¿Es mejor hacer algo ahora o esto empeoraría las cosas? ¿A quién tratamos de ayudar? ¿Cuánto tiempo tenemos para el diagnóstico?

En la misma medida en que el crimen transnacional organizado seguirá siendo una causa de preocupación, nuestra inclinación

ción es aconsejar precaución en todos los frentes. Por una parte, sigue siendo vital para el diagnóstico saber cómo se han desarrollado las redes criminales concretas que queremos examinar. Por otra parte, lo que necesitamos ahora es comprender la naturaleza de la relación entre crimen transnacional organizado y seguridad nacional e internacional, o su valorización como problema de seguridad o "seguritización" (*securitization*).

¿Es simplemente otro remilgo semántico distinguir entre un concepto de seguridad que evocaría ideas tanto de "auténtico" como de "amenaza" y un concepto de securitización que nos haría recurrir más bien al léxico de "exagerado con miras a buscar incrementar el presupuesto de una agencia"? Mientras el crimen transnacional organizado germina hasta convertirse en una amenaza a la seguridad nacional, deberíamos al menos ocuparnos de que el problema o los problemas en cuestión no terminen por perder todo sentido.

#### ¿QUÉ ES EL CRIMEN TRANSNACIONAL ORGANIZADO?

Para señalar algo que más adelante cobrará importancia en el análisis, "crimen" (o delito) es un concepto legal. De ahí que la ley determine lo que se estima como delito o crimen en una sociedad en particular. La frase "crimen y castigo" lo expresa correctamente; "crimen y sociedad" no. La ley, un bien del que está dotado el Estado, define y configura no sólo esferas de "franca ilegalidad" como el crimen organizado, sino también ciertas "zonas de ambigüedad". Se podría evocar esta ambigüedad en la relación del Estado con la ley apuntando que el Estado ha estado tradicionalmente casado con la ilegalidad. Esto en ninguna parte es más claro que en la manera en que la extorsión estatal, las regulaciones y las prohibiciones (así como los actos estatales de omisión) influyen y hasta determinan la incidencia de la actividad delictiva y criminal organizada (Fiorentini y Peltzman, 1997: 7; Heyman y Smart, 1999; Farer, 1999: 251). La prohibición,

más que ninguna otra forma de intervención estatal, tiene un efecto particularmente desestabilizador sobre toda la esfera de lo ilegal. Cuando el Estado prohíbe el comercio de determinados bienes y servicios, no sólo crea mercados ilegales sino que abroga *de facto* la imposición de muchas otras leyes reglamentarias en esas esferas económicas ilícitas. En otras palabras, prohibiendo determinadas actividades y transacciones, el Estado renuncia a muchos de sus propios poderes reglamentarios.

La prohibición está en el meollo del crimen transnacional organizado. Las políticas de prohibición pueden agravar la difícil situación del Estado generando vacíos de poder y condiciones de anarquía en dichas áreas de actividad económica (Skaperdas y Syropoulos, 1997: 64). Para muchos observadores, allí donde el "sistema legal judicial se niega a ejercer el poder", el riesgo de que grupos criminales organizados desarrollen y desempeñen funciones "públicas" —ejecución de la ley y justicia penal— aumenta considerablemente. Y lo mismo sucede con la probabilidad de alcance internacional de esas funciones (Lupsha, 1996; Fiorentini y Peltzman, 1997: 12; Anderson, 1997: 34). Lo que aquí está en discusión es cómo los Estados y los políticos estructuran, en una instancia, el entorno básico dentro del que operan y, en ocasiones, florecen actores criminales transnacionales (Krasner, 1995: 279). "Crimen transnacional organizado" es por tanto una proposición que implica una opinión sobre la política internacional de prohibición.

Como lo muestran los capítulos de este volumen, aunque las interpretaciones del fenómeno del crimen transnacional organizado compiten y se multiplican, se pueden identificar dos grandes grupos de contendientes. Los instruidos en el análisis de mercados ilegales y contrabando tenderán a atribuir a las políticas prohibicionistas muchas de las causas del crimen transnacional organizado. El foco del análisis ha permanecido en la organización del crimen y en los efectos de la aplicación de la ley en la organización del delito y de los mercados ilegales (véase el capítulo IV, y Andreas, 1999). Contra esto están los que contemplan

el crimen *organizado* como un asunto eminentemente *local*, distinto de los mercados ilegales. Estos observadores ponen de relieve el papel de la protección en transacciones inestables en las que la confianza es escasa y frágil. Podríamos denominarlo la batalla de los contrabandistas contra los estafadores organizados. Como esto toca el meollo de la cuestión del crimen transnacional organizado, lo mejor será entrar de lleno y de inmediato en la discusión.

#### POLÍTICAS DE PROHIBICIÓN Y MERCADOS ILEGALES

La internacionalización de leyes penales y políticas de prohibición —en muchos casos atribuibles a los intereses económicos y de seguridad de las potencias dominantes, así como a poderosas consideraciones morales— ha sido uno de los paradigmas principales de explicación del crimen transnacional organizado (Nadelmann, 1990: 524; McAllister, 2000). Desde esta perspectiva, la transnacionalización es un fenómeno que surge precisamente para satisfacer una persistente demanda de bienes, servicios y actividades pese al hecho de que han sido prohibidos o puestos bajo estricta regulación por la “mayoría de los estados nacionales y/o por la legislación internacional”.<sup>2</sup> De ahí que las normas de prohibición globales tiendan a apuntar precisamente a aquellos reductos en los que se incuban actividades criminales que trascienden las fronteras nacionales (Nadelmann, 1990).

Esta escuela de pensamiento dice que más que ningún otro factor, la propensión de estafadores y bandidos a brincarse las jurisdicciones nacionales, y por tanto a evadir la aplicación forzosa de la ley, ha hecho que el componente transnacional del delito

<sup>2</sup> Esta perspectiva pone de relieve los argumentos morales que se pueden remontar al siglo XVIII. Desde entonces, esta tradición ha insistido en que el “comercio de ciertos bienes y servicios debe ponerse bajo estricto control o ser completamente prohibido en nombre de intereses humanitarios relacionados con la integridad psicofisiológica de la sociedad” (Nadelmann, 1990; Arlacchi, 1998: 203; McAllister, 2000).

haya sido todo lo evidente que podía ser. Además, las fronteras estatales han creado invariablemente oportunidades para delinquir: generando variaciones en los niveles de gravación de impuestos, de “subsidiación” y prohibición; dando lugar a problemas de jurisdicción legal, y elevando los costos de la investigación. No cabe duda de que las diferencias entre los sistemas legales, tanto en la definición sustancial de los delitos como en la eficacia del aparato penal, pueden tener también repercusión en la magnitud de los incentivos y las oportunidades delictivas (Lupsha, 1996: 23; McDonald, 1995: 11-13; Andreas, 1999; Levi, 2001, citado en *The Economist*, 2001).

Por lo tanto, prosigue la argumentación, hemos de ver más allá de la demanda y del análisis económico, e indagar en cambio la relación entre las prácticas y los intercambios estatales e ilegales. Con demasiada frecuencia, el problema subyacente no es si las políticas de prohibición son buenas o malas en sí mismas, sino si son aceptadas y suscritas, es decir, si se puede exigir su cumplimiento.<sup>3</sup>

Los que han encajado el crimen transnacional organizado en la perspectiva del contrabando y las políticas de prohibición han demostrado que la estructura y la organización del crimen varían dependiendo, no sólo de la naturaleza predatoria o empresarial del crimen en cuestión, sino también en relación con el tipo y el grado de imposición de la ley.<sup>4</sup> En realidad, allí donde persisten

<sup>3</sup> La combinación de la incapacidad del Estado para actuar y la imposición de restricciones o la franca prohibición de la acción privada en áreas esenciales para la operación eficiente de una economía de mercado (como exigir el cumplimiento de contratos o aclarar y hacer cumplir derechos de propiedad), puede también proporcionar un terreno fértil para el cultivo del crimen organizado (véase Farer, 1999: 25). Véase también Milhaupt y West, 2000, para un análisis del papel del crimen organizado en la satisfacción de una demanda de mercado producida a su vez por deficiencias en el sistema legal japonés.

<sup>4</sup> Las principales interpretaciones de los efectos de una imposición más poderosa de la ley en la estructura de las organizaciones criminales van en dos sentidos. El primero aduce que a medida que se intensifica la aplicación de la ley, es probable que tenga lugar un “efecto de cartelización”. Análisis más recientes consideran que las “redes flexibles” más que una asociación “tipo

te una demanda pública significativa de la actividad proscrita, la aplicación desmedida de la ley puede llevar a una situación paradójica. Me refiero a que la "aplicación exitosa" de la ley de hecho puede estimular el mercado criminal, independientemente de si la demanda la satisfacen organizaciones tipo mafia o tipo red (Levi y Naylor, 2000: 20; Nadelmann, 1990: 486; véase también el capítulo IV).

Llegados a este punto, vale la pena hacer hincapié en una consideración. El debate sobre políticas de prohibición y penalización es no sólo un debate teórico o de especialistas; es también un debate que la opinión pública sigue muy de cerca, desde la base de la sociedad. Al fin y al cabo, el delito mantiene alguna relación con la sociedad. En realidad, pocos dudarían de que la definición de lo que se considera ilícito o incluso un asunto de seguridad es siempre el resultado de procesos históricos y políticos (Heyman y Smart, 1999: 7; Nadelmann, 1990: 480). Esta panacea sociológica se convierte en una verdad elemental cuando se trata de la prohibición. Así pues, en algunas áreas y actividades el impulso prohibicionista del Estado ha sido "históricamente persuasivo": la abolición del comercio de esclavos, la protección de los derechos humanos, una serie de restricciones y prohibiciones impuestas a ciertas categorías y tipos de armas, y el cuerpo de regulaciones que rigen el mercado de las drogas lícitas. Dejando de lado la cuestión de las diferencias dentro de la categoría de lo que se prohíbe en forma equivalente, lo que ahora exige explicación es por qué ciertas prácticas ilegales tardan en desaparecer y cómo y cuándo las actividades ilícitas pueden persistir.

Obviamente, el Estado puede también definir como criminales actividades y transacciones que los participantes consideran ampliamente aceptadas. Así pues, el problema de la legitimidad ha de entrar ineludiblemente en la discusión. Algunos argumentarían que cuando la ley está en desacuerdo con el espectro de actitudes sociales que van desde la aprobación tácita hasta la

mafia" son las formas más adaptadas de organización con fines de supervivencia en estos contextos (véase el capítulo IV; Naylor, 1997; Levi y Naylor, 2000: 2).

franca complicidad, las oportunidades para el crimen organizado tenderían a aumentar. Esta línea de razonamiento nos llevaría a la conclusión de que en la medida en que la tensión entre la ley y la legitimidad social aumenta, el costo de implicarse en lo que se considera ilegal disminuiría, en tanto que el costo de una aplicación efectiva de la ley a su vez aumentaría. En otras palabras, mientras haya divergencia entre las definiciones legal y social de crimen organizado y corrupción, la credibilidad de las políticas antidelictivas estará en juego.<sup>5</sup>

Aunque en la práctica están interconectados, para fines del análisis podemos identificar al menos tres puntos en los que la brecha entre la prohibición/norma restrictiva y su legitimidad social se puede incluso ampliar. El primer punto está relacionado con el grado de legitimación social e internalización de la norma de prohibición misma. El segundo se refiere al efecto doble amplificado de la deslegitimación de la autoridad estatal y actitudes sociales abstencionistas (en muchos casos atribuibles a las crecientes desigualdades) reflejadas, a su vez, en una difundida evasión de los impuestos, estafas al sistema de seguridad social y muchas de las oportunidades criminales descritas por Ian Taylor en el capítulo VIII (véase también Naylor, 1995: 51-52). El tercer punto de fisura se refiere al impacto y a los costos reales de la imposición de la ley. La viabilidad de una prohibición o de una norma restrictiva depende no sólo de la adhesión social que

<sup>5</sup> Es particularmente improbable que las leyes penales y las políticas internacionales de prohibición prosperen cuando una o más de las siguientes condiciones están presentes. Primero, cuando las actividades ilícitas requieren recursos limitados y fácilmente alcanzables y ninguna pericia en particular. Segundo, cuando los bienes y las actividades son fácilmente ocultables. Tercero, cuando hay pocas posibilidades de que se informe de ellos a las autoridades. Y cuarto, cuando la demanda de consumo es sustancial, flexible y no se sustituye fácilmente con actividades o productos alternativos. En efecto, como lo afirma Naylor, en muchas de las áreas en las que tiene lugar el "crimen organizado", los delitos tienden a ser de naturaleza consensual. En algunos casos hay consenso en el extremo de la demanda: tabaco libre de impuestos, y alcohol, *software* pirata, drogas, prostitución y afines. En otros casos, como el de la eliminación de desechos tóxicos, los delitos son consensuales del lado de la oferta (Naylor, 1995: 51; Nadelmann, 1990: 486).

tenga, sino también de los costos de su aplicación forzosa. Estos costos pueden variar significativamente de un país a otro, pero en general aumentan a medida que las organizaciones criminales invierten en la violencia y la corrupción.<sup>6</sup>

#### LA INDUSTRIA DE LA PROTECCIÓN

El segundo paradigma que intenta explicar el fenómeno descrito por el concepto de "crimen transnacional organizado" se puede remontar a la publicación en 1971 del artículo de Schelling "¿Cuál es el negocio del crimen organizado?" (véase Schelling, 1984). Este artículo trajo un parteaguas en los textos publicados sobre crimen organizado, dominados hasta entonces por el estudio de mercados ilegales. Al cuestionar la idea de que el meollo de la actividad criminal organizada fuera el suministro de bienes y servicios ilícitos, Schelling trasladó el acento a la extorsión, la protección y la consolidación de la "autoridad reinante exclusiva en el hampa". Basándose en la tesis de Schelling, una serie de estudiosos han esgrimido posteriormente que el negocio que define al crimen organizado es la protección y el control geográfico y funcional de un territorio.<sup>7</sup> Entretejida con este cambio hay una serie de importantes consideraciones y conclusiones sobre el ori-

<sup>6</sup> No obstante, hay un punto de vista contrario que reivindica que el uso extensivo de la violencia es el resultado de factores más contingentes, como relaciones inestables entre familias de la "mafia", luchas por el liderazgo interno y el número total de "empresas" de protección (Gambetta, 1993: 42, 103-108).

<sup>7</sup> Esta tradición establecía una equivalencia entre el crimen organizado y el negocio de la extorsión o de la protección privada. Desde el artículo clásico de Schelling (1984) hasta el estudio de Gambetta de la mafia siciliana (1993), se ha esgrimido que la demanda de protección está vinculada a mercados caracterizados por la falta de confianza y por el riesgo de incertidumbre. En un extremo del espectro están las sociedades pre-mercado, o mercados subdesarrollados, en las que no se han estabilizado los derechos de propiedad, no se encuentra una autoridad central efectiva y la provisión de servicios de gobierno es deficiente y escasa. En el otro extremo está el "submundo" o el hampa, en el que operan las empresas ilegales. Aunque esta tradición ve el mercado de la protección como una industria independiente que provee un contexto institucional estable para acti-

gen interno o externo del crimen organizado (y transnacional). Básicamente, los argumentos que consideraban que la extorsión o la protección eran el principal negocio del crimen organizado proclamaron que estos fenómenos estaban incrustados en el tejido local de la política y la sociedad. Este planteamiento fue un recordatorio útil de que el crimen organizado no se refiere únicamente a niveles o formas de organización, y de que su poder y elasticidad tienen una base política, económica y social local. En este tipo de argumentación es central el supuesto de que la línea entre lo interno y lo externo es estricta.

Pese a haber sido de gran ayuda, el alcance correctivo del argumento proteccionista tiene también sus limitaciones. Para mostrarlo no tenemos más que regresar a lo que para nosotros es el *quid* del crimen organizado: la prohibición. Si bien la prohibición sigue, y sigue siendo internacional, nosotros argumentamos que de lo que estamos hablando es de crimen transnacional organizado.<sup>8</sup> En otras palabras, aunque la protección es en efecto

vidades ilegales, también reconoce que allí donde un mercado "está definido como ilegal [...] los proveedores de protección tienen un incentivo para entrar en el mercado". Es decir, los mercados ilícitos y la "mafia están fatalmente atraídos entre sí" (Gambetta, 1993: 42, 226). Una de las preguntas fundamentales es si la protección está generada internamente por el mercado ilegal o proviene de fuera. Pero como lo afirma Schelling, "la historia de la prohibición indica que el crimen organizado puede que no prospere ni sobreviva frente a la competencia legal" (1984: 194; véase también Fiorentini y Peltzman, 1997: 15).

<sup>8</sup> Se podría esgrimir con Krasner que la división nítida entre externo e interno sólo se mantendría si todas "las interacciones a través de las fronteras fueran llevadas a cabo por funcionarios estatales oficiales". Las relaciones transnacionales tienen lugar cuando las interacciones regulares a través de las fronteras nacionales implican como mínimo un actor que sea "un agente no estatal" o que no opere de parte de un gobierno nacional o de una organización intergubernamental. En una tónica similar, aunque restando importancia a la idea de "nación", Leppgold ha expuesto la idea de retos y amenazas transestatales. Se trata de actividades que tienen su origen en una jurisdicción soberana pero que perjudican intereses de la sociedad civil o de otros Estados en por lo menos uno de los Estados soberanos. La Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado (véase el capítulo v) define el delito penal de acuerdo con los mismos criterios (Krasner, 1995: 25; Risse-Kappen, 1995: 3; Leppgold, 1998: 133).

una manifestación que hay que tomar en consideración, el contenido del mercado que se está protegiendo importa enormemente. Lo que está *prohibido* puede pesar en la balanza del crimen organizado mucho más que lo que está *protegido*.

Lo pertinente para la discusión ahora es que no deberíamos mantener rígidamente aparte las dos interpretaciones. Una cosa es admitir que poco se ganaría con la búsqueda de una teoría unificada del crimen organizado, y otra segmentar el trabajo de análisis en compartimentos estancos, dedicados ya sea a la provisión de protección y al control del territorio, ya sea a la conducción "autónoma" de actividades criminales y prohibidas. Tarde o temprano, el interés académico de desarrollar una definición escueta se ha de tropezar con los requisitos de la verificabilidad empírica.

La participación en la actividad del mercado ilegal es en efecto uno de los rasgos pertinentes e incontrovertibles del crimen transnacional organizado, como lo son también la amenaza y el uso de la fuerza.<sup>9</sup> Pero incluso así, es importante reiterar que "crimen transnacional organizado" es una etiqueta conceptual destinada a captar, y no a eliminar, ambigüedades. Como dice Anderson, "una mafia es algo más que una banda criminal dispuesta a recurrir a la violencia e implica algo más que una actividad criminal que resulta estar organizada" (1997: 33).

Como concepción del crimen organizado, la que acabamos de exponer puede que peque de imprecisa, pero creemos, en cambio, que capta la "naturaleza multifacética" del fenómeno (Maltz, 1976). Por una parte, lo que distingue en última instancia el crimen organizado de la delincuencia común es la prosecución del "crimen empresarial" ilegal. Los bienes o los servi-

<sup>9</sup> Los mecanismos que apuntalan los mercados ilegales son cruciales y divergen claramente de los que sostienen los mercados "normales" o "legales". Los principales mecanismos sobre los que descansa la operación de mercados ilegales son tres: amenazas o uso de la fuerza, corrupción para neutralizar la aplicación forzosa de la ley, y "confianza en el seno de las redes". Este último suele ser el resultado de una combinación de incentivos económicos y de amenazas creíbles que resultan en una "situación de rehén" (Heyman y Smart, 1999: 5; Anderson, 1997: 46).

cios que se suministran son ilegales, a saber, o por su naturaleza misma o "en virtud del método de la entrega al cliente" (Naylor, 1997: 10-11). Por la otra parte, la corrupción y la amenaza o el uso de la fuerza es también otro de los rasgos característicos que distinguen el crimen organizado de la "delincuencia común" (Naylor, 1997: 23). En la medida en que el crimen de empresa tiene lugar en un ambiente acotado por el fraude y la fuerza, "se emplee o no en realidad la violencia como un medio para lograr los objetivos criminales", no cabe duda que la violencia debería quedar incluida en cualquier definición tipológica del crimen organizado (Maltz, 1976: 341; Naylor, 1997: 4; véanse también los capítulos v y vii).

Hay por lo tanto graves problemas con aquellas interpretaciones del crimen organizado que ignoran el papel que desempeña el empleo de la fuerza, como los hay con las que hacen caso omiso de la importancia de la prohibición, el contrabando y el alcance transnacional. Como los mercados ilegales conllevan niveles muy altos de riesgo, la actividad en ellos tiende a estar respaldada por la fuerza y el fraude en lugar de procedimientos convencionales y legales de resolución de conflictos y, por supuesto, protección legítima. Por tanto, es necesario derribar los muros de los compartimentos de la especialización analítica. Como lo muestran los casos contenidos en este volumen, el problema de la coerción (o de la protección) parece que es inseparable de las prácticas ilegales; y las experiencias suelen ser demasiado complejas para que cualquier explicación de un solo factor sea convincente. La pregunta subyacente no es si la coerción tiene precedencia sobre la prohibición o sobre los beneficios cosechados criminalmente en mercados legítimos; más bien versa sobre las relaciones simbióticas entre todos estos elementos. En realidad, los casos más representativos son aquellos en los que esta simbiosis ha ido evolucionando hasta convertirse en una "estructura de gobierno" propia, dentro de la cual se efectúan negocios tanto legales como ilegales sin solución de continuidad.

## DE LA PRECIPITACIÓN A LA SIMBIOSIS

Muchos de los argumentos sobre el crimen organizado giran en torno a la pregunta de sus raíces y de su alcance internos y externos. Hay cada día más coincidencia en que el crimen transnacional organizado tiene una dimensión tanto endógena como externa. Una vez más, aunque la idea de una dimensión endógena puede parecer de sentido común, implica abandonar cualquier intento de llegar a una definición absoluta e indiscutible del crimen transnacional organizado. De nuevo en los límites de la coherencia semántica, podríamos proponer hablar de diferentes capas de incrustaciones en el crimen transnacional organizado. Pero desde un punto de vista práctico proponemos una regla de circunstancia condicional, a veces más local, a veces impulsada externamente, pero en principio siempre capaz de combinarse para crear las condiciones favorables a la proliferación de organizaciones criminales transnacionales.<sup>10</sup> Un objetivo central de este volumen es identificar una cepa de los factores endógenos y exógenos que han transmitido vida a organizaciones criminales transnacionales.

Dentro de la esfera nacional, destacamos el Estado. Como dicen Heyman y Smart, "sin una teoría del Estado y de los procesos políticos y sociales, perdemos inevitablemente una gran parte de la dinámica de situaciones concretas" (1999: 5). La naturaleza y la fuerza relativa de un Estado, así como las decisiones u omisiones de la clase gobernante, pueden desempeñar y desempeñan un papel importante en el surgimiento y ascenso del crimen organizado.<sup>11</sup> Está claro que pueden surgir redes ilegales de los intestinos

<sup>10</sup> Aunque en principio todos los Estados están dotados de la prerrogativa de garantizar "acceso territorial legítimo", no sólo los diferentes actores transnacionales poseen recursos propios, sino que algunas actividades transnacionales evaden precisamente esta prerrogativa. Éste es sin duda el caso de actores criminales transnacionales. Como lo han señalado Levi (véase el capítulo III) y Krasner (1995: 269), algunos flujos transnacionales también pueden tener lugar sin la presencia física de actores transnacionales.

<sup>11</sup> En la taxonomía de los Estados se pueden identificar diferentes clasifica-

del aparato del Estado. Por lo tanto, la interacción endógena entre sistemas políticos y criminales ha proporcionado con frecuencia el terreno para el despegue de organizaciones criminales poderosas. Sin embargo, incluso un análisis abundante y convincente en esos términos carecería de plena validez pragmática si se desestima el impulso al crimen transnacional organizado que puede provenir también de afuera de las fronteras del Estado.<sup>12</sup> En realidad, se puede ver con precisión que las influencias internacionales funcionan en la misma dirección que un impulso interno. En el análisis del crimen transnacional organizado dominan tanto los factores internos como los externos y los vínculos entre las dos esferas son especialmente importantes (Lupsha, 1996).

Es necesario introducir algunos matices para descodificar el carácter secuencial de los elementos en juego en la reacción en cadena del crimen transnacional organizado. La combinación de una serie de factores de naturaleza interna puede hacer que maduren las condiciones, pero la mayoría de las veces se necesita también un catalizador para que los Estados desciendan por la espiral desintegradora del crimen transnacional. La tipología de los tres pasos de Lupsha en la evolución de la relación entre el crimen organizado y las organizaciones políticas sigue conservando una fuerza paradigmática que nos lleva de lo predatorio y parasitario hasta llegar a lo simbiótico. Lo que hay que registrar aquí es que es en la fase simbiótica cuando las condi-

ciones. Un primer agrupamiento distingue entre Estados fuertes, débiles y anárquicos. Una segunda clasificación recorre un espectro marcado por el Estado de desarrollo en un extremo, el Estado intermediario en el medio, y el Estado cleptopatrimonial en el otro extremo. Basándonos en estas tipologías, en este capítulo se distingue entre condiciones de "pillaje estable" y de "toma estatal" (Buzan, 1991; Evans, 1989; Huber, 1995).

<sup>12</sup> Como sucede con actores transnacionales "legales", la capacidad de los gobiernos para controlar actividades criminales transnacionales está en buena medida "en función de estructuras internas de gobierno". En efecto, es la variedad "en forma, estructura y calidad" de las estructuras internas la que determina en último término la autonomía estatal, y el control y "la presencia y disponibilidad de puntos de acceso" en un sistema político (Risse-Kappen, 1995: 25-28).

ciones para las organizaciones criminales transnacionales se han vuelto explosivas.<sup>13</sup>

En la etapa predatoria, la relación del crimen con el sistema político y económico más amplio se caracteriza por la vulnerabilidad del primero frente al aparato de aplicación forzosa de la ley. Aquí la violencia criminal es en su mayor parte defensiva. En la segunda fase, las actividades criminales se difunden, infiltran y manipulan el sistema político, y dependen de las estrechas relaciones con el sistema político y económico formal. El suministro de bienes y servicios ilícitos o escasos es típico de esta etapa. Es la fase simbiótica la que puede actuar como incubadora de "mafias" capaces de extenderse hasta la esfera internacional. Una dependencia mutua entre la organización criminal y el sistema político y económico formal caracteriza a esta última fase (véase Naylor, 1995: 46-47, y Lupsha, 1996: 30-32).

Este tipo de evolución no ocurre autónomamente de manera natural: el Estado detenta la llave. Diferentes formas de organización estatal tienen diferentes implicaciones para el surgimiento y la evolución de prácticas y actividades ilegales. No obstante, en términos generales se reconoce que la abdicación del poder estatal es condición *sine qua non* de la empresa criminal transnacional (Anderson, 1997: 35). Pero ni siquiera la abdicación del poder sucede en un vacío, por así decirlo. En realidad puede ser útil insertarlo en otra escala comparativa de modos estatales de funcionamiento, desde formas tipo Habsburgo de "pillaje estable" en un extremo, hasta la etapa plenamente simbiótica (toma del Estado) en el otro.

<sup>13</sup> Lupsha identifica además tres etapas en la evolución global de las organizaciones criminales transnacionales: grupos de influjo emergente que o bien surgieron de la ausencia de sociedad civil (como en la antigua Unión Soviética) o de la insurgencia y el conflicto; organizaciones transnacionales o de vínculo alimentadas por vínculos simbióticos establecidos con sectores específicos de los Estados; y las organizaciones consolidadas o corporativizadas. Estas últimas están profundamente incrustadas dentro de los sistemas político y económico y sus vastos recursos las habilitan para confrontar al Estado siempre y cuando lo deseen (Lupsha, 1996: 33; véase también Naylor, 1995).

En el Estado tipo Habsburgo o congénitamente débil, la falta de un monopolio sobre los recursos coercitivos, económicos y políticos puede conducir a los gobernantes a alentar relaciones rentistas y a negociar diversos "tratos" o "contratos" con otros portadores de recursos económicos, políticos o coercitivos (Brading, 1984; Smart, 1999: 102; Gallant, 1999: 40). Esta situación, en la que destacamos lo "incompleto de los Estados formales y la escasa probabilidad de que controlen por entero las maniobras ilegales a manos de funcionarios y/o de la gente", nos permite explicar el ascenso y los vínculos entre la actividad criminal organizada "desde las montañas de Sicilia hasta las ciudades del interior de los Estados Unidos". En un caso, podría ser la distancia geográfica y el aislamiento lo que impide que el gobierno legítimo cumpla con su papel. En las zonas urbanas pobres de estados desarrollados podría ser la "distancia económica" la que impide al Estado imponer su autoridad (Heyman y Smart, 1999: 2; Baumol, 1997: 83; Skaperdas y Syropoulos, 1997; véase también el capítulo VIII).

Apoyándose en alianzas no coercitivas con asociaciones criminales dentro de sus dominios, los Estados pueden contribuir a sembrar las semillas para el futuro florecimiento del crimen transnacional organizado. De hecho, es precisamente este tipo de alianza la que mejor muestra la ambigüedad de la relación entre la ley y los intermediarios felones.<sup>14</sup> Los pactos no coercitivos

<sup>14</sup> La confianza estatal en los intermediarios —en empresarios militares e institucionales— se ha explicado como si surgiera de la brecha que separa el orden jurídico y el estado real de las cosas. Otras explicaciones han subrayado sus potenciales efectos benéficos en los Estados en desarrollo. El suministro privado de servicios públicos y ciertos niveles de corrupción se ven en este caso como si contribuyeran al crecimiento económico y ayudaran a estabilizar sociedades en épocas de cambio. Ambas interpretaciones suponen una importante aceptación social y círculos virtuosos de beneficios. Está claro que en ciertas circunstancias, la competencia entre intermediarios y el Estado podría tener efectos positivos para el "consumidor", ya que el "servicio" proporcionado por el intermediario podría parecer más barato y posiblemente más eficiente a corto plazo. Sin embargo, en estos contextos la corrupción tiene una doble cara: a medida que la magnitud de las exacciones aumenta, a medida

entre élites políticas y organizaciones criminales son más probables si están presentes una serie de condiciones. Es muy probable que estos pactos tengan lugar si tanto la sociedad como los titulares consideran que los crímenes son consensuales; si la actividad criminal produce considerables flujos de dinero en efectivo; o si promete reforzar el mantenimiento de la legitimidad del gobierno atrayendo votos (Anderson, 1997: 44; véase también el capítulo II). Estos grados de adaptación y matrimonios de conveniencia se han observado en el surgimiento de relaciones simbióticas entre políticos y criminales en todo el mundo. Aquí sólo es necesario observar los vínculos entre las mafias italianas y el Partido Demócrata Cristiano italiano, o los existentes entre el Partido Demócrata Liberal de Japón y las bandas Yakuza (Gambetta, 1993: 183-187; Farer, 1999: 269; Lupsha, 1996; Milhaupt y West, 2000). Una versión extrema de esta asociación criminal no coercitiva o cleptocracia se dio en Bolivia en los años setenta, en la asociación establecida entre el gobierno de Bánzer y el cártel de cocaína Santa Ana.<sup>15</sup> Como lo muestran Thomas Köppel, Agnes Székely y Philip Robins en este volumen, se han encontrado ejemplos más recientes de este tipo de estrecha asociación criminal en la antigua Yugoslavia bajo el régimen de Slobodan Milošević y en Irak durante el gobierno de Saddam Hussein.

Aunque las diferencias entre las diversas experiencias tal vez sean demasiado grandes para permitir una comparación estructural exacta, el historial de diversos países indica que la transición de condiciones de pillaje estable a toma del Estado suele

que sus actividades se vuelvan cada vez más disociadoras o tengan lugar "bajo la sombra de la violencia", la aceptación social de esos intermediarios es probable que disminuya. Si la viabilidad del Estado llega a estar en juego, lo más probable es que el Estado responda enérgicamente (Heyman y Smart, 1999: 18; Smart, 1999: 107; Lomnitz, 2000; Huntington, 1970).

<sup>15</sup> Véase Gamarra, 1999a, y Evans, 1989, para la noción de Estado cleptopatriarcal. Se ha vuelto un lugar común en las publicaciones sobre crimen transnacional referirse a la coalición entre negocios, gánsters y políticos. En estos sistemas, oligarcas y poderosas "figuras del hampa" determinan el grado de cooperación que inhibirá que se enjuicie con éxito a estos actores o a sus colaboradores (Lupsha, 1996; véase también el capítulo III; Levi y Naylor, 2000: 5, 21).

estar inducida por el efecto de la prohibición o del cambio político caótico. Evidentemente, la combinación de políticas prohibicionistas y cambio político y económico rápido tiende a magnificar la repercusión del catalizador. Aunque no es poco común que los gobiernos toleren un cierto grado de actividad ilícita y la presencia de redes ilegales, hay una diferencia cualitativa entre los acuerdos por *default* descritos antes y los tratos coercitivos entre gobernantes titulares y criminales organizados que acompañan muchas veces la transición a la toma estatal. El alto número de policías y jueces asesinados en países como Italia, Colombia y México apoya este punto de vista.<sup>16</sup>

Obviamente, todos los Estados son vulnerables a la obtención de beneficios, pero hay una diferencia cualitativa entre Estados autónomos (relativamente efectivos) y Estados cautivos o impotentes (Evans, 1989; Dunleavy y O'Leary, 1987; Risse-Kappen, 1995). La efectividad de los Estados como agentes de la norma de prohibición se puede vincular a la presencia de un "aparato estatal decidido y efectivo". No obstante, también ocurre que Estados inefectivos y débiles sean los más vulnerables a las consecuencias negativas de políticas de prohibición.

Por lo tanto, aunque se puedan discernir varios patrones en el surgimiento y la evolución de redes criminales transnacionales, con demasiada frecuencia el efecto de la prohibición ha alterado profundamente la relación entre sistemas políticos y criminales. Las políticas de prohibición, y en particular la norma de prohibición de las drogas, han modificado radicalmente la natu-

<sup>16</sup> Entre 1963 y 1998, grupos de la mafia asesinaron sistemáticamente a "los representantes políticos, institucionales y judiciales más comprometidos del poder estatal en Sicilia". El denominador común de estos asesinatos fue la amenaza que estas figuras planteaban a las operaciones de la Cosa Nostra, la cual entre 1979 y 1983 aseguró el control virtual de la distribución de heroína procedente del Sudeste asiático en Europa y los Estados Unidos. En 1992, durante la crisis desencadenada por el asesinato de los jueces Giovanni Falcone y Paolo Borsellino, se desplegó a 7000 soldados en Sicilia para que apoyaran a la policía. Véase el cuadro en el que se enumeran los asesinatos de representantes estatales en ese periodo en Jamieson, 2000: 27, 49 (véase también Clutterbuck, 1990: 109-110; Leggold, 1998: 136, 146-147).

raleza y el tamaño de la arena ilegal, forzando efectivamente a los gobiernos en ocasiones a celebrar acuerdos coercitivos con poderosas organizaciones criminales. Así es como puede tener lugar la transición del pillaje estable a la fase simbiótica.

En un número significativo de casos, Colombia de manera muy crucial, los efectos de políticas de prohibición de las drogas tuvieron una profunda consecuencia en el proceso de transformación de bandas criminales en organizaciones parasitarias plenamente desarrolladas, y en la consiguiente infiltración criminal en las organizaciones estatales. Las organizaciones criminales tienden a favorecer a Estados débiles para sus operaciones; por medio de la corrupción y de la intimidación violenta profundizan la difícil situación de esos Estados, los cuales se ven empujados a lanzarse a los brazos de organizaciones criminales.

No hay muchas dudas de que las variables contextuales internas y externas que conjuran el crimen transnacional acaban por unirse estrechamente por el efecto de la prohibición. En realidad, las políticas prohibicionistas suelen justamente destacarse por tender un puente entre los dos campos.

#### ¿GLOBALIZACIÓN DEL CRIMEN O GLOBALIZACIÓN Y CRIMEN ORGANIZADO?

El crimen organizado tiene ramificaciones externas y apuntalamientos transnacionales, y hay una gama de factores externos que nos ayudarán a explicar su evolución y expansión. Ninguno es más crucial que el conjunto de cambios estrechamente vinculados al proceso de globalización. Si la prohibición no se puede dejar fuera de la cuenta externa, tampoco la relación entre globalización o internacionalización y crimen transnacional organizado.<sup>17</sup> Se menciona con frecuencia que la globalización configura y

<sup>17</sup> Una definición básica de globalización se refiere a "la ampliación, profundización y aceleración de la interconexión global". Una conceptualización más elaborada considera que la globalización es "un proceso (o conjunto de

explica en parte el auge y la expansión del crimen transnacional organizado.

Sin embargo, también es cierto que la naturaleza exacta de la relación entre el dominio externo y el crimen organizado sigue siendo de cierta manera oscura y que algunos intentos de vincular el crimen transnacional organizado con la globalización han estado expuestos a acusaciones de aplicación mecanicista. Por lo tanto, la mejor manera de avanzar parece ser comenzar con aquellas hipótesis que no descarten la pertinencia de los cambios en la esfera internacional en el auge y la expansión del crimen transnacional organizado, pero que tampoco la den por supuesta.

Hay en efecto un punto de vista que considera que la globalización y el crimen organizado se desplazan en tándem y no en competencia. Desde esta perspectiva, la globalización ha sido crucial para reconfigurar el crimen organizado dentro de un contexto nuevo y claramente transnacional. En términos más generales, las perspectivas sobre el crimen transnacional organizado se han ido asociando cada vez más con descripciones específicas de la globalización. Algunos de los capítulos en este volumen, por ejemplo, interpretan el ascenso del crimen transnacional organizado a la luz de una ola de globalización caracterizada por la prosecución de políticas neoliberales (véanse los capítulos II y VIII).

La relación entre globalización y reformas económicas de mercado por una parte, y crimen transnacional organizado por otra, implica sin lugar a dudas procesos complejos de causa y efecto que es necesario desentrañar. Dicho de otra manera, el problema podría consistir en resaltar la globalización y las reformas de mercado como, o bien el agente o bien el vehículo del cri-

proceso) que encarna una transformación en la organización espacial de relaciones sociales y transacciones —evaluadas en función de su extensión, intensidad, velocidad e impacto—, generando flujos transcontinentales o interregionales y redes de actividad, interacción y de ejercicio del poder" (Held *et al.*, 1999: 14-16).

men transnacional organizado, transformándose la cuestión en la de la culpa o la inocencia del vehículo.

Pero hacernos preguntas tan difíciles como ésta puede llevarnos a un callejón sin salida. Mientras tanto, el debate más amplio sobre la globalización sigue brindando el trasfondo a la discusión contemporánea sobre el crimen transnacional organizado. Evidentemente, algunas de las preguntas clave sobre las causas subyacentes y las consecuencias del crimen transnacional organizado se han planteado y discutido reiteradamente en el debate más general sobre la globalización. Pero se podría incluso aducir que el debate sobre el crimen transnacional organizado ha empezado más recientemente a hacer incursiones propias en la discusión sobre la globalización. De todos modos, dentro de los parámetros del debate amplio es donde encontramos las ideas más útiles, en particular las que surgen de temas tan centrales como las consecuencias múltiples y desiguales de la acentuada interconexión económica; las desigualdades de riqueza, poder, privilegio y conocimiento causadas por la competencia global e interregional; la mayor prominencia de los problemas transnacionales y transfronterizos, y el crecimiento de formas internacionales de gobierno y la globalización de la actividad política (Held y McGrew, 2000: 38; Woods, 2000: 6).

En este nivel de generalidad temática exponemos la hipótesis controvertida de que la globalización, junto con las reformas económicas de mercado, ha desempeñado un papel causativo en la globalización del crimen, papel que podemos desde luego matizar sin descalificarlo. Hay en particular tres líneas de razonamiento que apoyan esta hipótesis. La primera explicación destaca las múltiples maneras en las que el "aspecto innegablemente material de la globalización", y más específicamente la "infraestructura física" que apoya la internacionalización de las relaciones económicas y sociales, también han contribuido al crecimiento y la internacionalización de la economía ilegal. Por tanto, prosigue el argumento, las políticas estatales, el cambio tecnológico y la expansión de redes de transporte globales han facilitado el flujo del

comercio tanto legal como ilícito, complicando enormemente las tareas de las autoridades aduaneras (véase el capítulo II; Andreas, 1999; Stares, 1996; Leggold, 1998: 134; Williams, 1994a, 1998; Treverton, 1999). Por tanto, la globalización ha vuelto vulnerables a algunos países a los negocios ilegales. No obstante, hay una serie de matices que también es pertinente mencionar. En primer lugar, las tendencias hacia la liberalización del comercio y la actividad económica han ido acompañadas de un aumento paralelo en la "penalización selectiva" del comercio mediante prohibiciones. Una segunda calificación reconoce que el volumen total y el carácter lucrativo del contrabando puede que sean muy superiores hoy a los de antes, pero sostiene que como porcentaje del comercio mundial no son más significativos que en el pasado (Andreas, 1999: 86-87; Farer, 1999: 266). Desde una perspectiva histórica, un tercer matiz reconoce de nuevo que el comercio moderno tal vez dependa hoy, más que nunca, de la tecnología, pero pone en tela de juicio algunos de los supuestos más comunes referentes al efecto de la comunicación moderna y la tecnología del transporte, reivindicando que las repercusiones marginales de las innovaciones tecnológicas en el crimen empresarial —incluidas las transferencias electrónicas de fondos y el internet— puede que no sean mayores que aquellos producidos por la locomotora y el telégrafo. Por la misma razón, no obstante, es también innegable que el cambio tecnológico ha alimentado desde hace tiempo una incesante "competencia por la ventaja comparativa entre las agencias de aplicación de la ley y los empresarios del crimen".<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Levi y Naylor (2000: 11-17) sostienen convincentemente que la tecnología moderna y su impacto en el crimen transnacional y los negocios ilegales deben ser analizados desde una perspectiva a largo plazo. Como lo ilustra el caso de la falsificación, lejos de crear un nuevo delito, "la tecnología simplemente determina el método por el cual se comete el crimen básico". Y *last but not least*, la existencia de oportunidades de delinquir no se ha de confundir con la existencia de criminalidad real, puesto que es la capacidad de aplicar la ley a través de las fronteras, y no la relativa facilidad de los viajes y las comunicaciones internacionales, lo que en último término importa. Véase también Krasner, 1995, para un análisis de la relación entre cambio tecnológico y control estatal.

Es evidente que hay calificadores, pero como hasta un ejemplo tan superficial lo pone de manifiesto, los calificadores de los nexos causales entre globalización y crimen transnacional organizado pueden ser válidos y a la vez requerir calificación.

Una segunda línea de investigación apunta a las dislocaciones económicas, sociales y políticas que han acompañado el proceso de globalización y, por tanto, a la cartografía de la distribución de "riqueza, poder y privilegios" (Held y McGrew, 2000: 22-23, 38; véanse también los capítulos II y VIII). En otras palabras, este segundo argumento apunta a la topografía incipiente de ganadores y perdedores, en la que los Estados con desafíos de criminalidad son los francos perdedores. Esta línea de pensamiento proporciona una evaluación elemental del efecto de la globalización según la naturaleza de los Estados. Mientras que los Estados fuertes han sido capaces de influir y de manejar la dirección de la globalización, la mayor parte de las condiciones que han permitido a estos Estados mantener el control sobre su integración en mercados globalmente competitivos no son fáciles de reproducir en otras partes. Es posible que la presencia de "ventajas institucionales comparativas" haya permitido a un pequeño número de Estados relativamente fuertes manejar su integración y resistir la ascendencia del "liberalismo coercitivo", pero la vasta mayoría de los países en desarrollo han carecido del poder para influir en este proceso y para realizar su integración a la economía mundial.<sup>19</sup> En un conjunto de casos internacionalmente reconocidos, algunos países en desarrollo se han debilitado demasiado para mantener hasta un régimen democrático y condiciones mínimas de orden, y en ese momento decisivo tal vez nos sorprenda más la ausencia que la presencia del crimen organizado. La globalización puede estar muy lejos de ser la única causa de la corrosión de Estados ya

<sup>19</sup> La capacidad de Estados como Brasil, Malasia, China e Irán para manejar y regular su integración a la economía mundial se ha asociado con una serie de factores: su tamaño, recursos y fuerza económica; el poder interno del Estado y la presencia de una ideología nacional; y sus ventajas geoestratégicas (véase Woods, 2000: 11; Garrett, 2000b: 114).

débiles; no podemos dejar fuera del mapa de las influencias la vinculación del crimen organizado con Estados debilitados.

Una perspectiva globalista realmente consistente sobre el efecto de la globalización remarcaría la repercusión de las dislocaciones del mercado en la expansión de las filas de los "perdedores a corto plazo" y al consecuente surgimiento de nuevas fronteras de ilegalidad tanto en el mundo desarrollado como en el que está en desarrollo.<sup>20</sup> Esta perspectiva podría reconocer sin mayores ambages que los mercados globales pueden ser compatibles con Estados fuertes, que el vigor de las estructuras internas y las instituciones puede contribuir a aminorar el efecto de las presiones del mercado mundial, e incluso sostener que el bienestar general en diversas regiones habría incluso mejorado. Pero esta perspectiva también destacaría que la desigualdad, el desempleo y la exclusión social ya no están confinados al mundo en desarrollo.<sup>21</sup> Sigue sin estar claro si la pobreza extrema y la desigualdad son rasgos de transición o características más permanentes de las economías de mercado extendidas hoy por todo el mundo, pero lo que está claro es que se les debe reconocer como elementos de peso en el debate (Held y McGrew, 2000: 28-29). La atención sigue estando centrada por lo tanto en el "precio" de la globalización y las reformas asociadas de mercado; en otras palabras, en la probabilidad de inestabilidad social.

<sup>20</sup> Tanto la capacidad como la probabilidad de una amortiguación pública de estas dislocaduras han sido vinculadas a la presencia de una izquierda fuerte y del movimiento obrero organizado. Se ha encontrado por lo tanto una correlación positiva entre el poder político de estos actores y economías públicas más amplias (véase Garrett, 2000b: 128-129, 130-134; Lipschutz, 1995: 18).

<sup>21</sup> Pruebas al alcance indican que a medida que los gobiernos han liberalizado políticas a fin de profundizar su integración en la economía mundial, "casi sin excepción la desigualdad social ha aumentado" (Woods, 2000: 8). De 1962 a 1994, la inflación dentro de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se controló, pero el crecimiento disminuyó de velocidad y las tasas de desempleo aumentaron a más del doble (véase Held *et al.*, 1999: 13; Garrett, 2000b: 109, 137; Held y McGrew, 2000: 22-29).

Aunque los efectos reales de la desigualdad —dentro y entre los Estados— pueden ser difíciles de determinar o de generalizar, se considera que de una u otra manera alimentan los fenómenos que actualmente se asocian al crimen transnacional organizado. Por una parte, como lo indican los capítulos II y VIII, el desempleo y la privación en los Estados desarrollados y en desarrollo pueden contribuir al proceso de reclutamiento para las empresas delictivas (véase también Gamarra, 1999a: 181-182; Apter, 1997: 23-24, y Apter, 2001). Por otra parte, las dislocaciones que a corto plazo acarrea la globalización (a veces denominadas así con bastante optimismo), así como el impacto sin amortiguadores de las reformas económicas de mercado, también han alimentado un flujo considerable y desorganizado de migrantes ilegales (véanse los capítulos II y XII).

La tercera y última línea de argumentación sobre la globalización y las reformas económicas de mercado se refiere a las oportunidades potenciales de pillaje vinculadas con transiciones de economías centradas en el Estado a economías dirigidas por el mercado. Aquí lo interesante, como lo ha expuesto muy bien Michael Levi (véase el capítulo III), es que la relación entre los modos de propiedad o de gobierno y los niveles de soborno y malversación en realidad dista mucho de ser clara. La incidencia de la malversación y la forma que puede asumir están en función, no sólo de la transición de la propiedad pública a la privada, sino también de la naturaleza de la sociedad y del sistema político en el que tiene lugar.<sup>22</sup> A menos que vayan acompañadas de controles directos y de regulaciones políticas indirectas, tanto la nacionalización de empresas privadas como la transferencia

<sup>22</sup> El análisis que hace Huntington de la incidencia y forma de corrupción parece pertinente en esta discusión. La corrupción, el uso indebido del puesto público para lucro privado, en la mayoría de las formas "implica un intercambio de acción política por riqueza económica". Pero aunque en Estados Unidos la riqueza ha proporcionado con mucha frecuencia el acceso a la influencia política, en aquellos contextos en los que las oportunidades de prosperidad material por medio de la actividad privada son limitadas, "la política se convierte en el camino a la riqueza" (1970: 496-497). Treisman (2000) descubre una

de bienes de propiedad pública a intereses privados pueden ser susceptibles de corrupción.<sup>23</sup>

En la actualidad el argumento de que el tamaño del Estado y la magnitud de la intervención estatal están inevitablemente asociados a niveles superiores de corrupción está en tela de juicio. Este tipo de diagnóstico ha convertido la apertura al comercio y el adelgazamiento del Estado —ambos componentes cruciales de la agenda neoliberal— en el remedio estándar que han recetado recurrentemente las instituciones financieras internacionales para la reforma de las economías con el fin de reducir las filas de los que buscan beneficios y el tamaño de los "refugios rentistas" (Evans, 1989: 564; Ades y Di Tella, 1996). No obstante, este tipo de recetas no sólo no han logrado el empuje sinérgico que en ciertas circunstancias puede acompañar a redes clientelistas entre comunidades y gobiernos, sino que han hecho caso omiso de algunas de las enfermedades provocadas

correlación entre la presencia de una serie de variables —incluidas tradiciones protestantes, sistemas de derecho anglosajón, culturas legales fuertes, Estados centralizados y exposición prolongada a la democracia— y la menor incidencia de la corrupción. Véase también Harris-White y White, 1996.

<sup>23</sup> A falta de estas defensas institucionales, la política y no la economía es la que "determina la asignación de los recursos". En América Latina, en la cúspide de la industrialización con sustitución de importaciones (ISI), las fortunas presidenciales en la región "maduraron", sumando un total de 2 millones de dólares. Dejando muchos rubros de la economía en manos del gobierno, las políticas ISI brindaron considerables oportunidades a la "élite del crimen" en países como Venezuela, Nicaragua y México. Pero el "dinero mal habido presidencial" en la región ha sido un rasgo de largo plazo que ha sobrevivido a la defunción del ISI y al ascenso de las reformas de mercado. Su ocurrencia en diferentes contextos así como su persistencia en el transcurso de largos periodos ha desafiado las explicaciones simplistas culturales, raciales y sociales (Whitehead, 1989: 786-792). Más recientemente, la secuencia complicada e irregular de transferencias de bienes de la propiedad privada a la pública y viceversa en la industria química italiana ilustró de nuevo la vía de dos direcciones de apropiación indebida y soborno. No obstante, la "experiencia" italiana también demostró la importancia de una oposición legislativa activa, un sistema independiente de fiscales y jueces, y una prensa libre para imperar sobre el dinero mal habido. Otras medidas pertinentes de control son la presencia de un fuerte servicio civil, la existencia de leyes funcionales en vez de disfuncio-

por el propio tratamiento.<sup>24</sup> En algunos países, uno de los efectos "iatrogénicos" más virulentos de este tipo de medicación ha sido el "movimiento de bienes delictivos y su introducción en la economía legal", estimulado por la liberalización financiera y por la privatización de empresas del Estado.<sup>25</sup> En efecto, como lo señalan Peter Andreas y Michael Levi, es difícil negar que en algunas economías en proceso de reforma, la desregulación de "pruebas de aptitud y propiedad" y las privatizaciones mal reguladas han conllevado serios problemas. En efecto, los procesos de desregulación y privatización han brindado en ocasiones vastas oportunidades para la "auto-transacción", el lavado de dinero y la repatriación de fondos ilegales (véanse los capítulos II y III; véase también Keh, 1996: 71-73).

nales y un sistema reglamentario efectivo que ejerza presiones competitivas sobre los dirigentes empresariales. A menos que estos mecanismos estén firmemente establecidos, sobrevendrán escándalos y rodarán cabezas esporádicamente en vez de un cambio sistémico evolutivo. Para un análisis detallado, véase Colazingari y Ackerman, 1998; véase también Harris-White y White, 1996, y Ades y Di Tella, 1996.

<sup>24</sup> Lo que desde una perspectiva ortodoxa parecerían ser redes y prácticas corruptas, han sido vistas desde un punto de vista alternativo como una forma de "incrustación" clientelista que se podría desarrollar en oposición a una estricta línea divisoria privado-público, pero que a veces podría proveer "apoyo crucial al desarrollo" (Smart, 1999: 117). Aunque controvertida, la corrupción de bajo nivel también ha sido vista como "una manera de superar leyes o reglamentaciones burocráticas que obstaculizan la expansión económica" (Huntington, 1970: 499). Asimismo, aunque las prácticas ilegales —incluidas la evasión de impuestos y la extendida tolerancia de sectores informales— en general han sido vistas como debilitadoras del Estado, en algunos casos excepcionales "los ingresos procedentes de la ilegalidad y el control de la misma" podrían fortalecer a los estados (Heyman y Smart, 1999: 15).

<sup>25</sup> Según Levi y Naylor, en la medida en que esta transferencia de valores "se comporte de manera disciplinada" y no sea objeto de reinversión en el crimen, poca o ninguna amenaza representa para la economía legal, y a pesar de sus costos políticos, la política de "al delito siguen amnistías" podría incluso ser considerada como respuesta efectiva para prevenir la reincidencia y controlar el mercado criminal (2000: 7-8).

### ¿LA SEGURIDAD EN RIESGO?

En el transcurso de las tres últimas décadas, a medida que nuevas actividades y transacciones fueron introducidas en el armazón del crimen transnacional organizado, la noción misma se fue asociando cada vez más a motivos de seguridad. Esta tendencia —para volver a nuestro inicio— alcanzó su cúspide en 1996, cuando el presidente Bill Clinton definió el combate al crimen *internacional* organizado como una prioridad de seguridad nacional. Diez años antes Washington ya había identificado el narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional. ¿Estaban en lo cierto?

El auge de todo tipo de actividad criminal organizada ha sido tan espectacular en todo el mundo que intuitivamente se tiene la sensación de que *debe* ser una amenaza, ¿no es así? Esta simple sensación es correcta y aún así está en el meollo mismo de muchos de los embrollos sobre el crimen transnacional organizado, embrollos que pueden acechar tanto la elaboración de políticas como la mentalidad popular. No cabe duda de que es un reto; ¿pero está en riesgo la seguridad de quién?

Como lo muestran los capítulos III, VII y VIII, el fraude financiero, el narcotráfico y el tráfico de seres humanos se han convertido en realidad en una seria causa de preocupación en las sociedades del mundo industrializado. En estas sociedades, es plausible decir que actividades como el narcotráfico, la pornografía y el comercio de bienes robados abren el camino cuesta abajo hacia el deterioro social. Como lo sostiene Naylor, como "amenaza social, la gravedad del crimen actual no está en duda" (1995: 50; véase también Apter, 1997: 23).

Amenaza social: un léxico diferente *marca la pauta* de aquellos que han hablado claramente de un "dilema de seguridad" en el aspecto social (Lipschutz, 1995: 4). En el léxico de la seguridad nacional, una amenaza es por definición externa; por su procedencia ajena es por lo que en realidad se empieza a saber que es una

amenaza. Por esto el presidente Clinton eligió el término "internacional", y por esto nosotros elegimos el término "transnacional". Dos lógicas se cruzaron de inmediato en el debate general sobre el crimen organizado como amenaza a la seguridad: sociedad/Estado, transnacional/externa. El Estado, la amenaza desde el exterior, es la lógica que analizaremos a continuación.

Para que un tema llegue hasta el primer lugar de la agenda de la seguridad nacional tiene que encarnar una forma sumamente extrema de amenaza y exigir "respuestas urgentes y sin precedentes" del Estado. Para que el crimen organizado sea caracterizado como "problema de seguridad" debe ser "algo" que pueda amenazar la soberanía o la independencia del Estado mismo (Buzan, 1991; Waever, 1995). Este algo, que dispara respuestas estatales automáticas "a toda escala y centralizadas" (Waever, 1995), debe ser externo al Estado, debe ser internacional para amenazar al Estado, debe estar organizado en una conspiración contra el Estado, esto es, debe parecerse mucho al retrato hablado del crimen transnacional organizado.

La nostalgia de la posguerra fría de un "enemigo cuyas capacidades e intenciones fueran, si no formidables, al menos amplias" ha interferido claramente con las evaluaciones actuales del crimen transnacional organizado (Lipschutz, 1995: 2; Reuter, 1995: 99). En parte como un resultado de lo anterior, la imagen de organizaciones centralizadas tipo mafia que controlan el mercado criminal ha atraído una considerable atención de la agenda de seguridad. Pero como lo muestran los capítulos III, IV, VIII y XII, muchos de los supuestos que hay detrás de esta visión conspiradora del crimen transnacional son sumamente discutibles (véase también Naylor, 1995, 1997; Levi y Naylor, 2000, y Farer, 1999). A pesar de estos cuestionamientos, el modelo de organizaciones criminales "gobernadas centralmente" y "estructuradas jerárquicamente" se ha convertido en la idea rectora de las políticas en toda una gama de áreas gubernamentales. Como era también de esperar, estas políticas hacen hincapié en una legislación antidelictiva más severa y una penalización más am-

plia en un extremo, y en respuestas militares en el otro (Naylor, 1995: 50; 1997).

Aducir que se trata de una bestia mixta, mitad real (es amenazante), mitad mito (es un monolito), no significa que el crimen transnacional organizado no plantee un problema de suma gravedad. Al contrario. Tenemos el deber moral de no negar los problemas que ha acarreado a las sociedades tanto en Estados fuertes como en los débiles. No podemos tampoco negar que el crimen transnacional organizado puede en efecto desafiar y desafiar a algunos Estados. Sin embargo, la manipulación de la retórica de la seguridad nacional por parte de Washington tiene precisamente este último efecto: desviar la atención de la lucha por la existencia que lidian Estados como Colombia.

Las experiencias de Italia, Rusia, Colombia o México indican que el "crimen fuera de control" puede ser un factor decisivo en la subversión de la autoridad estatal. Las dificultades que enfrentan este tipo de Estados ofrecen otro ejemplo en el que la mentalidad de la seguridad nacional prefiere ignorar otras posibles lógicas antes que alterar la imagen que tiene de la amenaza en cuestión. Se trata de Estados en los que los "retos" de la amenaza se han sedimentado tanto materialmente que todo el orden político dentro de un Estado parece estar efectivamente en juego. En Estados que son sólo relativamente fuertes, puede ser que el propio Estado no corra peligro, pero no así la supervivencia del gobierno.<sup>26</sup> En los casos más extremos de debilidad los ciclos desintegradores echados a andar por el narcotráfico y otras variantes del crimen transnacional organizado han amenazado la soberanía y la independencia del Estado de una manera "particularmente rápida" y "dramática" (Waever, 1995: 54). Esto es sin duda

<sup>26</sup> Las experiencias tanto de Cuba como de Nicaragua nos han suministrado pruebas de cómo la corrupción extendida se puede convertir en el preludio de la revolución. En los años cincuenta, Cuba era un centro importante de operaciones de narcotráfico (Whitehead, 1989; Gamarra, 1999a, 1999b). Más recientemente, el ascenso del crimen organizado en Rusia también ha sido interpretado por Treverton (1999) como una etapa caótica en un proceso de desplazamiento de la élite.

lo que ha sucedido en países como Colombia, donde el Estado parece que ha llegado a estar despojado de la "capacidad de manejar sus propios asuntos" (véase también el capítulo IX).<sup>27</sup> En este caso, se podría sin duda interpretar legítimamente el crimen organizado como una amenaza a la seguridad (Buzan, 1991; Lipschutz, 1995: 10; Waever, 1995).

Pero es precisamente en estos casos cuando debemos ser más cuidadosos y resistimos a los lugares comunes con la valoración del crimen organizado como problema de seguridad. Es cierto que marcar a un Estado con la etiqueta de seguridad que atestigua su condición de amenazado puede resultar una manera útil de "dramatizar" su riesgo, como suele ocurrir en las campañas ecologistas. Pero el hecho más grave de la cuestión es que este tipo de estados en nuestros días se resisten a su vez a calificar los desafíos que enfrentan de amenaza a la seguridad nacional. No cabe duda que éste puede ser el caso cuando algunos de ellos optan por no actuar contra el crimen organizado. Pero incluso en estos casos, lo que en algunas latitudes parece ser una falta de voluntad, en otras aparece como un grave problema de capacidades y costos prohibitivos. No obstante, lo que es verdad es que el crimen transnacional organizado se alimenta parasitariamente del cuerpo del Estado cautivo. Declarar la guerra al crimen organizado en estas condiciones, ¿podría pues considerarse como un acto suicida?

El análisis de los efectos inoportunos y perjudiciales que acarrean muchas de las actividades asociadas con el crimen transnacional organizado nos revela abundante y tristemente que estos efectos se dan en dosis diferentes. Algunos estados sufren sólo daño social; otros reciben una inyección letal en las arterias. Pero lo que me interesa cuestionar aquí es la sabiduría de recetar la misma medicina para casos tan enormemente diferentes.

<sup>27</sup> La respuesta a si estos ciclos desintegradores desencadenados por redes delictivas representan una vía más violenta a la "circulación de élites" o una espiral descendente a "clanes [perpetuamente] en guerra" no siempre es clara (Lipschutz, 1995: 6).

Al mismo tiempo, la valoración del crimen transnacional organizado como cuestión de seguridad ha llevado de manera inevitable a la conclusión de que la seguridad está en riesgo. Una conclusión que ha llegado para quedarse, que podemos poner en duda pero que no podemos eliminar. Por razones tanto intrínsecas como extrínsecas, las actividades y transacciones que han sido agrupadas bajo la franquicia de crimen transnacional organizado —actividades como el narcotráfico, la migración ilegal y el contrabando— pertenecen a la "problemática de seguridad" de la alborada del siglo y es muy probable que sigan asociadas a consideraciones de seguridad (Lipschutz, 1995: 3). ¿A dónde nos lleva todo esto?

Lanzar amonestaciones al aire. Después del desastre —y es así como estamos inclinados a ver la securitización del crimen transnacional organizado— se puede tener todavía la esperanza de evitar la catástrofe. Y la catástrofe es, en dos palabras, la respuesta militar. Es obvio que al apostar más alto y permitir que el Estado "exija el derecho especial y específico de emplear los medios que sean necesarios para disolver o bloquear" una amenaza, la securitización abre las puertas simplemente a esta conclusión (Waever, 1995: 54-55): las implicaciones de la securitización rebasan incluso una valoración cuidadosa de la amenaza del enemigo. Podríamos aventurar cautelosamente que el crimen transnacional organizado se expandirá y crecerá, pero de manera desigual; la lógica de la seguridad conlleva el riesgo de volverse más intensa, el riesgo de perseguir la "maximización".

El riesgo de la maximización de la seguridad es consecuencia de crear una situación "intrínsecamente equivocada" para respuestas coercitivas (Waever, 1995; Freedman, 1998b; Lepgold, 1998). En otras palabras, es el producto engendrado por un diagnóstico equivocado y una confianza acrítica. Ambos son síntomas del síndrome de la "respuesta correcta" en el pensamiento de la seguridad —en cuanto sabemos "qué constituye el problema", podemos aplicar la "respuesta idónea"—, es decir, la acción militar (Dalby, 1997: 14-15; Treverton, 1999: 42).

Una modesta advertencia aduciría que la incapacidad de diagnosticar adecuadamente un problema complica enormemente la tarea de evaluar la efectividad de la receta. Una advertencia menos modesta sostendría que la historia de las políticas antinarcoóticos ha mostrado que los intentos de "maximizar" la seguridad a través de respuestas militares o de cualquier medio al alcance ha dado lugar a espejismos de éxito, a "consecuencias inesperadas" o lo que en la jerga se denomina "retroalimentación desquiciante". Una tercera y última advertencia no sólo apelaría a la cautela sino que esgrimiría que, en los casos más graves, las respuestas de securitización pueden "perpetuar los problemas a los que supuestamente están brindando soluciones" (Dalby, 1997: 13). ¿La seguridad en riesgo, o la misma seguridad es el riesgo?

Paradójicamente, la mejor esperanza para resguardarse de la securitización del crimen transnacional organizado puede estar en manos de aquellos Estados que se han convertido en sus cautivos. En este caso hay una oportunidad de movilización internacional para llamar la atención sobre el estado de "coma" en que se encuentran, una oportunidad de dar un giro a la agenda de seguridad nacional. En el capítulo v, el relato que hace Dimitri Vlassis de la participación de Italia y Colombia en la negociación de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado puede ser el indicio de un nuevo capítulo en los esfuerzos por combatir estos fenómenos. Pero al mismo tiempo, tenemos que ser conscientes de que al definir problemas como el narcotráfico o la migración ilegal como amenazas de seguridad nacional podemos en efecto elevar la voz de países débiles y afectados por las drogas. Pero estaremos también haciendo eco a las instituciones militares que buscan nuevas razones de ser y más presupuesto.<sup>28</sup> Por consiguiente, una visión más crítica de la segu-

<sup>28</sup> Mientras que en Estados abrumados por el delito, los sobornos y las retribuciones que hacen los contrabandistas pueden ayudar a "financiar" a la policía y a las agencias del sector de seguridad, en sociedades avanzadas las leyes de decomiso de bienes han convertido el control de las drogas en una "activi-

ritización de la amenaza del crimen transnacional organizado vería con preocupación que los países llamados "anfitriones" pudieran ser identificados como Estados forajidos (*rogue states*) susceptibles de sanción coercitiva, un paso que trabaría la amenaza del crimen transnacional organizado con la del terrorismo. Desde este punto de vista, la securitización parecería un sable pero de un solo filo, y un país como Colombia o sin duda Italia que se autonominara para la securitización con el fin de conseguir ayuda internacional estaría firmando en la práctica una nota suicida.

Muchos de los problemas que se han agrupado bajo el título de crimen transnacional organizado han sido fomentados con mucha frecuencia por la demanda y la prohibición internacionales. Es a la prohibición, ese otro actor global, a la que hay que dar la última palabra. Mientras la prohibición siga en su lugar y el narcotráfico perdure como el portador principal y el elemento reproductor de muchas actividades delictivas transnacionales, el crimen transnacional organizado mantendrá muchos de los atributos de una amenaza a la calidad de la vida social y política en los países más avanzados así como a la sobrevivencia de Estados más débiles. Mientras la prohibición persista, esta amenaza es susceptible de ser valorada como cuestión de seguridad securitizada, y en ese momento decisivo las amonestaciones finalmente se agotan.

dad que genera beneficios" a las agencias de ejecución de la ley tanto federales como locales. Según Naylor, el confiar cada vez más en el autofinanciamiento se ha reflejado en que los bienes confiscados han aumentado vertiginosamente. En el periodo entre 1985 y 1992, la incautación de bienes creció en Estados Unidos 1500% (Naylor, 1997: 35; Andreas, 1999: 94; MacCoun y Reuter, 2001: 120).

### XIII. CRIMEN TRANSNACIONAL ORGANIZADO Y SEGURIDAD INTERNACIONAL: LA NUEVA TOPOGRAFÍA

MATS BERDAL y MÓNICA SERRANO

EL CRIMEN transnacional organizado es, efectivamente, una amenaza a la seguridad internacional, pero no en el sentido convencional. Hoy la gran mayoría de los países se hallan en un paisaje global congestionado, poblado de corrientes y retos transnacionales, nuevos actores y amenazas no convencionales. El crimen transnacional organizado es una amenaza potencial a la seguridad internacional, no porque sea un bloque monolítico del mal, sino porque es una organización de actividades criminales cuyos tentáculos se extienden por muchas de las fisuras de este abigarrado paisaje. Es una amenaza simbiótica, inseparable de las condiciones mismas que le dieron origen.

En ninguna parte es esto más evidente que en la relación del crimen transnacional organizado con la globalización económica: el grado en que una economía mundial más integrada —caracterizada por la constante reducción de obstáculos reguladores y de todo tipo de controles a los flujos de mercancías, capital y personas a través de las fronteras— ha facilitado el crecimiento del crimen transnacional organizado. No hay lugar a dudas de que los cambios en el funcionamiento de la economía global en el último cuarto de siglo han creado nuevas oportunidades a los grupos criminales transnacionales y de que éstos las han capitalizado de maneras diversas. La desregulación económica, las infraestructuras más adelantadas de transporte, las redes de distribución extendidas y el puro volumen del comercio lícito son todos ellos factores que han facilitado el movimiento y la posi-

bilidad de depositar en bancos ganancias mal habidas. También han permitido a los grupos criminales cooperar más efectivamente a través de las fronteras nacionales.

Obviamente esto constituye una amenaza. Pero la imagen icónica de esta amenaza no es un avión, menos aún un tanque; de hecho no es ningún tipo de arma, sino un contenedor. El hecho de que la economía global dependa de contenedores ha permitido distribuir las mercancías por todo el mundo con tal eficacia que las compañías han podido reducir sustancialmente su inventario, con obvias y benéficas consecuencias para la economía mundial. En la actualidad los contenedores representan 90% de los cargamentos comerciales del mundo en términos de su valor (*The Economist*, 6 de abril de 2002: 73-75). A la vez, claro está, los contenedores han resultado igualmente útiles para los que están implicados en el contrabando de drogas, mercancías ilegales y personas.

La "contenerización" del comercio mundial es sólo un ejemplo de lo inútil que resulta tratar de representar la amenaza del crimen transnacional organizado en los idiomas y la iconografía convencionales de la seguridad internacional. En realidad, el ejemplo se impone aún más en tanto que desde hace tiempo se han instaurado medidas para combatir el uso de contenedores con fines criminales (medidas que incluyen el uso de sellos electrónicos así como inspecciones más regulares). ¿Qué es lo que ha limitado la efectividad de estas medidas? El mero volumen del comercio. Según un cálculo, los inspectores examinan sólo dos por ciento de los contenedores, y con frecuencia después de que los transportistas ya han recorrido largas distancias (*The Economist*, 6 de abril de 2002: 73).

El crimen transnacional organizado circula de un lado a otro por las mismas autopistas que el comercio global lícito, en el sentido tanto literal como financiero. Tal vez sea comprensible que los políticos y los que hacen las políticas hayan tratado de eludir la conclusión de que la guerra contra el crimen transnacional organizado se debería concebir como una guerra contra la

globalización. Se ha hecho en cambio un esfuerzo para mantener la distancia ilusoria entre un orden legítimo y una amenaza exógena. El icono sigue siendo el guardia fronterizo que defiende del enemigo el suelo patrio. Sin embargo, la realidad detrás de esta figura es el funcionario de aduanas que tiene que hacer frente a un volumen tan abrumador de comercio "amigo" que no puede darse el lujo de detenerse para descargar a los enemigos que pudieran colarse en él.

La globalización no es el único aspecto de la época contemporánea que ha facilitado el crecimiento del crimen transnacional organizado. Las deficiencias del Estado y las guerras civiles también han creado oportunidades excepcionales para que los actores criminales suministren servicios a actores locales en zonas de conflicto y les exijan que se quiten de en medio (tanto si son señores de la guerra, como grupos rebeldes o fuerzas del "gobierno"). En efecto, un rasgo notable del conflicto armado en el transcurso de los años noventa, en especial, aunque no exclusivamente, en partes de África, fue la indefinición entre actividad criminal y otros propósitos —políticos, ideológicos o de otro tipo— por los que supuestamente se está luchando. Esta falta de distinción de motivos en los beligerantes ha dado como resultado guerras en las que el objetivo de la lucha no ha tenido tanto que ver con derrotar al "enemigo" en la batalla como con la creación (mejor dicho, perpetuación) de condiciones que permitan el enriquecimiento, la explotación y el saqueo. Las "economías de guerra" resultantes, generalmente de alcance regional, han creado condiciones ideales para la proliferación de actividades criminales transnacionales. Ejemplos de ello son Colombia, los Balcanes, partes de África y la "economía política de la guerra y la paz" que se ha ido creando en los más de 20 años de guerra en Afganistán como telón de fondo (Rubin, 2000).

Si se aceptara el reto a la seguridad que representa el crimen transnacional organizado de manera congruente, habría que prestar atención mucho más urgente a este sinnúmero de zonas de conflicto violento. La parte fácil de este compromiso consis-

tiría en identificar las incursiones oportunistas de agrupaciones criminales en zonas de conflicto y postconflicto, en África Occidental y Central, por ejemplo, donde las mafias italianas, rusas y ucranianas están implicadas en la extracción ilegal de madera (*Global Witness Report*, 2001). La parte más difícil consistiría en decidir una política para las zonas donde la guerra y el conflicto son tan exacerbados que están criminalizadas de manera permanente. Caracterizadas por el derrumbe de las instituciones formales, la impugnación de la autoridad y una violencia endémica, esas zonas de conflicto son la manifestación de una maraña entre las políticas locales y regionales y la actividad criminal, que a su vez establece el escenario para el crimen transnacional organizado. Por tanto, según Vallart, Ellis y Hibou, la política está hasta tal grado "interconectada con el crimen" en África que se puede hablar de la "criminalización del Estado en África". Rasgos distintivos de este desastre —y amenaza— son la "participación de estructuras de poder colectivas y semiclandestinas en la actividad económica considerada ilegal en derecho internacional" y la "inserción de estas actividades económicas en las redes internacionales del crimen" (1999: 25-26).

En el peor de los casos, cuando las economías formales se derrumban a causa de la guerra, del conflicto y de la presión externa, puede ser que los grupos criminales no sólo operen con mayor impunidad, sino que se conviertan incluso en bases cruciales de apoyo a gobiernos y élites empeñados en mantenerse en el poder. Así, como en la ex Yugoslavia, siempre que un régimen ilegítimo se mantiene aferrado al poder alentando y haciendo posible la expansión de empresas criminales, surgen relaciones simbióticas. En este tipo de situaciones, las sanciones económicas, aunque están diseñadas para aislar y castigar a un régimen, pueden tener la consecuencia imprevista de fortalecerlo, cimentando su relación con el crimen organizado. Como Köppl y Székely observan en este libro: "En caso extremo, el propio Estado se convierte en un exponente del crimen organizado. Esto es claramente lo que sucedió en la Yugoslavia poscomunis-

ta con Slobodan Milosevic, donde el crimen organizado y el saqueo de recursos locales se convirtieron en los pilares centrales de poder económico y político" (véase el capítulo IX).

Si se va a singularizar el crimen transnacional organizado como una amenaza a la seguridad internacional, habría que poner en primer plano otra apreciación de sus geografías de operación y de localización migratoria. Los políticos comprometidos con el modelo de la seguridad internacional tendrán que empezar a rediseñar sus propios mapas cognitivos.

#### LA VÍA DEL MULTILATERALISMO

La necesidad de gestionar y regular los nuevos problemas de la agenda global —la debilidad y el colapso del Estado, los conflictos y guerras civiles y la propia globalización— caracterizados como lo están por una marea ascendente de impulsos y retos transnacionales, de los cuales el crimen transnacional organizado no es el menor, ha llevado a muchos a la conclusión de que el compromiso multilateral es una condición *sine qua non*. Éste es en efecto el hilo que recorre la experiencia de las respuestas globales y regionales que han desarrollado las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y la Unión Europea. Se podría sostener que las respuestas institucionales al crimen transnacional organizado que han examinado Dimitri Vlassis, Camilo Granada y Monica den Boer (véanse los capítulos V-VII) se inspiran en general en el multilateralismo; en otras palabras, aspiran a que los Estados acuerden que su conducta y sus respuestas a los múltiples aspectos del crimen transnacional "estén regidas por principios, normas y reglas compartidos" en vez de sólo por el poder (Patrick, 2002: 9). La segunda parte de este libro nos recuerda que a pesar de sus muchos inconvenientes, en general se considera que los marcos multilaterales producen una serie de "beneficios funcionales" a los esfuerzos de los Estados de contrarrestar los problemas transnacionales actuales, incluidas la de-

gradación ambiental, la inestabilidad financiera, la proliferación de armas de destrucción masiva así como la difusión del crimen transnacional organizado y de las redes terroristas. En las experiencias globales y regionales que se examinan en este libro, se considera que el multilateralismo brinda un entorno potencialmente constructivo que contribuye a que los Estados intercambien puntos de vista, resuelvan diferencias, compartan cargas y riesgos, y coordinen respuestas a los múltiples aspectos del crimen transnacional organizado. Como sucede en muchos otros contextos transnacionales, las iniciativas multilaterales en el caso del crimen transnacional organizado también se consideran instrumentos útiles que permiten a los Estados salvaguardar y hacer cumplir sus compromisos.

Todo lo anterior suena bien, pero ¿dónde deja el multilateralismo a los Estados Unidos? Con Clinton, la consigna de la política exterior era "multilaterales cuando podamos, unilaterales cuando debamos serlo". A medida que el unilateralismo se convierte en la corriente ascendente, el lema lo dice todo: "irse por la libre o actuar solo". Pero la opción multilateral posee una fuerza doble que los Estados Unidos deben tener en cuenta. En primer lugar, la premisa profunda del argumento multilateral es que los problemas desafiantes como el crimen transnacional organizado hoy están tan desperdigados por todo el mundo y son tan monumentales y amenazantes que no hay "un solo país, ni siquiera un país tan poderoso como los Estados Unidos, que los pueda manejar solo" (Patrick, 2002: 15). En segundo lugar está el atractivo pragmático del multilateralismo, a saber, que a la gran mayoría de los Estados les interesa trabajar junto con los Estados Unidos en contra de las manifestaciones más corrosivas del crimen transnacional organizado. Uniendo los dos cabos, coincidimos con la opinión de que el multilateralismo se ha convertido en una "cuestión de necesidad para los Estados Unidos" (Patrick, 2002: 6). Esta es la tesis de este libro. En efecto, si los argumentos que se despliegan en este volumen están en lo cierto, la manera en que las políticas dominantes, en particular la de los

Estados Unidos, buscan responder al crimen transnacional organizado es incorrecta y seguirá siéndolo.

Pero los sucesos del 11 de septiembre y sus consecuencias han reforzado poderosamente los impulsos unilateralistas de la administración estadounidense actual, de lo cual surgen graves preguntas sobre la probable efectividad de los futuros esfuerzos internacionales para responder a los retos del crimen transnacional organizado.

#### TERRORISMO Y CRIMEN TRANSNACIONAL ORGANIZADO

Los ataques terroristas del 11 de septiembre reforzaron la visión de que el principal reto contemporáneo a la seguridad proviene del terrorismo. Más aún, esta visión da por sentado que el crimen transnacional organizado contribuye a financiar el terrorismo y debe ser, por consiguiente, catalogado como una amenaza a la seguridad. ¿Cuál es, pues, el problema en este caso?

El problema es que el crimen transnacional organizado es una entidad proteica. Así como se introduce subrepticamente por toda la economía globalizada y las zonas de conflicto en el mundo, también penetra sin ninguna duda las redes financieras del terrorismo. Bien pudiera ser que el terrorismo obtuviera apoyo del crimen transnacional. Pero podemos descartar que, en el mundo altamente mediado de la banca electrónica y las redes financieras, los grupos terroristas pudieran obtener apoyo de fuentes financieras legítimas. En un mundo virtual en el que los negocios proscritos pasan con demasiada facilidad por negocios legítimos, el argumento de principio está a lo sumo incompleto.

Pero mucho más importante es el corolario implícito, o sea, que las identidades y lógicas del crimen transnacional organizado se distinguen de las del terrorismo. El asunto de los terroristas es el terror o la violencia asimétrica; el de los criminales organizados es el negocio, si bien en condiciones de violencia. Para demostrar esta distinción fundamental entre fines y medios, no

hay que ir muy lejos, simplemente pensar en Al Qaeda. La violencia del 11 de septiembre no sólo fue asimétrica, sino que también se logró a un costo sorprendentemente bajo, meramente 100000 dólares según Freedman (2001: 66) y no toda esta cantidad era de procedencia ilícita. En efecto, la asimetría y el bajo presupuesto de la operación van juntos. El terrorismo *per se* no es una empresa que acreciente al máximo las ganancias.

¿Pero qué pasa con los grupos insurgentes que recurren tanto a tácticas de terror como a implicarse ellos mismos en organizaciones criminales como los cárteles de la droga? Indudablemente, reza el argumento en contra, esto prueba que son tan malos los unos como los otros. En consecuencia, la guerra contra una banda ha de ser la guerra contra todas. Como eslogan publicitario es un buen contraargumento y, en realidad, es el que prevalece hoy en día. Pero cuando este argumento se despliega como política, es probable que sea contraproducente. De hecho la historia indica que los Estados Unidos no sostendrán necesariamente una guerra en estos términos. Así, a fines de los años ochenta, cuando la guerra contra Sendero Luminoso que amenazaba al Estado en Perú estaba en su punto culminante, los Estados Unidos respaldaron el abandono de la guerra contra el cultivo de droga por parte del gobierno peruano. Es decir, cuando la suerte está echada, los Estados Unidos hacen la distinción entre terroristas y criminales —o poblaciones criminalizadas— sin ninguna dificultad. De momento, parecería que los Estados Unidos simplemente no quieren hacer esta distinción.

#### LA PROHIBICIÓN Y LOS DILEMAS DE UNA POLÍTICA

Hay dos aspectos de la política estadounidense con respecto al crimen transnacional organizado que destacan por encima de los demás: la búsqueda de enemigos monolíticos y la prohibición. En términos que más bien restan importancia a las consecuencias del 11 de septiembre, un comentarista llega a las siguientes con-

clusiones: "Estratégicamente era importante definir al enemigo con más precisión" (Chipman, 2001: 4; véase también Freedman, 2001: 62). De hecho, la respuesta de los Estados Unidos posterior al 11 de septiembre estaba en la línea de una venerable tradición de definir al enemigo lo más globalmente posible. Pero donde Al Qaeda parecía evaporarse en un "enemigo anónimo", la prohibición ha servido desde hace mucho para marcar con un sello maléfico a los países productores y proveedores de droga. Una amenaza puede desaparecer, pero la búsqueda del enemigo prosigue, dejando la impresión de que al crimen transnacional organizado se le designa como una amenaza a la seguridad internacional por *default*. Es decir, cuando se destila el sinnúmero de aspectos y actividades incluidos en la categoría de crimen transnacional organizado y queda la sola diada crimen-y-amenaza, hay ya una suposición implícita sobre la respuesta necesaria para contrarrestar la amenaza: la prohibición. Cuando hay mal debe haber algo sagrado que se oponga a él, ¿y a quién se le ha ocurrido algo mejor que la prohibición?

Frente a un tabú tan arraigado, se vacila antes de descargar de nuevo la artillería ligera de la contraargumentación pragmática. Reconocemos efectivamente que el debate sobre el crimen transnacional organizado está afectado sin duda por temas y riesgos graves e inabordables, y que consideraciones morales poderosas han obstaculizado —y seguirán obstaculizando— una legalización en masa de muchas de las actividades y mercados que ahora se aglutinan en torno a la etiqueta de crimen transnacional organizado. Reconocemos también la fuerza que tiene el punto de vista de que en la política del crimen transnacional organizado, como suele suceder en los debates nacionales sobre el delito, la argumentación de la "sofisticación, por muy cierta que sea" ha tendido a ser "eliminada por la simplicidad, por falsa que sea" (Young, 2001). Las circunstancias a corto plazo son, por lo tanto, claramente desfavorables a nuestra argumentación en contra. Y aun así, ¿podemos realmente seguir permitiendo que la política baile al son de la formación de la opinión pública? La tesis de

este libro ha sido que la visión sofisticada llegará a ser necesariamente más convincente que los argumentos retóricos que describen fenómenos tan difusos como la migración ilegal, el lavado de dinero, el suministro de drogas y el tráfico de armas, entre muchos otros, como una única amenaza rígidamente indiferenciada. En un campo con tantas ramificaciones, ningún experto —ni siquiera el que le escribe los discursos al presidente— puede reivindicar una autoridad de diagnóstico exclusiva. El diagnóstico debe a su vez, como cuestión de urgencia, ser diagnosticado.

Aunque están sinérgicamente vinculados, los patrones de comportamiento ilícito son analíticamente distintos y no sólo pueden sino que deben ser desglosados. De esto se desprende que la gama de medidas necesarias para restringir y regular estas actividades y mercados ilícitos puede ser muy variada de hecho. Para este momento ya es demasiado obvio que cuando se enfrentan las diversas manifestaciones del crimen transnacional organizado, los políticos se han inclinado con demasiada frecuencia a pensar en términos de respuestas criminales (y hasta militares), y hacen caso omiso de perspectivas y enfoques alternativos que están al alcance de la mano. Como nos hacen ver muchas de las contribuciones a este volumen, el déficit de políticas es obvio. El impulso por criminalizar y aprobar perspectivas punitivas sin reparo alguno ahora va en tándem con un creciente escepticismo de los expertos sobre la eficacia de la criminalización.

En realidad el escepticismo se extiende aún más y recorre todo el camino de regreso hasta la afirmación misma de que la globalización ha desempeñado un papel en la evolución del crimen transnacional organizado. Se puede sostener, como lo hace aquí perceptivamente Peter Andreas, que "al reducir las restricciones a las transacciones internacionales, la liberalización económica ha reducido sustancialmente los incentivos para pasar de contrabando mercancías legales y, en este sentido, ha inhibido el crimen transnacional" (véase el capítulo II). Según Michael Levi también, no hay "evidencia consistente de que la transición de economías controladas a otras más liberales haya tenido en sí

misma más que un impacto discreto en los niveles de conducta criminal" (véase el capítulo III). Cuando nos topamos con un escepticismo de esta magnitud en cuanto a la novedad de la amenaza criminal transnacional organizada, la prohibición se presenta como el arma más a la mano para combatirla.

Para empezar, un razonamiento sensato de la política del crimen transnacional organizado exigiría una comprensión más a fondo de la dinámica individual y de la naturaleza de aquellos factores que vinculan, y desvinculan, las diversas actividades ilícitas. A nosotros nos parece una condición *sine qua non* para cualquier intento futuro de abordar los múltiples problemas y retos que en la actualidad agrupa la noción de crimen transnacional organizado, empezar por reconocer que el actual marco punitivo de las políticas para combatirlo tiene a lo sumo un historial con altibajos, y en muchos de los casos, la prohibición ha acarreado un cúmulo de perjuicios adicionales.

En algunos casos es así porque el mercado al que se ha definido como ilegal no se le puede propiamente facultar, supervisar y controlar a través del derecho penal debido a la falta de consenso que respalda la prohibición. En otros casos, la magnitud de las ganancias generadas por el mercado ilegal eclipsa los esfuerzos dirigidos a reforzar la imposición de la ley (Rose-Ackerman, 2000: 98-101). Y en otros casos aún, hay que aceptar que las actividades reunidas bajo el paraguas del crimen transnacional organizado representan de hecho formas "híbridas" que a su manera *sui generis* desafían las respuestas prohibicionistas y penales.

#### LA NECESIDAD DE ARMAS MÁS INGENIOSAS

Pensemos en la migración ilegal, allí donde las bajas tasas de natalidad, la longevidad en aumento constante y un descenso general del crecimiento de la fuerza de trabajo en los países industrializados han formado, y seguirán formando cada vez más, un campo magnético que seguirá atrayendo a trabajadores extranjeros lega-

les e ilegales. En 1990, había aproximadamente 120 millones de personas nacidas en el extranjero desperdigadas por varios países del mundo. Casi 60% de ellas se habían reubicado en los países industrializados ricos (representando 4.5% de su población compuesta). Sólo en los Estados Unidos había 20 millones de habitantes de origen extranjero en 1990, el doble que en 1965. Aun así, raras veces se ha considerado que las tendencias de la inmigración son una variable por derecho propio; más bien se les ha embutido en la agrupación del crimen transnacional organizado. A medida que siguen cayendo las tasas de natalidad en los países industrializados ricos, "agricultores, empresas y gobiernos (incluidas las fuerzas armadas)" presionarán para conseguir más "trabajadores extranjeros importados" (Cooper, 2001: 1-4).

El mundo en desarrollo, afligido por un lento crecimiento económico, desempleo y déficit en el ejercicio del poder, representará más de 95% de los 1 800 millones en que se estima el crecimiento de la población para 2025. Más que ver los movimientos de personas en busca de empleo como flujos ilícitos, podríamos verlos como evoluciones de la oferta y la demanda, que hoy están separadas por fronteras nacionales y necesitan una regulación transnacional. Como lo ha argumentado convincentemente Cooper, la inmigración a los países más ricos ocurrirá en una escala mucho mayor de la que se calcula actualmente en las proyecciones de población, "ilegalmente si es que no legalmente".<sup>1</sup> Ésta es la razón de que haya países, incluido México, que hayan hecho campaña a favor de fronteras más seguras, en las que el paso de inmigrantes se controlaría más por demandas de trabajo que imponiendo la ley.

<sup>1</sup> Según Cooper (2001: 1-4), mantener en 2025 la proporción del año 2000 de población que no está en edad de trabajar con población que está en edad de trabajar en los Estados Unidos, exigiría admitir la actual inmigración neta anual constante (\$20 000, o más de un millón, incluidos los inmigrantes ilegales) más un total de 36.4 millones de inmigrantes extra (o 1.46 millones al año). Como Cooper escribió esto antes de los ataques del 11 de septiembre, él piensa que ese flujo podría ser "manejable", siempre que los inmigrantes estuvieran bien diversificados.

Piénsese a su vez en las remesas de dinero de esos trabajadores extranjeros legales e ilegales, las cuales también han sido blanco de imposición de la ley y de políticas contra el lavado de dinero. Esas remesas han creado una red de muchos miles de millones de dólares que han convertido a países como la India y México en los principales receptores de remesas de emigrantes. Los giros mensuales de dinero y las transacciones electrónicas, con un promedio de 200 dólares cada una, generan más de 23 000 millones de dólares en transferencias a toda América Latina y el Caribe, comparados con aproximadamente 50 000 millones de dólares del mercado ilícito de la droga en los Estados Unidos. Por toda la región, esas transferencias ahora compiten con la ayuda internacional al desarrollo y aumentan un promedio de 11% al año. El estatus ilegal de muchos de estos trabajadores extranjeros los convierte en clientes precariamente legales de bancos y de oficinas de transferencias por cable. Agréguese a ello las recientes regulaciones del financiamiento contra el lavado de dinero y contra el terrorismo promulgadas por la Fuerza Especial de Acción Financiera —que exige a los remitentes de dinero y a los bancos que recaben "información significativa [y precisa] del originador"— y es muy probable que los ingresos de estos trabajadores se vean destinados a nuevos canales ilícitos.

Este tipo de ejemplos ilustran vívidamente la complejidad y la gama de aspectos que es necesario tomar en cuenta cuando se incluye y se etiqueta una actividad o transacción en particular como parte del crimen transnacional organizado. Estas observaciones, junto con las críticas asestadas a las políticas prohibicionistas en áreas como el narcotráfico, tienen la intención de llamar la atención sobre algunas de las consecuencias de las respuestas políticas indiscriminadas e indiferenciadas.

Estos ejemplos también apuntan de un modo quizá más fructífero hacia respuestas y políticas más ingeniosas en la lucha contra el crimen transnacional organizado. Éstas incluyen, en primer lugar, las responsabilidades de las empresas corporativas y el consecuente papel del sector privado en proveer seguridad

en el nuevo entorno de seguridad. En muchos aspectos, las actividades y manifestaciones del crimen transnacional organizado que se han examinado en este libro ya han destacado la creciente importancia que ejercen las empresas sobre el control, la regulación y la contención, o no, del crimen transnacional organizado. Las empresas corporativas están situadas ahora en la interfase del crimen transnacional organizado y la economía global. El papel de la política podría consistir en convertir esta posición a horcajadas en la de punto de apoyo de una palanca. Así, mientras que el análisis de Yiu Kong Chu de los flujos migratorios ilícitos entre China y Europa señala el papel de las compañías de transporte y de los patronos en la facilitación y creación de la demanda de algunos de estos flujos, Michael Levi llama la atención sobre la responsabilidad de los bancos y las instituciones financieras en detectar transacciones financieras ilícitas, y en la responsabilidad de las compañías de tarjetas de crédito de combatir el fraude de tarjetas. En otras palabras, las empresas deberían dar un giro de la ambigüedad a la responsabilidad *vis à vis* sus relaciones con el crimen transnacional organizado.

Los ataques del 11 de septiembre enfrentaron claramente a la economía internacional con graves dilemas. Pero como lo muestra Peter Andreas, incluso antes de dichos ataques la explosión de comercio e inversión a través de las fronteras en algunas partes del mundo había debilitado la capacidad de los Estados para controlar, supervisar y regular sus respectivas fronteras. En Norteamérica, las conexiones entre comercio y seguridad y la necesidad de optimizar movimientos transfronterizos ya se habían abordado con el cambio del siglo. ¿Existe un trueque entre seguridad y comercio? ¿Cuál es el precio para la globalización económica de los rezagos cada vez mayores en las fronteras, las primas de seguros más altas, los costos de transporte y, en términos más generales, la reimposición parcial de barreras al flujo libre de bienes, capital y personas? Con estas preguntas también tendrán que vérselas los políticos, y las empresas se sentirán implicadas. Para dar sólo un ejemplo de esto último, la emer-

gencia fronteriza que siguió a los ataques del 11 de septiembre impulsó a las empresas canadienses a organizarse respondiendo a los nuevos criterios de seguridad. El informe que emitió en diciembre de 2001 la Coalición Canadiense para Fronteras Seguras y Eficaces para el Comercio se titulaba, con casi justicia poética, *Rethinking Our Borders* (Repensar nuestras fronteras) (Schmitz, 2002).

#### EN LA FRONTERA

Las fronteras conservan una importancia de talismán en el pensamiento de la seguridad. Pero el reto real que plantea el crimen transnacional organizado, y los fenómenos vagamente asociados con él, podría implicar una reformulación de lo que pensamos que constituye una frontera; si ahora una frontera es en realidad más una metáfora que un hecho. Veamos por ejemplo la siguiente declaración del presidente George W. Bush: "Hasta nuestro país, que es tan acogedor, ha de ser capaz de cerrar sus puertas a terroristas, drogas y armas en nuestras propias fronteras".<sup>2</sup> La vinculación y la identificación automáticas entre terrorismo y crimen organizado como si, por definición, fueran amenazas exclusivamente externas es una práctica retórica estadounidense normal, tan normal que hay que hacer un verdadero esfuerzo para recordar la paradoja tan monumental que representa esta visión de las cosas en la era global. Como siguió diciendo el presidente Bush: "Estamos trabajando para lograr una frontera común que esté abierta al comercio y a los viajes legítimos, y cerrada al narcotráfico y al terror". La frontera ha de estar abierta; la puerta ha de estar cerrada.

El crimen transnacional organizado ha saltado por encima de estas definiciones paradójicas. Pero también se nutre de las nociones que apuntalan la retórica de la frontera segura, a saber, que

<sup>2</sup> Véase Reuters, "Bush Announces Goal of Single NAFTA Frontier", *The News* (México), 24 de marzo de 2002.

el primer mundo puede en realidad cerrarse al universo de los pobres globales y a las zonas de guerra de sus conflictos. La idea de una cadena de "islas de abundancia en un océano de miseria universal" es una descripción diferente de esta geografía de la seguridad, descripción que el presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Han Seung Soo, ha tomado hace poco del poeta mexicano Octavio Paz para defender que la frontera entre los países más ricos y el resto no se puede sostener. El secretario general de Naciones Unidas Kofi Annan ha agregado su voz al argumento actual de que las mayores amenazas a la paz mundial provendrán de la pobreza y la desigualdad. Esta es la nueva retórica antifrontera. Dicha retórica cristaliza la dicotomía entre dos visiones del mundo de la seguridad, con el extremo "blando" representado por aquellos que insisten en atacar las raíces del crimen, del terrorismo y de la violencia y en ver estos fenómenos como expresión de la cara oscura de la globalización y de la debilidad de los Estados. Esta perspectiva se contrapone a la visión "dura", para la cual la violencia, el crimen y el terrorismo son un ente monolítico, una sola amenaza situada fuera de los Estados Unidos. Es una retórica que ya es lo bastante potente para obligar a los dirigentes del Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y el Fondo Monetario Internacional a dirigirse a los pobres en términos raras veces asociados con las preocupaciones de las altas finanzas (Werner, 2002). No hay duda que la utopía no está a la vuelta de la esquina. Pero no sería correcto concluir esta incursión en el crimen transnacional organizado sin por lo menos hacer alusión al contexto verdaderamente global en el que exige ser entendido en último término. Allí donde algunos países siguen trabajando en favor de la seguridad detrás de las fronteras, el crimen transnacional seguirá pagándola.

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACP	África, Caribe y el Pacífico
ALM	Asistencia Legal Mutua
AP	Autoridad Palestina
CEJ	Corte Europea de Justicia
CEP	Colegio Europeo de Policía
CES	Consejo Económico y Social (ONU)
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CIFTA	Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Afines
CNUPTD	Congreso de Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento de la Delincuencia
CoRePer	Comité de Representantes Permanentes (UE)
CPCJP	Comisión para la Prevención del Crimen y la Justicia Penal
DEA	Drug Enforcement Administration
EAU	Emiratos Árabes Unidos
ELK	Ejército de Liberación de Kosovo
ELN	Ejército de Liberación Nacional (Colombia)
ELO	Europol Liaison Officer (funcionario de vinculación de la Europol)
EPR	Ejército Popular Revolucionario (México)
Eurojust	Unidad de la Europol de fiscales, magistrados y oficiales de policía de competencia equivalente
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FBI	Federal Bureau of Investigation
FMI	Fondo Monetario Internacional
FZG	Fenómeno de zona gris