

# URVio

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

---

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) - Junio 2016 - No. 18



**FLACSO**  
ECUADOR



**RELASEDOR**  
*Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad  
y Delincuencia Organizada*

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad  
Número 18, junio de 2016  
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea)

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación electrónica semestral de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista constituye un espacio para la reflexión crítica, el debate, la actualización de conocimientos, la investigación y la consulta sobre temas vinculados con la seguridad, el delito organizado, la inteligencia y las políticas públicas sobre seguridad en la región.

**Disponible en:**

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>  
<http://www.flacsoandes.org/urvio/principal.php?idtipocontenido=13>

**Indexación**

URVIO hace parte de las siguientes bases, catálogos e índices científicos: FLACSO-Andes, EBSCO, LATINDEX, CLASE, DIALNET y REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico.



**FLACSO**  
ECUADOR



**RELASEDOR**  
Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad  
y Delincuencia Organizada

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

**Comité Asesor Internacional**

- Dr. Máximo Sozzo (Argentina)
- Chris Garcés, PhD (Estados Unidos)
- Hugo Frühling, PhD (Chile)
- Dra. Sara Makoswki (México)
- Dra. Elena Azaola (México)

**Comité Editorial**

- Dr. Fredy Patricio Rivera Vélez (FLACSO, sede Ecuador)
- Mtr. Gilda Guerrero (Universidad Católica del Ecuador)
- Dr. Marco Córdova (FLACSO, sede Ecuador)
- Dra. Alejandra Otamendi (Argentina)

**Director de FLACSO, sede Ecuador**

- Dr. Juan Ponce Jarrín

**Director de URVIO**

- Dr. Fredy Rivera

**Editor General de URVIO**

- Mtr. Daniel Pontón

**Asistente Editorial**

- Mtr. Martín Scarpacci
- Mtr. Liosday Landaburo Sánchez

**Fotografías**

- Ireri Ceja Cárdenas
- Martín Scarpacci

**Diagramación**

- Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

**Envío de artículos**

- [revistaurvio@flacso.org.ec](mailto:revistaurvio@flacso.org.ec)

**FLACSO, sede Ecuador**

- Casilla: 17-11-06362
- Dirección: Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro. Quito, Ecuador
- [www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)
- Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) - Junio 2016 - No. 18

Presentación ..... 7-11

## Tema central

---

Cuatro tesis sobre las economías ilícitas ..... 13-27  
*Luis Umbría Acosta*

Drogocriticidad barrial en Chile: coordenadas para el diseño de políticas  
de seguridad pública centradas en la vida comunitaria ..... 28-40  
*Alejandro Romero Miranda*

Impunidad y disuasión criminal del control anticorrupción en Ecuador: el caso de la  
Comisión Anticorrupción 1998-2008 ..... 41-60  
*Cielito Berenice Olivo Espín*

El impacto de la cooperación México-Estados Unidos en  
el combate al lavado de dinero ..... 61-74  
*Keyla H. Vargas Rojas*

## Misceláneo

---

Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería  
en Argentina. .... 76-89  
*Jorge Battaglino*

La tecnología de información y comunicación en prevención del delito . . . . . 90-103  
*Jorge Francisco Aguirre Sala*

Securonormatividad. La sociabilidad urbana vista a través de las prácticas  
de la vigilancia cotidiana. . . . . 104-123  
*Luis Berneth Peña*

## Entrevista

---

Crimen organizado y economía ilegal  
Entrevista a Daniel Sansó-Rubert Pascual. . . . . 125-136  
*Por Liosday Landaburo Sánchez*

## Reseñas

---

*Inteligencia Estratégica Latinoamericana. Perspectivas y ejes predominantes para  
la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio,*  
compilado por José Gabriel Paz . . . . . 138-140  
*Daniel García Sanz*

*Geopolítica del narcotráfico en América Latina,*  
de Norberto Emmerich . . . . . 141-143  
*Luis Fernando Amaya Martínez*

Política editorial. . . . . 145-150

# URVio

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) · Junio 2016 · No. 18

Presentation. . . . . 7-11

## Central topic

---

Four theses about illicit economies. . . . . 13-27  
*Luis Umbría Acosta*

Drogocriticidad claypit in Chile: coordinates for the design of policies  
of centered public security in the communitarian life. . . . . 28-40  
*Alejandro Romero Miranda*

Impunity and criminal deterrence of control against corruption in Ecuador:  
The case of the Anticorruption Commission 1998 – 2008. . . . . 41-60  
*Cielito Berenice Olivo Espín*

The impact of Mexico-United States cooperation in the fight  
against money laundering. . . . . 61-74  
*Keyla H. Vargas Rojas*

## Miscellaneous

---

Intermediate forces and the fight against drug trafficking:  
the case of Gendarmerie in Argentina. . . . . 76-89  
*Jorge Battaglino*

Information Communication Technologies in crime prevention. . . . . 90-103  
*Jorge Francisco Aguirre Sala*

Securonormativity. The urban sociability viewed from the everyday  
practices of surveillance . . . . . 104-123  
*Luis Berneth Peña*

## Interview

---

Organized crime and illegal economy  
Interview to Daniel Sansó-Rubert Pascual . . . . . 125-136  
*by Liosday Landaburo Sánchez*

## Books reviews

---

*Inteligencia Estratégica Latinoamericana. Perspectivas y ejes predominantes para  
la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio,*  
compilado por José Gabriel Paz . . . . . 138-140  
*Daniel García Sanz*

*Geopolítica del narcotráfico en América Latina,*  
de Norberto Emmerich . . . . . 141-143  
*Luis Fernando Amaya Martínez*

Política editorial. . . . . 145-146

# Presentación

## *Presentation*

---

**E**l estudio de las economías ilegales en los últimos tiempos ha cobrado un interés particular debido a las colosales ganancias que originan al delito organizado transnacional en la región. Esto ha llevado a que a nivel internacional se desarrolle una compleja institucionalidad para controlar el manejo de esta economía ilegal, constituyéndose así en un importante instrumento de lucha para la cruzada internacional contra el delito organizado. La premisa de este régimen se sustenta en que solo golpeando o debilitando el motor financiero de este mundo criminal, se puede dismantelar las estructuras criminales organizadas.

Pero la importancia del estudio de las economías ilegales no solo debe destacarse por su valor táctico-operativo para el control, sino también por el valor que cobra en el mundo académico. Esto ha abierto la posibilidad para que criminólogos, juristas, economistas, sociólogos y antropólogos analicen las características del origen de estas economías, sus perspectivas de abordaje y sus desafíos metodológicos como campo de saber de las ciencias sociales. Los ingresos de estas economías pueden venir del desarrollo de la comercialización de productos y servicios completamente ilegales (tráfico de drogas, armas, personas) o ilegales con apariencia legal (lavado o blanqueo de dinero). Este tipo de economías forma parte en general del gran campo de la economía subterránea o sumergida entre la que se encuentra también la corrupción, evasión fiscal y otros tipos de economías no formalizadas. Si bien estas tipologías no son lo mismo en cuanto a su actividad de origen, se caracterizan por ser de naturaleza ilegal, ser clandestinas y estar altamente relacionadas entre sí. Por esta razón, han recibido el nombre de economía no oficial, informal, paralela, invisible, gris, oculta, negra, entre otros nombres.

La importancia del estudio de las economías ilegales o sumergidas siempre va a ser un tema de alto nivel de debate a nivel mundial. Un primer interés se ha concentrado en la necesidad de medir y cuantificar el peso de esta economía a nivel mundial. La cifra estimada más conocida sostiene que esta economía sumergida representa entre el 15 y el 20% de la economía mundial. De igual forma, la economía a manos del crimen organizado representa entre el 5 y 7% (Barrios 2009), mayormente proveniente de actividades como el narcotráfico, tráfico de personas, armas, entre otras (Haken 2011).

Pese a esto, medir esta economía representa siempre un desafío metodológico. Gran parte de la información disponible es una literatura gris dada la naturaleza clandestina y oculta de estas actividades sumergidas. A diferencia de la economía legal o formal, se

genera un campo engorroso que dificulta la fijación de esta economía como objeto de estudio. Esto la deja expuesta a un alto nivel especulativo no exenta de intereses políticos y corporativos en su valoración. Por esta razón, guardando semejanzas con el mundo de la psicología, la medición de la economía ilegal enfrenta el mismo dilema que el psicoanálisis al inconsciente. Todo el mundo sabe que existe y está ahí, pero su objetivación es siempre un acto fallido, espinoso, oscuro e imperfecto al mundo consciente. En vista de esto, los estudios sobre las economías ilegales se han dirigido a analizar este fenómeno en función de sus similitudes y diferencias con los mercados legales. Por lo tanto, el interés se ha centrado en comprender las leyes de oferta y demanda de estos bienes y servicios de acceso restringido con naturaleza de equilibrio subóptima que varían en función factores exógenos (control estatal y preferencias de los consumidores), y donde el comportamiento de los agentes criminales económicos están marcados por atributos y dinámicas propias del mundo ilegal.

Sin embargo, el entendimiento del campo de estas economías no solo se deriva del sistema de oferta y demanda de bienes ilícitos a nivel mundial. Al contrario, su origen y magnitud guardan una estrecha relación con un esquema moral de prohibición y criminalización y también con los usos políticos y oportunidades que los Estados hacen de este sistema. Por esta razón, de acuerdo a Andreas (2013), estas economías deben ser entendidas bajo una compleja intersección entre cultura, economía y política. En otras palabras, un mundo conflictivo pero al mismo tiempo simbiótico con el sistema de reproducción del capitalismo actual (Cox 2002). No se trata, por tanto, de decir que el mundo ilegal terminará primando por sobre legal o viceversa,

sino de entender una compleja e histórica interrelación de rechazo, convivencia y asimilación entre estos dos mundos. El valor heurístico de esta afirmación es el que nos conduce a múltiples formas, trayectorias y dinámicas de comprensión.

Una de estas trayectorias tiene que ver con la importancia de las economías ilegales en la comprensión de la historia. Por lo general, la historia de las naciones siempre es contada desde grandes eventos épicos que dieron paso a personajes, valores e instituciones sublimes en las identidades nacionales. Pese a esto, la historia de los países casi siempre están plagadas de ejemplos de “doble moral;” por lo que el estudio de este mundo económico sumergido forman parte de la historia no dicha de los países, pero que sin lugar a duda contribuyeron y siguen contribuyendo al crecimiento y consolidación de las naciones.

Otra trayectoria nos conduce también a hablar de valores. Edwin Sutherland en 1949 escribió un libro revolucionario en materia criminológica denominado *The white collar criminal* para entender y explicar la naturaleza de los delitos económicos. En palabras de este autor, por lo general la economía clásica hace una apología de las estrategias de negocios de los individuos, pero hacen muy poco esfuerzo por entenderlos dentro del plano del delito. Esto ha llevado a la criminología a un falso espejismo de querer entender ciertos delitos en base a determinismos, biológicos, psiquiátrico y sociales y a no comprender la estrecha relación entre ciertos delitos de motivación económica con el esquema general de la supremacía de valores del capitalismo anárquico. Es decir, una recurrente necesidad cuasi natural de supervivencia en un mundo de capitalismo salvaje y sin límites de expansión (Sutherland 1949).



Por este motivo, es la universalización de este esquema de valores empresariales lo que hace que se diga que el crecimiento de la economía informal es consustancial al crecimiento económico mundial formal y por qué no decirlo, su forma no dicha de apalancamiento en épocas de crisis. Si a esta cuestión le sumamos el universo de oportunidades tecnológicas y la amplia interrelación de los asuntos mundiales, regionales y domésticos se puede decir que estas economías sumergidas más allá de crecer en sus posibilidades reales, crecen también en sus capacidades potenciales. El abanico de posibilidades y espacios para estas economías ilegales son potencialmente enormes.

Pero esta universalización de valores también consiste en comprender el valor de estas economías sumergidas en el crecimiento y consolidación de la institucionalización del control estatal. Esta lucha por el control de este mundo informal ha derivado en el surgimiento y consolidación de aparatos burocráticos para el control de la proliferación de estas economías entre los que destacan: aparatos de control fiscal, aduanas, policías, entre otras (Andreas 2013). Esto se ha visto agudizado en un contexto de globalización donde la interrelación y crecimiento de la economía mundial genera que los Estados vean en la necesidad de cooperar y estandarizar este régimen de control. La paradoja de esto, es que la actual empresa global de control contra la informalidad económica parece ser directamente proporcional al tamaño, magnitud y rentabilidad de estas economías ilegales. Estos sistemas de control como por ejemplo: el prohibicionismo de drogas, muchas veces terminan siendo estímulos que aumentan las posibilidades de ganancias de estas empresas ilegales. En otras palabras, un sistema que se repudia pero se reproduce como economía y como sistema de control.

Esta trayectoria también nos lleva a hablar de geopolítica; es decir, la capacidad que tiene el poder capacidad en clasificar a los Estados en función competencias para el control. Estados colapsados, fallidos, débiles, ente otros han jugado un rol sustancial en la nueva geopolítica mundial donde las asimetrías políticas y técnicas hacia control juegan un rol fundamental en la retórica e imaginario del poder sobre el mundo peligroso. Esta estética del control, necesita por tanto, una recreación de este mundo peligroso que se constituyen en verdaderas empresas epistémicas sobre cómo abordar y qué considerar peligroso, sin tomar en cuenta las complejas interrelaciones de poder que explican este mundo encubierto.

En este sentido, el poder y su geopolítica son factores que terminan dando sentido a este compleja relación de conflicto, convivencia y asimilación de las economías ilegales. Conflictivo, en función de criminalización y estigmatización de ciertas conductas y actividades (por lo general de sectores sociales más desfavorecidos y objetivados por ideologías con pretensiones científicas). Convivencia, en función de la complicidad del poder con estas economías y sus siniestras formas de gobernanza encubierta. Y asimilación, en función de la promoción de formas, valores y conductas para la reproducción de un sistema económico. Solo así se puede entender como un tema como el de los *Panama Papers* se constituye en un problema político de explicación normativo. Para unos se trata simplemente de un problema criminológico, y para otros, un tema de oportunidad y emprendimiento económico.

Otra trayectoria del análisis de las economías ilegales se articula al problema de la cultura. En realidad muchas de las más grandes e importantes economías sumergidas relacionadas con el delito organizado se sostienen por

el prohibicionismo y criminalización política de estas actividades. Sin embargo, esta política criminal no es más que un reflejo de grandes miedos sociales y sentimiento de indignación y venganza que escapa de la esfera racional y se ubica en el campo de lo emocional. El castigo contra las drogas y otros tipos de actividades delictivas no es más que una recreación simbólica para canalizar sentimientos punitivos hacia malvados demonios y mundos que atacan la sociedad. Es por esta razón que el castigo se ha adaptado y constituido en una institución tan importante en esta sociedad del control hacia lo ilegal. La importancia de la proliferación de estas economías ilegales, se ha nutrido y beneficiado también de la persistencia de estos medios sociales.

Pero este miedo parece haberse convertido al mismo tiempo en fascinación social. En efecto, tanto el cine, la televisión, la literatura, la prensa escrita, entre otras instancias han sabido explotar hábilmente ese gusto hacia lo desconocido, reproduciendo historias semificticias sobre la existencia de sociedades ocultas y paralelas y de carismáticos empresarios del mal con conciencia social. Esta misma fiebre ha alcanzado a la academia de igual forma. Hoy en día existe un conglomerado de sociólogos, politólogos, historiadores, economistas, antropólogos y criminólogos que han dedicado carreras enteras al estudio de este fenómeno. Esta fascinación por los demonios no está lejos de lo que en algunos países de la región se le ha denominado la “narcocultura”.

Darío Melossi (2006) sostiene que el contexto histórico incide sobre la forma como la sociedad concibe el delito y la ilegalidad. ¿Cómo explicar esta banalización de mundo ilegal en el mundo social? La contestación a esta pregunta es todavía un proyecto lejano de responder; no obstante, de un proceso de repudio cultural ge-

neralizado, se pasa a un proceso de asimilación social. En otras palabras, una sociedad que se repudia pero se representa a sí mismo. He ahí lo complejo y paradójico del tema.

Desde estas distintas trayectorias, este número de la revista URVIO se enfoca en analizar el tema de las economías ilegales. Los artículos seleccionados contribuyen a desentrañar un tema poco debatido en la academia y opinión pública de la región. Sin embargo, la incidencia del crimen organizado en América Latina abre la necesidad de desarrollar nuevas perspectivas teóricas y metodológicas sobre el abordaje de estas actividades económicas ilícitas con la finalidad de conocer la naturaleza, consecuencias y dinámicas de este fenómeno en América Latina. Para efectos de este número, se entenderá por economía criminal a aquellas actividades del mundo ilegal que guardan relación con el financiamiento de estructuras delictuales organizadas, de alto rédito económico y con vínculos con diferentes tipos de violencia y corrupción. Sin embargo, la complejidad del tema nos lleva a ubicar esta problemática dentro del gran campo del mundo informal y clandestino con múltiples formas y trayectorias de abordaje.

Daniel Pontón C.  
Editor de URVIO,  
*Revista Latinoamericana  
de Estudios de Seguridad*

## Bibliografía

- Andreas, Peter. 2013. *Smuggler nation: How illicit trade made America*. Oxford: University.
- Barrios, Miguel Ángel. 2009. *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Argentina: Editorial Biblos.

- Cox, Robert. 2002. "The Covert World". En *The Political Economy of a Plural World: Critical reflections on power, morals and civilization*, editado por Robert Cox y M. Schechter. Londres: Routledge.
- Haken, Jeremy. 2011. *Transnacional Crime in the Developing World*. Washington DC: Global Financial Integrity. [http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/trans-crime/gfi\\_transnational\\_crime\\_web.pdf](http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/trans-crime/gfi_transnational_crime_web.pdf).
- Melossi, Dario. 2006. "Teoría social y cambios en las representaciones del delito". En *Reconstruyendo las criminologías críticas*, coordinado por Máximo Sozzo, 115-156. Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc.
- Sutherland, Edwin. 1940. "The white collar criminal". *American Sociological Review* 1 (5): 1-12.



Tema central

# Cuatro tesis sobre las economías ilícitas

## *Four theses about illicit economies*

Luis Umbría Acosta<sup>1</sup>

*Fecha de recepción: enero del 2016.*

*Fecha de aceptación: marzo de 2016.*

### Resumen

Este trabajo reúne cuatro proposiciones ensayadas a partir de un análisis crítico sobre el surgimiento, permanencia e impacto de las economías ilícitas en la actualidad. La primera tesis analiza la relación secuencial entre los conceptos de economía subterránea, economía ilícita y crimen organizado. La segunda examina las implicaciones económicas, históricas y políticas que simultáneamente conlleva este problema, a partir del surgimiento y consolidación del modo de producción capitalista. La tercera revisa la relación entre las economías ilícitas y la cooptación de poder para asegurarse el éxito empresarial en sus emprendimientos a partir de la división especializada del trabajo delictivo; y en la cuarta y última tesis se considera el impacto securitario internacional de las economías ilícitas.

**Palabras clave:** economía sumergida, economía ilícita, crimen organizado, prohibición, poder.

### Abstract

This work brings together four propositions assayed from a critical analysis of the rise, permanence and impact of illegal economies in today's world. The first thesis analyzes the sequential relation between the concepts of underground economy, illegal economy and organized crime; the second examines the economic, historical and political implications which simultaneously carries this problem, from the rise and consolidation of the capitalist mode of production; the third reviews the relationship between illicit economies and the co-optation of power for ensuring business success in your endeavors from the specialized division of criminal work; and the fourth and final thesis treats about international security impact of illicit economies.

**Keywords:** underground economy, illegal economy, organized crime, prohibition, power.

<sup>1</sup> Abogado venezolano. Cursante de la Maestría en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos, FLACSO Ecuador. Correo: [lumbria1964@gmail.com](mailto:lumbria1964@gmail.com)



Las cuatro propuestas analíticas reunidas en este artículo son resultado del contraste de referencias históricas específicas frente a algunos conceptos y premisas bastante difundidos acerca de las economías ilícitas como problema social y la forma cómo estas son gestionadas por los Estados. A través de este trabajo el lector podrá apreciar observaciones referidas a la formación de una economía ilícita y su eventual evolución como estructura de crimen organizado. También el proceso de cooptación del poder es analizado para comprender lo que él representa dentro de este tipo de formaciones económicas. Y luego se expone la manera como el proceso productivo de lo ilegal se va caracterizando según el espacio de operación donde tienen lugar y según la división especializada de las tareas que en él se ejecutan.

En la última tesis se exponen las implicaciones que tiene para la seguridad internacional una economía ilícita mutada en crimen organizado. La sofisticación que inicialmente pudiera haber sido subestimada por los gobiernos separa a las tareas operativas y de gestión en muchos espacios de actuación que sobrepasan las fronteras de los Estados y dan origen a problemas que se relacionan con el ejercicio de competencias territoriales apoyándose en mecanismos de comunicación globalizada.

### **Economías subterráneas, economías ilícitas y crimen organizado**

¿Cuál es la distinción entre una economía ilícita y una lícita? Se pueden tener tantas respuestas como perspectivas de conocimiento disponibles al escoger a los consultados sobre ese tema. En términos iuspositivistas la respuesta se orienta hacia la definición de

conductas delictivas a partir de las cuales se obtiene provecho pecuniario. Finaliza la discusión cuando el jurista cierra el tema apelando al tautológico argumento de que delito es “todo lo que la ley penal defina como tal”. No obstante, bajo la orientación iusnaturalista y recurriendo a la racionalidad, otro responderá que la base de una economía ilícita es la explotación de actividades con clara esencia antijurídica. Es decir, que produce beneficios por “injusta causa”.

En cambio desde la perspectiva crítica de un criminólogo si la actividad que proporciona los beneficios es delito, entonces será necesario analizar previamente la naturaleza política del proceso de criminalización de tal conducta. Argumentan algunos autores que tras las economías ilícitas hay opciones de ascenso social como respuesta a estructuras de exclusión que oprimen algunos sectores de la sociedad (Serrano 2005, 34-35; Duncan 2014, 17). Es importante tener claro que cuando una economía opera clandestinamente, hay un tropismo que la lleva a tratar de igualarse a la economía visible para interactuar con ella.

La respuesta política más probable será una prohibición, en lugar de una regulación. Pero en esencia toda economía sumergida o subterránea antes de hacerse ilícita debió ser una economía emergente y luego de haber quedado proscrita el referido tropismo se multiplica casi sin control. Las economías subterráneas que descansan sobre la lógica del mercado negro son una respuesta inevitable a mercados de bienes o servicios que por cualquier motivo o conjunto de razones no satisfacen sus genuinos objetivos dentro del proceso económico. Esto sucede porque una de las formas de relacionamiento humano más institucionalizado es la economía y por esa razón la dialéctica

entre necesidades satisfechas e insatisfechas refleja lo sensible de los mercados cuando la población no sabe cómo acceder a bienes y servicios en el mercado formal. Siempre la brecha creada por esta confrontación abre la posibilidad de que sea llenada por un mercado oculto que no está en contacto con los controles y exacciones de la economía formal.

Esto se despeja en la aceptación que las personas hacen con respecto a los compromisos de la economía de mercado, porque les reduce significativa y eficazmente la incertidumbre inherente a no saber cómo satisfacer sus necesidades en un determinado momento y lugar. Pero cuando este mecanismo falla, el respaldo del “indeseable” mercado negro se ocupa de las grandes dosis de ambigüedad en la información que se obtiene del sistema económico y aparece para actuar como un suplente en funciones.

En este punto se podría establecer el debate sobre la legitimidad de esa aparición porque su principal rasgo es la alteración de la formación del precio como resultado de la incertidumbre creada por los riesgos derivados de la informalidad. Un ejemplo de esto es lo que sucedería si el precio de los alimentos cultivados en una región aumenta considerablemente porque las lluvias han dañado gran parte de las cosechas y la oferta disminuye. Entonces se tomarán acciones ya preestablecidas para satisfacer la demanda aunque sea a un costo un poco mayor para el consumidor, pero todo se hará con transparencia y formalidad y no habrá lugar para el mercado negro. En cambio en las economías sumergidas la institucionalidad transaccional no es sólida, prevalece la incertidumbre y los precios aumentan al tratar de hacer frente a los riesgos derivados de no saber sobre cómo se finalizarán los arreglos comerciales.

Observando otro ejemplo, si el valor de uso de las piezas metálicas monetarias de un país llega a superar su valor de cambio, porque los componentes de su aleación tienen alta demanda y alto precio en un país distinto al que las ha acuñado, es muy probable que sean recogidas clandestinamente por grupos organizados para tal fin, para fundirlas y vender el material metálico en un mercado clandestino. Entonces se estará en presencia de un proceso económico anormal que afectaría gravemente el circulante operativo de la economía del país dueño de la moneda, causando grandes ganancias para quienes se ocupan de la recolección, fundición y comercialización. Sobre la ilicitud de todo esto y su comprobación en un juicio tendrían que debatir jueces, fiscales, abogados y policías, antes de emprender alguna acción exitosa de persecución penal.

El anterior ejemplo se refiere a una economía oculta generada por desequilibrios o asimetrías en los valores de la especie monetaria metálica sobre la cual podría eventualmente recaer una prohibición y así sus efectos negativos quedarían potenciados como efecto de la restricción sobrevenida. También las asimetrías acentuadas en los precios de algunos bienes de consumo, como los combustibles de automóviles en las zonas fronterizas de los Estados que producen petróleo, crean condiciones de necesidad, satisfacción y escasez que presionan excesivamente los precios y crean un mercado subterráneo que no rinde cuentas a nadie por su operación. El combustible que se ofrece y se vende a través de estos canales no ha sido producto de una acción delictiva, si no de una reventa muy beneficiosa que hacen los automovilistas entre un país y otro. Por lo tanto, la persecución queda entredicha al momento de buscar tipicidad delictiva, aunque la antijuridicidad sea obvia.

Esto exige pensar con más cuidado sobre la gestión que se le aplica desde la función pública a las economías ilícitas durante sus momentos de formación. Históricamente se pueden reseñar muchos ejemplos más de actividades lucrativas que causaron beneficios “injustos” pero aun así fueron inocuas para la sociedad durante mucho tiempo. Los problemas comienzan cuando se crean presiones extrínsecas sobre el mercado de tales bienes o servicios, por ejemplo, mediante la prohibición. Una actividad económica ilícita puede terminar convirtiéndose en parte de una operación de crimen organizado, pero no bastaría una acción legislativa de criminalización para la transformación. Tampoco el crimen organizado existe porque los bienes y servicios con los cuales se trafica están prohibidos.

El condicionante principal de origen para las manifestaciones de crimen organizado es la voluntad de hacer uso privado de la violencia para lograr el “*enforcement*” o imposición de las reglas de interacción institucionalizadas dentro de una actividad económica. En las economías lícitas el desacato de los acuerdos entre socios o entre comerciantes, que generan controversias, también tienen formas institucionalizadas de solución. El problema se manifiesta cuando los mecanismos formales no son una opción aceptable y se hace uso privado de una coerción que solo debería ser administrada por el Estado.

Como explica Diego Gambetta (2007, 12), la ausencia de confianza en los otros operadores del mismo mercado es un rasgo común presente en la formación del crimen organizado sobre la base de alguna economía ilícita. Esto coincide con el razonamiento que hace Gustavo Duncan (2014, 39) cuando arguye que el crimen organizado es una empresa de reducción de riesgos porque por efecto

de la prohibición debe administrar muchos peligros que afectan sus metas corporativas. Además, es ese riesgo quien crea el típico desequilibrio en los márgenes de ganancia. La incertidumbre de ser capturado, asesinado o confiscado, es lo que obliga a los delincuentes a asumir tareas de protección y resolución de conflictos que en una economía formal son exclusivas del Estado.

Es obvio que cuando un grupo privado asume una parte o la totalidad de la competencia del Estado para administrar la violencia, se incurre en gran cantidad de delitos que caracterizan las prácticas del crimen organizado, tales como secuestros de personas, despojos de propiedades, incursiones armadas y extorsiones, entre otras, que se cometen como medios para ejercer de manera ilegítima la coerción. Un clásico ejemplo de esto fue la aparición de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en los años 80, cuyo objetivo inicial fue privatizar la defensa de la población rural frente al bandolerismo de los grupos guerrilleros comunistas y terminaron actuando peor que las bandas que sirvieron de argumento motivo para su creación.

En muchos casos alguna organización criminal reconoce que el Estado tiene el monopolio legítimo de la violencia y procura transar con sus representantes, bien para que resuelva la controversia a su favor o bien para que le conceda el uso específico de la coerción para resolver determinados asuntos. En el espacio abierto para estas transacciones a espaldas de las leyes del Estado se desarrolla la relación entre la corrupción gubernamental y el crimen organizado. La experiencia mostró como el Cartel de Medellín no tuvo el éxito continuo esperado en las negociaciones con el Estado colombiano para explotar el tráfico de drogas y aun así pretendió administrar la violencia



contra otros grupos a sus espaldas, terminando en un sangriento enfrentamiento con él.

En cambio el Cartel de Cali operó en acuerdo con altos funcionarios del gobierno colombiano para explotar la misma economía ilícita y administrar privadamente la violencia sin conflictos directos con el Estado. Aunque Colombia exhibe abundantes ejemplos relacionados con economías subterráneas y economías ilícitas, al igual que con organizaciones de crimen organizado, sería bastante útil estudiar otros casos más remotos que permitan evidenciar que sí existe una secuencia de variable extensión en el tiempo que relaciona evolutivamente a estos tres fenómenos.

### El problema es tan económico como político

Una de las mejores lecciones que la historia ha ofrecido sobre el paralelismo entre economías lícitas e ilícitas fue dada por la derogación de la decimoctava enmienda de la Constitución de los Estados Unidos en 1933 y la subsecuente declaración de inconstitucionalidad de la Ley Volstead. Esta acción legislativa sirvió para poner fin a la condición jurídica que desde 1919 proscribió en todo el territorio estadounidense la actividad económica relacionada con el comercio y consumo de bebidas alcohólicas de contenido superior al 0.5% de alcohol. Philip Kurland (1997, 118) explica que los resultados tan adversos a aquel “noble experimento” causaron tanto daño político que su herencia aún perdura.

En sentido material la explotación de bienes y servicios proscritos es una estructura económica más, por eso existe y por eso soporta las presiones políticas de la prohibición. Como se mencionó en la tesis anterior, la alta

capacidad operativa y la alta rentabilidad de una economía sumergida se puede explicar a través de condiciones muy asimétricas que existen para el funcionamiento de las reglas del mercado en comparación con las de la economía visible, ya que dentro de ambas el principio de escasez y de la reducción de incertidumbre juegan un rol relevante. El crecimiento que ha caracterizado a las economías ilícitas a través de la historia se puede entender más fácilmente al observar el proceso de desarrollo transformativo de las estructuras sociales medievales casi hasta la llegada de la revolución industrial. Esa evolución consolidó al capitalismo como solución sistémica a la producción e intercambio de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades humanas basándose en la propiedad de los medios de producción y en el valor del trabajo.

Los conflictos y rivalidades no se hicieron esperar entre los señores feudales con propiedad sobre la tierra y la nueva clase media habitante de los “burgos”, que era como se mencionaba a los sectores periféricos de las ciudades fortificadas, porque estos inadvertidamente acumularon demasiado poder económico. El mercantilismo fue la respuesta de las monarquías europeas que estaban en proceso de consolidación de sus dominios como Estados nacionales para contrarrestar el poder de esa clase social que en la época fue apodada de manera despectiva como “burguesía” o “burgueses” (artesanos y mercaderes), por no estar sometidos al vasallaje de algún señor feudal y trabajar independientes en profesiones liberales.

Las sucesivas guerras exigieron cada vez más exacciones para sufragar sus gastos y los burgueses que aun recibían la ojeriza de la nobleza, ahora veían la oportunidad de aportar capitales para el emprendimiento bélico

y crear dependencia financiera hacia su estamento. Es curioso apreciar que esta alineación entre los burgueses de los siglos XVI y XVII con la decadente nobleza europea, y la de los señores del crimen organizado actual con la clase política de muchos países del mundo sea el resultado de la misma dialéctica, partiendo de que siempre ha sido peligroso y hasta ilícito pretender acumular mucho poder económico mediante negocios privados a espaldas del estamento político titular del poder. Abundan las evidencias sobre estos contubernios heterotípicos de convivencia entre las clases políticas y los adinerados comerciantes de lo ilícito.

Los ricos mercaderes de la Europa pre-capitalista era reacios a competir comercialmente, eran acomodaticios en asuntos de conciencia y deseaban suscribirse al reparto del poder político (Galbraith 2003, 49-51; Weber 2011, 237), algo muy similar a lo que sucede con los capos del crimen organizado transnacional de hoy. Del mismo modo que se detestaba la libre competencia también eran proclives a la cartelización de precios y al monopolio, lo cual coincide de manera curiosa con rasgos oligopólicos muy conocidos en las economías ilícitas de nuestro tiempo. Es necesario aclarar que estas similitudes de ninguna manera sugieren considerar una posible hipótesis causal entre el capitalismo y la economía ilícita.

Las alianzas entre los funcionarios gubernamentales de algunos Estados con el crimen organizado transnacional han llamado la atención de instancias internacionales. Algunas son presuntas, otras son evidentes, pero de cualquier modo es preocupante. También algunos gobiernos como el estadounidense, promueven reacciones institucionales internacionales contra países calificados como “facilitadores” (Farah 2013, 75-95) o “estados criminales” (Miklaucic y Naim 2013, 149-169),

como un esfuerzo discursivo para legitimar las políticas públicas de respuesta contra el crimen organizado y para apoyar la clasificación de los grados de corrupción gubernamental generada por tales alineaciones. La pregunta que aun queda por aclarar es, ¿quién ha cooptado a quién? ¿es el crimen organizado quien capturó al Estado buscando poder político? o ¿fue la élite política quien capturó al crimen organizado buscando el poder del dinero?

El Estado como empresario y acumulador de rentabilidad, a lo largo de la historia, ha mostrado ser mediocre e incapaz, pero sí muy eficaz como guerrero y conquistador. Lo relevante de esto es que el Estado para lograr sometimientos debe hacer uso de poder y ejercer el poder también cuesta dinero. Ejercer soberanía política termina siendo más fácil que producir dinero suficiente como para empujar a la economía del Estado y para mantener los gastos militares. En esto último, tanto el capitalismo de los siglos XVI y XVII como el crimen organizado contemporáneo se han destacado. El modelo simbiótico entre corrupción pública y crimen organizado está en el intercambio de formas de ejercicio del poder. Esto está condicionado por la utilidad del poder que monopoliza el Estado y del que monopoliza el crimen organizado. Los conceptos de John Kenneth Galbraith (2013) acerca cómo se obtiene y se retiene el poder, también dan cuenta de ideas que permiten crear alguna hipótesis explicativa.

Ni la clase política ni la burguesía capitalista pueden mostrar una composición pura o aséptica de mixturas, acerca de como ejercen el poder en la sociedad. Tal pretensión sería apenas una ilusión. Galbraith (2013, 96) habla de que el poder siempre está inmerso en procesos dialécticos o formas de “contrapoder” que tratan de limitarlo o disolverlo y

esa interacción es quien le da dinamismo a su ejercicio.

Por ser la expresión del sistema político establecido, el Estado tiene como misión producir decisiones vinculantes para los ciudadanos. Uno de los recursos que utiliza para obtener la obediencia de individuos y de grupos es el “poder condigno”. Este está basado en la coerción como medio de imposición de preferencias políticas de acuerdo a la disponibilidad de alternativas más desagradables o penosas que siguen como consecuencia del desconocimiento de las que son prioridad para el Estado (Galbraith 2013, 31).

En un cambio histórico, la aparición y desarrollo de corporaciones mercantiles e industriales basadas en la propiedad privada trajeron consigo la acumulación de capacidades para influir en la sociedad en función de la concentración del capital. La capacidad de proveer bienes y servicios requeridos para satisfacer las necesidades humanas es lo que dio al capitalismo el “poder compensatorio” basado en retribuciones afirmativas, para lograr sometimiento a cambio de algo valioso o necesario para el individuo que se somete (Galbraith 2013, 20). Aunque las economías ilícitas se edifican inicialmente sobre las compensaciones que permiten las altísimas ganancias, la aparición de estructuras de crimen organizado crea una elevada y permanente demanda de gestión de riesgos inherentes a sus actividades lucrativas que se traduce en el ejercicio alternado entre el poder condigno y el compensatorio.

Es bien conocido que las economías ilícitas por lo general se establecen en zonas geográficas periféricas donde el poder del Estado no llega. Allí muestran su peor cara, ejercen su poder por medio de la violencia privada, afectan a las comunidades humanas, y muchas veces llegan a inconfesables actos de barbarie,

aunque también asumen las responsabilidades sociales del Estado ausente. Pero las grandes movilizaciones y exportaciones de bienes ilícitos, la relación con los grandes clientes distribuidores y las inmensas cantidades de dinero producido, son controladas por los propietarios de tales emprendimientos que por lo general están ausentes de las zonas de producción.

En cambio el manejo de los capitales ilícitos y su legitimación dentro del sistema financiero se manejan a través de redes de corrupción que funcionan en las ciudades, espacio donde cohabitan con el poder económico formal y con los representantes del poder del Estado. Allí el primer recurso a utilizar para ejercer el poder es el soborno y así se mantiene mientras todo funcione bien. La cara visible del emprendimiento ilícito puede intentar confundir sus modales con los de cualquier otro empresario de negocios lícitos. Es la característica del poder compensatorio antes explicado, pero esta vez representado en transacciones donde los funcionarios hacen uso ilegítimo del poder del Estado a espaldas de este, para obtener pingües beneficios de su contraparte a cambio de apoyo gubernamental.

Cuando se declara la existencia de una estructura de crimen organizado bien conformada, se verá el uso intercalado de poder condigno y poder compensatorio. Será complicado hablar de crimen organizado si no hay un uso alternado de afirmaciones positivas y negativas a espaldas del cumplimiento de la Ley y del respeto por la institucionalidad del Estado. La prohibición descargada sobre una economía sumergida para convertirla en ilícita es lo que imprudentemente empuja a este problema económico para situarlo en el cuadrante de lo político. El proceso de movilidad social que germina en la operación de la

economía ilícita crea grandes problemas cuando el poder político tradicional se encuentra invadido por elementos que han llegado a posiciones influyentes utilizando rutas alternas para la acumulación de capital.

## La división del trabajo criminal

La idea de “economía política del narcotráfico” (Duncan 2014, 40) da cuenta de un planteamiento teórico que se ilustra a través de la diferenciación que las economías ilícitas hacen con respecto a sus espacios de actuación<sup>2</sup>. Existe una especialización de funciones que dedica una parte a las operaciones de campo y otra a la gestión económica y estratégica de la organización. Ambas forman parte del mismo sistema y son insolubles. La primera se ocupa de la producción y la movilización de la mercancía, mientras la segunda se ocupa de procurar legitimidad para la entrada del dinero en el circuito financiero formal y de gestionar los inmensos riesgos del emprendimiento.

Retomando algo de la tesis anterior, la percepción de cercanía o de lejanía del Estado determina muchas otras cosas en el comportamiento de los líderes del crimen organizado. Una de las cosas que condiciona esta conducta es el tipo de despliegues de poder que se utiliza para resolver ciertos problemas. El uso del poder en este caso está determinado por la asunción de los riesgos, por eso se afirma que

---

<sup>2</sup> Gustavo Duncan, al igual que otros autores especialistas en el tema, hacen una notoria referencia en sus trabajos a las organizaciones de narcotráfico en Colombia y México, y no aclaran expresamente que éstas son una manifestación más de crimen organizado. Quizás la utilización de ejemplos basados en este tipo de operación dificulta una caracterización más general del crimen organizado, pero la evolución de este último en la actualidad lleva a esparcir la atención de los investigadores académicos hacia la operación simultánea de más de una economía ilícita por parte de los grupos delictivos.

el crimen organizado además de explotar una economía ilícita es una empresa productora de poder, porque lo necesita para protegerse de los peligros que el negocio conlleva.

Duncan (2014, 39) lo afirma y lo explica a través de la contradicción económica entre la protección ante los riesgos y el trabajo, no entre el capital y el trabajo como sucede en los sistemas corporativos normales. Eso explica por qué el riesgo se divide en forma similar al trabajo y por qué las formas de utilización del poder son disímiles. El poder en las operaciones de campo se despliega mediante la violencia privada y en las operaciones ejecutivas de crimen organizado mediante la corrupción. Es la separación equilibrada del poder condigno frente al poder compensatorio. Esta separación que contrapone el valor de la protección en lugar del valor del capital, al valor del trabajo, explica las complejidades de las economías ilícitas como negocio muy rentable. En general sus variadas manifestaciones operacionales descansan sobre esa misma lógica aunque tengan sus particularidades.

Los riesgos fundamentales del tráfico de lo ilegal, incorporados a partir de la prohibición, provienen básicamente de la actuación de las instituciones del Estado y de la interferencia procurada por otros delincuentes operadores del mismo negocio (Duncan 2013, 132). Ello genera demanda de funciones de protección para cubrir los riesgos operacionales propios del proceso productivo. Esas actividades giran alrededor del uso privado de la violencia y de la capacidad de condicionar las decisiones tomadas por los funcionarios del Estado. Esta incorporación tiene una importancia muy elevada para el éxito del emprendimiento y su ineficacia puede tener un impacto crítico en el negocio. Ello explica la diferencia tan amplia entre el costo de producción y el precio de

venta en los grandes centros de distribución y consumo.

Gustavo Duncan (2013, 133; 2014, 39) insiste en su tesis de que el narcotráfico, y en general todas las expresiones de crimen organizado, además de operadores de negocios ilícitos son empresas productoras de poder y le dan a este más importancia que a los bienes de capital. Además Duncan cita a Ciro Krauthausen en su advertencia acerca de los hábiles que son para “acumular y ejercer el poder” porque es su más importante medio de producción. Esta afirmación es reveladora porque corresponde con la realidad observable al momento que un capo pierde sus capacidades políticas e inmediatamente sobreviene su ruina económica.

Las interferencias internas por parte de obreros de la organización o las externas por parte de personas ajenas que tratan de obstaculizar algún detalle operativo, normalmente son resueltas por medio de la violencia. Pero no sucede igual cuando se trata de la interacción del poder económico del crimen organizado con el poder político de los representantes del Estado y surge la disyuntiva para el funcionario encargado de hacer cumplir la ley. O recibe un soborno o recibe un ataque armado que puede acabar con su vida. “Plata o Plomo” según la consigna del capo Pablo Escobar Gaviria. Esa consigna que da nombre a la investigación publicada por Gustavo Duncan (2014) explica estructuralmente el ejercicio del poder por parte del crimen organizado. Allí se ve como se configura su utilización entre la compensación y la condignidad. Este equilibrio depende de la división del trabajo criminal entre la operación de campo por una parte y la gestión económica corporativa por la otra.

La excesiva inclinación hacia el uso de la violencia privada se traduce en la probabili-

dad de hacer ver al crimen organizado como muy parecido al Estado. Cuando esto sucede en lugares donde el poder del Estado está ausente no hay mayor peligro. Pero cuando sí hay alguna presencia política surgen conflictos de alto impacto para la población. Y es peor aún cuanto esto sucede en centros poblados. En contrapartida cuando las afirmaciones positivas abundan más de lo estrictamente necesario en las operaciones de campo alejadas de los centros de poder político y económico, se aumentan el riesgo de deslealtad e incumplimiento de obligaciones porque los individuos involucrados en las operaciones de campo y en la gestión económica empiezan a barajar opciones, y eso abre el espacio a la indeseable competencia comercial que tanto se evita en la operación de economías ilícitas.

El uso de la expresión “división del trabajo criminal” introduce a estas disquisiciones en un análisis que se aproxima al clásico de Émile Durkheim “La División del Trabajo Social” y a su andamiaje teórico que explica el paso adaptativo de la sociedad primitiva a la sociedad moderna. El cultivo y comercio de sustancias alucinógenas de origen natural como el cannabis, la hoja de coca y la goma de amapola, fue una actividad artesanal arraigada ancestralmente en zonas rurales de Suramérica, del Asia Menor y del Sureste asiático, hasta que el peso de la prohibición acabó alterando totalmente su estructura económica y dando paso a operaciones diversificadas estratégicamente para comerciar con lo ilícito a gran escala.

En el caso del narcotráfico, la diferencia es observable desde el ambiente rural en el cual se instala la operación de campo de la economía ilícita conservando sus rasgos arcaicos de relacionamiento, hasta el ambiente urbano donde se instala la gestión corporativa y se exhibe toda

la sofisticación de la modernidad empresarial. Ambos subsistemas son interdependientes porque están divididos por sus funciones. Se necesitan mutuamente para lograr sus objetivos ilícitos y aunque dentro de estos dos grandes sectores sea posible encontrar también otras ramificaciones de tareas más especializadas aun, esto no altera el concepto de trabajo dividido entre la operación delictiva medular y su gestión corporativa criminal.

El uso alterno de la violencia privada y de las transacciones corruptas también se aproxima al esquema de respuestas ante eventos que alteran la disciplina social y que Durkheim distinguió como “solidaridad mecánica” y “solidaridad orgánica”. En síntesis, el poder administra sus recursos no solo dependiendo de la naturaleza del problema sino también dependiendo de dónde y con quién ha acontecido. No se puede perder de vista que la gestión transnacional del negocio ilícito a gran escala está reservada a sus más altos líderes. La tendencia a la diversificación del trabajo criminal tiene una relevancia geopolítica ya conocida y causada por la interconexión de las grandes localizaciones o espacios de actuación atados a extensiones territoriales y puntos geográficos. Así aparecen entonces las definiciones espaciales de zonas rurales para la producción y empaque, zonas portuarias, aeroportuarias y rutas de tránsito para los arreglos logísticos y zonas urbanas para la gestión estratégica del negocio. Esta distribución rebasa fronteras dándole al fenómeno delictivo su carácter transnacional.

En muchos lugares del mundo lo que hasta hace poco eran solo espacios de operación y rutas para el tráfico de drogas ahora son rutas de “politráficos”, porque las estructuras de gestión estratégica y operativa pueden agregar muchísimo valor dando servicio a otras activi-

dades económicas también prohibidas, como el contrabando de armas, de piedras preciosas y minerales raros, de combustibles, de especies animales exóticas y de trata y tráfico de personas, entre otros (Labrousse 2011, 12). Incluso en muchos casos estas rutas de politráficos operan en ambos sentidos entre los centros de producción y los de consumo de variadas economías ilícitas, sobre todo en espacios territoriales fronterizos. En lo sucesivo la gestión de políticas públicas sobre economías ilícitas no debe perder la visión integral del problema por concentrarse en dar soluciones separadas. La complejidad de los planes de acción frente a esto depende de analizar la esencia antijurídica de cada negocio ilícito para decidir sobre cuál tipo de tratamiento darle.

En toda formación económica una rentabilidad aumentada por el óptimo aprovechamiento de los factores de producción generará mejores condiciones distributivas para los beneficios. A corto plazo será necesario partir del supuesto de que aunque hayan tráfico ilícitos más desarrollados, notorios y rentables que otros, la presión penal de la prohibición y la reacción social doméstica e internacional que esto genera siempre van a empujar hacia una optimización integral del uso del poder político cooptado por medio de la corrupción, con el objetivo de asumir y gestionar riesgos de algunos otros negocios en beneficio de la rentabilidad adquirida mediante el uso de plataformas políticas y operativas ya instaladas y comprobadas.

## **Economías ilícitas y seguridad internacional**

La observación acerca de cómo se relaciona el funcionamiento de algunas economías ilícitas y sus hipercrecidas estructuras de crimen

organizado con otros tipos de amenazas, nos permite hacer algunos cuestionamientos que obligan a revisar las tradicionales premisas que conocemos sobre este tema. Esta última tesis se propone revisar cómo y dónde se configura esa relación antes de aparecer dentro de los asuntos securitarios internacionales. Es preciso ratificar que aunque la distancia entre una economía sumergida y una ilícita es tan solo una prohibición legal decretada por un Estado, sucede que cuando muchos Estados prohíben la misma actividad esta no deja de convertirse en un problema securitario solo porque a ambos lados de una frontera el mismo hecho sea delito. Las iniciativas de cooperación internacional para combatir ciertos delitos muy extendidos cuya organización operativa criminal amerita una división del trabajo caracterizada por la transnacionalidad siempre aparecen matizadas por tendencias políticas disímiles que afectan la acción colectiva internacional.

Hay regímenes internacionales de prohibición que son aceptados por muchos Estados solo porque llevan una connotación moral muy intensa que acompaña al injusto penal, como por ejemplo, el tráfico de estupefacientes, la pornografía infantil y la piratería en barcos mercantes en alta mar, entre otros (Nadelmann 1990, 532). Pero los regímenes de procedimientos para la captura y judicialización de quienes operan en estas actividades casi siempre son aceptados con algunas reservas importantes que impiden las acciones conjuntas.

No obstante, como lo analizaremos más adelante, esa no es la razón fundamental que determina por qué las economías ilícitas aun sobreviven a la acción colectiva internacional de persecución. La abstención de cooperar puede tan solo revelar algunos patrones de

comportamiento internacional basados en polarización ideológica y en intereses políticos de menor nivel sustentados por precarios argumentos relacionados con la soberanía nacional, que al mismo tiempo que sirven para ocultar sutilmente los intereses corruptos de los funcionarios que se aprovechan de los espacios de discrecionalidad creados por la prohibición transnacional. Esto se resuelve con algunas restricciones económicas que son aprovechadas por los funcionarios castigados para radicalizarse ante las coaliciones internacionales que los señalan.

Por las razones estructurales que han sido explicadas en las tesis anteriores, los recursos tecnológicos de la globalización jamás podrán discriminar entre transacciones comerciales lícitas e ilícitas, y sus operadores aprovechan estos recursos para cerrar acuerdos comerciales, cruzar océanos y pasar fronteras, al igual que lo hacen las sociedades mercantiles formales. Son los Estados quienes tienen la obligación de aplicar los controles para individualizar las transacciones y los movimientos logísticos ilegales que se cuelean casi por los mismos canales de las operaciones legales.

Esto ha servido para argumentar que el crimen organizado sí es una amenaza directa a la seguridad de los Estados. Esto encuentra alguna explicación en la relevancia y el impacto que tiene la división del trabajo criminal. Louise Shelley (1995, 540) profundiza un poco más en esto y le atribuye al crimen organizado transnacional la capacidad de causar serios desarreglos en el ejercicio democrático del poder político y en el desarrollo económico legítimo de las naciones. En este caso la autora pone énfasis en una concepción estado-céntrica de la seguridad nacional. Pero la autora citada no se detiene allí y traza una “trinidad no santa” entre la delincuencia transnacional, la



corrupción y el terrorismo, que se aprovecha de ambientes políticos de escasa institucionalidad donde prevalece la incertidumbre en el orden económico, social y jurídico, y juntos los tres elementos de esa trinidad penetran los espacios operativos del Estado (Shelley 2005, 15). El concepto se ha adelantado inclusive para decir que el crimen organizado y sus redes ilícitas obstruyen el ejercicio del poder político soberano dentro de un esquema de Estado de Derecho y en casos extremos llegan a penetrar tan profundamente las estructuras políticas que logran desnaturalizar el legítimo rol del Estado (Sullivan 2013, 171).

Esta asociación es soportada por hipotéticos procesos de fragmentación de mafias denominados por Chris Dishman como “vínculos acéfalos” (2005, 237), en los cuales los pequeños grupos escindidos procuran sobrevivir en el ambiente delictivo internacional involucrándose en actividades ajenas a sus objetivos originales pero mucho más temerarias y lucrativas, como el apoyo a grupos terroristas para aprovechar las vinculaciones delictivas ya construidas. Para esto no cuentan con un líder importante que dirija sus actividades y se limitan a prestar ciertos servicios relacionados con la actividad criminal pero sin asumir compromisos estratégicos. Por consiguiente, esta vinculación solo es táctica y operativa, y se hace para resolver situaciones circunstanciales mientras se reconfiguran las organizaciones delictivas internacionales tras sus verdaderos objetivos, por cierto, casi siempre disímiles con respecto al terrorismo. Esta dinámica se mostró entre las descripciones de la evolución organizacional de los grupos de tráfico de drogas en Colombia, en su asociación con los grupos guerrilleros y paramilitares a partir del desmantelamiento de los dos primeros grandes carteles.

Como observamos, las tesis basadas en la convergencia de las redes ilícitas de terrorismo, crimen organizado y corrupción, están muy bien patrocinadas por reconocidos académicos pero no logran hacer fehacientes comprobaciones empíricas de sus alegaciones. No obstante, ellas han sido útiles para estimular esfuerzos de cooperación internacional y metas compartidas entre Estados poderosos que resultan directamente afectados y Estados menos influyentes localizados en las zonas geográficas en las cuales se originan los tráfico ilícitos.

Una de las razones que mantienen activo el debate sobre estos compromisos estratégicos delictivos convergentes que impactan en la seguridad internacional es la necesidad de recursos financieros que se obtiene a partir de explotación de las economías ilícitas como base para las economías de guerra. En cambio, un análisis más preciso revela que el problema para la seguridad internacional a partir de las economías ilícitas se sintetiza en el intercambio de métodos y medios que ocurren cuando el terrorismo hace transacciones con el crimen organizado con el fin de obtener finanzas para operar. Y del mismo modo el crimen organizado recibe *know-how* terrorista para ser empleado en sus despliegues de violencia directa frente al Estado y frente a sus competidores.

A partir de algunos argumentos en contra de las tesis basadas en alianzas estratégicas entre ambas amenazas, Phil Williams (2015, 26) descarta que haya una presunta convergencia y alega que sus vinculaciones son el resultado de transacciones hechas en torno a alguna actividad económica ilícita, como drogas, piedras preciosas, combustibles, armas de fuego, etc. Y esto conduce en forma directa a este tema hacia dos ámbitos securitarios internacionales: los regímenes globales de prohibición y



persecución penal y la apremiante necesidad de cooperación. El cuestionamiento a las explicaciones que alegan que la supervivencia de las economías ilícitas a nivel internacional se debe a la débil voluntad política de los Estados porque algunos funcionarios se benefician de sus rentas, o porque existen fuertes barreras para la persecución penal internacional y la incautación de bienes provenientes de delitos, queda ratificada al observarse países con instituciones políticas muy fuertes que tienen problemas de crimen organizado que lucen incontrolables. El negocio de lo ilícito está condicionado por las fuerzas del mercado y por la acumulación de poder para gestionar los riesgos operacionales, mediante los cuales las inversiones delictivas que se hacen bajo prohibición nacional e internacional se convierten en renta.

Tampoco es una opción seguir pensando que con más detenciones e interdicción en las movilizaciones de mercancías bajo prohibición se logrará poner bajo control a las economías ilícitas y derrotar a las mafias que las operan. En cambio, se logrará darles mayor impulso a su rentabilidad, mayor espacio para corromper a los agentes del Estado, y más posibilidades para la acumulación de poder. El ejemplo de la ley seca en Estados Unidos es una muy emblemática experiencia de fracaso aunque la lección no termina de ser bien aprendida. Y así encontramos países en los cuales no se sabe bajo qué orientación legalizan el consumo de cannabis y mantienen la prohibición sobre su comercialización y así terminan favoreciendo a las mafias y a los traficantes locales y de países vecinos. Ya es tiempo de que la cooperación empiece a tener una perspectiva estratégica que vaya de lo económico a lo político, entendiendo las fuerzas del mercado con prioridad antes que a las consideraciones mo-

rales. Y desde luego, asegurando que el Estado llegué a las zonas más desatendidas para cumplir su función institucionalizadora dentro del relacionamiento social.

## Una reflexión final

La abundancia de mitos y prejuicios sobre las economías ilícitas es el principal enemigo de las estrategias que se diseñan para controlarlas. Por esa razón las cuatro tesis analíticas presentadas han mostrado algunas referencias históricas que demuestran las equivocaciones cometidas en otros momentos y sus nefastas consecuencias. Pero también dan evidencia remota de la evolución estructural de la economía y cómo los patrones socio-económicos se reproducen de algún modo. Sería muy provechoso atender a las lecciones de la historia adaptándolas a la modernidad para no seguir atacando al problema por sus efectos en lugar de hacerlo con sus causas.

La forma como se ha abordado a las economías criminales en este artículo muestra que ellas no aparecen de la nada y también que el descuido sobre su evolución acarrea efectos graves e incontrolables para los gobiernos y para la sociedad. Por esa razón se explica cómo se pasa de una fase a otra, a veces sin que los Estados adviertan en forma correcta sus avances. Además, el problema de la cooptación de poder y su exacta comprensión es esencial para desarticular los nexos entre la economía de lo ilícito y el funcionamiento estatal, al igual que sucede con las disecciones organizacionales que ocultan el verdadero contenido delictivo de estos emprendimientos criminales.

A pesar de los antecedentes citados pertenecen a la historia, las cuatro propuestas anteriores se concatenan a través de una con-

textualización del problema en las condiciones del mundo actual. El cambio político del mundo ocurrido a raíz de la súbita transformación del orden mundial acontecido al final del siglo XX y la revolución en la informática y las comunicaciones, causaron un vuelco total en los esquemas de vinculación social porque los desarrollos tecnológicos en materia de transporte y la aparición del internet han creado condiciones de cuasi-ubicuidad para los seres humanos y en consecuencia una nueva manera de efectuar transacciones de todo tipo a distancia. Los beneficios fueron apreciados casi de inmediato pero las complejidades de la globalización económica no tardaron en aparecer. Las corporaciones multinacionales se multiplicaron y la virtualidad de los negocios en línea adquirió un alcance mundial inimaginable que traspasa inadvertidamente los controles estatales conocidos hasta el momento. Incluso se ha llegado a decir que con estas demostraciones ya se puede pensar que la globalización es la antítesis del concepto de soberanía del Estado-Nación.

No solo en lo económico llegaron los cambios. En lo político la caída estrepitosa del comunismo demostró que nunca fue una solución real al problema económico sino una opción arbitraria y directa para perpetuarse en el ejercicio del poder. Con la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) quedó abierta la puerta para que muchos vicios escondidos salieran a la luz y trataran de adaptarse a un mundo menos controlado desde lo económico y desde lo político. La solución más factible a los problemas derivados de la criminalización de las estructuras económicas subterráneas tiene dos sentidos, uno económico y otro político. Pero ese orden es inalterable, primero es necesario trabajar en lo económico y luego en lo político.

Eso implica poner la atención en la dinámica que origina una economía sumergida y luego mirar la evolución del problema cuando el poder de los operadores ilegales intenta absorber al poder del Estado para usarlo en su beneficio. La principal preocupación de quienes administran políticas públicas en esta materia tendría que ser la mitigación de las perturbaciones severas a la calidad de vida de la población radicada en las regiones geográficas afectadas. El ataque a la base social de las economías ilícitas y de las formaciones de crimen organizado es la estrategia que los Estados pueden asumir para actuar de manera eficaz, más que con detenciones y enjuiciamiento de unos cuantos jefes criminales pero sin efectividad permanente para controlar el problema. El hecho de que los operadores de los mercados negros en las economías que estuvieron bajo control comunista sean hoy algunos de los más reconocidos líderes de organizaciones internacionales muy poderosas que controlan los mercados de la ilegalidad, da cuenta de implicaciones estructuralmente basadas en claras interpretaciones de las leyes del mercado que dejan atrás a quienes se esfuerzan en controlar globalmente el avance del crimen organizado transnacional sólo a través de más represión.

## Bibliografía

- Dishman, Chris. 2005. "The Leaderless Nexus: When Terror and Crime Converge". *Studies in Conflict & Terrorism* 28: 237-252.
- Duncan, Gustavo. 2013. "La División del Trabajo en el Narcotráfico: Mercancía, Capital, y Geografía del Estado". En *Economía Criminal y Poder Político*, editado por Jorge Giraldo Ramírez, 113-160. Me-

- dellín: Centro de Análisis Político – Universidad EAFIT.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Más que Plata o Plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Bogotá: Debate.
- Farah, Douglas. 2013. “Fixers, Super Fixers, and Shadow Facilitators”. En *Convergence. Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*, editado por Michael Miklaucic & Jacqueline Brewer, 75-95. Washington DC: National Defense University Press.
- Galbraith, John Kenneth. 2003. *Historia de la Economía*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Anatomía del Poder*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Gambetta, Diego. 2007. *La mafia siciliana. El negocio de la protección privada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kurland, Philip. 1997. “Artículo V y el proceso de enmienda”. En *Compendio histórico de los Estados Unidos. Un recorrido por sus documentos fundamentales*, compilado por Daniel J. Boorstin, 115-122. México: Fondo de Cultura Económica.
- Labrousse, Alain. 2011. *Geopolítica de las drogas*. Buenos Aires: Editorial Marea SRL.
- Miklaucic, Michael y Moises Naim. 2013. “The Criminal State”. En *Convergence. Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*, editado por Michael Miklaucic y Jacqueline Brewer, 149-169. Washington DC: National Defense University Press.
- Nadelmann, Ethan A. 1990. “Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in the International Society”. En *The Transnational Studies Reader. Intersections & Innovations*, editado por Sanjeev Khagram y Peggy Levitt, 531-539. Nueva York: Routledge.
- Serrano, Mónica. 2005. “Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: Cambio o continuidad”. En *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: Cambio o continuidad*, compilado por Mats Bernal y Mónica Serrano, 27-61. México: Fondo de Cultura Económica.
- Shelley, Louise. 1995. “Transnational Organized Crime: An Inminent Threat to Nation-State? (Transcending National Boundarties)”. En *The Transnational Studies Reader. Intersections & Innovations*, editado por Sanjeev Khagram y Peggy Levit, 540-554. Nueva York: Routledge.
- \_\_\_\_\_. 2005. “La Trinidad No Santa: Delincuencia Transnacional, Corrupción, y Terrorismo”. *Revista Cenipec* 25 (enero-diciembre): 11-29.
- Sullivan, Peter. 2013. “How Illicit Networks Impact Sovereignty”. En *Convergence. Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*, editado por Michael Miklaucic & Jacqueline Brewer, 171-187. Washington DC: National Defense University Press.
- Weber, Max. 2011. *Historia Económica General*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Williams, Phil. 2015. “Crimen Organizado y Terrorismo”. *Revista Diálogo. Edición especial* Julio: 25-31.

# Drogocriticidad barrial en Chile: coordenadas para el diseño de políticas de seguridad pública centradas en la vida comunitaria

## *Drogocriticidad claypit in Chile: coordinates for the design of policies of centered public security in the communitarian life*

Alejandro Romero Miranda<sup>1</sup>

*Fecha de recepción: enero del 2016.*

*Fecha de aceptación: marzo de 2016.*

### Resumen

Cada vez, con mayor fuerza, se acepta una relación lineal entre consumo de drogas y acometimiento de actos delictivos. En este sentido, pareciese ser que la sola presencia de drogas en un sector de la ciudad, de por si nos entrega información referencial de las personas que en el habitan y de sus estilos de vida. Sin embargo, la presencia de consumo y tráfico de drogas no tiene las mismas implicancias para todos los habitantes, sino que más bien, su percepción se construye en base a la relación con los consumidores y vendedores y la incidencia de estos en la vida comunitaria.

**Palabras clave:** drogocriticidad, percepción de consumo, delincuencia.

### Abstract

Every time with greater force, a linear relation is accepted enters drug consumption and attack of criminal acts. In this sense, it would seem to be that the single drug presence in a sector, of in case it gives referential information to us of the people who in live and his styles of life. Nevertheless, the presence of consumption and drug traffic do not have the same consequences for all the inhabitants, but rather, its perception is constructed on the basis of the relation with the consumers and salesmen, and the incidence of these in the communitarian life.

**Keywords:** criticality, perception of consumption, delinquency.

---

1 Sociólogo, Universidad de Concepción, Chile. Máster en Criminología y Delincuencia Juvenil Universidad Castilla-La Mancha, España. Docente y Coordinador Programa de Investigación y Análisis Delictual PIAD Universidad La Republica sede Rancagua, Chile. Actualmente Director Centro Semicerrado SENAME Región de O'Higgins. Correo: [alejandromiranda@hotmail.com](mailto:alejandromiranda@hotmail.com)

“El barrio es la arena de la predictibilidad”  
Kearns y Parkinson

## A modo de introducción: Seguridad ciudadana y seguridad pública: ¿De qué estamos hablando?

Una de las primeras interrogantes que sale a flote cuando nos adentramos en las políticas de seguridad es la necesidad de establecer diferencias claras entre los conceptos de seguridad ciudadana y seguridad pública, necesidad que se origina en la indiscriminada utilización de ambos conceptos para referirse a fenómenos similares, cuando no, a uno mismo en particular. Es esta disyuntiva la que lleva a María del Carmen Hurtado (1999) a destinar esfuerzos en pos de definir ambos conceptos. Tras analizar, debatir y resumir las acepciones de diversos autores, Hurtado establece las siguientes definiciones para cada término. Según la autora, la seguridad ciudadana hace referencia a:

(La) protección de personas y bienes en contra de aquellos hechos violentos que ponen en peligro los derechos fundamentales reconocidos por la constitución. En concreto, el derecho a la vida, a la libertad personal, a la inviolabilidad del domicilio y la propiedad (Hurtado 1999, 14).

Mientras que la seguridad pública “supone una protección de las personas y bienes (pero además una protección), en razón de todo lo que constituya un atentado contra el bienestar social” (Hurtado 1999, 14). Así –siguiendo a esta autora–, la diferencia sustancial entre la seguridad pública y ciudadana es la capacidad que tiene la primera de abordar una cantidad mayor de aspectos relacionados con la inseguridad

–como salubridad, higiene, marginalidad, etc– que no se relacionan con la violencia. Si el centro de la seguridad ciudadana –en el caso chileno–, estuvo puesto en la reducción de hechos violentos por medio de proyectos y programas de participación comunitaria y de prevención, estableciendo como elemento central de esta política de orden público el cambio de conductas antisociales a prosociales por parte del sujeto infractor –o vulnerable– mediante el aumento del control social (Frihling y Gallardo 2012), el nuevo modelo basado en la seguridad pública impulsado por el ex Presidente de Chile Sebastián Piñera (2010-2014), saca del centro al *sujeto delincuente* y pone en su lugar a la *comunidad vulnerable*.

La inseguridad (la delincuencia, el temor) ya no es un problema entre sujetos, entre personas –víctima/victimario–, sino uno entre sectores vulnerables y sectores vulnerados, entre barrios de gente de buen vivir y poblaciones marginales. En una idea, hoy por hoy la inseguridad es un problema de grupos sociales (o si se quiere entre clases sociales). De aquí la necesidad de incluir en adelante a las fuerzas policiales de forma relevante en el juego.

Con esto, la delincuencia y la drogadicción dejan de explicarse en razón de características personales diseminadas en toda la estructura social como lo plantea Robert Agnew (1992), que considera la conducta antisocial del sujeto como producto directo del incumplimiento de metas, la tensión producto de eliminación de logros positivos y la exposición a estímulos negativos o nocivos en su trayectoria de vida –no necesariamente asociados a la deprivación y pobreza–, o la propia teoría del *labeling* desarrollada en una de sus vertientes por Edwin Lemert (1972) para quien, la conducta criminal (y el etiquetado) puede ser explicado

a partir de una doble desviación, la primaria, que hace alusión a factores individuales; y la secundaria, que pone al centro de la conducta antisocial el refuerzo negativo que hace la sociedad al estigmatizar a los sujetos (Romero 2013, 2015).

La conducta delictual es resultado directo de la socialización en los barrios empobrecidos. El problema causal ya no es el sujeto sino su formación, sus valores, su mirada de la vida; a fin de cuentas, el problema es su carga ontogenética y aquellos que la forjaron. Así, los culpables comienzan en la familia y se proyectan al barrio como lo plantean Shaw y Mckay (1942)<sup>2</sup>. Este cambio de enfoque de seguridad no solo supone una adecuación semántica, sino ante todo una que podríamos tachar de epistemológica, ya que no solo se produce una ampliación en las causas relacionadas con la seguridad, sino que además, estas ponen acento en la socialización barrial como elemento central de la disrupción. Pasamos así de la conducta antisocial característica de la seguridad ciudadana a la socialización anómala de la seguridad pública como eje articulador.

Siguiendo la línea anterior, la política de seguridad pública adoptada en Chile desde el Gobierno del presidente Piñera, muestran a la delincuencia y al tráfico de drogas como elementos arraigados en determinados sectores, la mayor parte de ellos empobrecidos (Lindon 2007), que actúan como verdaderos viveros del terror y complicidad delictual.

---

2 Para estos autores la criminalidad comienza a temprana edad en los barrios de los sujetos. Concluyen que la diferencia entre jóvenes delincuentes y no delincuentes no reside en factores individuales sino en las características de los barrios de donde proceden. Los barrios con más delincuencia son también aquellos menos dotados, con más inmigración y más empobrecidos. La tradición criminal en estos sectores se basa en la relación temprana de los niños con bandas delictuales, que los hacen imitar su comportamiento participando así en acciones delictuales a temprana edad.

La sola presencia de drogas en un sector, de por sí entrega información referencial de las personas que en él habitan y de sus estilos de vida reforzando la estigmatización. Sin embargo (y a modo de hipótesis del presente trabajo), el consumo y tráfico de drogas no tienen las mismas implicancias para todos los habitantes, sino que más bien, la percepción de estos se construye sobre la base de la relación que ellos mismos establecen con la droga, los consumidores y traficantes, y las reales incidencias de estos últimos en la vida comunitaria (hipótesis a profundizar por medio de la relación desacreditado v/s desacreditable y topofilia v/s topofobia). Lo anterior genera miradas particulares del fenómeno, que muchas veces chocan con la visión universal y genérica del gobierno y las instituciones que buscan abordar la problemática (tecnocracia). Es entonces cuando la inseguridad subjetiva se disocia de la objetiva.

## Drogocriticidad barrial

Múltiples son las categorizaciones que se han hecho de los barrios empobrecidos y deprivados socioculturalmente a nivel nacional e internacional. En este sentido es posible identificar algunos ejemplos con elementos comunes. El primero de ellos, es el que podríamos denominar *esquema binario*, el cual supone que en las ciudades es posible identificar dos tipos de sectores: aquellos que presentan problemas con las drogas y aquellos que se encuentran libres de ella. Esta categorización plantea que la droga y la delincuencia comparten la misma cuna etiológica que es propia y endémica de barrios empobrecidos y marginales, los que actúan como verdaderos centros de aprendizajes anómalos y conducta antisocial.



Encontramos de igual forma caracterizaciones a partir de *variables socioculturales*, como las propuestas por el Programa Barrio en Paz Residencial (Zamorano et al. 2011), donde los sectores o poblaciones son tipificados según los resultados obtenidos tras el cruce de las variables inseguridad y victimización. En la misma línea, Trujillo y Carrasco (2012) en la sistematización de resultados de la gestión del Municipio de San Joaquín (Santiago, Chile) en el ámbito de la seguridad ciudadana, utilizan una nomenclatura que podríamos denominar como *clásica o tradicional*, que apela a la categorización de barrios vulnerables, vulnerados y críticos, donde los primeros –*vulnerables*– corresponden genéricamente a conjuntos habitacionales que a lo largo de su conformación han acumulado problemas desde lo individual, pasando por lo familiar hasta lo social, que han favorecido la instauración de la violencia como modelo de relación social, la delincuencia y desintegración social. Los segundos (*vulnerados*) se caracterizan por una alta presencia de actos delictivos, venta de drogas y validación de estilos de vida asociados a la infracción de ley, pero que aun no logran dinamitar el tejido social, observándose trabajo de organizaciones de base aunque sea de forma lenta e incipiente. Y los terceros (*críticos*), que hacen alusión a sectores donde la venta de droga así como la delincuencia organizada han instituido una subcultura delictual que se aleja de los valores y normas sociales convencionales.

Bajo la misma lógica, pero desde el urbanismo y la significación de los espacios, Marco Valencia (2009) plantea diversas cartografías de la ciudad de Santiago de Chile susceptibles de aplicar a otros países de Latinoamérica. Valencia nos habla de *espacio público fragmentado* (condominios), donde la vida se atomiza en

si misma; el *espacio público precarizado*, que identifica a zonas caracterizadas como vulnerables desde el punto de vista económico y social; el *espacio público privatizado*, que caracteriza a la nueva clase aspiracional que ve en la adquisición de bienes el bienestar social; el *espacio público resignificado* que hace referencia a viejos espacios públicos abandonados que son reutilizados para la cultura y la vagancia; el *espacio público apropiado*, que identifica los espacios abiertos tomados por los movimientos sociales para dar cuenta de sus demandas (calle, plazas, etc.), y el *espacio público vigilado*, que hace referencia a lugares mediatizados como inseguros y peligrosos.

Similar al ejemplo anterior, pero ahora desde el ámbito internacional, encontramos la categorización planteada por Pyszczek (2011) en relación a la ciudad de Resistencia (Argentina), quien establece cuatro tipos de barrios donde la delincuencia y la venta de droga asoman por su profusión y visibilidad. En primer lugar aparecen las *villas periféricas conflictivas* surgidas como tomas de terrenos sin planificación alguna, le siguen los *barrios planificados* con altos problemas de inseguridad producto de la gran población que en ellos habitan y la falta de dotación comunitaria. En tercer lugar aparece el *casco céntrico*, caracterizado por una alta cantidad de delitos a diversas horas del día y cierra esta categorización *los barrios* que se integraron a la ciudad de forma improvisada (que poco a poco comenzaron a acercarse a la metrópolis en la medida que esta se expandía hacia sus inmediaciones).

Otra tipificación que presenta mucha utilidad es la propuesta por Felipe Hernando Sanz (s/f), quien en su estudio sobre urbanismo y seguridad en Madrid, establece tres categorías relacionadas con elementos criminógenos y su recurrencia: *áreas criminógenas estables* o secto-

res donde hace años se manifiesta un importante grado de inseguridad ciudadana, *áreas criminógenas emergentes* o espacios urbanos en los que se ha producido un significativo aumento de la delincuencia que se visualiza notoriamente, y *áreas criminógenas regresivas* o espacios urbanos donde se observa una reducción de comportamientos violentos, pero que siguen registrando altos índices de inseguridad. Si hemos de establecer un elemento común a todas las tipificaciones revisadas, uno que destaca por su primacía, es la visión estructuralista –o exógena–, que se denota en todos ellos al momento de establecer las categorías de orden. La génesis misma de cada categoría al clasificar a los barrios o sectores tiene su origen en visiones o criterios externos a los residentes, muchos de los cuales, no presentan un significado enraizado con la historia y dinámica barrial, alejándose por cuentas, de la visión cotidiana y las representaciones sociales del propio mundo comunitario.

Esta visión estructuralista se evidencia en el enfoque binario, que a la postre se plantea como el más estigmatizante y arcaico, ya que sitúa el problema como causa directa de la pobreza y condiciones de vulnerabilidad. Si bien la caracterización de Zamorano et al. (2011) toma en consideración la percepción de los habitantes para establecer los niveles de inseguridad y violencia, la génesis de estos dos últimos conceptos sigue apelando a criterios exobarriales (externo a los residentes) que tienden a una tipificación universal a fin de establecer comparaciones a nivel barrial (desde los más a los menos inseguros). Esta misma lógica subyace en la conceptualización utilizada por Trujillo y Carrasco (2012), donde los criterios de vulnerable, vulnerado y crítico, no surgen necesariamente de la propia visión de los residentes, sino más bien del cruce de

factores de riesgo estructurales que se asumen operan bajo la misma dinámica que a nivel genérico. El mismo caso se presenta para las categorizaciones de Pyszczek (2011) y Hernando Sanz (s/f).

El único esfuerzo, que parece romper con esta tradición estructuralista, es la cartografía propuesta por Valencia (2009), quien al invertir la polaridad del significado en razón del propio sentir del sujeto, entrega a este la posibilidad de entender, interpretar y configurar un barrio o sector según sus propias visiones y experiencias, levantando otros discursos y legitimaciones pero ahora desde lo endobarrial –desde los propios residentes–, dando pie a lo que denominaremos *drogocriticidad barrial*. Entenderemos *drogocriticidad barrial* como la propia categorización que efectúan los residentes de un sector en razón de sus experiencias y trayectorias de vida relacionadas no solo con la venta / consumo de droga y actos delictivos, sino también con los sujetos que las llevan a cabo. De esta forma, la drogocriticidad obedece a una categoría que se construye a partir de la propia subjetividad de los residentes, misma subjetividad que actúa de base para su autclasificación.

#### a) *Criticidad cero*

Se entenderá por sectores de primer orden o criticidad cero, a aquellos barrios donde sus habitantes no vislumbran ni reconocen al consumo ni venta de drogas como un problema que les afecte. Para los habitantes de estos sectores, el fenómeno drogas es un problema de barrios o localidades delimitados y definidos (o de un número muy reducido de vecinos), que solo les afecta en la medida que peligre su integridad y patrimonio por medio de actos delictivos, que por lo general relacionan de



forma lineal –consumo de droga = delincuencia–. Reconocen su sector libre del problema, pero se consideran víctimas indirectas de la dinámica general, dando cuenta de lo que Pyszczek (2011) define como miedo difuso.

#### *b) Criticidad divergente*

Corresponden a sectores o barrios, donde los habitantes reconocen la existencia de un consumo no problemático de drogas por parte de adultos y jóvenes, de suerte, que su accionar no afecta negativamente la convivencia ni el diario vivir. En estos sectores, el consumo de drogas no se asocia a actos delictivos si no más bien, a formas de diversión desenfrenadas por parte de jóvenes y adolescentes. Aquí, los vecinos identifican bien a los consumidores a quienes conocen desde pequeños o hace años. Las relaciones son cordiales y se enmarcan en la lógica del respeto por la vida privada y consenso general de la buena utilización de los espacios públicos. No existe percepción ni conocimiento de venta de droga, y el consumo de esta se asimila con estilos de vida y diversión con los que se puede convivir.

#### *c) Criticidad incipiente*

Corresponde a sectores donde existe consumo y venta de drogas por parte de adultos y jóvenes residentes, quienes se transforman en polos de atracción para adolescentes y niños del sector, al igual que para sujetos provenientes de otras localidades. La percepción comunitaria señala a estos vecinos como el foco del problema, quienes si bien no describen comportamientos antisociales que atemorizan a la comunidad, su accionar desentona con el resto de los residentes (ejemplo: muchas fiestas, entrada y salida de desconocidos de las

casas de estos vecinos, etc). Aquí el acento se pone entonces en el comportamiento de sujetos quienes más que atemorizar e infundir miedo, incomodan y preocupan a los vecinos por su estilo de vida. En estos sectores existe la percepción por parte de otros residentes, que el consumo de droga ya se plantea como un problema importante, digno de atención, debido a su visualización en la población juvenil. Como elemento central de este tipo de barrios, encontramos la dispar visión que poseen sus residentes en torno a las incidencias y repercusiones del consumo de drogas en la vida comunitaria. Es justamente este hecho lo que marca el conflicto incipiente.

#### *d) Criticidad relacional*

Son sectores donde no existe consumo de drogas por parte de residentes –o no es generalizado ni problemático–, pero si por parte de sujetos desconocidos que utilizan los espacios públicos –plazas, juegos infantiles, multicanchas, entre otras– para la venta y consumo de alcohol y drogas, generando con esto temor e inseguridad en los vecinos frente a posibles actos delictivos. Corresponden a barrios que se encuentran cerca del perímetro céntrico de la ciudad, o bien, cuyas especificidades como sitios mal iluminados, cercanía de otro sector de mayor orden, extensión de áreas verdes sin utilización comunitaria, sitios eriazos, entre otros elementos, los hacen atractivos para esta población flotante quien adopta estos lugares como reductos transformándose así en espacios de terror (Rojas y Henríquez 2010).

#### *e) Criticidad disociativa*

Hace referencia a sectores donde existe un consumo problemático de alcohol y drogas

por parte de adultos y jóvenes residentes, quienes causan temor e inseguridad en la comunidad por su modo violento de relacionarse, el acometimiento de actos delictivos y la apropiación de espacios públicos para la venta y consumo. En terminología de Trujillo y Carrasco (2012), un sector de criticidad disociativa es un sector vulnerado por la droga y la delincuencia, aunque aun no se encuentra tomado por estas. En estos lugares existen focos reconocidos de microtráfico –venta de droga en pequeñas cantidades– que involucran en ocasiones a familias enteras que surten incluso a otros barrios. Se observa consumo de drogas a cualquier hora del día. Existe una alta tasa de jóvenes desescolarizados, algunos de ellos infractores de ley, que se identifican fuertemente con la subcultura carcelaria. Existe presencia de actos delictivos en contra de residentes, así como presencia de armas de fuego en manos de la comunidad. Además, la apropiación de espacios públicos para venta y consumo, dificulta el trabajo de organizaciones de base y desmotiva la vida comunitaria, donde las relaciones se atomizan al interior de la viviendas –algunas de ellas muy enrejadas como sistema de protección dando cuenta de una agorafobia comunitaria– y niegan la construcción de planes conjuntos entre los vecinos (Lunecke y Ruiz 2006). Son frecuentes así mismo, operativos policiales destinados a dismantelar redes de microtráfico, que en ocasiones son resistidos con armas de fuego por parte de microtraficantes. Existe la percepción entre los jóvenes, que la venta de droga y la infracción de ley puede formar parte de un estilo de vida.

#### *f) Criticidad subcultural*

Corresponde a sectores donde el consumo y tráfico de drogas forman parte de los eventos

diarios con los que deben convivir los vecinos y una de las principales actividades económicas. Como características de estos lugares se cuenta la división de zonas o territorios de venta –pasajes o calles– que son disputados por los traficantes, quienes controlan los circuitos de venta por medio de “soldados” (grupo pagado de sujetos que les brindan protección, que en su mayor parte corresponden a jóvenes), quienes poseen en su mayoría antecedentes de infracción de ley y portan armas de fuego –y de guerra– que infunden temor en el sector. Son frecuentes los tiroteos al interior de estas unidades entre bandas rivales, o entre estas y organismos policiales en el marco de la realización de procedimientos destinados a desbaratar bandas de traficantes.

A diferencia de los sectores anteriores, en estos barrios es posible identificar grandes traficantes que poseen redes de ventas que trascienden al sector –a diferencia de las unidades anteriores que se caracterizan por el microtráfico–. El consumo sobrepasa la ocupación de espacios públicos y se instala a nivel de barrio en todos lados. Se observa una alta tasa de población flotante de otros sectores que llegan a abastecerse. En relación a los habitantes, un porcentaje significativo de estos tiene nexos directos con traficantes o consumidores, sean familiares, negocios, venta o favores. Los jóvenes vislumbran la infracción de ley y la venta de drogas, como actividades de las cuales es posible vivir. En muchos casos, el traficante encarna el modelo de vida a seguir. Existe una validación de la violencia como método de resolución de conflictos, donde la intimidación y agresión física forman parte de las interacciones cotidianas. Es importante consignar, que esta criticidad subcultural no hace referencia a una desorganización social, sino más bien, a una organización paralela, *sui generis*,

sustentada en la instalación de regulaciones culturales propias en estos sectores, regulaciones que guían y determinan las interacciones de sus habitantes. Esto es de profunda significación ya que plantea como contrapunto una idea que viene germinando en autores como Portes (1998), Stepick (1992), Luncke y Ruiz (2007), y Trujillo y Arévalo (2012) en razón de cuestionar, si en estos sectores se puede hablar de una pérdida de capital social.

Al respecto es interesante recordar que para Durston (2000) el capital social comunitario se caracteriza por la presencia de tres elementos interconectados: la confianza, la reciprocidad y la cooperación, mismos tres elementos que a la luz de los sectores de criticidad sub-cultural (altamente inseguros y victimizados para Zamorano et al. (2011), barrios críticos para Trujillo y Carrasco (2012), espacio público precarizado para Valencia (2009) y áreas criminógenas estables para Hernando Sanz (s/f)), no parecen desaparecer sino más bien invertirse. Si se quiere transfigurarse, en razón de los propios valores y normas que guían la convivencia cotidiana, de modo que esta nueva organización *sui géneris* pueda sustentarse en valores que podríamos definir como antisociales (temor, violencia, validación de la infracción de ley, etc.), de igual modo se fundamentan en esos tres elementos, pero ya no sustentados desde la comunidad en su conjunto, sino más bien desde una fracción de ella que coarta o dirige las relaciones sociales. Esto es lo que Luncke y Ruiz (2007) definen como “el lado oscuro del capital social” o lo que Trujillo y Arévalo (2012) plantean como “capital social perverso” y que nosotros llamaremos “capital social negativo o antisocial”.

Para una mayor comprensión de la idea anterior es necesario realizar una dicotomía en el concepto de capital social comunitario

planteado por Durston (2000), que supone diferenciar entre una vertiente prosocial o positiva y otra antisocial o negativa, donde la primera de estas hará referencia a los lazos de confianza, reciprocidad y cooperación que promueven la vida en comunidad, el fortalecimiento de las instituciones de base, el aprovechamiento de la infraestructura barrial y la armoniosa convivencia entre los residentes. Mientras que la segunda vertiente dará cuenta de la conjugación de los tres elementos a favor de un determinado grupo residente del barrio, que favorecerá su articulación y dinámica en perjuicio del canon general<sup>3</sup>. Este capital social negativo no opera o subyuga necesariamente al resto de la comunidad residente por medio de métodos antisociales o delictivos –como la violencia, temor, muerte, etc.–, sino que muchas veces lo hace por medio de actos prosociales destinados a instaurar la triada de Durston –confianza, reciprocidad y cooperación– en los residentes a fin de fortalecer y ampliar su rango de acción basado en lo que Blau (1982) define como *crédito generalizado*: la obtención de beneficios por medio de favores. Es en esta línea, por ejemplo, donde deben circunscribirse la ayuda monetaria prestada por traficantes a vecinos del sector y a la comunidad misma.

El apelativo de subcultura apunta a esclarecer que estos sectores se guían por reglas *sui génesis* impuestas por los más fuertes (poder), muchas de las cuales entran en contradicción o son opuestas a la cultura imperante (país), lo

3 Siguiendo con esta idea, pero ahora realizando el cruce con las categorías de la drogocriticidad barrial, diremos que el capital social positivo será característico del primer y segundo orden, a su haber: criticidad cero y criticidad divergente, respectivamente. Mientras que el capital social negativo se evidenciará –y aumentará– en las restantes ordenes según el siguiente esquema ascendente: criticidad relacional, criticidad incipiente, criticidad disociativa y criticidad subcultural

que genera un desapego a las leyes institucionales y poderes del Estado por parte de quienes la erigen (Lunecke y Ruiz 2006). Aquí las leyes del Estado son reemplazadas por códigos y reglas que se hacen valer a sangre y fuego, pero también —como se señaló—, por medio de la instauración de créditos generalizados o favores inespecíficos (Blau 1982) que los traficantes han entablado sobre los residentes producto de ayudas económicas y protección<sup>4</sup>.

## Disquisiciones a modo de conclusión

Goffman (1993) plantea que los sujetos estigmatizados, aquellos que portan señales físicas —cortes, amputaciones, entre otras— o atribuciones psicosociales negativas —delincuentes, pobres, etc.—, deben ser entendidos a la luz de dos conceptos que pareciéndose de manera fonética, apuntan a consideraciones opuestas: lo desacreditable y el desacreditado.

Lo *desacreditable*, según Goffman (1993), hace referencia a aspectos que dicen relación con las manifestaciones de los sujetos y no con su esencia. Se apela a una disociación entre su comportamiento y las verdaderas concepciones de mundo que priman en su interior. Así, lo reprochable, lo detestable, lo estigmatizable no es el individuo en cuestión (el sujeto delincuente), sino sus actos, su manera de relacionarse con el medio (su accionar delictivo). De aquí que la categoría de desacreditable impli-

que que el sujeto no solo sea un agente antisocial (problemático, disruptivo), sino también uno prosocial capaz de actuar como ente socializador positivo. Al situar el problema en las acciones del sujeto y no en su calidad humana se le habilita como agente socializador (tiene cosas positivas que aportar).

Esta concepción es la que prima en algunos barrios con alto consumo y tráfico de drogas en relación al traficante, el consumidor y el delincuente, donde la comunidad hace la diferenciación entre sus acciones y su calidad como ser humano. Nos referimos aquí al vendedor de droga que subvenciona el aniversario de la población, al consumidor que nunca ha sido irrespetuoso con los vecinos y al joven infractor de ley que delinque solo en las afueras del sector y que los fines de semana se transforma en la estrella del equipo de fútbol barrial<sup>5</sup>, entre otros ejemplos. Será esta disgregación entre acción y persona, la que llevará en ocasiones a los vecinos a presentarse empáticos y colaborativos con estos sujetos, por medio de acciones que van desde la admiración hasta la complicidad. La categoría de *desacreditado* hace referencia directa al individuo, quien se plantea como el centro del conflicto (sujeto delincuente). Aquí ya no existe división entre comportamiento y esencia al momento del enjuiciamiento, es el individuo en su totalidad el problema. Con esto se le niega la posibilidad de actuar como agente socializador positivo. Se acepta que el sujeto al personificar el problema no tiene nada que aportar a la sociedad, que dicho sea de paso, se beneficiaría sin su presencia.

Todo cuanto realice el desacreditado estará cargado de individualismo, de maldad, de

<sup>4</sup> Siguiendo a Blau (1982), en los sectores de criticidad sub-cultural las relaciones sociales se basan ante todo en interacciones económicas y no en interacciones sociales, pues lo que caracteriza estas relaciones no es una ayuda desinteresada, sino más bien, la instauración de un crédito generalizado susceptible de ser cobrado. Para el caso del traficante, el favor cobrado a los residentes puede ir desde el encubrimiento hasta el asesinato por encargo.

<sup>5</sup> Estos ejemplos deben ser asociados en prioridad a la criticidad cero y divergente, ya que como vimos, en los otros sectores priman las interacciones económicas.

falso ánimo de cooperación, no será nunca un buen hermano y menos un buen amigo, cada vez que hable será para profetizar el camino hacia la droga y la delincuencia, como padre de familia solo engendrará la semilla del mal que perpetuará por medio de sus hijos y ni pensar en empatía con los vecinos, porque en este mundo existe solo él y su hedonismo. Será este choque de visiones planteado en la diatriba, desacreditado versus desacreditable, lo que actuará de semillero para que la sociedad observante (todo aquel externo al barrio) genere nuevas estigmatizaciones (*labeling*), que ahora no solo abarcarán a los traficantes, consumidores y delincuentes, sino también a todos quienes vivan cerca de ellos (a quienes se sumen cómplices), y por cuentas, al propio barrio donde estos habitan (Pyszczek 2007; Campo Tejedor 2003). Desde una lógica y perspectiva complementaria, estas estigmatizaciones basadas en la invectiva desacreditado versus desacreditable, se verá reforzada por la contrariedad *topofilia* –amor a un lugar– versus *topofobia* –terror a un lugar– (Tang 2007).

Tras la instauración de la imagen del desacreditado sobre el individuo y la generalización del estigma a su lugar de residencia, se generan dos hechos de importancia: a) no solo se objetiviza el temor y el peligro en determinados barrios de la ciudad y sus habitantes, b) sino que además, la inseguridad se torna ahora un problema entre sectores de buen vivir y barrios marginales o ghettos del terror. Surge así, la topofobia como una respuesta no solo defensiva, sino además comprensiva de la propia realidad del barrio por parte de la sociedad observante. De esta forma, la topofobia brinda tranquilidad y seguridad porque delimita y circunscribe el peligro.

Contrario a este sentimiento de terror y objetivación de la inseguridad se evidencia al

interior de los barrios estigmatizados la topofilia, ese cariño al lugar de residencia que se contrapone a todas las desventajas, precariedades y problemas que en el subsisten y se evidencian, amor que nace desde las más incomprensibles, extremas, extrañas y recónditas experiencias, que solo cobran sentido desde la complicidad generada por el mutuo esfuerzo de salir adelante entre los vecinos o de sentirse igualmente marginados. La topofilia se enarbola como un sentimiento reivindicativo, como un sentimiento de esperanza y orgullo que deja en claro la existencia de capital social positivo al interior del barrio (“no todos somos iguales”) que se contrapone a la imagen topofóbica que sobre él recae

De esta manera, la drogocriticidad barrial y la sociedad observante, poseen diferentes prismas para ver y entender el fenómeno del consumo de droga y la delincuencia, prisma que tiene su base en la diada: *desacreditable/topofilia* para la primera y *desacreditado/topofobia* para los segundos, donde esta última visión adquiere relevancia para el diseño de políticas de seguridad pública, no solo por la objetividad atribuida a las denuncias y estadísticas de los organismos de control y justicia, sino además, por el voto de confianza, de credibilidad, de imparcialidad, que los gobiernos de turno les brindan a estos indicadores como articuladores de realidad (el barrio es, lo que los números dicen). La sociedad observante impone “este sentido común”, este marco lógico que permea y determina la política de seguridad por medio del número, de la cifra, que ponen a la historia barrial, a los conflictos y logros de sus habitantes, a sus miedos y reivindicaciones, a sus avances y contradicciones, como mera subjetividad, si se quiere, como dato accesorio, anecdótico, carente de científicidad que en nada aporta en el abor-

daje del fenómeno. Por medio de esta tenue inflexión, este sentido común de la sociedad observante se vuelve sentido científico en manos de la tecnocracia gubernamental, que por medio de sus expertos y especialistas, lo convierte en modelos explicativos a nivel país, que actúan como estrategias y planes universales, genéricos, por tanto inespecíficos y desajustados, destinados por cuentas al fracaso, mismos planes que tiempo después (como mecanismo de corrección) tratan de hacer calzar con una realidad barrial ajena y desinteresada<sup>6</sup>.

La tarea estriba en preguntarse por la cercanía y representatividad de las políticas de seguridad pública para las personas (Manzano 2009), y con ello, de forma concomitante, por la estigmatización y abandono que muchos sectores de la ciudad han sufrido por parte de los gobiernos de turno debido a su visión estructuralista (desacreditado) y topofóbica de concebir al traficante, al consumidor y al de-

lincente (Oehmichen 2013; Gledhill 2013) en contraposición a la construcción social que de ellos hacen quienes conviven diariamente, representaciones que van desde el manifiesto temor a la topofilia tolerancia frente a las situaciones vividas.

Así, la invitación es a asegurar que las nuevas políticas de seguridad públicas, consideren estas construcciones sociales al momento del diseño de planes y proyectos destinados a hacer frente al tráfico y delincuencia. En otros términos, como señala Manzano (2009), reconocer las visiones y capacidades de los pobladores para la solución de los problemas que les afectan, pero además, aceptar que estos en tanto seres autopoieticos (Maturana y Varela 2008) forman parte de un entramado comunitario el que reconstruyen y resignifican constantemente, donde el desafío para el Estado estriba en generar estrategias para hacer coincidir esta propiedad con las políticas públicas. En este sentido, que las intervenciones ya no como criterio aleatorio sino epistemológico, analicen y trabajen las representaciones sociales, el contenido de las construcciones barriales y las formas de relacionarse entre los sujetos a nivel comunitario como elementos centrales y elementales, y no como meros datos complementarios de visiones estandarizadas venidas de las ciencias sociales y la tecnocracia gubernamental, muchas de las cuales, portan el sesgo del universalismo extremo que en palabras de Gabriel Salazar (1999), crean imágenes hipotéticas que chocan —y se destruyen—, al momento de entrar en contacto con los sujetos y su realidad. Lo anterior supone reconocer en el tráfico, en el consumo de drogas y la delincuencia, aspectos históricos, sociales y políticos que se conjugan de forma diferenciada en los sectores y barrios de la ciudad, cuyas implicancias serán diversas

<sup>6</sup> En Chile, el ícono de esta dinámica se evidencia en la instalación de máquinas de ejercicios en todas las plazas y parques del país (desde el 2010 hasta la actualidad). Si bien se asume la relevancia de la actividad física para el aprovechamiento positivo del tiempo de ocio de los habitantes del barrio, el problema estriba, en que en muy pocos sectores se encuentra instalada la cultura del deporte al aire libre, en otros los artefactos no responden a las necesidades de los habitantes o quedaron mal instalados (muy expuestos a los ojos de transeúntes) o bien la comunidad no sabe cómo utilizarlos (pues no se instruyó a nadie pasa asegurar su correcto uso), o simplemente, otros no se ven interesados ya que deseaban otra dotación para su barrio (iluminarias, reparación escaños de la plaza, juegos infantiles, etc). El asunto es que hoy por hoy la mayor parte de esta infraestructura comunitaria se encuentra en desuso o mal estado a lo largo del país. ¿Qué paso en esta historia?... Siguiendo con la argumentación del texto la idea es simple. El sentido común tomado ahora como sentido científico por la tecnocracia gubernamental, creyó pertinente y atinente la instalación de la maquinaria señalada (la actividad física como factor protector), sin considerar las especificidades de los barrios, y lo que es peor, sin preguntar y evaluar con la comunidad dicha iniciativa. Panorama final, la estrategia no dio los resultados esperados para el gobierno, y lo más preocupante, fue un sinsentido para muchos habitantes.



en razón de la construcción social que de ellas se haga y la relación entablada con quienes la realicen. He aquí el holograma social que plantea Lindon (2007) que es necesario poner a la luz para hacerlo visible.

## Bibliografía

- Agnew, Robert. 1992. "Foundation for a General Strain Theory". *Criminology* 30: 47-87.
- Blau, Peter. 1982. *Intercambio y poder en la vida social*. Barcelona: Editorial Hora.
- Campo Tejedor, Alberto del. 2003. "Investigar y reconstruir el estigma en barrios marginales. Un estudio de caso". *Zainak* 24: 803-817.
- Cornejo, Catalina. 2012. "Estigma territorial como forma de violencia barrial: El caso del sector El Castillo". *INVI* 76 (27): 177-200.
- Durston, John. 2000. "¿Qué es el capital social comunitario?". *Serie de políticas Sociales* 38.
- Fruhling, Hugo y Roberto Gallardo. 2012. "Programas de seguridad ciudadana dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente". *INVI* 74 (27): 49-185.
- Gledhill, John. 2013. "La mala administración de la seguridad pública". *Antropología Social* 22: 25-57.
- Goffman, Erwin. 1996. *Estigma: La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Editorial Amorrortu.
- Hernando, Felipe. s/f. "Estudio de barrios pre existentes y emergentes: la trama urbana su relación con la seguridad: Consideraciones prácticas sobre el urbanismo y la inseguridad", <http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/TemaEmergencias/PonenciasCongreso-Ciudades/Ficheros/Parte2.1.pdf>.
- Hurtado Martínez, María. 1999. *Concepto y causas de la inseguridad ciudadana*. Cuenca España: Editorial Gráfica.
- Lemert, Edwin. 1972. *Human Deviance, Social Problems, and Social Control*. Nueva Jersey: Prentice-Hall
- Lindan, Alicia. 2007. "Los imaginarios urbanos y el constructivismo geográfico: Los hologramas espaciales". *EURE* 33 (99): 31-46.
- Lunecke, Alejandra, Ana María Munizaga y Juan Carlos Ruiz. 2009. *Violencia y delincuencia en barrios. Sistematización de experiencias*. Universidad Alberto Hurtado / Fundación Paz Ciudadana.
- Lunecke, Alejandra y Juan Carlos Ruiz. 2006. "Barrios urbanos críticos en materia de violencia y delincuencia". *En Segundo Simposio Nacional de Investigación Sobre Violencia y Delincuencia*, Instituto de Sociología Pontificia Universidad Católica/ Fundación paz Ciudadana, Chile.
- Manzano, Liliana. 2009. *Violencia en barrios críticos: explicaciones teóricas y estrategias de intervención basadas en el papel de la comunidad*. Chile: Ril Editores.
- Maturana, Humberto y Fernando Varela. 2008. *De máquinas y seres vivos: Autopoiesis la organización de lo vivo*. Chile: Editorial Universitaria.
- Oehmichan, Cristina. 2013. "La violencia de siempre: representaciones de la violencia delictual en un barrio popular de la ciudad de México". *Anales de Antropología* 47: 243-262.
- Pyszcsek, Oscar. 2011. "Construcción social de los espacios de peligrosidad e inseguridad en el siglo XXI. Estudios de casos en la ciudad de Resistencia, Argentina". *Geografía de América Central* 2: 1-16.
- Portes, Alejandro. 1998. "Social capital: Its origins and applications in modern so-

- ciology". *Annual Review of Sociology* 24: 1–24.
- Kaztman, Rubén. 2001. "Seducidos y abandonados: El aislamiento social de los pobres". *CEPAL* 75: 171-189.
- Rojas, Félix y Guillermo Henríquez. 2010. "Imaginario social urbano vinculados a barrios cerrados en el gran Concepción, Chile". *Sociedad Hoy* 18: 65 – 83.
- Romero, Alejandro. 2013. "Apuntes Diplomado Criminología y Delincuencia Juvenil". Módulo Teoría Criminal, Carrera Psicología, Universidad la República, Rancagua.
- \_\_\_\_\_. 2015. "La socialización infame: Una mirada desde la psicología social. *Revista de Psicología Universidad de Antioquia. Colombia* 7 (1): 211-218.
- Salazar, Gabriel. 1999. *Historia contemporánea de Chile. Volumen I Estado, legitimidad y ciudadanía*. Santiago: LOM.
- Schütz, Alfred. 1993. *La construcción significativa del mundo social*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- \_\_\_\_\_. 1995. *El problema de la realidad social*. Buenos Aires: Editorial Amorrortu.
- Shaw, Clifford y Henry McKay. 1942. *Juvenile Delinquency in Urban Areas*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stepick, Alex. 1992. *The refugees nobody want: Haitians in micori*. Estados Unidos: Universidad de Florida.
- Trujillo, Lucía y Juan Pablo Arévalo. 2012. *Sistematización de la gestión Municipal en seguridad ciudadana en barrios vulnerables. Informe resultados san Joaquín*. Chile: Universidad Alberto Hurtado / Fundación Paz Ciudadana.
- Tang, Yi Fu. 2007. *Topofilia*. España: Melusinna.
- Valencia, Marco. 2009. "Cartografías urbanas, imaginarios, huellas, mapas". *DU & P Diseño Urbano y Paisaje* 5 (16): 12 – 25.
- Zamorano, Carolina, Isabel Espinoza y Sebastián Acevedo. 2011. *Elaboración de tipologías de barrios y su caracterización a partir de variables socioculturales*. Chile: Programa Barrio en Paz Residencial/Ministerio del Interior y seguridad Pública, Gobierno de Chile.



# Impunidad y disuasión criminal del control anticorrupción en Ecuador: el caso de la Comisión Anticorrupción 1998-2008

## *Impunity and criminal deterrence of control against corruption in Ecuador: The case of the Anticorruption Commission 1998-2008*

Cielito Berenice Olivo Espín<sup>1</sup>

*Fecha de recepción: febrero de 2016.*

*Fecha de aceptación: marzo de 2016.*

### Resumen

La eficiencia de la política de control de un Estado tiene la doble tarea de generar incentivos adecuados en los agentes públicos y privados, que los disuadan de cometer actos ilícitos, sin descuidar el ejercicio de un nivel óptimo de control (Polinsky y Shavell 2007), que minimice el costo social del delito<sup>2</sup>. La teoría económica del comportamiento criminal propone su abordaje, a partir de criterios de elección racional, relativos a las preferencias estables de los agentes y sus incentivos hacia un comportamiento ilícito, sin consideraciones de categoría moral. El modelo teórico de disuasión criminal (Becker 1968) relaciona los posibles incentivos de los agentes, respecto de la capacidad de disuasión de los sistemas de control y la percepción de eficiencia de su funcionamiento, lo que permite contar con información para un análisis predictivo sobre el comportamiento estratégico de las personas y establece parámetros para el análisis de las políticas de control, a partir de una perspectiva económica. El artículo formula un ejercicio de aplicación del modelo teórico de disuasión criminal (Becker 1968) para la actividad de control de la corrupción, a partir del caso de la Comisión Anticorrupción de Ecuador, en el período 1998-2008.

**Palabras clave:** corrupción, disuasión, comportamiento, criminal, políticas, racional, incentivos.

### Abstract

The efficiency of the control policy of a State has the dual task, to provide appropriate incentives in the public and private agents, which deter unlawful acts, without neglecting an optimal level of control (Polinsky and Shavell 2007), that minimizes the social cost of criminal activity. The economic theory of criminal behavior proposes its approach, based on criteria of rational choice concerning stable agent preferences and incentives to unlawful conduct, disregarding moral aspects. The theoretical model of criminal deterrence (Becker 1968) lists the possible incentives for agents, regarding the deterrence capability of these control systems and the perceived efficiency of its operation, thus providing information for predictive analysis on the strategic behavior of individuals and establishes parameters for the analysis of control policies, from an economic perspective. This paper proposes an application of the theoretical model of criminal deterrence (Becker 1968) for corruption control, based on the case of the Anti-Corruption Commission of Ecuador, in the period 1998-2008.

**Keywords:** corruption, deterrence, behavior, criminal, policies, rational, incentives.

1 Abogada por la Universidad Católica del Ecuador (2003). Máster en Derecho, Economía y Políticas Públicas, por el Instituto Universitario José Ortega y Gasset de Madrid; Máster en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador; y PHD en Economía e Instituciones, por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Fue parte del equipo de técnico de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción de Ecuador, en el período 1998-2008. Designada experta gubernamental del Ecuador para el proceso de implementación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción en el año 2013. Correo: [cielito\\_olivo@hotmail.com](mailto:cielito_olivo@hotmail.com)

2 El costo social del delito equivale a la suma del daño que causa y el costo de perseguirlo.

## Introducción

La economía del delito aporta a la política criminal desde el análisis económico del comportamiento humano, donde se considera la acción humana como una categoría que persigue fines, metas y objetivos (Von Mises 2001), relativa a logros intermedios y fines últimos. La teoría económica busca dilucidar el proceso racional de las personas que eligen infringir la ley, como un medio para la obtención de sus fines, a pesar del riesgo de la aplicación de la sanción penal. En las prácticas ilícitas, como es el caso de los delitos de corrupción, se produce lo que Adam Smith denominó la existencia de desavenencias entre el deseo individual y las normas sociales (Levitt y Dubner 2007), donde se producen algunas relaciones: (1) la pérdida de la función reguladora del comportamiento de las normas sociales, lo que se explica conceptualmente a partir de la teoría de la anomia; y, (2) la presencia de “acuerdos sociales implícitos”, que por su naturaleza y conformación no pueden considerarse normas sociales, mas por su nivel de ejecución, pueden constituir prácticas toleradas, a pesar de ser sancionadas por el derecho y socialmente.

La pérdida de la función reguladora de las normas devela el peso de los incentivos racionales y las preferencias reveladas en el comportamiento de las personas, lo que justifica la importancia del análisis racional del comportamiento humano, en la formulación y evaluación de las políticas públicas, como parte de un proceso de evaluación de la capacidad disuasoria de los instrumentos de control que aplica el Estado. La teoría de la regulación señala que las normas jurídicas como instituciones de la estructura del Estado, contienen estructuras de incentivos externos a la conducta individual, encaminadas a conducir el com-

portamiento individual hacia el socialmente deseado, mediante el sistema coercitivo y sancionatorio. Sin embargo, el riesgo de la pérdida de la función reguladora de las normas, nos conduce a la pregunta del ¿por qué? de este comportamiento, dadas las restricciones que implican la ilicitud de esta clase de actos. La teoría económica aporta al análisis de esta pregunta de investigación, a partir del estudio de la racionalidad de quienes eligen cometer actos de corrupción.

Becker parte del criterio de que quienes delinquen también actúan en función de sus condiciones socioeconómicas (Eide, Rubin y Shepherd 2006, 11), lo que genera que su decisión sea la mejor que pueden tomar, a partir de sus deseos y preferencias, pues permiten a las personas la maximización de su función de utilidad (Stigler y Becker 1990). La ciencia económica reformuló la forma de entender la utilidad y procuró depurarla de los estados mentales de los sujetos, convirtiéndola más bien en una medida de la preferencia y que a fin de desligarlo aún más de toda connotación introspectiva, se denominó *preferencia revelada*, noción que se origina en la teoría del consumo y la racionalidad práctica.

La investigación realiza un ejercicio de aplicación de la teoría económica del comportamiento criminal, para la actividad de control de la corrupción, a partir del caso de la Comisión Anticorrupción de Ecuador en el período de 1998-2008, proceso que se estructura en cuatro secciones: en la primera sección se revisa el planteamiento del modelo teórico de disuasión criminal, a partir de los postulados de Gary Becker. En una segunda sección, se ubica el contexto de Ecuador en el período de actividad de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC) y los

resultados del juzgamiento y sanción de actos de corrupción investigados por la Entidad en el período de 1998-2008, datos a partir de los cuales se aplica el modelo de Becker al control anticorrupción. En un tercer acápite, a partir de la revisión de sentencias por el delito de corrupción denominado peculado, se establecen relaciones posibles entre los resultados del juzgamiento y los elementos teóricos de la economía del delito. En la cuarta sección se formulan las conclusiones del trabajo.

### El modelo teórico de disuasión criminal: variables y supuestos

La investigación parte del cuestionamiento sobre ¿cuál es el grado de racionalidad y disuasión de los mecanismos de control de la corrupción que aplica el Estado, respecto del comportamiento de los agentes?, cuya respuesta se relaciona con el planteamiento teórico del modelo de disuasión criminal (Becker 1968) y con la teoría del *Public Enforcement in Law*, sobre el funcionamiento óptimo del sistema de control (Polinsky y Shavell 2007). Los seres humanos considerados como sujetos económicos se describen a partir de un conjunto de creencias, deseos o preferencias<sup>3</sup>, quienes a partir de las restricciones externas, disponen de un conjunto de estrategias posibles (Di Castro 2002). En este sentido, el análisis económico de la política criminal busca

3 Las condiciones para que una preferencia sea racional se relacionan con la completitud, transitividad, monotonicidad y continuidad, último elemento que se refiere a la posibilidad de medir la intensidad de las preferencias), desarrollo teórico que se observa en obras de varios autores, tales como: Luce y Raiffa (*Games and Decisions*, capítulo 2), Gutiérrez (Ética y decisión racional, capítulo 4), Resnik (*Choices*, capítulo 4) o Gauthier (La moral por acuerdo, pp. 63 – 71) (tomado de Del Río de Angelis 2007, 15).

identificar los posibles incentivos racionales para el comportamiento de los agentes y las restricciones que genera el Estado para disuadir el cometimiento de actos ilícitos.

En cuanto a los incentivos, estos pueden ser económicos<sup>4</sup>, sociales y morales, entre los que se pueden mencionar: (1) riqueza, bienes y recursos materiales o servicios; (2) poder o capacidad para influir en otros; y, (3) reconocimiento, autoestima o autovaloración (Stigler y Becker 1990, 214). Las restricciones son aquellas que influyen en el comportamiento humano y que pueden formar parte de la función de utilidad del individuo (Eide, Rubin y Shepherd 2006), las que pueden ser institucionales, sociales y económicas<sup>5</sup>. El modelo teórico de disuasión criminal considera el análisis de las restricciones que incorporan las sanciones penales, como mecanismos de disuasión, los que implican para el infractor un costo que se expresa en un valor esperado (CE):

#### Modelo de disuasión criminal

$$CE = p \cdot f$$

Costo esperado del delito (CE) Vs Beneficios (Y)

El costo esperado del delito se calcula teniendo en cuenta la sanción o multa (f) y la percepción subjetiva de las personas sobre la probabilidad de ser sancionados (p)<sup>6</sup>. Con-

4 Los incentivos económicos de los agentes se pueden interpretar a partir de un modelo de asignación de recursos y búsqueda de rentas, donde se observa que la rapidez en la obtención y la cantidad de los recursos, puede ser la preferencia del agente.

5 En la presente investigación no se analizan las restricciones económicas, pues se considera que las personas que se disuaden de cometer actos de corrupción por restricciones presupuestarias, no constituyen un riesgo para el sistema de control.

6 La probabilidad de sanción tiene una relación elevada con los precedentes sentados para casos análogos y la actitud de las partes frente a esta información.

forme el modelo, esta relación implica un costo esperado para el individuo, donde los disuadidos son quienes obtienen un beneficio menor o igual al costo esperado y las personas que delinquen son quienes obtienen un beneficio mayor. El modelo plantea una función de utilidad esperada, que orienta al análisis predictivo sobre las posibles decisiones de los agentes, para maximizar su bienestar individual, que se obtendría conforme la siguiente función:

$$E[U] = pU(Y - f) + (1 - p)U(Y)$$

$U$  es la función de utilidad individual,  $p$  es la probabilidad subjetiva de ser descubierto y sancionado,  $Y$  es el valor de la satisfacción que genera el acto de corrupción (con un equivalente monetario) y  $f$  es el equivalente monetario de la pena. Bajo los supuestos de este modelo, el agente cometerá la ofensa si la expectativa de su utilidad es positiva; y se abstendrá de hacerlo si es negativa<sup>7</sup>. Becker señala que si la elasticidad de la utilidad esperada respecto a la probabilidad de castigo, supera la elasticidad de la utilidad esperada respecto de la sanción en valores absolutos, los agentes actuarán con una tendencia marcada al riesgo “*risk lovers*”. Por tanto, la probabilidad y severidad de la sanción son adecuadas para disuadir a personas adversas al riesgo, con grados menores de disuasión respecto de los denominados amantes del riesgo.

<sup>7</sup> Esta relación también fue señalada por Stigler (1971) que describe la relación como “la respuesta óptima de agentes maximizadores de utilidad, en condiciones de incertidumbre ante las alternativas representadas, tanto por el total de beneficios y costos derivables de las actividades, legales e ilegales, que un sujeto puede emprender, como por el riesgo de detención y condena en el caso de comisión de delitos”.

## Aplicación del modelo de disuasión al control de la corrupción pública

La corrupción pública como comportamiento humano se considera el resultado de una interacción donde “un agente investido de autoridad toma una decisión respecto de un ciudadano o persona jurídica privada o pública, de forma que tal decisión genera para el agente (o para una organización, partido o círculo al que pertenezca el agente) –a través de una transferencia de recursos del sector público o del privado– una ganancia personal. De esta forma la función pública es convertida ilícitamente en una fuente de enriquecimiento privado”. La corrupción es una “conducta que se desvía de los deberes formales de un cargo público a causa de ganancias (pecuniarias o de status) de tipo privado (personal, familiar o de grupo)” (Laporta 1997). El comportamiento descrito ubica a esta actividad ilícita como una actividad donde predomina la orientación del comportamiento ilícito hacia la obtención de rentas, supuesto del que se parte para la aplicación del modelo, en cuanto al análisis de incentivos de los agentes.

La investigación parte de la hipótesis de que una estructura institucional débil, tanto en cuanto al funcionamiento de la Administración Pública, como respecto de la efectividad de las instituciones de control y sanción, promueve incentivos racionales hacia la corrupción, no únicamente para los grupos de criminalidad organizada, sino para los diferentes actores de la sociedad como consecuencia de una deficiente prestación de los servicios públicos y el incremento de los niveles de utilidad que genera recibirlos oportunamente, frente a una baja probabilidad de sanción. El análisis de caso se realiza con una serie de datos sobre la acción de control anticorrupción

en Ecuador, a partir de los resultados de la gestión de la CCCC en el período constitucional de 1998. La Comisión se crea a partir de la Constitución de 1998, en el macro contexto de la transición democrática del Ecuador, que se produce a partir de 1978.

El contexto del Estado ecuatoriano en el período de creación y funcionamiento de la CCCC se ubica en una crisis institucional, económica, política y social, relacionada con grandes escándalos de corrupción pública, la caída del sistema financiero ecuatoriano, movilización y protestas ciudadanas, acompañadas de caídas presidenciales sucesivas, situación que perfiló a la Comisión Anticorrupción como una entidad de control, autónoma y de composición ciudadana, integrada por representantes de organizaciones de la sociedad civil. La dinámica democrática está marcada por una suma de hechos coyunturales y conflictividad política y social, que desencadena en tres caídas presidenciales: Bucaram en 1997, Mahuad en el 2000 y Gutiérrez en 2005; y, un nuevo proceso constituyente, que da origen a la Constitución de 2008. Esta coyuntura ubica al Ecuador en el contexto Latinoamericano, como parte de la emergencia de democracias estables con gobiernos inestables.

Conforme el trabajo académico de Pérez-Liñán (2008), la variable dependiente del estudio se conforma por las interrupciones presidenciales en Latinoamérica, que se explica a través de indicadores institucionales, de movilización popular de protesta con una variable de control económica. Las variables independientes que se incluyen en el modelo son: la interacción, entre el tamaño del partido de gobierno en el Congreso y el tamaño de la protesta social, para capturar la dinámica de las coyunturas históricas en las que condiciones institucionales y sociales se potencian o se cancelan mutuamente.

Los factores explicativos señalados por el autor combinan aspectos institucionales y neoinstitucionales. Sobre los segundos se evidencian los siguientes:

- El análisis de factores sociales relativos a la movilización social y el rol de la protesta popular y los movimientos sociales en la caída de los gobiernos presidenciales, como factores que han logrado desplazar a los militares como fuerza capaz de imponer la salida de un Presidente.
- Conceptualización de la contingencia: elemento que se relaciona con la existencia de coyunturas críticas en los casos de estudio, las que se interpretan como “pequeños eventos y decisiones personales sin mayor relevancia teórica parecen, en circunstancias críticas, tener un peso decisivo en el curso de los acontecimientos” (Pérez-Liñán 2008, 117). Hechos entre los que se mencionan el asesinato de manifestantes en la Presidencia de Duhalde, así como la formación de una coalición callejera contra Gutiérrez a partir de la transmisión de la Radio La Luna en Ecuador.
- Otros factores, tales como la intervención de medios de comunicación, condiciones económicas y la presencia de escándalos de corrupción.

### Juzgamiento y sanción de actos de corrupción en Ecuador: el caso de la CCCC

A partir de la estructura propuesta por el modelo de Becker, se analizó la información institucional de la extinta CCCC, conforme los posibles nudos críticos que componen la variable probabilidad de sanción, en el caso

del control: las denuncias recibidas e investigadas (detección) y los casos en los que se inició el proceso penal y se emitió sentencia (juzgamiento y sanción). En cuanto al proceso de recepción de denuncias ciudadanas e investigación de posibles actos de corrupción, la Comisión tramitó 5430 denuncias, desde enero del 2000 a julio de 2008, de las cuales luego del proceso técnico de admisión e investigación, se obtuvieron elementos suficientes para la determinación de indicios de responsabilidades penales, civiles o administrativas, respecto de 462 casos, los que fueron remitidos a las autoridades competentes de su juzgamiento y sanción<sup>8</sup>. Los casos investigados por la CCCC llegan a conclusiones sobre indicios de responsabilidad civil y administrativa, en un 73.89%<sup>9</sup>; y en un 26.11% sobre indicios penales, que equivalen a 270 casos que fueron remitidos al Ministerio Público, para el inicio del proceso de juzgamiento.

De los 270 casos con indicios de responsabilidad penal, remitidos al Ministerio Público, en 83 se inició un proceso penal (31%) y en 187 recomendaciones no se inició el proceso (69%)<sup>10</sup>, dado que los informes técnicos

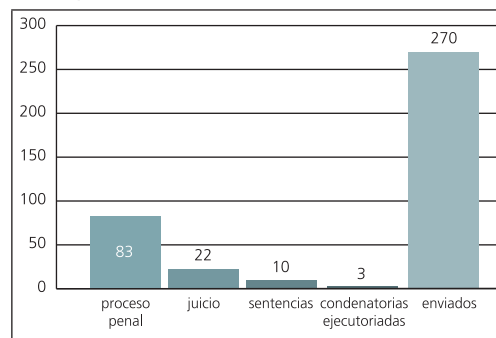
8 De los 462 casos, se desprende una suma de 1034 conclusiones relativas a indicios de responsabilidad penal, civil o administrativa, dado que en un caso pueden presentarse los tres niveles de responsabilidad; o a su vez pueden presentarse dos o más tipos diferentes de responsabilidad penal.

9 Los indicios en materia civil y administrativa fueron remitidos a la Contraloría General del Estado en un 18.8%, a la Corporación Aduanera Ecuatoriana en un 8.9%, a diferentes Ministerios de Estado en un 8.5% y a otras entidades como el SRI, Petroecuador, la Procuraduría General del Estado, la Presidencia de la República, Superintendencias y Gobiernos Seccionales, en un 37.7%.

10 De los 187 casos remitidos al Ministerio Público: 102 fueron archivados en la fase de indagación previa; 10 se encontraban con una solicitud de desestimación en consulta y 75 en trámite de indagación previa, durante un plazo mayor al establecido en la norma procesal, esto es 1 año en los delitos sancionados con prisión y 2 años en los delitos sancionados con reclusión.

de la Entidad no tenían carácter vinculante para el Ministerio Público. Este elemento de diseño institucional generó la duplicación de los procesos de investigación, dada la facultad del fiscal (Art. 215 del Código de Procedimiento Penal Ecuatoriano) de investigar los hechos que hayan llegado a su conocimiento, en una fase de indagación previa, lo que restó efectividad a la labor de control del organismo anticorrupción<sup>11</sup>. De los 83 casos en los que se inició un proceso judicial, a través de la correspondiente instrucción fiscal, hasta el 2008, un total de 22 llegaron a etapa de juicio y en 10 casos se dictó sentencia (2,7%), de las cuales únicamente tres fueron condenatorias ejecutoriadas.

**Gráfico 1. Resultados de juzgamiento de casos por la CCCC. Período 1998-2008**



Fuente: CCCC, documento Corrupción e Impunidad 2008.

Por los resultados de la acción de control de la CCCC, la aplicación del modelo se realiza bajo el supuesto de percepción de impunidad, elección que permite evidenciar la importan-

11 El diseño institucional del organismo que asumió las atribuciones de control anticorrupción, a partir de la Constitución de 2008, que es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), establece que los informes de este nuevo organismo pueden dar origen a un proceso de juzgamiento, en el cual, el Consejo es parte procesal para la defensa de sus informes.



cia que juega el factor reputación o nivel de confianza en el sistema judicial, en la percepción subjetiva de sanción y por tanto en la disuasión del sistema de control en su conjunto.

## Modelo de disuasión de la corrupción pública en percepción de impunidad

Para la aplicación del modelo se parte de la delimitación del entorno del juego: jugadores, estrategias y pagos, los que se suponen referidos a una relación de prestación universal de servicios públicos<sup>12</sup> y el cálculo de las variables beneficio (Y), sanciones (f) y probabilidad de sanción (p). El *entorno del juego* quedaría establecido de la siguiente forma:

**Jugadores:** los particulares que interactúan con el ámbito público como receptores de servicios públicos (J1) y los burócratas o autoridades públicas (J2).

**Estrategias:** (1) los jugadores podrán obtener el servicio cooperando legalmente o en corrupción; y, (2) los jugadores podrán obtener beneficios adicionales (Y), si deciden realizar actos de corrupción.

**Pagos:** los pagos aplicables al juego se obtienen de la función de utilidad esperada planteada por Becker. Estos valores provienen de la relación entre el valor de la satisfacción que genera el acto de corrupción para cada uno de los agentes Y1, Y2, el costo de incurrir en corrupción de cada jugador  $f_1$  y  $f_2$ <sup>13</sup>; y la probabilidad subjetiva de utilidad pU, que se relaciona con la aplicación eficiente de las reglas de respon-

sabilidad y de los mecanismos de sanción; y por tanto, se relaciona con la utilidad esperada del modelo E[U].

Supuestos del juego:

- La relación entre los agentes obedece a la prestación de servicios públicos de acceso universal, lo que excluye relaciones contractuales. En la prestación de servicios públicos la obtención del bienestar en condiciones normales es recibida por el agente privado J1, por ser el destinatario del servicio público, el que puede obtenerse con o sin corrupción. El incentivo del agente público J2 se produce con presencia de acuerdos en corrupción y su beneficio incrementa en un esquema de juego repetido.
- En caso de ser descubiertos en el cometimiento de actos de corrupción, los agentes asumen el coste de la sanción impuesta por el sistema de control.
- En caso de acuerdo legal el coste de sanción equivale a cero.
- Los jugadores perciben niveles de satisfacción y costos diferenciados.
- En caso de no ser descubiertos, los agentes que incurrir en corrupción reciben efectivamente la satisfacción Y.
- Existe una percepción de impunidad por parte de los agentes, respecto del funcionamiento de la Administración de Justicia.
- Neutralidad en la actitud ante el riesgo. Refleja un nivel de equilibrio e indiferencia racional en las elecciones, como consecuencia del efecto renta y sustitución, mientras que en el caso de los “*risk lovers*”, el efecto sustitución entre el aumento de la gravedad de la sanción y el cometimiento de actos de corrupción es indeterminado; en tanto, que en el caso de los adversos al

12 Se excluye del análisis a las relaciones contractuales públicas, pues al no ser relaciones de acceso universal, como es el caso de los servicios públicos, la aplicación del modelo requiere una formulación diferente.

13 La variable “f” representa a la variable denominada sanción, denominada en inglés f (fine) conforme el modelo de Becker.



riesgo, la gravedad de la sanción tiene un mayor efecto disuasorio.

El análisis de los pagos de la función de utilidad individual del agente privado J1 y del agente público J2, se calculan a partir de información simplificada que permita verificar el funcionamiento del modelo<sup>14</sup>, conforme la siguiente función de utilidad esperada:

$$E[U] = pU(Y - f) + (1 - p)U(Y)$$

\* La sanción  $f$  (fine) se considera constante pues se encuentra determinada previamente por la Ley.

Para el cálculo de la probabilidad subjetiva de sanción  $p$ — se toman los resultados de la investigación de casos de la CCCC en el período 2000-2008, mediante la relación entre el número de casos con indicios de responsabilidad penal, remitidos al Ministerio Público 270, con las sentencias condenatorias existentes 3 (probabilidad de sanción ( $p$ ) = Sentencias condenatorias/Conclusiones de responsabilidad penal). Las cifras del caso, se consideran un supuesto de baja probabilidad de sanción. Se determina que el agente privado y el público reciben el máximo nivel de control, por tanto  $p_1 = p_2$ .

El modelo de disuasión de Becker aplica la incidencia de la probabilidad de Utilidad  $pU$ , en la expectativa de utilidad esperada  $E[U]$ . Para su cálculo matemático, el modelo utiliza la probabilidad de sanción  $p$ ; pues de ocurrir un acuerdo entre los jugadores se contemplan dos opciones de ocurrencia: (1) que el resultado sea una utilidad  $pU$ ; y (2) que la consecuencia sea una sanción  $pf$ . Al ser la  $pU$  y la

$pf$  las dos únicas posibilidades de resultado en acuerdo de corrupción, tenemos que  $1 = pU + pf$ , por tanto, la probabilidad subjetiva de utilidad  $pU$  equivale a “ $1 - pf$ ”, conforme la siguiente ecuación  $pU = (1 - pf)$ .

El beneficio que genera el acto de corrupción ( $Y$ )- se calcula a partir del ingreso monetario, por lo predominante de los incentivos de este comportamiento ilícito hacia la obtención de rentas. El planteamiento teórico del modelo considera tanto el ingreso monetario como el nivel de satisfacción psicológica que logra el agente con el comportamiento ilícito con un equivalente monetario; a fin de simplificar la aplicación del modelo, se prescinde del cálculo del factor psicológico. Los agentes pueden incurrir en corrupción a fin de aumentar su utilidad esperada teniendo en cuenta el costo de oportunidad que le puede generar el trámite legal o el cumplimiento de las reglas, por lo que es una alternativa priorizar la obtención de un beneficio presente frente a un beneficio futuro (descuento hiperbólico del futuro). En este sentido, el juego cooperativo en corrupción estaría definido con total precisión por la distribución de los pagos (efecto renta) en función de las restricciones que puede generar el sistema de control.

La  $Y$  se calcula en términos de la cuantía de corrupción o monto del soborno ( $CC$ ) ( $CC=Y$ ), por ser el costo máximo referencial que está dispuesto a pagar el agente privado ( $J1$ ) para obtener el servicio ilícitamente, ya que considera que le deja un margen de bienestar o remanente monetario; por tanto, la cuantía de corrupción es inferior al bienestar que espera recibir mediante la práctica ilícita; y respecto del jugador público ( $J2$ ), su satisfacción adicional se refleja en el valor del soborno o cuantía de corrupción que recibe.

14 El objetivo de este trabajo es la verificación del funcionamiento del modelo, a fin de validar la aplicación de su metodología, para el análisis de políticas públicas, a partir de lo cual es posible la aplicación de series de datos y mecanismos de cálculo más refinados.

En el ejercicio se parte del supuesto de que  $Y_1=Y_2$ . El valor de la cuantía de la corrupción para el delito de cohecho se obtiene de los resultados de Transparencia Internacional, en la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno del Ecuador de 2007.

La encuesta concluye que los usuarios privados asumieron un costo promedio de 177,70 dólares americanos, por pago de sobornos, por el acceso a servicios públicos. En cuanto a la equiparación del valor del beneficio con el monto del soborno o cuantía de la corrupción  $CC=Y$ , cabe diferenciar el costo del trámite, de la cuantía de la corrupción. El Costo del Trámite es el relativo a la obtención del servicio público legalmente y puede también ser 0 para quien lo percibe, pues existen servicios públicos gratuitos. Cabe aclarar que la prestación del servicio público siempre tiene un costo, el mismo que está externalizado ya que es asumido por el Estado. Sanción (f).- los niveles de sanción son diferenciados en el caso del jugador 1 y 2, con mayor cantidad de agravantes en el caso del comportamiento del agente público, por tanto  $s_2>s_1$ .

Esta relación diferenciada se calculó a partir del costo de la sanción, teniendo como referencia la sanción del delito de cohecho, contenida en el artículo 285 del Código Penal ecuatoriano (ver Anexo I), vigente hasta el 2014, que establecía la sanción mínima de prisión de 6 meses y multa de 8 dólares americanos<sup>15</sup>; valor que se suma a la cuantía

15 Para el cálculo de la sanción se multiplica el número de meses de prisión (NP) por el valor mensual de la remuneración estimada W más la multa establecida por norma, valor al que se adiciona la cuantía de la corrupción CC, que en el caso de agente público se duplica.-  $f_1=(NP*W+m) + CC$ ;  $f_2=(NP*W+m) + (CC*2)$ .  $f = (NP+W)$ . La remuneración mensual se estima en 817 dólares americanos, que equivale a un salario promedio de un servidor público 1, este valor se toma a partir de la escala salarial de Ecuador al 2015; y se equipara para J1 y J2.

de corrupción (CC) para el cálculo de la sanción del agente privado (J1), pues es un valor que paga injustificadamente; y que para efectos del cálculo en el caso del jugador 2, se le adiciona el duplo de la cuantía de corrupción (CC), pues la norma penal establece la obligación de restituir el duplo de lo que hubiere percibido. La percepción subjetiva de que la sanción sea efectivamente aplicada, afecta el optimismo de los agentes para incurrir en corrupción, factor que se incorpora al modelo a partir de la probabilidad subjetiva de impunidad (pfl). Dado que los resultados del juzgamiento en el caso suponen la existencia de impunidad en el sistema, para el ejercicio se asume que la percepción subjetiva de que se aplique la sanción equivale a la probabilidad de sanción que evidencia el sistema de control, por tanto  $pfl=p$ .

Tabla de datos

Denominación	Jugador 1 Privado	Jugador 2 Público
Probabilidad de sanción (p)*	0,01	0,01
Probabilidad de utilidad pU**	0,99	0,99
Probabilidad subjetiva de sanción, en supuesto de impunidad pfl (se asume a $p=pfl$ )	0,01	0,01
Satisfacción por Corrupción (Y)***	Y1=177,70	Y2=177,70
Sanción (f)****	f1= 5087,7	f2= 5265,4

\*Probabilidad de sanción (P) = Sentencias condenatorias (3)/

Conclusiones de responsabilidad penal (270);  $P=3/270=0.01$

\*\* $pU = (1 - p)$  entonces  $pU = (1 - 0,01)$

\*\*\*Y= CC. Cuantía Corrupción CC = 177,70 USD

\*\*\*\* $f_1=(NP*W+m) + CC$ . Por tanto  $f_1 = (6*817+8)$

+177,70=5087,7; y, en el caso de  $f_2=(NP*W+m) + (CC*2)$ .

Por tanto  $f_2 = (6*817+8) + (177,70*2) = 5265,4$ .

Utilidad esperada: $E[U] = pU(Y - f^*pf) + (1 - p)U(Y)$	
Jugador 1 Agente Privado	Jugador 2 Agente Público
$E[U]1 = pU(Y - (f1 * pf)) + (1 - p)U(Y1)$ $E[U]1 = 0,99*(177,7 - (5087,7*0,01)) + (1 - 0,01)*177,7$ $E[U]1 = 301,4$	$E[U]2 = pU(Y - (f2 * pf)) + (1 - p)U(Y2)$ $E[U]2 = 0,99*(177,7 - (5265,4*0,01)) + (1 - 0,01)*177,7$ $E[U]2 = 299,7$

Las ecuaciones aplicadas permiten calcular la utilidad esperada de realizar un acto de corrupción para los dos jugadores, mediante la relación de pagos que genera la utilidad esperada por cometer el delito, respecto de la percepción subjetiva del agente de que se le aplique la sanción. En el ejemplo se observa que la utilidad es positiva, lo que implica que existen incentivos racionales para incurrir en corrupción, dado que se articulan varios incentivos simultáneamente: una sanción leve, una baja probabilidad de sanción del sistema y una baja percepción subjetiva de los agentes de que la sanción les pueda ser aplicada efectivamente.

Dado que el modelo de Becker se basa en el *“free will”* de optar por cometer o no un acto ilícito, que se percibe genera una utilidad esperada, los jugadores también pueden optar por realizar el trámite legalmente y así dejar de percibir la utilidad esperada adicional. Desde esta perspectiva el agente público recibiría únicamente la remuneración  $W1$ , mientras que por su parte el agente privado recibe el bienestar del servicio, aunque no sea oportunamente. Sin embargo, según criterios económicos, en este supuesto los agentes pueden tener una percepción subjetiva de pérdida, debido a que su función de utilidad esperada también depende de la probabilidad  $p$ , por consiguiente tienen un costo de oportunidad que se refleja como una expectativa de pérdida  $E[p]$ , cuyo valor es equivalente a la

utilidad esperada por corrupción  $E[p] = E[U]$ . Esta utilidad que se deja de percibir evidencia el incentivo que tendrían los agentes para realizar actos de corrupción cuando se percibe la existencia de una probabilidad de sanción  $p$  mínima y niveles de sanción inadecuados, por lo que se concluye que en el caso de estudio, los incentivos no fueron adecuados para la disuasión del comportamiento ilícito.

Simplificando el análisis del modelo de Becker se obtiene que a mayor probabilidad subjetiva o percibida de sanción, menor es la utilidad esperada. Entonces, el acuerdo de corrupción puede arrojar pagos negativos (pérdida), lo que implica que las políticas de control deben generar incentivos para que la probabilidad subjetiva de sanción sea mayor al punto de indiferencia de los agentes, que es aquel en el que pueden comportarse racionalmente indiferentes frente a la posibilidad de corrupción, nivel que puede considerarse como el nivel óptimo de funcionamiento del sistema de control. El comportamiento ilícito, a partir de acuerdos de corrupción, constituye un juego cooperativo en el que los participantes pueden comunicarse y negociar una solución óptima mutua *–información perfecta–*, que se traduce en la obtención del beneficio con pagos individuales superiores para cada uno de los agentes, relación de pagos en la que se observa que la ganancia del agente público se incrementa en función del volumen de operaciones en las que interviene, por lo que el óptimo para el agente público es un esquema de juego repetido, situación que se fomenta en un contexto de percepción de impunidad. Si partimos de la corrupción como juego repetido en un contexto de impunidad, estamos ante una estructura de servicios y precios que puede asimilar a las transacciones de corrupción pública, con aquellas que se desarrollan en un mercado.

## Resultados del juzgamiento y nivel óptimo del control

La teoría del “*Public enforcement of law*” relaciona los tipos de sanciones que puede establecer el Estado y la incertidumbre del comportamiento de los agentes, con la necesidad de la política criminal de maximizar el bienestar social, a partir del ejercicio del nivel óptimo de control. Para la ubicación referencial del estado de juzgamiento de delitos de corrupción en el Ecuador se parte de la Constitución ecuatoriana de 1998, que señala los siguientes delitos de corrupción pública: cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. Durante el período 2009-2012<sup>16</sup>, se observa que el delito de corrupción con mayor nivel de actividad judicial, en cuanto a la investigación, juzgamiento y sanción, es el delito de peculado (ver Anexo II), con un total de 152 sentencias condenatorias.

Tabla 1. Delitos de corrupción iniciados y sentenciados en Ecuador Período 2009-2012

Delito	Nº indagaciones previas “NIP”	Nº Sentencias condenatorias “NSC”
Peculado	1841	152
Cohecho	343	16
Concusión	388	12
Enriquecimiento Ilícito	200	1
Total	2772	181

Fuente: Elaboración propia, a partir del Informe del Ecuador. 2013. Cuarta Ronda de Análisis del MESICIC.

16 Informe del Ecuador dentro de la Cuarta Ronda de Análisis sobre la aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA).

A partir de las cifras disponibles sobre el juzgamiento del delito de peculado y sus resultados sobre la investigación procesal por parte del Ministerio Público (D), en relación con el inicio de procesos judiciales por parte de los juzgados y Cortes de Justicia, mediante el inicio de la instrucción fiscal (J) y su posterior sentencia (S), se observa una reducción elevada y progresiva del número de casos en las diferentes etapas del proceso, conforme el siguiente detalle:

Tabla 2. Resultados juzgamiento delito de peculado

Etapas Procesal	2009	2010	2011	2012	Total
Indagación previa (D)	586	492	352	411	1841
Instrucción Fiscal (J)	177	130	78	65	450
Sentencias Condenatorias (S)	26	47	30	49	152

Fuente: Elaboración propia, a partir del Informe del Ecuador. 2013. Cuarta Ronda de Análisis del MESICIC.

Múltiples factores pueden explicar esta reducción progresiva de casos, en las diferentes etapas del control. Por este motivo, a fin de profundizar en posibles hipótesis explicativas, se realizó un análisis cualitativo de sentencias por el delito de peculado, respecto del recurso extraordinario de derecho, denominado de “casación”<sup>17</sup>. De la revisión de sentencias de casación resueltas por la Corte Nacional de Justicia, en el período 1998-2014 se identificaron un total de 148 sentencias relativas a procesos penales por

17 El recurso extraordinario de casación es un recurso de derecho, cuyo conocimiento es de competencia nacional.

el delito de peculado, con miras a la aplicación de la base teórica de la investigación, se realizó el levantamiento de la siguiente información: (1) duración del proceso penal, tiempo en meses; (2) tipo de agentes enjuiciados: públicos o privados; (3) resultado de la sentencia: condena o absuelve al imputado<sup>18</sup>; (4) condena, tiempo de la pena privativa de libertad a la que se condena al procesado en meses; (5) monto del caso en dólares; (6) condiciones previas para el inicio del proceso, relativo a la presencia del informe de determinación de responsabilidades penales por parte de la Contraloría General del Estado.

Luego del levantamiento de información se seleccionaron las sentencias relativas a delitos de peculado cometidos en el período 1998-2008, por la homogeneidad en cuanto a las normas sustantivas y adjetivas aplicables, período en el que se han ubicado 102 casos con sentencia. De los 148 casos se ubicaron un total de 102 casos sentenciados en el período 1998 y un total de 46 casos sentenciados el período 2008, de los cuales se eliminaron ciertos casos que no contenían información completa o que fueron identificados por su denominación, pero que en cuanto a su contenido no se referían al juzgamiento de delitos de peculado, a partir de lo cual el universo de análisis se redujo a un total de 138 casos sentenciados en casación. Del resultado de las sentencias se observa que existe una tendencia del sistema de control ecuatoriano, a alejarse del nivel óptimo de control, criterio que tiene en cuenta dos ámbitos de análisis: (1) la presencia de inconsistencias en la regulación, en

cuanto al contenido de las normas procesales y penales que tipifican y sancionan el delito de peculado; y (2) un problema de eficiencia en cuanto al nivel de actividad, resultados y señales disuasorias que genera el sistema judicial.

## Inconsistencias en la regulación

En cuanto a la racionalidad de la norma en el delito de peculado en el Ecuador, cabe señalar que dentro de las restricciones institucionales se encuentran las relativas a las normas y al funcionamiento del aparato institucional de control administrativo y judicial del Estado. La formulación de las normas, la regulación y las instituciones jurídicas como instrumentos de las sociedades políticamente organizadas, deben ser el resultado de una construcción colectiva, entendida como una suma de los deseos de los individuos en un contexto social, político e institucional, normas que deben encontrarse dirigidas al mayor bienestar individual posible, en la lógica de un contexto colectivo. No obstante, hay que tener en cuenta que el derecho constituye en esencia un acto emanado del poder político y en tal virtud, en no pocas ocasiones, representa a los intereses de poder de una mayoría política o no sintoniza con la realidad social.

Las instituciones jurídicas en el ámbito público constituyen el marco de racionalidad en la toma de las decisiones, con el fin de evitar desequilibrios económicos en las interacciones de la Administración y abusos en el manejo de los recursos del Estado, por parte de la burocracia, pero también tienen una función disuasoria del comportamiento de los agentes públicos y privados hacia la corrupción. Las normas de *regulación y sanción* como una restricción establecen ámbitos y condiciones para el compor-

18 En cuanto al número de casos en los que se condena o absuelve a los imputados, de un total de 89 casos con datos, se encontraron 73 casos condenados, 12 absueltos y 4 casos en los que hubo una sentencia mixta, en los que existieron imputados condenados y absueltos.

tamiento en sociedad. De esta manera las instituciones jurídicas constituyen mecanismos de intervención pública, que pueden ser utilizados como incentivos o restricciones en el comportamiento de los diferentes agentes económicos. Se considera que la regulación “obliga a que las empresas reguladas actúen de manera distinta a como actuarían si tal regulación no existiera” (Lasheras 1999). A partir de las sentencias revisadas se observa que la descripción del comportamiento tipificado se formula en términos abiertos y que la estructura de formulación del delito no contempla una relación de proporcionalidad entre el nivel de daño (*harm*) que puede causar la actividad y la sanción aplicada en sentencia, situación que se ejemplifica, con la comparación de dos casos extremos identificados en la muestra, en los cuales se aplica una igual sanción.

Un primer ejemplo trata sobre el *Caso Banco del Progreso*, por *fraude al sistema financiero* nacional en el Ecuador, en contra del señor Fernando Aspiazu Seminario, gerente y propietario de la Entidad. Este caso se encuentra relacionado con la crisis del sistema bancario en Ecuador que desembocó en el congelamiento de depósitos decretado por el Presidente Mahuad en el año 1999, quien recibió donaciones para gastos de campaña electoral, provenientes del citado Banco del Progreso; hechos que dieron origen al juzgamiento del ex Presidente Mahuad por la toma de medidas de política económica, originadas en un régimen en ausencia de control, que ocasionó un elevado impacto económico y social. El monto del caso fue de 3'801.645 de dólares americanos y la sanción aplicada al administrador del Banco del Progreso fue de 8 años de pena privativa de libertad.

El segundo ejemplo se refiere al *Caso por la entrega a un particular de un balde de volqueta*

*abandonado*, bien que estaba asignado al Ministerio de Obras Públicas. Conforme la sentencia, en este caso se produjo la readecuación de la estructura automotriz de una volqueta para fines del servicio de transporte para el personal del Ministerio, motivo que generó la separación de la parte posterior de la volqueta (balde) y su almacenamiento en los patios de la institución pública mencionada, bien que luego de varios años fue solicitado para su uso por un particular de la zona, a quien le fue entregado por no encontrarse inventariado ni estar en condiciones para su uso, sin cumplir para ello con el procedimiento legal que establece la administración de bienes públicos. El balde de volqueta estaba avaluado en 800 dólares americanos y el funcionario del Ministerio de Obras Públicas considerado responsable fue sentenciado a 8 años de pena privativa de libertad.

Los casos citados evidencian una clara ausencia de proporcionalidad, entre el nivel de daño (*harm*) que causa la presunta actividad delictiva y la sanción aplicada en sentencia. Esta brecha puede afectar la valoración subjetiva de los individuos sobre la racionalidad de la norma, situación que crea incentivos para que se evada la aplicación del régimen penal, orientados a su evasión por parte de los agentes y a una excesiva apertura frente a los operadores de justicia, respecto de la interpretación de la norma y de la aplicación de las sanciones, con la consecuente afectación al bien jurídico protegido.

## Disuasión y control óptimo del sistema

La teoría del “*Public enforcement of law*” señala que la función de bienestar social implica la observación integral de las relaciones que



produce el comportamiento criminal y su control, mediante la aplicación de un análisis costo-beneficio, a partir de las siguientes relaciones: entre los beneficios individuales obtenidos por el rompimiento de la ley, versus los costos individuales en los que incurre el infractor, los daños que esta violación genera y los costos de imposición de sanciones en los que incurre el sistema de control. En esta línea, el “*Public enforcement of law*” aporta al análisis económico de la política criminal, mediante el reconocimiento de los problemas de eficiencia en el funcionamiento de los sistemas de control administrativo y judicial, lo que puede alejar el nivel de actividad de la Administración de Pública y de Justicia, de su nivel óptimo de funcionamiento.

*(1) Actividad judicial y disuasión del sistema de control*

El efecto disuasorio de los mecanismos institucionales de control y sanción en la conducta de los agentes influye en el análisis costo-beneficio de las personas, respecto de la maximización de su función de utilidad. El nivel de control debe mantenerse en el óptimo deseado, a fin de tener un grado de incidencia razonable en el proceso de toma de decisiones de los agentes públicos y privados. Por lo expuesto, cuando el nivel de disuasión es inferior, se produce la reducción de los niveles de efectividad y eficacia de las normas y de los sistemas de control público, pues se reducen los niveles de cuidado de los agentes frente a la alternativa del cometimiento de actos ilícitos. El nivel referencial de la actividad de control se observa a partir de las cifras sobre la detección y sanción de los delitos de corrupción de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento

ilícito en el período 2009-2012, cuyo detalle consta en la Tabla N° 1. Conforme las cifras totales, existieron 1841 casos en los que se inició el proceso de investigación (D) y en 152 procesos se dictó sentencia (S), lo que implica una reducción equivalente al 93,75%. La información de carácter cualitativo se obtuvo de la revisión de sentencias de casación en el delito de peculado en el período 1998-2008.

En cuanto a los *agentes implicados en el juzgamiento* existe un número reducido de casos en los que se juzga conjuntamente a los agentes públicos y privados; de 91 casos, únicamente en 4 se observa su implicación conjunta, en el proceso de juzgamiento<sup>19</sup>. La Constitución de 1998 establece por primera vez la imprescriptibilidad y el juzgamiento en ausencia, en igualdad de condiciones para agentes públicos y privados, que participen en los delitos de cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. Sin embargo, los resultados del procesamiento de sentencias no reflejan cifras relevantes sobre la implicación conjunta en juicio, de agentes públicos y privados. Cabe señalar, que el juzgamiento de agentes privados que se registra en la muestra corresponde básicamente a casos relativos a entidades del sistema financiero nacional, por tanto los agentes son empleados u accionistas bancarios. A partir del 13 de mayo de 1999, los funcionarios de los bancos pueden ser juzgados por los delitos del 257 del Código Penal, reforma que genera la presencia de agentes privados en la muestra de sentencias analizadas.

<sup>19</sup> De 91 casos en los que se cuenta con información confiable, se ubicaron un total de 71 casos en los que se juzga únicamente a agentes o servidores públicos; y, un total de 16 casos en los que se juzga solo a agentes privados, los que se refieren a empleados del sector bancario y se relacionan con casos producidos en la crisis del sistema financiero nacional; y, solo en 4 casos se observa la implicación del juzgamiento tanto de los agentes públicos como de los privados.



Una hipótesis explicativa es que la norma puede haber generado un posible comportamiento cooperativo entre agentes públicos y privados, donde el funcionario público concentra el riesgo y el costo del juzgamiento y de la sanción, a cambio de pagos superiores en la negociación de los acuerdos o a su vez, con el objetivo de garantizar la repetición del juego, pues ello le permite alcanzar niveles superiores de ganancia. De las sentencias revisadas se pudo contar con información sobre el *monto del caso sentenciado*, cuyo promedio es de 9.676,98 dólares americanos<sup>20</sup>, por lo que se considera que las infracciones que se juzgan y sancionan no son las que ocasionan un mayor nivel de daño. Esta situación frente a un tiempo extendido de *duración de los procesos judiciales*, equivalente a 6,66 años, se puede considerar una señal sobre un posible costo elevado del proceso de juzgamiento, en relación con el nivel del daño causado.<sup>21</sup>

En cuanto al *tiempo de duración de los procesos judiciales*, conforme la legislación procesal vigente entre 1998-2008, la indagación previa o fase de investigación anterior al inicio

20 La información sobre este aspecto fue limitada, por la naturaleza del recurso de casación, como recurso de pleno derecho, motivo por el cual, existió información disponible, únicamente en 27 casos. A partir de la observación de distribución de valores, se extrajo del cálculo, un caso de fraude al sistema financiero nacional, por un monto de 3'801.645 dólares americanos; en virtud de lo cual se obtuvo un promedio del monto del caso, de 9.676,98 dólares americanos, a partir de 26 casos.

21 Cabe señalar que en este periodo se produjo el proceso de dolarización del país, por lo que los valores que constaban en sucres, fueron convertidos a dólares según el último tipo de cambio vigente antes del cambio de sistema monetario, situación que puede justificar el bajo valor del monto de los casos juzgados. Sin embargo, más allá de esta posible explicación, el valor promedio del costo del caso puede dar señales sobre un posible costo elevado del juzgamiento de casos, en relación con el nivel del daño causado, lo que puede relacionarse también con los problemas de racionalidad de la norma penal de peculado para el periodo 1998.

del proceso de juzgamiento penal no puede durar más de 1 año en los delitos sancionados con prisión y 2 años en los delitos sancionados con reclusión, referente a partir del cual, se considera que una duración promedio de 6.66 años<sup>22</sup> y un nivel de detección de casos de un promedio inferior a los 10.000 dólares americanos. Esto no disuade el cometimiento de los grandes casos de corrupción y por el contrario, genera señales de una baja probabilidad de que se produzcan los efectos no deseados de acudir al comportamiento ilícito, como consecuencia del efecto atribución<sup>23</sup>, lo que puede generar incentivos para que los agentes otorguen una valoración superior a aquello que pueden lograr en el presente a través de incurrir en corrupción.

En cuanto a la *duración de la pena privativa de libertad* dictada en sentencia, los valores se contabilizaron en meses y de un universo de 75 casos con datos, se identificó que el promedio de las condenas aplicadas es de 4 años 3 meses de privación de libertad. La norma relativa al delito de peculado contenida en el artículo 257 del Código Penal, vigente hasta enero del 2014, establece un rango de aplicación de la pena privativa de libertad, de cuatro a ocho años, cuya interpretación y aplicación judicial tiende a la aplicación de la pena menor. La sanción y su aplicación efectiva son

22 A efectos de determinar el tiempo de duración de los procesos, se tuvo como tiempo de inicio, la fecha del posible cometimiento del delito y como fecha de finalización la de la sentencia de casación. Sin embargo, dado que este recurso fundamenta su análisis en la aplicación del derecho al caso, se verificó que un gran número de casos no contaba con la información relativa al cometimiento de la infracción, por lo que únicamente en 28 casos se contó con información.

23 La teoría de la elección racional desarrolla el efecto atribución que consiste en la estimación de ocurrencia de eventos futuros basados en la información disponible, efecto que puede determinar un bajo nivel de incidencia de las normas disuasorias en el comportamiento de los agentes, especialmente en el supuesto de impunidad del sistema de control.

dos caras de la misma moneda, por lo que se cuestiona el endurecimiento de penas cuando no existe un nivel óptimo de funcionamiento del sistema judicial, pues la percepción de impunidad neutraliza la capacidad de disuasión de los sistemas de control y genera incentivos perversos encaminados a comportamientos estratégicos que reduzcan la probabilidad de aplicación de sanciones. La percepción de impunidad genera incentivos para acuerdos en corrupción, tanto de oportunidad u ocasional; como para las redes consolidadas de corrupción, con conocimientos técnicos sobre el funcionamiento de la Administración Pública y sus posibilidades de generar condiciones de oportunidad y diseños jurídicos que puedan neutralizar las probabilidades de detección, juzgamiento y sanción.

## (2) Barreras para el inicio del proceso de investigación penal

La revisión global de las sentencias, que abarcó hasta el año 2014, alertó sobre la presencia de una regulación que genera el efecto de limitar el juzgamiento de actos de corrupción y surge con la incorporación del informe de determinación de responsabilidades penales de la Contraloría General del Estado, para el inicio del proceso judicial por el delito de peculado. A partir del 2010, por Resolución interpretativa de la Corte Nacional de Justicia, que luego se incorpora al Código Integral Penal (COIP) vigente desde 2014, se constituye al informe de determinación de responsabilidades de la Contraloría General del Estado como requisito de *procedibilidad* para el inicio de la acción penal, el cual constituye una barrera para el inicio del proceso de investigación penal. Este hecho ha sido observado por el Comité

de Expertos del Mecanismo de Seguimiento e Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) y fue motivo de una recomendación al Estado ecuatoriano (MESICIC 2013).

Cabe destacar *a priori* la importancia de que el conocimiento del delito pueda contar con varias fuentes para su conocimiento y juzgamiento, por lo que es cuestionable la creación de normas interpretativas y legales que restringen las posibilidades de investigación por parte del Ministerio Público, de posibles actos de corrupción, especialmente a través de requisitos previos basados en la acción de órganos administrativos de control. Por una parte, los requisitos de procedibilidad restringen y neutralizan la competencia esencial de investigación de la Fiscalía General del Estado y los órganos auxiliares de la Administración de Justicia. Por otra, restringen las posibilidades de juzgamiento al pronunciamiento de un órgano general de control administrativo, que a partir de las nociones básicas de economía podemos afirmar tiene una capacidad institucional limitada de respuesta, que se condiciona al ejercicio de sus competencias generales y a la asignación de recursos para su administración; factores que en su conjunto generan como efecto la reducción de la probabilidad de juzgamiento y sanción, situación que produce el efecto del descuento del futuro, ya que genera que los agentes valoren más el beneficio presente y minimicen la valoración de la amenaza disuasoria de la pena.

En cuanto a este punto, en los casos analizados existió un *informe de determinación de responsabilidades* penales de la Contraloría General del Estado en 66 de 102 casos con sentencia, lo que permite señalar que la aplicación de dicho requisito de *procedibilidad* puede generar una reducción sustancial en el

proceso de conocimiento de la *noticia criminis* por parte del Ministerio Público y por tanto en el proceso de juzgamiento y sanción. Existen varias hipótesis explicativas posibles a la creación de esta barrera al juzgamiento. Una de ellas puede ser la intención de reducir el nivel de actividad judicial sobre delitos de corrupción, por la judicialización de los conflictos políticos, a partir de denuncias carentes de sustento; pero también cabe la posibilidad de que se constituya en una norma emanada del poder político, con el fin de reducir la probabilidad de juzgamiento, mediante el traslado de la decisión a una instancia administrativa de control.

Las hipótesis planteadas reflejan de forma ejemplificativa como a partir de un instrumento de política se han modificado los pesos de influencia de los órganos administrativos y judiciales de control, situación que puede develar un comportamiento estratégico frente a problemas de racionalidad en la formulación de los instrumentos de política, o a su vez estrategias para la evasión del sistema de control.

## Conclusiones

La investigación no parte de una teoría moral<sup>24</sup>. Su objetivo es articular un planteamiento metodológico que permita racionalizar el análisis de la política criminal anticorrupción, a partir de la incorporación de criterios y teo-

24 Ariel Del Río de Angelis (2007) hace referencia a filósofos morales que se valen de los elementos de la teoría de juegos para abordar problemas éticos con un grado de objetividad, en el que se incluyen a filósofos como Gauthier, y especialmente Harsanyi, respecto de la formulación de una utilidad social, esto es, maximizar del mejor modo posible las preferencias no de un solo individuo (cada uno de la suya) sino el bienestar de una sociedad en su conjunto, cuyo punto de partida se refleja en la obra de Braithwaite, *Theory of Games as a Tool for the Moral Philosopher* (1954).

rías económicas. Esta propuesta encuentra sus orígenes en la propuesta de medir los niveles de satisfacción (utilidad) de los individuos, formulada por la doctrina filosófica del utilitarismo, razonamiento que se encuentra en la base de las teorías económicas aplicadas al caso de estudio, a partir de la elección racional, la economía criminal, el análisis del comportamiento estratégico formulado por la teoría de juegos; y, la teoría del *Public Enforcement of Law*. El modelo teórico de disuasión criminal de Becker resalta la incidencia de la variable probabilidad de sanción  $p$ , en la elección de cometer actos de corrupción, la que se determina por el grado de influencia de la percepción de los agentes sobre los resultados efectivos del funcionamiento del sistema de control, en los procesos de detección, juzgamiento y sanción, las que pueden conformar una probabilidad agregada del funcionamiento del sistema.

El análisis del caso devela los posibles problemas de racionalidad en la implementación de la política anticorrupción, tales como: el funcionamiento ineficiente de los sistemas de control y sanción; la percepción ciudadana de impunidad en su funcionamiento –*factor reputación*–; por normas penales abiertas; por la falta de proporcionalidad entre el nivel de daño que causa el comportamiento y la sanción aplicable; por normas con sanciones inadecuadas, sea muy bajas o inaplicables, así como también por el endurecimiento de las normas procesales y penales, sin un nivel óptimo de funcionamiento del sistema judicial; así como también, por la creación de barreras al juzgamiento, en un contexto de judicialización de los conflictos sociales y políticos frente a una Administración de Justicia no consolidada. La aplicación de criterios económicos al análisis de la política anticorrupción en el

caso de estudio, permite develar la presencia de instrumentos de control que pueden crear una apariencia de rigor en la formulación de política pública, cuando en términos reales se generan incentivos perversos en los individuos, que limitan la capacidad de control y disuasión del sistema, con la consecuente pérdida del bienestar social.

## Bibliografía

- Becker, Gary. 1968. "Crime and punishment: an economic approach". *Journal of Political Economy* 76: 169-217.
- \_\_\_\_\_. 1978. *The economic approach to human behavior*. Estados Unidos: University of Chicago Press.
- Del Río de Angelis, Ariel. 2007. *Juegos Evolutivos y Conducta Moral: Un análisis mediante simulaciones informáticas del surgimiento y justificabilidad de conductas no maximizadoras en contextos estratégicos*. Madrid: Facultad de Filosofía de la Universidad Complutense de Madrid.
- Di Castro, Elisabeta. 2002. *La razón desencantada. Un acercamiento a la teoría de la elección racional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Eide, Erling, Paul H. Rubin y Joanna M. Shepherd. 2006. "Economics of crime". *Foundations and Trends in Microeconomics* 4 (2). Edición en PDF. URL.
- Laporta, Álvarez. 1997. *La corrupción política*. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Lasheras, Miguel Ángel. 1999. *La Regulación Económica de los Servicios Públicos*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Levitt, Steven D. y Stephen J. Dubner. 2007. *Freakonomics*. Barcelona: Ediciones B.S.A.
- Olivo Espín, Cielito. 2013. "El Control de la Corrupción como ámbito de política a partir de la Comisión de Control Anticorrupción del Ecuador, 1997 – 2008". Tesis Maestría en Políticas Públicas, FLACSO Ecuador.
- Olivo Espín, Cielito. 2015. *Análisis económico del control anticorrupción a partir del caso ecuatoriano*. Memoria para optar por el grado de Doctora. Madrid: Facultad de Derecho, Departamento de Economía Aplicada. Universidad Complutense de Madrid.
- Stigler, George J. y Gary S. Becker. 1990. *De Gustibus Non Est Disputandum*. En *The limits of Rationality*, editado por Karen Shweers Cook y Margaret Levi. Londres: The University of Chicago Press, LTD.
- Paz y Miño Cepeda, Juan. 2006. *Ecuador: Una Democracia Inestable*. Historia Actual Online No.11. Edición en PDF. URL.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2008. "Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales". *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales* 49.
- Polinsky, Shavell. 2007. *The Theory of Public Enforcement of Law*. Handbook of Law and Economics, Volume I.
- Posner, Richard A. 1998. *El análisis económico del derecho*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Von Mises, Ludwig. 2001. *La acción humana*. Madrid: Unión Editorial S.A.
- Informes institucionales y publicaciones*
- Comisión de Control Cívico de la Corrupción. 2007. "Informe institucional: Una década de prevenir y combatir la corrupción".

Comisión de Control Cívico de la Corrupción. 2008. “Corrupción e impunidad: dos caras de la misma moneda”.

MESICIC. 2013. “Informe del Ecuador sobre el proceso de seguimiento y evaluación de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción en el país, realizado dentro de la Cuarta Ronda de Análisis de su mecanismo de seguimiento e implementación”.

Transparencia Internacional. 2007. Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno del Ecuador. <http://www.enrbg.org>.

### *Normas Jurídicas*

Constitución Política de la República del Ecuador. 1998. (BOE núm 1 de 11 de agosto del 1998).

Constitución de la República del Ecuador. 2008. (BOE núm 449 de 20 de octubre de 2008).

Código de Procedimiento Penal Ecuatoriano. 2000. (BOE Suplemento núm 360 de 13 de enero del 2000).

Código Penal Ecuatoriano. 1971. (BOE Suplemento núm 147 de 22 de enero de 1971).

Código Integral Penal ecuatoriano. 2014. (BOE núm 180 de 10 de febrero de 2014).

### *Anexo I: Código Penal Ecuatoriano. Delito de cohecho.*

Art. 285.- Todo funcionario público y toda persona encargada de un servicio público que aceptaren oferta o promesa, o recibieren dones o presentes para ejecutar un acto de su empleo u oficio, aunque sea justo, pero no sujeto a

retribución, serán reprimidos con *prisión de 6 meses a 3 años y multa de 8 a 16 dólares* de los Estados Unidos de Norte América, a más de la *restitución del duplo de lo que hubieren percibido*.

Serán reprimidos con prisión de 1 a 5 años y multa de 6 a 31 dólares de los Estados Unidos de Norte América, a más de restituir el triple de lo percibido, si han aceptado ofertas o promesas, o recibido dones o presentes, bien sea por ejecutar en el ejercicio de su empleo u oficio un acto manifiestamente injusto; bien para abstenerse de ejecutar un acto de su obligación”.

“Art. 290.- Los que *hubieren compelido* por violencias o amenazas, corrompido por promesas, ofertas, dones o presentes, *a un funcionario público* a un jurado, árbitro o componedor, o a una persona encargada de un servicio público, para obtener un acto de su empleo u oficio aunque fuera justo, pero no sujeto a retribución, o la omisión de un acto correspondiente al orden de sus deberes, serán reprimidos con las mismas penas que el funcionario, jurado, árbitro o componedor culpados de haberse dejado cohechar”.

“Art. 291.- *No se restituirán al corruptor*, en ningún caso, *las cosas entregadas por él*, ni su valor; y serán comisadas y puestas a disposición del Presidente de la República, para que las destine a los establecimientos de asistencia pública que juzgue conveniente”.

### *Anexo II: Configuración del delito de peculado.*

Tiene su origen en el derecho romano, con una concreción precisa respecto de la afectación de recursos públicos, a partir del Código Toscano y se encuentra tipificado en las principales Convenciones Internacionales Anticorrupción, ONU y OEA. El delito de peculado

consiste en la apropiación que efectúa el sujeto activo de la infracción, de bienes públicos o privados, de efectos que los representen, piezas, títulos, documentos, bienes muebles o inmuebles, que estuvieren en su poder en virtud o razón de su cargo, que sean del Estado, sus instituciones o en las cuales éste tenga parte, ejecutada por un funcionario público o no, en provecho propio o de un tercero. El delito de peculado en la legislación ecuatoriana

ha tenido varias reformas en los años 1977, 1979, 1995, 1999, 2000 y 2014; y, en las que se han incorporado nuevas conductas a la tipificación penal. Sin embargo para efectos de la investigación se observa únicamente la variación de la figura principal, contenida en el artículo 257 del Código Penal vigente hasta el 2014, que entra en vigencia del nuevo Código Integral Penal, por ser el delito con mayores niveles de juzgamiento.

# El impacto de la cooperación México-Estados Unidos en el combate al lavado de dinero

## *The impact of Mexico-United States cooperation in the fight against money laundering*

Keyla H. Vargas Rojas<sup>1</sup>

*Fecha de recepción: febrero del 2016.*

*Fecha de aceptación: marzo de 2016.*

### Resumen

En este artículo se examina la relación entre las Unidades de Inteligencia Financiera de México y los Estados Unidos para investigar flujos inusuales de dólares en México, así como para detectar una red transnacional de blanqueadores de dinero entre 2012 y 2014. Se mide el impacto tomando en consideración la evolución de la cooperación entre las Unidades a través de sus reportes anuales y documentos oficiales, aunado al Informe Anual del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera. Se analizan los procesos de intercambio de información entre ambas instituciones y evalúa su vinculación en la construcción de la inteligencia requerida para articular órdenes judiciales por lavado de dinero (LD). Se concluye que esta relación ha sido benéfica para ambos países, ya que existen casos exitosos de detención de criminales por blanqueo de capitales gracias al trabajo en conjunto de las Unidades.

**Palabras clave:** lavado de dinero, cooperación internacional, Unidad de Inteligencia Financiera y delincuencia organizada.

### Abstract

This article describes the effect of the relationship between Financial Intelligence Units of Mexico and the United States to investigate unusual dollar inflows in Mexico and to detect a transnational network of money launderers in 2012, 2013 and 2014. This impact was measured taking into account the evolution of cooperation between the Units through their annual reports and official documents together with the annual report of the Egmont Group of Financial Intelligence Units. The process of exchange of information between the two institutions is analyzed and its relationship evaluated regarding the construction of the requires intelligence to articulate arrest warrants and money laundering. It is concluded that the impact has been beneficial for both countries, as there are successful cases of detention of criminals for money laundering through the joint work of the Units.

**Keywords:** money laundering, international cooperation, Financial Intelligence Unit and organized crime.

<sup>1</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales, egresada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, adscrita a la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es miembro del equipo de investigación del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia CASEDE A.C. Correo: kharummi@aol.com



## Introducción

La criminalidad transnacional organizada, entendida dentro de su lógica económica, tiene por común denominador la generación de utilidades provenientes de actos ilícitos destinadas a mantener a la empresa criminal en funcionamiento. Sin embargo, el manejo de dichos recursos requiere de especial atención para evitar que las autoridades detecten su procedencia y, por consiguiente, desmantelen a la organización criminal. Los montos deben introducirse cuidadosamente dentro de la economía formal haciendo uso de métodos legales para guardar y disponer de dinero en efectivo o electrónico. Este fenómeno, conocido como lavado de dinero es el proceso que “procura justificar legalmente e incorporar al flujo económico capitales de origen ilegal, creando una simulación transaccional-operativa” que permita ver los flujos de dinero ilegales como legales (Pérez 2006, 13).

Este proceso consta de tres etapas, ordenadas de tal manera para que se cumpla el objetivo último del lavador, hacer uso del dinero sin despertar sospechas de su origen ilícito:

- a) Colocación, introducción o prelavado. Consiste en ingresar los fondos del delito al sistema financiero para ocultar su verdadero origen.
- b) Lavado, la estratificación o dispersión. En esta etapa los criminales llevan a cabo transacciones financieras complejas en las que participan individuos u organizaciones simulando operaciones legítimas. Además, una de las metas es facilitar que el dinero se transporte o transfiera a otros puntos bajo el control de la organización,

con el fin de interferir el seguimiento del flujo de activos por parte de autoridades locales.

- c) Integración o reconversión. Los delinquentes introducen el dinero a la actividad económica formal para su libre uso por medio de instrumentos bancarios previamente creados o la conversión a efectivo. Existen múltiples técnicas utilizadas por las organizaciones criminales para lavar dinero y su elección depende de diferentes factores (vulnerabilidades del sistema contra el blanqueo de capitales, las necesidades de la organización criminal y los recursos humanos o tecnológicos de los que dispone, entre otros).

A continuación se mencionan algunos ejemplos de las técnicas de lavado de dinero más recurrentes:

- Al interior del país  
Uso de sistemas bancarios nacionales mediante operaciones de cuentas, casas de cambio, títulos de operaciones de crédito, empresas ficticias, contratos reales o ficticios, sociedades mercantiles.
- Fuera del país  
Paraísos fiscales, sociedades interpuestas y oficinas offshore, contrabando de dinero, sociedades de transferencia de fondos

## Nocividad del lavado de dinero

La nocividad del lavado de dinero comprende tres esferas principales: la económica, la política y la social. En primer lugar, la económica responde a la contaminación de las estructuras de mercado de los países pues quien integra los bienes de origen ilícito a las vías

formales del comercio de bienes y servicios no obedece a una lógica de libre competencia que regula a los agentes económicos dentro de la legalidad (Fabián 2011, 58). Respecto a la segunda esfera, cuando existe un tejido social descompuesto, la impunidad y la corrupción son dinámicas presentes en la correlación entre criminales y autoridades. La gravedad deriva en que los últimos pueden optar por ser laxos en los controles y vigilancia. Si son condescendientes, podrán obtener beneficios a corto plazo, pero para efectos del orden verán gradualmente como aumenta la dependencia de la economía a las actividades que desarrollan sujetos vinculados al ámbito criminal. En tercer lugar, la nocividad del lavado de dinero es social porque su origen está determinado por una serie de situaciones ilícitas, desencadenadas a partir de condiciones tanto de desorden como de descomposición de las reglas para la convivencia armoniosa de las sociedades.

Como el dinero es una mercancía que fluye por todo el mundo a través de sistemas operativos, que transgreden leyes y cruzan fronteras nacionales, su proyección es internacional y no puede ser analizado como un problema exclusivo de un país determinado (Nando 2009, 9). Para su erradicación y combate, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (Asamblea General de las Naciones Unidas 2000) se exhortó a los Estados para que sus “autoridades de administración, reglamentación y cumplimiento de la ley y demás autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero fueran capaces de cooperar e intercambiar información a nivel nacional e internacional”. Este razonamiento es justificado si se revisan algunas cifras globales. Por ejemplo, para 2013, el jefe en Colombia de la Oficina de las Naciones

Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) Bo Mathiasen, declaró que el lavado de dinero vinculado con el narcotráfico y otras formas del crimen organizado maneja cantidades cercanas a los 740.000 millones de dólares.

Bajo esta lógica, el órgano intergubernamental, denominado Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), instó a los países a crear una Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), la cual es descrita como un organismo o dependencia nacional y central que cumpla las funciones de recibir, analizar y canalizar información sobre lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. Hasta 2014 se tiene registro de la existencia de 211 UIF alrededor del mundo, de las cuales 147 pertenecen al Grupo Egmont<sup>2</sup>. Estas unidades se encuentran divididas por regiones con fines de geolocalización, sin embargo, el intercambio de información no se limita a esta división.

---

2 El Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera (Grupo Egmont) es una asociación internacional informal creada el 9 de junio de 1955 cuyo objetivo es favorecer la cooperación mutua entre naciones y la creación de una red de inteligencia financiera. Esta organización goza de amplio reconocimiento en el ámbito internacional pues las UIF que la integran están obligadas a ser operativamente independientes. Esta independencia les permite examinar con eficacia los potenciales procedimientos delictivos, independientemente del delito subyacente y la organización que toma la iniciativa de investigación. Ver Egmont Group (2014a).

Tabla 1. División de UIF del Grupo Egmont por regiones

Región	Grupos Regionales	No. de UIF
América	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caribbean Financial Action Task Force</li> <li>• Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica</li> </ul>	36
Asia-Pacífico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asia Pacific Group on Money Laundering</li> </ul>	25
Europa Región I	<ul style="list-style-type: none"> <li>• European Union</li> <li>• European Economic Area</li> </ul>	30
Europa Región II	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité de Expertos para la Evaluación de Medidas Contra el Lavado de Dinero del Consejo de Europa</li> </ul>	22
África del Sur y Oriental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group</li> </ul>	7
Región Euroasiática	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eurasian Group on Combating Money Laundering and Financing of Terrorism</li> </ul>	6
Medio Oriente y el Norte de África	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Middle East and North Africa Financial Action Task Force</li> </ul>	11
África Central y Occidental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intergovernmental Action Group against Money Laundering in Central Africa.</li> <li>• Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment de l'Argent en Afrique de l'Ouest</li> </ul>	10
<b>Total</b>		147

Fuente: elaboración propia con datos de Egmont Group (2014a, 7). Nota: Los grupos mencionados en la tabla aglutinan a las UIF de los países que conforman las diferentes regiones, sin embargo, no existen Unidades de tipo regional.

## Tipos de UIF

La incorporación de las UIF en los esquemas de erradicación del lavado de dinero permite que los países decidan cuáles serán sus funciones, responsabilidades o competencias dentro de la administración pública y en las estrategias locales de protección del sistema financiero o combate al crimen organizado. Para la implementación de una UIF se toman en

cuenta aspectos como las prioridades políticas, presupuestales y tácticas de cada nación, lo que hace que las agencias especializadas no sean iguales en todo el mundo. Existen 4 tipos principales de Unidades de acuerdo al Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), los cuales se explican a continuación:

Tabla 2. Clasificación de las Unidades de Inteligencia Financiera

Tipo de UIF	Estructura	Características
Administrativo	Integrada como dependencia de un Ministerio o Secretaría	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enlace entre el sector financiero y policial</li> <li>• Actúa como interlocutor de las instituciones financieras</li> <li>• Puede ser parte de las investigaciones, pero está a disposición de otras instancias judiciales o policiales.</li> <li>• Está sujeta a la supervisión directa de las autoridades políticas.</li> </ul>
Policial	Organismo público no departamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovecha la infraestructura existente, lo cual evita la necesidad de crear un organismo totalmente nuevo.</li> <li>• Respuesta más rápida de las fuerzas del orden ante indicios de lavado de dinero y otros delitos graves.</li> <li>• Posibilidad de intercambiar información con otros organismos policiales nacionales o regionales.</li> <li>• Es de carácter más reactivo que preventivo.</li> <li>• El acceso a los datos de las organizaciones financieras (distintos de la notificación de operaciones) por lo general exige que se inicie una investigación formal.</li> <li>• Es posible que las instituciones notificadoras se resistan a divulgar información a un órgano policial sobre operaciones sospechosas que no rebasen cierto monto.</li> </ul>
Judicial	Dentro del poder judicial del Estado o fiscalía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pueden abrir investigaciones de tipo financiero y ejercitar potestades judiciales.</li> <li>• Sirven como vínculo entre el sistema financiero y el poder judicial.</li> <li>• La información divulgada pasa directamente al organismo autorizado para investigar o enjuiciar.</li> </ul>
Mixto	Cualquiera de las anteriores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suelen ser resultado de la unión de dos o más organismos que ya se ocupaban del lavado de dinero, por lo que conjuntan varias características de cada modelo.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con datos de Grupo del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (2004, 12-19).

## Contexto bilateral

México y Estados Unidos tienen economías estrechamente ligadas por el flujo constante de personas, mercancías y dinero que atraviesa sus

fronteras. En primer lugar, debido a que desde 1994 ambos países junto con Canadá forman parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) los coloca como socios comerciales estratégicos (Notimex 2015). Y en

segundo lugar, debido a la cantidad de mexicanos que trabajan en el país vecino y envían sus remesas a familiares por montos alrededor de los 21 mil 597 millones de dólares (Instituto de los Mexicanos en el Exterior 2015). Tanto mexicanos como estadounidenses hacen uso de los sistemas financieros de ambas naciones para facilitar el movimiento de dinero de un país a otro, también para aprovechar los servicios bancarios que tanto instituciones privadas como públicas ofrecen a aquellos empresarios o comerciantes que se dedican a la exportación e importación de bienes y servicios.

Bajo estas condiciones, las UIF se suman a otros órganos de supervisión de los sistemas financieros nacionales y hacen de intermediarios entre autoridades de cada país para hacer circular información que atienda las siguientes tipologías de lavado: la vinculación del lavado con estructuras de negocios como grupos empresariales nacionales o transnacionales, el uso ilícito de empresas legítimas y finalmente, el empleo de identidades o documentación falsa en la presentación de reportes como en la identificación de clientes (FIUs in Action 2015). Estudiar la concatenación entre las UIF es identificar de qué tipo son y cuáles son sus funciones dentro de las estrategias locales de combate al lavado de dinero a nivel local.

Vale la pena señalar que el primer antecedente con el que México y los Estados Unidos establecieron un lazo de coordinación en materia de lavado de dinero se remonta a 1994, bajo el nombre de Acuerdo de Cooperación Mutua entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Intercambio de Información Respecto a Transacciones en Moneda a través de Instituciones Financieras para Combatir Actividades Ilícitas. Dicho acuerdo dispone fundamentalmente la circu-

lación de información entre ambas naciones concerniente a operaciones y transacciones que pudiesen derivar en blanqueo de activos. Es importante señalar que en 2003 el Acuerdo tuvo que ser modificado ya que no se había clarificado cuáles serían las autoridades competentes para solicitar y recibir la información de cada lado de la frontera, recordando que en México la UIF fue creada un año después.

### **El Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)**

Del lado estadounidense se encuentra el FinCEN. La unidad fue creada el 25 de abril de 1990 durante la administración del expresidente George H. W. Bush. La misión de la agencia es proporcionar una red interinstitucional, con inteligencia y análisis de múltiples fuentes en apoyo de la detección, investigación y persecución del LD doméstico e internacional y otros crímenes financieros por medio de agencias Federales, Estatales, locales y extranjeras de aplicación de la ley (Department of the Treasury 1990b). Después de los ataques terroristas de 2001, dentro del Departamento de Seguridad Nacional se generó la idea de que los servicios de inteligencia financiera eran necesarios para hacer frente a los nuevos riesgos que podían poner en riesgo a los Estados Unidos, como organizaciones criminales de carácter transnacional. Fue así que en 2004 se creó la Oficina de Terrorismo e Inteligencia Financiera y el FinCEN adquirió el rol de unidad de inteligencia financiera. Debido a su ubicación dentro del Departamento del Tesoro, como Buró oficial adscrito a la Oficina de Terrorismo e Inteligencia Financiera, el FinCEN se considera una UIF de tipo administrativa (Department of the Treasury 1990a).

## La Unidad de Inteligencia Financiera de México

Del lado mexicano se encuentra la UIF perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Fue creada en el año 2004 durante el sexenio de Vicente Fox Quesada y como competencias se le asigna recibir reportes de operaciones financieras, analizar las operaciones financieras y económicas y otras informaciones relacionadas, así como diseminar reportes de inteligencia y otros documentos útiles para detectar operaciones vinculadas con lavado de dinero o financiamiento al terrorismo. Su misión está dirigida a impedir la realización de dichas operaciones, coadyuvar a “castigar a aquellos que las realicen así como sustraer la mayor cantidad de los recursos involucrados a favor del Estado” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2013).

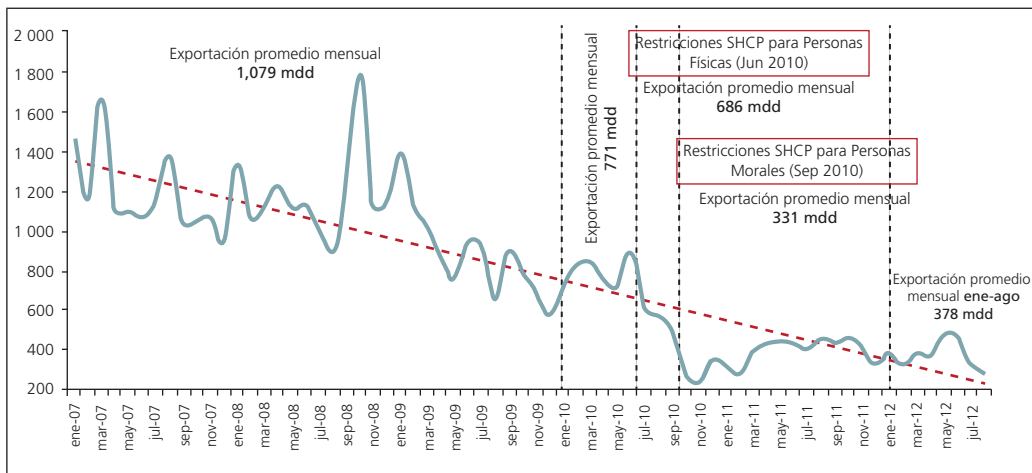
En concordancia con el Departamento del Tesoro, la SHCP también está vinculada con el eje estratégico de la administración mexicana en materia de seguridad. Para articular el eje “México en Paz” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se creó un gabinete especializado en el cual se incluye a la SHCP. Además, dentro del Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 (Diario Oficial de la Federación 2014), se menciona que la SHCP junto con la Secretaría de Gobernación, Defensa Nacional, Marina y la Procuraduría General de la República, lleva la batuta en la estrategia el Esfuerzo Nacional contra el Narcotráfico, lo que mantiene a la UIF como una herramienta en el combate a esta actividad criminal vinculada al lavado de dinero.

## Primer caso de investigación conjunta: flujos de dólares en México

El fortalecimiento de la relación entre las UIF inició en 2008, cuando fueron convocadas por diferentes instituciones financieras mexicanas como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la SHCP en vista de la afluencia inusual de dólares en efectivo hacia México. El Estudio Conjunto de operaciones de dólares en efectivo entre FinCEN y la UIF se centró en explicar cuál era el origen de los dólares en efectivo, además de identificar las zonas en las que se utilizan y las actividades económicas donde existe mayor afluencia de esta divisa (Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2012). Se concluyó que el origen del dinero se ubicaba en el sector de remesas, turismo y comercio transfronterizo, mismo donde se generaban dólares en mayores cantidades.

Los resultados de la investigación fueron utilizados en los diferentes proyectos que emprendió el Gobierno mexicano para articular la Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo, publicada el 26 de agosto del 2010. Las medidas que fueron diseñadas a partir de la investigación restringen el ingreso de la moneda en el sistema financiero cuyo origen lícito no puede ser comprobado. El alcance de las disposiciones fue que en 2011 hubo una disminución del 38% en la captación de dólares en efectivo de Estados Unidos a México y un descenso del 35% en los flujos de dólares enviados desde instituciones financieras mexicanas. En el siguiente gráfico se observa el descenso progresivo del promedio mensual de millones de dólares exportados antes y después de que las Restricciones de la SHCP fueran implementadas.

Gráfico 1. Resultados de juzgamiento de casos por la CCCC. Período 1998-2008



Fuente: UIF (2012, 32).

Se observa que entre julio y septiembre del 2010 existe una caída sin precedentes del volumen de dólares exportados de México y Estados Unidos. Cabe destacar que en el mismo momento son las restricciones a “personas físicas”<sup>3</sup> las primeras en implementarse. El segundo descenso precipitado ocurre entre septiembre y noviembre del mismo año, con las restricciones a “personas morales”. A pesar de que los 14 meses siguientes existe un repunte paulatino en la cifra de dólares, nunca alcanza el tamaño de las exportaciones de moneda antes de las restricciones para “personas físicas”.

3 De acuerdo a la legislación mexicana, para fines fiscales es necesario definir si una persona lleva a cabo sus actividades económicas como persona física o como persona moral, ya que las leyes establecen un trato diferente para cada una, y de esto depende la forma y requisitos para darse de alta en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y las obligaciones que adquieran. Una persona física es un individuo con capacidad para contraer obligaciones y ejercer derechos, mientras que la persona moral es una agrupación de personas que se unen con un fin determinado, por ejemplo, una sociedad mercantil, una asociación civil.

Otra medida adoptada fue la creación de la figura “comisionista cambiario”<sup>4</sup>, misma que atiende a las realidades comerciales de las actividades en el norte del país donde el peso mexicano y el dólar son utilizados indistintamente, por ejemplo hoteles y tiendas de servicios.

## La Iniciativa Mérida

Merece especial atención la integración de las UIF en el desarrollo de programas bilaterales de seguridad y de combate al crimen transnacional organizado como fue la Iniciativa Mérida<sup>5</sup>, en el cual las agencias se enfocan

4 Se denomina comisionista cambiario a los comercios que a nombre y cuenta de las instituciones puedan efectuar operaciones de compra y venta de divisas.

5 La Iniciativa Mérida es un programa de cooperación establecido el 30 de junio de 2009 entre EEUU, México y Centroamérica. Participan, por el lado de EEUU el Departamento de Estado, el Departamento de Justicia, el Consejo Nacional de Seguridad, el Pentágono, la CIA, el FBI y la DEA; por parte de México, el Congreso de la Unión, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Armada de México, la



en actualizarse tecnológicamente, por medio de donaciones de *software*, servicios y aplicaciones especializadas así como apoyo en infraestructura de hardware y comunicaciones. Para efectos de las operaciones de la UIF, la Iniciativa Mérida significó eliminar las dificultades técnicas que retrasaban y entorpecían la coordinación con su homóloga en Estados Unidos.

## Segundo caso de investigación conjunta: red criminal de lavado de dinero

A comienzos de 2013, la UIF mexicana recibió de diferentes instituciones financieras mexicanas numerosos Reportes de Actividades Sospechosas (SARs, por sus siglas en inglés) señalando a 43 compañías en México y en el extranjero cuyo irregular manejo de clientes y servicios financieros sugería irregularidades de procedimiento compatibles con actos, omisiones u operaciones que podrían favorecer la comisión del delito de lavado de dinero. En respuesta, la UIF dio seguimiento a dichos reportes haciendo uso del Programa Computarizado de Análisis de Alto Riesgo (CRACP, por sus siglas en inglés), *software* que da prioridad a los informes con las calificaciones de riesgo más altas, que son revisadas de manera detallada y oportuna. Los resultados arrojados fueron que 5 de las entidades sospechosas tenían niveles de riesgo alarmantes.

En consecuencia, autoridades de ambos países formaron un grupo de investigación pocos meses después de la identificación de los primeros SARs. Conforme la UIF

recopiló mayor información, salieron a la luz datos que reafirmaban sus sospechas de enfrentarse a un posible caso de lavado de dinero de alcance transnacional y elevadas proporciones, ya que desde el año 2010 las entidades realizaron transferencias por un monto estimado de \$263.1 millones de dólares, equivalentes a poco más de \$3,946.5 millones de pesos (Egmont Group 2014a). Una vez la UIF hubo recolectado suficiente inteligencia para suponer un vínculo con los Estados Unidos, contactó al FinCEN para presentar el caso.

A partir de este momento, las UIF se involucran en un proyecto de investigación criminal y llegaron a la conclusión de que las compañías investigadas conformaban una organización de lavado de dinero que operaba como una red internacional. De forma conjunta, analizaron fuentes tanto privadas como gubernamentales y lograron obtener datos precisos para poder presentar el caso como un “asunto prioritario” a las dependencias competentes en la materia tanto en México como en Estados Unidos. Entre esta información, destaca 1) la estimación del monto lavado, que rondaba los 600 millones de dólares y 2) las formas en que se había generado el ocultamiento del dinero: uso de recibos falsos y robo de identidad. Por último, se detectó que dichas entidades pertenecían a distintos ramos de la industria, como el textil y electrónica, así como a la rama de los servicios de contabilidad y auditoría.

---

Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y el CISEN.

Gráfico 2. Investigación conjunta FinCEN y la UIF mexicana



Fuente: UIFNota: Programa Computarizado de Análisis de Alto Riesgo (CRACP), Egmont Secure Web (EGW) Plataforma de internet desarrollada para el intercambio seguro de información entre las UIF, Procuraduría General de la República (PGR), Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), lavado de dinero (LD).

## Vinculación con instituciones de aplicación de justicia

Los resultados que arrojó la investigación permitieron que esta trascendiera a otro nivel, pues el caso desarrollado ya no era de naturaleza preventiva, sino reactiva. En otras palabras, las UIF ya habían completado la etapa de estudio y detección de la actividad criminal llegando incluso a conocer a los actores que permitían la proyección del delito en más de un país. Por ello, es que las UIF suman en la investigación al Departamento de Justicia de los Estados Unidos y a su contraparte mexicana, la Procuraduría General de la República, para apoyarlas en la detención de los criminales.

Este objetivo se cumplió cuando en octubre 2013, las autoridades mexicanas lograron recabar la información necesaria para justificar la detención de 38 individuos involucrados y algunos meses después, en enero del 2014, detener al líder de la organización así como a uno de sus colaboradores. Gracias a la misma investigación, posteriormente se liberaron órdenes de aprehensión contra 4 fugitivos asociados a la red, entre los que se concentraba una suma ascendente a los 13.4 millones de dólares, distribuidos en 39 cuentas de 7 bancos así como 2 propiedades (Egmont Group 2014a, 32). El resumen de la investigación arrojó que las entidades proveían de servicios de lavado de dinero a más de 1500 beneficiarios de 42 países. Inclusive, el FinCEN pudo rastrear dentro de los beneficiarios a grupos vinculados al narcotráfico (Department of the Treasury 2014), motivo por el que el caso permanece abierto y bajo investigación en los Estados Unidos. A modo de esquema, la Ilustración expone el proceso de crecimiento de

la investigación, destacando los puntos clave para la coordinación entre las UIF, autoridades judiciales así como los resultados en un orden cronológico.

En la esfera internacional, fue dentro del Grupo Egmont donde se reconoció la labor de ambas Unidades como modelo para que otras UIF cooperen en investigaciones bilaterales. El premio *Best Egmont Case Award* 2014, una iniciativa del Grupo de Trabajo Continuo del Grupo Egmont, fue otorgado bajo criterios específicos.

- a) Demostrar que la función de la UIF era relevante para el desarrollo del caso.
- b) Proporcionar evidencia de la colaboración internacional o interno efectivo que contribuyó a un resultado más exitoso.
- c) Ilustrar que la retroalimentación efectiva mejora el desarrollo del caso y ha contribuido a un resultado positivo.
- d) Presentar un alto nivel de complejidad, que incluye: una variedad de técnicas y métodos de lavado de dinero, el tamaño y la fuente de los fondos involucrados, y el número de agencias y jurisdicciones involucradas.

Dicho lo anterior, queda esclarecer cuáles fueron las acciones concretas de las UIF respecto a la prevención, detección y combate a la organización criminal, resumidas en la tabla siguiente:

Tabla 3. Acciones desarrolladas por la UIF mexicana y el FinCEN

Agencia responsable	Acción
UIF	Presentación de un caso de investigación que compete a dos países de forma directa y a 40 de forma indirecta.
UIF-FinCEN	Intercambio de información a través de la Egmont Secure Web.
UIF-FinCEN	Detección de una organización de lavado de dinero transnacional.
UIF-FinCEN	Identificación del <i>modus operandi</i> de la organización criminal (red).
UIF-FinCEN	Obtención de estimaciones de los montos lavados.
UIF-FinCEN	Detección de sectores industriales involucrados en el proceso de lavado.
UIF-FinCEN	Inclusión de autoridades judiciales en la investigación (Departamento de Justicia y Procuraduría General de la República).
UIF-FinCEN	Aportación de pruebas que permitieran la detención y búsqueda de criminales.
FinCEN	Vinculación de la red con otros grupos criminales.

Fuente: elaboración propia.

## Conclusiones

En materia de prevención, tanto la unidad mexicana como la estadounidense participaron activamente tanto en el fortalecimiento del marco normativo como en el desarrollo de estudios estratégicos para descifrar patrones de comportamiento de grupos criminales. A partir de la inteligencia generada no solo se implementaron restricciones en el ingreso y egreso de dólares entre México y Estados Unidos, también se identificaron los sectores de las economías con mayor riesgo de ser aprovechados por los lavadores.

En cuanto a detección del lavado y combate a grupos criminales, el impacto de la investigación entre las UIF fue significativo en razón de que coadyuvaron a la construcción una averiguación suficientemente sólida como para justificar la detención de los responsables, competencia que recae fuera de las facultades de las UIF. El hecho de que el caso siga siendo investigado en los Estados Unidos por su relación con operaciones de grupos dedicados al narcotráfico también respalda la afirmación de que la inteligencia generada por

las UIF tiene enorme valor para que otras dependencias dentro de la red interinstitucional de seguridad de cada nación puedan agilizar sus propias investigaciones.

El caso permite observar vínculos criminales internacionales que inadvertidos hasta que el FinCEN y la UIF de forma conjunta dieron seguimiento a las acciones evasivas que las empresas sospechosas. Gracias a esta labor se abandonó el supuesto de que las operaciones detectadas eran eventos aislados y se determinó que el *modus operandi* de los criminales seguía la lógica de una red transnacional. Cuando el FinCEN se unió a la investigación de la UIF se agilizó el proceso que conllevó a detener las actividades de la red. Es decir, que de manera aislada, la UIF tardó 3 años en detectar la actividad criminal y el FinCEN ignoraba su existencia. Sin embargo, de manera conjunta las UIF tardaron 9 meses en llevar a cabo la articulación de una investigación sólida que devino en la posterior detención de los criminales. A pesar de los avances observados para los dos países con la articulación de las UIF en sus sistemas de prevención y erradicación de

lavado de dinero, aún quedan áreas de cooperación que requieren atenderse.

Los efectos para la relación de cooperación de las UIF de los casos de estudio expuestos en los niveles de confianza dan cuenta de que existen las condiciones para que las unidades puedan desarrollar agendas comunes de cooperación estratégica y con ello profundizar en el combate bilateral al crimen organizado. De acuerdo al *National Antimoney Laundering Risk Assessment*, 28 de las 67 organizaciones dentro de la lista objetivo de la lista de Miembros Clave de Organizaciones Delictivas<sup>6</sup> (CPOT por sus siglas en inglés) tienen su base de operación en México. Si a lo anterior se suma la información que se tiene sobre los volúmenes de dinero lavado de las organizaciones dedicadas al narcotráfico que operan tanto en Estados Unidos como en México, se verá la necesidad de una atención focalizada en esta coyuntura por parte de ambos gobiernos.

El impacto de los casos recuperados de cooperación entre las UIF de México y los Estados Unidos puede medirse de dos formas diferentes, pero que al final, confluyen en el fortalecimiento de los esquemas bilaterales de seguridad y combate al crimen transnacional organizado:

1. Impacto sobre la disminución del uso de instituciones financieras o bancarias mexicanas y de Estados Unidos para lavar dinero, mediante la observación del fenómeno y la creación de herramientas jurídicas especializadas.
2. La profundización en los niveles de cooperación entre ambos países ya sea a través

de protocolos conjuntos, intercambio de información financiera y judicial. La consecuencia a nivel local fue elevar el nivel de la UIF mexicana dentro del esquema de seguridad.

Tan solo hace falta ver las delcaraciones realizadas en 2015 por el subprocurador general de Estados Unidos, Kenneth Blanco, quien señaló que la suma de dinero lavado por organizaciones criminales entre su país y México, asciende los 29 mil millones de dólares (Cardoso 2015). Formalmente, no existe aún una estrategia clara en la cual se entrelacen ambas unidades en el seguimiento de dichas organizaciones. He aquí un espacio de oportunidad para ambos gobiernos de fortalecer sus esquemas de seguridad y acotar a las organizaciones criminales que operan en ambas partes de la frontera.

## Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas. 2000. "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional", <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1292>.
- Cardoso, Víctor. 2015. "EU calcula en 29 mil mdd dinero lavado desde México". *La Jornada*, 9 de marzo. <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/03/09/lavado-de-dinero-alcanza-los-29-mil-mdd-al-ano-entre-mexico-y-eu-subprocurador-7864.html>.
- Fabián Caparrós, Eduardo. "La prevención y represión del lavado de activos desde una óptica internacional comparada", en Memoria del Seminario Internacional sobre Corrupción y Lavado de Dinero, Fernando Pérez Noriega, Lucero Ramírez León (coord.),

<sup>6</sup> La Consolidated Priority Organization Target es una lista seleccionada por diferentes agencias de los Estados Unidos donde se señalan las organizaciones internacionales de tráfico de drogas y lavado de dinero objetivos más prolíficas en el mundo.



- Instituto Belisario Domínguez; Senado de la República, 9 de febrero del 2011.
- Grupo del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. 2004. *Unidades de Inteligencia Financiera: Panorama General*. EEUU: International Monetary Fund Publication Services.
- Department of the Treasury. 1990a. "Establishment of the Financial Crimes Enforcement Network", <http://www.fincen.gov/whatsnew/pdf/EstablishingFinCEN.pdf>.
- \_\_\_\_\_. 1990b. "Treasury Order 180-01", <http://www.fincen.gov/whatsnew/pdf/EstablishingFinCEN.pdf>.
- \_\_\_\_\_. 2014. "Mexican Bankers Association AML/CFT Seminar", [http://www.fincen.gov/news\\_room/speech/pdf/20141003.pdf](http://www.fincen.gov/news_room/speech/pdf/20141003.pdf).
- Diario Oficial de la Federación. 2014. "Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI", [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014).
- Egmont Group. 2014a. *Annual Report 2013-2014*. Toronto: Egmont.
- \_\_\_\_\_. 2014b. "Informe de los Co-Chairs de la 22 Reunión Plenaria del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera", [www.egmontgroup.org/library/download/351](http://www.egmontgroup.org/library/download/351).
- \_\_\_\_\_. 2015. "FIUS in Action", <http://www.egmontgroup.org/library/download/21?phpMyAdmin=1b8c4dca9046t6509c6bc>.
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior. 2015. "Mexicanos en el Mundo", <http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo>.
- Nando Lefort, Víctor Manuel. *El Lavado de Dinero: nuevo problema para el campo jurídico*. México: Trillas.
- Notimex. 2015. "EU se consolida como primer socio comercial de México". *La Jornada*, 6 de enero. <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/01/06/eu-se-consolida-como-primer-socio-comercial-de-mexico-7571.html>.
- Pérez Lamela, Héctor D. 2006. *Lavado de Dinero. Doctrina y práctica sobre la prevención e Investigación de Operaciones Sospechosas*. Argentina: LexisNexis.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1997. "Acuerdos de la XIV Comisión Binacional México-Estados Unidos", Protocolo que modifica el Acuerdo de Cooperación Mutua entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Intercambio de Información Respecto a Transacciones en Moneda a través de Instituciones Financieras para Combatir Actividades Ilícitas", [http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos\\_5.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_5.html).
- \_\_\_\_\_. 2012. "Reporte anual octubre 2011-septiembre 2012", [http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia\\_financiera/ambito\\_internacional/grupo%20egmont/reporte\\_anual\\_inteligencia\\_financiera\\_oct2011\\_sep2012.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/ambito_internacional/grupo%20egmont/reporte_anual_inteligencia_financiera_oct2011_sep2012.pdf).
- \_\_\_\_\_. 2013. "Atribuciones de la Unidad de Inteligencia Financiera, reforma del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 30 de diciembre de 2013", <http://dof.gob.mx/>.
- UIF (Unidad de Inteligencia Financiera). 2012. "Reporte anual octubre 2011-septiembre 2012", [http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia\\_financiera/ambito\\_internacional/grupo%20egmont/reporte\\_anual\\_UIF\\_oct\\_2011Sep\\_2012.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/ambito_internacional/grupo%20egmont/reporte_anual_UIF_oct_2011Sep_2012.pdf).



Misceláneo



# Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería en Argentina

## *Intermediate forces and the fight against drug trafficking: the case of Gendarmerie in Argentina*

Jorge Battaglini<sup>1</sup>

*Fecha de recepción: diciembre del 2015.*

*Fecha de aceptación: marzo de 2016.*

### Resumen

Este artículo analiza la dinámica de la intervención de una fuerza intermedia como la Gendarmería Nacional (GN) de la Argentina en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas. El argumento principal es que la elevada percepción de inseguridad y los límites legales a la participación de los militares han favorecido el creciente empleo de la GN. Asimismo, el trabajo identifica los desafíos y límites que enfrenta la intervención de esta institución. En particular, se examina su despliegue en las provincias del norte de la Argentina (Jujuy, Salta, Formosa, Corrientes y Misiones), como así también en el área metropolitana de la ciudad de Buenos Aires. El artículo se fundamenta en un extenso trabajo de campo en las provincias del norte del país que incluyó un total de 90 entrevistas a los actores involucrados.

**Palabras clave:** Gendarmería Nacional, narcotráfico, fuerzas armadas, fuerzas intermedias, nuevas amenazas.

### Abstract

This article analyzes the dynamics of the intervention of an intermediate force such as the Gendarmería Nacional (GN) of Argentina in the fight against illegal drug trafficking. The main argument is that a high perception of insecurity and the legal limits to the involvement of the military in internal security have led to the increasing use of the GN. The article also identifies some of the key challenges as well as the limits faced by the intervention of the GN. In particular, the deployment of the GN in the northern provinces of Argentina (Jujuy, Salta, Formosa, Corrientes and Misiones), as well as in the metropolitan area of Buenos Aires will be examined. The article is based on extensive fieldwork in the northern provinces of Argentina that included 90 interviews with key actors.

**Keywords:** Gendarmerie, drug trafficking, armed forces, intermediate forces, new threats.

---

<sup>1</sup> PhD en Política Latinoamericana de la Universidad de Essex. Se desempeña como investigador del CONICET y profesor de la Universidad Torcuato Di Tella. Esta investigación fue llevada a cabo gracias al apoyo de la beca posdoctoral "Drugs, Security and Democracy Fellowship" otorgada por el *Social Science Research Council* en 2014. El artículo se benefició de los valiosos comentarios de los asistentes al seminario organizado por el programa del SSRC "Drugs, Security and Democracy" llevado a cabo en la ciudad de Medellín en julio de 2014, así como de las recomendaciones de los dos evaluadores anónimos. Agradezco el extraordinario trabajo de asistencia de investigación llevado a cabo por Marcelo Mangini. Correo: [jbattaglini@utdt.edu](mailto:jbattaglini@utdt.edu)

La Gendarmería Nacional (GN) es una fuerza intermedia que ha experimentado un proceso de expansión de sus misiones en los últimos años. Aunque la custodia de las fronteras y de objetivos estratégicos fueron sus misiones originales; desde la restauración de la democracia en la Argentina, en 1983, se la ha utilizado crecientemente en el mantenimiento del orden público y en la represión del tráfico ilegal de drogas (Salles Kobilanski 2012). Esta expansión de misiones ha contribuido a un crecimiento exponencial de la organización que pasó de 17500 efectivos en 2002 a 36000 en 2014, un incremento de 100% (Gobierno de la Argentina 2011). Desde el 2006 se han llevado a cabo extensos operativos como el Operativo Centinela en el 2006 (refuerzo nacional de la seguridad ciudadana), Cinturón Sur en 2011 (despliegue en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires), Escudo Norte del 2011 (despliegue en las provincias del norte del país), Acceso CABA 2011 (control de los accesos a la Ciudad de Buenos Aires), Operativo Vigía del 2011 (control de centros neurálgicos del transporte público). En estos operativos han participado un promedio de 12000 gendarmes por año.

Cabe mencionar que el empleo creciente de fuerzas intermedias es un fenómeno que se ha generalizado en los países europeos y en Estados Unidos, donde están siendo crecientemente utilizadas para enfrentar a las denominadas nuevas amenazas (Lutterbeck 2004). El análisis de las causas de la intervención de fuerzas intermedias en los casos de EEUU y algunos países europeos puede ofrecer algún indicio respecto a las razones que han propiciado su participación en el caso de la Argentina. Los líderes políticos y la sociedad perciben que el narcotráfico y el crimen organizado en general, son fenómenos que por su natura-

leza transnacional y su grado de violencia y sofisticación, requieren de fuerzas que combinen características policiales y militares, que dispongan de equipamiento más pesado (helicópteros, aviones) y de una organización y disciplina de cuerpo que las fuerzas policiales no poseen (Lutterbeck 2004). Estas capacidades convierten a las fuerzas intermedias, gracias a su naturaleza híbrida, en las más adecuadas para enfrentar el complejo fenómeno del crimen organizado contemporáneo.

En este sentido, las fuerzas intermedias están en condiciones de enfrentar aquellos fenómenos que rebasan la capacidad preventiva y reactiva de las fuerzas policiales y, al mismo tiempo, están en condiciones de contribuir a la defensa nacional. Su estatus intermedio las habilita para enfrentar misiones que demandan un empleo más acentuado de la coerción. Además, el entrenamiento que reciben como así su despliegue les permite llevar a cabo misiones con un nivel de autonomía mayor al de una fuerza policial, ello favorece una mayor capacidad de despliegue en zonas fronterizas o alejadas de los centros urbanos. Se trata de organizaciones que disponen de una formación, equipamiento y doctrina que las habilita para intervenir en aquellos fenómenos de violencia que exceden las capacidades policiales pero que tampoco pueden ser clasificados como conflictos armados.

El principal objetivo de este trabajo es analizar la dinámica de la intervención de una fuerza intermedia como la GN en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas en la Argentina desde el año 2002, cuando comienza su utilización regular con este propósito. En particular, se examinará el despliegue de la GN en las provincias del norte de la Argentina (Jujuy, Salta, Formosa, Corrientes y Misiones), como así también en el área me-

tropolitana de la ciudad de Buenos Aires. La relevancia del tema radica en la creciente importancia que ha adquirido el fenómeno del narcotráfico en la Argentina y en el hecho de que el análisis de la intervención de la GN puede contribuir a comprender las ventajas y limitaciones que trae aparejada el despliegue de una fuerza de este tipo. Cabe destacar que la Argentina posee una combinación única de factores que la transforman en un caso testigo para la investigación de este tema. Se trata del país de América Latina con mayor consumo per cápita de cocaína (United Nations Office on Drugs and Crime 2015), que además posee las fuerzas intermedias de mayor importancia y donde el marco legal impide la participación de las fuerzas armadas en el mantenimiento de la seguridad interna. Además, el análisis del rol de una fuerza intermedia en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas no ha sido estudiado en la región, a diferencia de la participación de las policías y fuerzas armadas que ha recibido mucha más atención como objetos de estudio.

Cabe destacar que la intervención de la GN ha sido funcional no solo a su expansión organizacional sino también ha permitido a los sucesivos gobiernos satisfacer, al menos parcialmente, la demanda pública por seguridad sin tener que acudir a los militares (Salles Kobilanski 2012). Sin embargo, esta conveniencia generalizada puede verse comprometida si la intervención continúa sin que la GN lleve a cabo los procesos de adaptación organizacionales necesarios. La convergencia de intereses no está exenta de dilemas, desafíos y peligros. En otras palabras, la demanda por seguridad de la sociedad argentina ha sido una de las principales causas de la participación creciente de la GN que, en lo esencial, es bienvenida por la institución pero que, al mismo

tiempo, pone en evidencia sus limitaciones a medida que esta se incrementa.

La lógica e inercia organizacional de una institución cuyo rol principal no ha sido la lucha contra el narcotráfico, pero que encuentra en esta misión un espacio de fortalecimiento material y simbólico, es un aspecto que compromete la legitimidad y eficacia de su acción. Así, la GN se encuentra atrapada entre la tentación del crecimiento institucional continuo y el desafío de adaptarse a las necesidades de una misión no tradicional que le garantiza recursos, equipamiento y expansión para los próximos años. El tema tiene una enorme trascendencia política para la Argentina ya que, en paralelo a esta expansión de misiones de la GN, existen sectores de la política que demandan que los militares intervengan en la lucha contra el narcotráfico, a pesar de que la legislación prohíbe tal posibilidad (La Nación 2015). Es por ello que el análisis de la participación de la GN en la lucha contra este fenómeno puede tomarse como uno de los principales indicadores para anticipar el posible ingreso de los militares: una exitosa y eficaz acción de esta fuerza se convertiría en la principal barrera contra el empleo de las fuerzas armadas.

El artículo indaga sobre las causas de la intervención de la GN analizando en particular el impacto de dos variables principales: a) el nivel de percepción de inseguridad y b) el tipo de marco normativo del área. El argumento principal es que la elevada percepción de inseguridad y los límites legales a la participación de los militares en misiones de seguridad interna han favorecido el creciente empleo de la GN. Asimismo, el trabajo identifica algunos de los desafíos centrales como así también los límites que ha enfrentado la intervención. El trabajo se organiza en una primera sección

donde se efectúan algunas apreciaciones respecto al trabajo de campo con fuerzas de seguridad que puede ser de utilidad para aquellos investigadores interesados en analizar fuerzas intermedias. La segunda parte examina las dos variables causales de la participación, mientras que en la sección final se analizan los factores que limitan o afectan la intervención de la GN.

### Consideraciones metodológicas para el estudio de fuerzas intermedias

La investigación sobre la participación de la GN en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas se basó en un trabajo de campo de alrededor de cinco meses llevado a cabo en las provincias donde mayor ha sido su despliegue. Allí se recopilieron fuentes primarias y secundarias y se efectuaron más de 90 entrevistas: 27 a gendarmes, 13 a funcionarios de los ministerios de seguridad nacional y provinciales, 11 a militares desplegados en la frontera norte y 47 a pobladores que habitan en la zona de despliegue. Un total de 22 entrevistas fueron efectuadas en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA): 36 en la Provincia de Salta, 19 en Jujuy, 4 en Formosa, 7 en Corrientes y 10 en Misiones. La recopilación de fuentes primarias enfrentó dos problemas principales. El primero consistió en la enorme dificultad para obtener fuentes primarias y secundarias debido a la ausencia de estadísticas de acceso público sobre procedimientos antidrogas tanto a nivel nacional como provincial. Las entrevistas que se llevaron cabo tanto a gendarmes como a funcionarios nacionales y provinciales confirmaron tanto la existencia de estadísticas como la imposibilidad de acceder a ellas.

Con relación a la inaccesibilidad de las estadísticas y como estrategia para suplirlas, se decidió llevar a cabo una reconstrucción de los datos sobre procedimientos antidroga a partir de la revisión sistemática de los principales diarios locales de los años 2013 y 2014. La tarea consistió en construir una base de datos a partir de la identificación de noticias de procedimientos antidrogas y de la sistematización de la información que contenían<sup>2</sup>. En particular, respecto a cantidad de droga incautada, el número de detenidos, si hubo víctimas y/o violaciones a los derechos humanos, el origen del procedimiento, es decir, si fue una operativo de control o una tarea de inteligencia; entre otros ítems que fueron volcados en la base. Aunque esta metodología presenta limitaciones<sup>3</sup>, fue de gran utilidad para construir una radiografía de esta problemática. Dada la ausencia de estadísticas y publicaciones respecto de la intervención de las fuerzas intermedias en la lucha contra el narcotráfico, los datos relevados en la base constituyen un aporte para la caracterización, dimensionamiento y análisis de este fenómeno.

Cabe aclarar que para mejorar la fiabilidad de los datos obtenidos, se compararon las tendencias que surgieron del análisis de la base propia con la información provista por los entrevistados. De allí surgió que no existen diferencias substanciales entre la información recopilada y las estadísticas oficiales no publicadas. La divergencia más importante es en el número de operativos, mientras que la base identificó un total de 178 intervenciones de

2 Los periódicos relevados fueron *El Libertador de Corrientes*, *Primera Edición* y el *Territorio de Misiones*, *Nuevo Diario* y el *Tribuno de Salta* y *Todo Jujuy de Jujuy*.

3 Es importante aclarar que la naturaleza del registro periódico, diferencias en las fuentes y en los criterios editoriales, impone algunas limitaciones para un análisis comparativo.

la GN en 2013 y 2014, los entrevistados de la fuerza manifestaron que la cifra es al menos el doble, aunque enfatizaron a menudo el carácter secreto de tal información.

Cabe mencionar que es notoria la ausencia de libros, artículos o de material oficial tanto del gobierno nacional, provincial e incluso de la propia GN sobre la participación de esta fuerza en la lucha contra el narcotráfico. La única información disponible, muy escasa por cierto, se puede encontrar en las páginas oficiales del Ministerio de Seguridad y de la Gendarmería. En los ministerios provinciales no existe información o datos sobre el tema. Cabe especular que la falta de datos públicos y de publicaciones es un indicador de las dificultades que experimenta la GN para adaptarse a la nueva misión. Ello también pudo constatar en el hecho de que las instituciones responsables de la formación de oficiales, no han incorporado de manera sistemática en sus programas de estudio y de investigación la nueva misión. Así, las áreas de docencia e investigación no han producido la masa crítica de recursos humanos necesarios para la producción de conocimiento en el área del tráfico de drogas.

## Causas de la intervención

### *La creciente percepción de inseguridad*

La inseguridad pública es el tema que más preocupa a la sociedad argentina según se desprende de los estudios de opinión pública. Las estadísticas que se han publicado sobre el tema son innumerables. La denominada “percepción de inseguridad” o “tasa de victimización” es muy elevada en todas las encuestas realizadas, no menor al 65% de la muestra

(Kessler 2009; Dammert 2001). Tal percepción, asimismo, se complementa con la idea de que los delitos han crecido en los últimos años y que además son más violentos como consecuencia de la llegada del narcotráfico al país (Kessler 2009). Pero además, la “percepción de inseguridad” también se vincula con la ineficacia y la corrupción policial (Gonzalez 2005; Dammert y Malone 2002). No es casual entonces que la enorme y para muchos desproporcionada, demanda social por “seguridad” haya desencadenado distintas respuestas de parte del Estado. Una de ellas ha sido el creciente empleo de la GN tanto en su zona tradicional de despliegue, las fronteras, como así también en los principales centros urbanos, en particular, en el área metropolitana de la ciudad de Buenos Aires habitada por más de trece millones de habitantes en una superficie de dos mil kilómetros cuadrados.

La percepción de inseguridad también se incrementa por el impacto de las crisis experimentadas por las policiales provinciales a raíz del incremento de la delincuencia organizada (Gonzalez 2005; Sain 2015). Ello ha puesto de manifiesto su falta de entrenamiento y del equipamiento necesarios para enfrentar una problemática que excede sus competencias y capacidades pensadas para confrontar los problemas derivados de la delincuencia clásica. Además, tales fuerzas son muchas veces percibidas como corruptas y autoritarias por la sociedad, lo que establece una brecha insalvable que dificulta la búsqueda de soluciones a un problema que requiere de una fuerte interacción entre las fuerzas policiales y la sociedad civil (González 2005).

Asimismo, la intervención es percibida como algo inevitable en un contexto donde existe una fuerte demanda por la seguridad. Un 92% de los entrevistados durante la in-

vestigación como así también la totalidad de las fuentes primarias y secundarias consultadas sostienen que la intervención de la GN se relaciona con el aumento de la percepción de inseguridad y el hecho de que las policías ha sido sobrepasadas por este fenómeno o son demasiado corruptas para enfrentarlo. De las entrevistas realizadas se desprende que esta percepción difiere en relación a la zona de despliegue de la fuerza. En las zonas urbanas del AMBA predomina la sensación de inseguridad como la principal causa de la presencia de los gendarmes. En cambio, en las áreas rurales, donde la percepción de inseguridad es menor, el despliegue no afecta en lo absoluto la cotidianeidad de los lugareños ya que están habituados a la presencia de la GN.

La decisión de asignar a la GN es ampliamente valorada tanto por la sociedad como así también por los gobiernos provinciales. Un 98% de los pobladores entrevistados en la frontera norte del país la define como positiva, este porcentaje en las zonas urbanas cae al 69%. En ambas zonas, rurales y urbanas, se prefiere la presencia de la GN a la de la policía. Estos porcentajes no difieren demasiado de los mencionados por oficiales de la GN y por funcionarios de los ministerios de seguridad provinciales que poseen encuestas que no son de acceso público.

#### *Un marco normativo desfavorable a la intervención militar*

El marco legal de la defensa y seguridad de un Estado regula el ámbito de empleo de las Fuerzas Armadas. Las leyes de defensa, o de seguridad, establecen generalmente que la misión principal de aquellas es la defensa contra amenazas o agresiones externas; sin embargo,

en muchos países se contempla también la participación de los militares en misiones de seguridad interna. La Argentina ha establecido, desde 1988, una clara distinción entre defensa externa (reservada para las Fuerzas Armadas) y seguridad interior (ámbito de acción de las fuerzas de seguridad como las policías o las fuerzas intermedias). El marco legal de la defensa y seguridad que existía cuando se restablece la democracia en 1983, la Ley 16.970 de Defensa Nacional sancionada en 1966, fusionaba las cuestiones de defensa externa y de seguridad interna bajo el paraguas de la seguridad nacional (López 1994). A partir de 1973, este marco normativo estableció las bases para una creciente participación de las Fuerzas Armadas en la lucha antisubversiva que culminaría con el golpe de Estado de 1976.

Raúl Alfonsín, el primer presidente de la nueva democracia argentina, consideraba que el marco normativo heredado del régimen militar había legitimado la intervención de los militares en la política doméstica. Por ello, la exclusión legal de tal posibilidad era juzgada como el mejor recurso para privar a las Fuerzas Armadas de aquellas herramientas legales que en el pasado habían permitido proyectar su influencia y poder en períodos de crisis político-social (Alfonsín 2004). De esta manera, se intentaban eliminar las condiciones legales que habían favorecido niveles crecientes de intervencionismo militar que culminaron en los golpes del Estado. La sanción de la Ley de Defensa Nacional en 1988 (Ley 23.554) representó la derogación formal de la Doctrina de la Seguridad Nacional. La ley estableció que la defensa del Estado está dirigida a repeler o disuadir agresiones de origen externo (Gobierno de la Argentina 1988). Así, las Fuerzas Armadas perdieron la prerrogativa legal de participar en misiones de seguridad interna;



su ámbito de empleo se limitó exclusivamente a la defensa exterior frente a amenazas de origen estatal.

Este cambio normativo ha tenido como principal consecuencia que el Estado argentino reforzara progresivamente a las policías y a las fuerzas intermedias como respuesta a la delincuencia común y el crimen organizado. Esto nos llama a reflexionar respecto a los tipos de fuerza que un Estado puede desplegar cuando enfrenta el tráfico ilegal de drogas (Frederic 2008). En este sentido, los estados disponen de un abanico de organizaciones armadas. En la mayor parte de los casos existen tres tipos principales: las policías, las fuerzas intermedias y las fuerzas armadas. Uno de los principales aspectos que las distingue es el nivel de violencia que puede desplegar que se encuentra relacionado, a su vez, con el tipo de función que deben cumplir y con la naturaleza de los actores que enfrentan.

Las policías han sido generalmente organizadas con el propósito de administrar la fuerza y mantener el orden en el plano interno. Por ello, el empleo de la fuerza policial se encuentra limitado por el hecho de que su principal función es proteger a los ciudadanos y reprimir actos delictivos que puedan afectar sus vidas y bienes. En el otro extremo se encuentran las fuerzas armadas, una institución funcionalmente especializada en la preservación de la soberanía y la integridad territorial que en esencia se organiza y entrena para resguardar al Estado de agresiones de origen externo y estatal. Su principal función es enfrentar a fuerzas militares de otros estados y, por ello, están organizadas para desplegar la máxima intensidad de violencia disponible. Las fuerzas intermedias, en cambio, combinan características policiales y militares: disponen de equipamiento más pesado (helicópteros, aviones)

y de una organización y disciplina de cuerpo que las fuerzas policiales no poseen. Sin embargo, su función y formación así como su despliegue las ubica mucho más cerca de una fuerza policial, en términos tanto de la intensidad de la violencia que pueden utilizar, que es muy limitada, como así también de las funciones que cumplen, que las colocan en contacto e interacción permanente con la población civil.

En América Latina existe una tendencia creciente al empleo de los militares para combatir el tráfico ilegal de drogas (Ramírez, Stanton y Walsh 2005; Fondevila, Quintana-Navarrete 2015). Cabe mencionar que tal experiencia ha tenido un enorme costo social y que, además, no ha sido eficaz para detener el fenómeno. El caso de México es paradigmático al respecto (Shirk y Walman 2015). El incremento en las tasas de crimen y en las violaciones a los derechos humanos ha sido una consecuencia directa de la política de militarización del combate a las drogas llevada a cabo desde el 2006 (Human Rights Watch 2015). La intervención de las fuerzas armadas ha sido masiva. Alrededor de 96.000 efectivos fueron desplegados para realizar tareas de seguridad pública, entre ellas detenciones, patrullajes, inspecciones y cateos. El efecto principal de esta intervención ha sido un incremento exponencial de la violencia que ha llevado la tasa de homicidios de 8 por cada 100.000 habitantes en 2007 a 24 en 2013 (Human Rights Watch 2015; Madsen 2012).

Aunque México puede resultar un caso extremo, la intervención de los militares en gran parte de los países de la región ha resultado en toda clase de excesos, arbitrariedades y violaciones a los derechos humanos (Ramírez, Stanton y Walsh 2005). Los militares carecen de la doctrina, capacitación, entrenamiento,



organización y equipamiento para el desarrollo de ese tipo de misiones. Además, no está comprobado que la misma haya favorecido la reducción del tráfico de drogas. Al panorama desolador que deja la intervención, se suma el hecho de que la participación militar en la seguridad interna favorece su desprofesionalización. Cuando los militares intervienen en cuestiones domésticas, distorsionan su fin primario y principal.

La distorsión aumenta cuando esa intervención consiste en el combate contra el narcotráfico o el crimen organizado debido a la modificación progresiva de su entrenamiento, despliegue, organización, doctrina y tipo de armamento. Ello favorece un proceso de desprofesionalización o, en otras palabras, de pérdida progresiva de sus capacidades materiales y habilidades profesionales para el conflicto bélico convencional. Enfrentar a la delincuencia organizada no es lo mismo que hacerlo con una fuerza armada equipada con medios clásicos: tanques, aviones o buques. En suma, una fuerza militar organizada y entrenada para combatir al crimen organizado pierde progresivamente su capacidad para el conflicto convencional de origen estatal (Rojas Aravena 2008).

Como se mencionará más adelante, la participación de la Gendarmería tiene un alto nivel de apoyo entre todos los entrevistados. Un 97% de los funcionarios de los ministerios de seguridad nacional y provincial y un 98% de los pobladores que habitan en la zona de despliegue consideran que la presencia de la GN es positiva y que contribuye a mejorar la seguridad de la zona. Aunque ambos grupos coinciden en señalar que el despliegue de la GN favorece una mejora de la situación de la seguridad pública, los funcionarios públicos suelen mencionar el he-

cho de que la GN es la “última barrera” antes de la intervención de las fuerzas armadas que es definida como “ineficaz”, “desproporcionada” y “peligrosa”.

Esta evaluación a menudo es relacionada con la experiencia internacional, siendo mencionados los casos de México, Colombia y de algunos países de América Central. Asimismo, la casi totalidad de los funcionarios señalaron que además de que la intervención de los militares no “resolvería el problema del tráfico de drogas”, existen límites institucionales y culturales que ponen un serio obstáculo a esa posibilidad. A la mencionada Ley de Defensa se sumaría entonces, lo que se ha definido como cultura antimilitarista de la sociedad argentina que rechaza de plano cualquier tipo de rol interno para las fuerzas armadas (Battagliano 2013). Por todo ello, la intervención de la GN concita un generalizado apoyo político y social.

## Dilemas y desafíos de la intervención de la Gendarmería Nacional

La participación de la GN en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas ha puesto en evidencia las dificultades que experimenta una fuerza intermedia cuando debe desempeñar nuevos roles, en particular, aquellos no estrictamente relacionados con su misión original. Existen seis aspectos que pueden afectar la legitimidad y viabilidad futura de la intervención de la GN: a) la escasa importancia atribuida a la inteligencia criminal; b) las dificultades del despliegue de los gendarmes en zonas urbanas, c) la falta de coordinación entre los niveles federal y provincial, d) la falta de adaptación del sistema de formación de los gendarmes y e) la corrupción.

Uno de los principales desafíos que enfrenta la intervención de la GN es la falta de adecuación de sus rutinas y procedimientos organizacionales al nuevo tipo de misión asignada. Ello queda en evidencia cuando se analiza el origen de los operativos que han llevado a cabo. Un total de 133 operativos (75% del total) se iniciaron en el contexto de procedimientos de rutina (controles vehiculares, acciones de patrullaje). Mientras que 40 intervenciones (22%) se iniciaron a partir de procedimientos de investigación: tareas específicas desarrolladas en el contexto de denuncias de terceros, procedimientos judiciales y acciones de inteligencia. Apenas tres (1,6%) de las intervenciones tuvo por origen otro tipo de acción (una actuación policial previa, un accidente y un alerta de radar). Es decir, gran parte de los operativos se llevaron a cabo en el marco de procedimientos de rutina. Ello revela la escasa importancia atribuida a la inteligencia criminal en la detección y desarticulación del tráfico ilegal de drogas.

Este hecho fue señalado por varios de los entrevistados que atribuyeron el predominio de tales procedimientos a la cultura organizacional de una institución cuya misión principal ha sido la custodia de las fronteras. El resultado es que a pesar de que el despliegue es valorado positivamente por la sociedad su eficacia podría mejorarse. Por ejemplo, el fortalecimiento de la inteligencia criminal permitiría identificar zonas de consumo y de tránsito de los estupefacientes mejorando, de esta forma, la eficacia del despliegue de los gendarmes. En muchas regiones la GN se encuentra en zonas de consumo lo que no contribuye a que se efectúen incautaciones de importancia, en cambio, su despliegue es escaso en zonas de tránsito, donde se podrían decomisar mayores cantidades de drogas.

Otro tema que apareció recurrentemente en las entrevistas a pobladores y gendarmes fue que la presencia de la GN en las zonas urbanas, principalmente en el AMBA, es problemática al generar resistencias y rechazo de sus habitantes. La participación de la GN en el AMBA (en los llamados operativos Centinela y Cinturón Sur) ha sido más criticada por los residentes de barrios humildes, sobre todo por situaciones de maltrato a jóvenes. De las entrevistas a gendarmes y pobladores de zonas urbanas se desprende que las diferencias de sociabilidad y de costumbres de los gendarmes con aquellos que habitan zonas urbanas ha sido una de las principales causas del maltrato a los jóvenes. De manera reiterada los habitantes de asentamientos y barrios humildes señalaban que “los gendarmes no entienden a los chicos”, “no saben cómo hablarles y no entienden lo que dicen”, muchas veces los “maltratan innecesariamente”. Sin embargo, es necesario destacar que esta visión de los entrevistados coexiste, paradójicamente, con el pedido de mayor presencia de la institución.

Este aspecto se relaciona con las dificultades que experimenta una organización cuando es desplegada lejos de las zonas de asentamiento habitual. Todos los gendarmes entrevistados enfatizaron el hecho de que la GN no fue pensada, formada ni organizada para enfrentar problemas de seguridad urbana de forma permanente. Mientras que los gendarmes se sienten a gusto con su despliegue en las fronteras, porque consideran que esta es su misión histórica y primaria, su entusiasmo es bastante menor cuando se trata de patrullar las calles de grandes ciudades. Ello se vincula con el hecho de que la mayoría de sus integrantes han sido reclutados en zonas rurales. En las entrevistas se escuchó reiteradamente la expresión: “los

gendarmes son de la chacra” o el gendarme no tiene “manejo de la calle”.

Asimismo, el traslado de los gendarmes ha provocado toda clase de problemas logísticos y situaciones de violencia con los pobladores que no son habituales en las zonas de frontera. Por ejemplo, el alojamiento que reciben suele ser deficiente, como así también sus viáticos. Además, un 83% de los gendarmes manifestaron padecer tensiones y ansiedades derivadas del alejamiento de sus familias. Cabe mencionar que la GN ha intentado adaptarse al nuevo despliegue geográfico con la creación de un Destacamento Móvil, el número 6, que tiene su base en la zona metropolitana de Buenos Aires. Esta unidad se encuentra integrada por efectivos de la zona lo cual resuelve algunos de los problemas mencionados.

Aunque el despliegue de la GN en la frontera norte ha aumentado en los últimos años, tal presencia no es percibida por los pobladores locales en términos de militarización. Los pobladores de la zona tienen una excelente relación con los gendarmes a los que consideran “un lugareño más” o “como vecinos nuestros”. A ello contribuye seguramente el hecho de que no se han reportado desde 2012 situaciones de uso excesivo de la violencia o de violaciones a los derechos humanos (DDHH) por parte de miembros de la GN. Un indicador relevante al respecto es la ausencia de muertos en los 178 operativos relevados en la base. Asimismo, se ha registrado tan sólo un caso de enfrentamiento armado desde el 2012, con un saldo de dos gendarmes y un narcotraficante heridos.

Cabe destacar que este patrón de escaso nivel de violencia en el marco de los operativos antidrogas llevados a cabo por la GN no ha sido suficientemente analizado. En general, la frontera norte (la principal vía de entrada

de la droga a la Argentina) es definida por la mayoría de los entrevistados como una “zona pacífica” por la virtual ausencia de violencia como resultado del tráfico ilegal de drogas. Las explicaciones de este fenómeno varían según el actor entrevistado. Los gendarmes enfatizan su eficacia como organización haciendo hincapié en las tácticas empleadas, por ejemplo, ser “implacables” o “teñir de verde” (saturar de gendarmes) aquella zona donde se produce el menor signo de violencia (una suerte de estrategia de “tolerancia cero”). En cambio, los funcionarios de los ministerios de seguridad advierten que los narcotraficantes tienen poco incentivo para enfrentarse a las autoridades públicas porque se trata de zonas de tránsito y no de consumo de la droga. Según esta lectura, el aumento de la violencia por parte del narcotráfico atraería una mayor respuesta del Estado y dificultaría “el normal desarrollo del negocio” (Natarajan, Zanella y Yu 2015).

En las entrevistas con funcionarios provinciales del área de seguridad y con gendarmes se señaló con preocupación la escasa cooperación que existe entre los ministerios de seguridad provinciales y la GN, como así también de la GN con las fuerzas policiales y de seguridad de los países vecinos. Cabe mencionar que recientemente se ha puesto en marcha el Consejo de Complementación que tiene como principal objetivo coordinar el accionar de las fuerzas de seguridad federales y provinciales. El escaso tiempo transcurrido desde su creación no permite analizar aún la eficacia de sus acciones. Otro aspecto que evidencia la dificultad de la GN para adaptarse a la nueva misión es el hecho de que el sistema de formación de los gendarmes no contempla plenamente las necesidades derivadas del nuevo rol asignado. Las entrevistas a docentes de los

institutos de formación de la GN permitieron establecer que aunque las instituciones de formación han incorporado, de manera limitada, la problemática del narcotráfico a su currículo, el entrenamiento jurídico que reciben, en cambio, es mínimo e insuficiente para llevar a cabo procedimientos antidrogas. Ello ha propiciado fuertes críticas tanto de las distintas policías provinciales como así también de la justicia federal, ya que en muchas ocasiones lo detenidos en operativos antidrogas son rápidamente puestos en libertad por errores de procedimiento.

Asimismo, la GN no ha estado exenta de los efectos negativos que conlleva la participación de una institución en la lucha contra este tipo de fenómenos. El relevamiento de fuentes periodísticas permitió documentar la existencia de ocho casos donde personal de esa institución estuvo involucrado en el tráfico de estupefacientes. Dichos casos ocurrieron en Salta (3), Corrientes (2), Misiones (2) y Jujuy (1), cinco casos se registraron durante el año 2014. Un total de 16 gendarmes fueron detenidos en el marco de distintas causas judiciales. Uno de los casos, revelado en el año 2011, incluyó el allanamiento del Escuadrón 54 con asiento en Salvador Mazza (Salta) y la detención del segundo Jefe de Escuadrón y otros dos suboficiales quienes traficaban parte de la droga que era secuestrada en los operativos de control llevados a cabo por la unidad (Clarín 2011). En otro caso, ocurrido en el mes de mayo del año 2014, tres gendarmes fueron detenidos en un control de la misma GN apostado en la ruta 31 de la provincia de Formosa, cuando circulaban con 150 kilogramos de cocaína (Telam 2014). Los mismos prestaban servicios en Formosa, Corrientes y Buenos Aires. Días más tarde, otros dos gendarmes fueron detenidos en Salta, acusados de pertenecer a una banda que

“bombardeaba” la provincia con estupefacientes arrojados desde avionetas.

Este dato llama la atención sobre los riesgos que comporta para una fuerza intermedia su intervención en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas. La autoimagen de la GN no siempre contribuye a instrumentar mecanismos de control interno que limiten las consecuencias negativas de la intervención. La autopercepción histórica de los gendarmes como una fuerza moralmente superior a las policías, escasamente afectada por la corrupción y muy valorada por la sociedad no ha favorecido la implementación de mecanismos de control internos. Desde la percepción del gendarme “ello no es necesario porque son casos aislados” y, además, porque “estaríamos dando un mensaje negativo a la sociedad: nos confundirían con la policía”.

## Comentarios finales

La intervención de la GN en la lucha contra el tráfico ilegal de droga parece ser inevitable en un contexto de creciente percepción de inseguridad, en el que se percibe a las policías como insuficientes o corruptas y donde la participación de los militares está prohibida por la ley. El saldo de la intervención podría evaluarse de manera positiva al tratarse de un despliegue que reúne importantes niveles de aceptación tanto en zonas rurales como urbanas, que no ha provocado violaciones de importancia o sistemáticas a los DDHH, que no genera una respuesta violenta de parte del narcotráfico y que es aceptado por los miembros de la institución en términos de una oportunidad de expansión. Sin embargo, la magnitud de la participación, y su probable aumento en el futuro, ha provocado tensiones

y desafíos relacionados principalmente con el hecho de que la GN es una institución creada para custodiar las fronteras, no para combatir al crimen organizado. El liderazgo del Ministerio de Seguridad de la Nación para incentivar los cambios que demanda el nuevo rol y la capacidad de la GN para adaptarse a ellos, serán aspectos claves que inclinarán la balanza a favor, o en contra, de la legitimidad futura de la intervención.

El reclamo social para resolver el tema del narcotráfico en América Latina continuará y las policías no parecen ser percibidas como un actor que por sí solas puedan enfrentar el fenómeno (Gootenberg 2012; Loveman 2006). La ausencia generalizada de fuerzas intermedias en la región parece anticipar que la intervención de los militares persistirá. En otras palabras, en un contexto donde las fuerzas intermedias están ausentes es evidente que la demanda pública por mayores niveles de seguridad solo podrá ser satisfecha por los políticos mediante la participación de las fuerzas armadas. Por ello, es indispensable que los estados fortalezcan sus policías y que organicen fuerzas intermedias.

La participación de las fuerzas armadas en el combate contra el tráfico ilegal de drogas no está exenta de dilemas éticos y políticos. El empleo de la máxima intensidad de la fuerza organizada y legítima de un Estado para enfrentar fenómenos que tienen profundas raíces sociales debería ser el último recurso que utilice una sociedad para enfrentar el tráfico ilegal de drogas. Sin embargo, el uso creciente de la fuerza pública, desde las policías hasta los militares, para combatir el narcotráfico se ha convertido en la respuesta más común de parte de los países de América Latina. Esta tendencia desgasta y deslegitima crecientemente las estrategias integrales en las que el

uso del aparato represivo del Estado es una herramienta más, y no la central, para enfrentar este fenómeno. La reflexión acerca de los tipos de fuerza que un Estado puede desplegar, sus ventajas y desventajas, debería ser uno de los aspectos principales a ser debatidos cuando se trata de enfrentar el tráfico ilegal de drogas.

Todo depende, entonces, de la capacidad de las sociedades latinoamericanas de organizar y desplegar fuerzas policiales e intermedias capacitadas, entrenadas y equipadas para responder al complejo fenómeno del crimen organizado respetando los DDHH. Es de vital importancia que el empleo de la fuerza se reduzca lo más posible de manera de no generar respuestas equivalentes que extiendan y potencien la dinámica de la violencia. Solo así podrá una sociedad democrática enfrentar eficazmente un fenómeno que requiere de un esfuerzo integral y coordinado de todos los estados latinoamericanos.

## Bibliografía

- Alfonsín, Raúl. 2004. *Memoria Política*. Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires.
- Battaglino, Jorge. 2013. "Auge, caída y retorno de la defensa en la Argentina". *Foreign Affairs Latinoamerica* 13 (1): 32-39.
- Bayley, David. 1985. *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. Rutgers University Press: New Brunswick, NJ.
- Clarín. 2011. "Detienen a tres gendarmes en Salta acusados de narcos", [http://www.clarin.com/narcotrafico/Detienen-gendarmes-Salta-acusados-narcos\\_0\\_551944967.html](http://www.clarin.com/narcotrafico/Detienen-gendarmes-Salta-acusados-narcos_0_551944967.html).
- Dammert, Lucía. 2001. "Construyendo ciudades inseguras: temor y violencia en Argentina". *Eure* 27 (82): 1-27.

- Dammert, Lucía y Mary Fran Malone. 2002. "Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la Policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen". *Desarrollo Económico* 17 (166): 285-301. IDES: Buenos Aires.
- Frederic, Sabina. 2008. *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Biblioteca Nacional: Buenos Aires.
- Fondevilla, Gustavo y Miguel Quintana-Navarrete. 2015. "War Hypotheses: Drug Trafficking, Sovereignty and the Armed Forces in Mexico". *Bulletin of Latin American Research* 34 (4): 517-533.
- Gobierno de la Argentina. 2011. *El Modelo Argentino de la Seguridad Democrática*. Ministerio de Seguridad de la Nación: Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. 1988. *Ley de Defensa Nacional*. Buenos Aires.
- González, Gustavo. 2005. "Intentos de reformas policiales en la Argentina: los casos de la provincia de Santa Fe y Buenos Aires". En *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, editado por Lucía Dammert y James Bailey, 58-79. Siglo XXI: México.
- Gootenberg, Paul. 2012. "Cocaine's Long March North, 1900-2010". *Latin American Politics and Society* 54 (1): 159-180.
- Human Rights Watch. 2015. "World Report 2015: México", [https://www.hrw.org/sites/default/files/related\\_material/mexico\\_sp\\_5.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/mexico_sp_5.pdf).
- Kessler, Gabriel. 2009. *El sentimiento de inseguridad*. Siglo XXI: Buenos Aires.
- La Nación. 2015. "Defensa, nuevas amenazas para replantear las prioridades de las fuerzas armadas", <http://www.lanacion.com.ar/1836535-defensa-nuevas-amenazas-para-replantearlas-prioridades-para-las-fuerzas-armadas>.
- Lopez, Ernesto. 1994. *Ni la ceniza ni la gloria*. Universidad de Quilmes: Buenos Aires.
- Loveman, Brian, ed. 2006. *Addicted to Failure: U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*. Nueva York: Rowman/Littlefield.
- Lutterbeck, Derek. 2004. "Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries". *Cooperation and Conflict* 39 (1): 45-68.
- Madsen, Frank. 2012. "International narcotics law enforcement: A study in irrationality". *Journal of International Affairs* 66 (1): 123-138.
- Natarajan, Mangai; Marco Zanella y Christopher Yu. 2015. "Classifying the Variety of Drug Trafficking Organizations". *Journal of Drug Issues* 45 (4): 409-430.
- Ramírez, María Clerencia, Kimberly Stanton y John Walsh (2005). "Colombia: un círculo vicioso de drogas y guerras". En *Drogas y democracia en América Latina*, editado por Coletta Youngers y Eileen Rosin, 131-184. Buenos Aires: Biblos.
- Rojas Aravena, Francisco. 2008. "El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad". *Nueva Sociedad* 213: 36-49.
- Sain, Marcelo. 2015. *El Leviatán Azul*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Salles Kobilanski, Facundo. 2012. "¿Militarización sin militares? Los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012)". *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 12: 13-24.
- Shirk, David y Joe Walman. 2015. "Understanding Mexico's Drug Violence". *Journal of Conflict Resolution* 59 (8): 1348-1376.

- Telam. 2014. “Detienen a tres gendarmes con 150 kilos de cocaína en Formosa”, <http://www.telam.com.ar/notas/201405/61754-detienen-a-tres-gendarmes-con-150-kilos-de-cocaina-en-formosa.html>.
- United Nations Office on Drugs and Crime. 2015. *Informe Mundial Sobre Drogas 2015*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Withers, Lucila Santos y Adam Isacson. 2010. “*Preach What You Practice: The Separation of Military and Police Roles in the Americas*”, <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/2010/preachwhatyoupractice.pdf>.
- Zaverucha, Jorge. 2000. “Fragile Democracy and the Militarization of Public Safety in Brazil”. *Latin American Perspectives* 27 (3): 8-31.



# La tecnología de información y comunicación en prevención del delito<sup>1</sup>

## *Information Communication Technologies in crime prevention*

Jorge Francisco Aguirre Sala<sup>2</sup>

*Fecha de recepción: octubre del 2015.*

*Fecha de aceptación: marzo de 2016.*

### Resumen

Objetivo: mostrar los posibles apoyos de Internet en la prevención del delito. Marco teórico: la teoría de la prevención comunitaria del delito como síntesis de la prevención situacional y ambiental, y como efecto de la estadística delictiva que permite proyectar programas de acción. La prevención comunitaria está necesariamente vinculada con la gobernanza y, dada la interacción exigida por la gobernanza entre autoridades y ciudadanos, sus alcances son transversales. Marco referencial: la Estrategia Nacional Digital mexicana que visualiza la prevención con auxilio las redes sociales cibernéticas y las plataformas electrónicas. Método y caso: análisis cualitativo del uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en prevención delictiva en los casos del área urbana de Monterrey, México.

**Palabras clave:** internet, prevención delictiva, gobernanza, transversalidad.

### Abstract

Objective: To show the possible support of the Internet on crime prevention in the constructivist context of governance. Theoretical framework: the theory of communitarian crime prevention is seen as a synthesis of social, situational and environmental prevention. The effects of crime statistics, coming from community prevention, suggests that action programs. Consequently the communitarian prevention is necessarily associated to governance and the interaction required by governance, between authorities and citizens, is transversal. Framework of reference: the Mexican National Digital Strategy that visualizes prevention help cyber social networks and electronic platforms. Method and case: qualitative analysis of ICT uses in crime prevention in the cases the urban area of Monterrey, Mexico.

**Keywords:** internet, crime prevention, governance, transversality.

1 Investigación apoyada por la Escuela de Investigaciones en Ciencias de la Seguridad Pública, de la Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León y el programa de retención 259423 del CONACYT en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

2 Doctor en Filosofía. Coordinó la Escuela de Investigaciones en Seguridad Pública de la Universidad en Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León. Investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, México. [jorgeaguirresala@hotmail.com](mailto:jorgeaguirresala@hotmail.com)

*Vencí a los zetas por facebook,*  
Jaime Rodríguez (“El Bronco”).

y Gorr y Kurland (2012), han mostrado que la incorporación de las TIC resulta benéfica para la detección preventiva del delito.

## Marco teórico

Vincular la teoría de la prevención comunitaria del delito con las tecnologías de información y comunicación implica, como lo han señalado Fraile y Bonastra (2010), establecer la conexión entre la seguridad y los mapas *on-line* del delito desde nuevas perspectivas de la participación ciudadana. El enfoque que aquí se expone lo hace en particular desde la gobernanza, entendida como la cooperación constructivista entre autoridades públicas y las directrices aportadas por los ciudadanos. A la ciudadanía le interesa el control de la delincuencia y la gestión de riesgos, sobre todo en la medida en que percibe la necesidad de auxiliar al Estado para disminuir los índices delictivos.

De ahí nacen las iniciativas de aportar la información y complementar la comunicación que las instituciones de seguridad pública deben poseer para conservar o tomar el control de un territorio. Gracias a la tecnología electrónica, estas interacciones cada vez son más seguras, fáciles y rápidas, sobre todo en miras a establecer la cartografía policial que permite la prevención del delito. Vázquez y Soto (2013) al añadir evaluaciones de los programas informáticos utilizados en las aplicaciones criminológicas de los mapas delincuenciales, han mostrado el éxito de vincular la prevención comunitaria del delito con la georreferenciación del mismo y las aportaciones de las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). Desde comienzos de la década actual, Paynich y Hill (2010), la *International Association of Crime Analyst* (2012)

## Marco referencial

El 25 de noviembre de 2013 el Gobierno de la República Mexicana dio a conocer la *Estrategia Digital Nacional* (en adelante EDN 2013). Su propósito principal es aprovechar el potencial de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). La estrategia contiene cinco objetivos y el último de ellos es la seguridad ciudadana.

La noción de Seguridad Ciudadana es concebida por la EDN como: “Utilizar a las TIC para prevenir la violencia social, articulando los esfuerzos de la ciudadanía y de las autoridades en torno a objetivos comunes para promover la seguridad” (EDN 2013, 15). En esta declaración destacan los aspectos de la prevención del delito y la gobernanza, es decir, la construcción de la seguridad ciudadana por los propios ciudadanos. A lo anterior se añaden varios objetivos secundarios. En los primeros tres de los cuatro objetivos secundarios, en materia del marco estructural de la EDN, se expresa más explícitamente la idea de prevención del delito digitalizada: “Desarrollar instrumentos digitales para la prevención social de la violencia; Impulsar la innovación cívica por medio de las TIC” (EDN 2013, 18).

## Propósito y objetos de estudio

Insertado en estos contextos, la presente investigación apunta a mostrar, de manera general, los aportes y posibilidades de la Internet en la

prevención del delito. De manera particular, se recaban los intentos mexicanos de la convulsionada ciudad de Monterrey. Por lo tanto, el objetivo general de este ensayo también se particulariza con la evaluación de los proyectos significativos de esa ciudad del Estado de Nuevo León, México. A lo cual se añade una cuestión corolaria: ¿la *Fuerza Civil* (la policía estatal de Nuevo León) debe ampliar su margen de acción hacia la prevención comunitaria con el apoyo de las redes sociales cibernéticas y las plataformas electrónicas en franca integración con la gobernanza?

## Metodología

Los aportes y posibilidades de internet dentro de la prevención comunitaria del delito se abordan cualitativamente a través del análisis documental. Igualmente, la evaluación de los tres casos mexicanos encaminados a la condición constructivista de gobernanza, ejecutados con los instrumentos de las TIC, que tienen por intención lograr la georreferenciación. También se aboca al aspecto cualitativo y prospectivo, tomando en cuenta la organización, claridad y oportunidad del manejo que hacen de su propia estructura y función de datos.

La evaluación no puede considerar las variaciones en las tasas delictivas en Nuevo León porque debido a los acuerdos legales de reserva, no se cuenta con todos los datos oficiales de los índices delictivos para evidenciar la prevención. Tampoco existen evidencias que vinculen las variaciones de las tasas delictivas con las acciones de georreferenciación. Sin embargo, en el tenor de los estudios realizados en Latinoamérica las acciones de georreferenciación son calificadas como útiles a las tareas

policiales y eficaces en la prevención delictiva. Dentro de la investigación documental revisada puede hacerse especial mención de las entrevistas a profundidad con personajes clave en el tema, publicadas en el número 17 de *Ciudad Segura*, editado por el Programa de Estudios de la Ciudad (2007); o los estudios especializados de Hien (2005) de la fundación chilena Paz Ciudadana; Fraile y Bonastra (2013) y Vázquez y Soto (2013).

## Prevención Comunitaria del Delito

La prevención comunitaria de delito puede definirse, de acuerdo con Sozzo como: “técnicas de intervención que están orientadas a la comunidad/vecindario” (2000, 37) y siguiendo a Pavarini (1994) puede especificarse con la siguiente paráfrasis: “la prevención comunitaria busca reconstruir el control social del territorio por parte de quien lo habita”. La reconstrucción del control implica la participación de los habitantes de un territorio y también de la fuerza pública, por ende, involucra la gobernanza, en una intención constructivista y cooperativa de orden local para vincular a estas instancias.

Los objetivos secundarios específicos para la Seguridad Ciudadana (más allá de los objetivos secundarios del marco estructural señalados arriba) de la EDN evidencian la necesidad de construir la gobernanza. Entre dichos objetivos específicos se encuentran:

Desarrollar herramientas digitales de difusión de información oportuna para la prevención social de la violencia; proveer información por medios digitales que permita a los ciudadanos desarrollar acciones preventivas para no ser víctimas de violencia, potenciar la innovación cívica y la

capacidad de la ciudadanía para participar en los asuntos públicos en materia de seguridad; [y en términos generales], incentivar la co-creación con la ciudadanía, de nuevos servicios públicos y de soluciones a problemas públicos, a través de herramientas digitales (EDN 2013, 25).

En el inventario de elementos constructivistas de la gobernanza, que apuntan a los programas de prevención comunitaria, cabe destacar: 1) la participación de actores públicos y privados (empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones no lucrativas, entidades que agrupan a profesionales, etcétera) para definir las políticas públicas y estrategias de acción (por ejemplo en la creación y operación de Consejos Ciudadanos de Seguridad); 2) la acción en red, es decir, un sistema socio-cibernético (por ejemplo la constitución de Comisarias vecinales o barriales, las instancias de mediación de conflictos, la vinculación entre policía comunitaria y los vecindarios vigilantes); y 3) la actualización y apertura de bases de datos electrónicas ante las demandas de la sociedad digital que exigen mayor eficacia, eficiencia y transparencia en las tareas de seguridad.

La acción clave en la prevención comunitaria del delito es la disuasión. La disuasión planificada por la información proveniente de las TIC puede lograrse en simetría con las dos últimas de las tres condiciones tradicionales del delito. La disuasión resta atención al motivo y privilegia la atención sobre los medios y la oportunidad. Si un posible infractor posee motivos, medios y oportunidades para delinquir, entonces solo le resta calcular el riesgo sobre el probable beneficio de su acción, según la teoría de la elección racional. Pero si las autoridades en seguridad pública y la ciudadanía se han anticipado a estar presentes en las zonas y horarios calculados con mayor proba-

bilidad delictiva, tanto con tácticas de patrullaje como con presencia ciudadana proactiva en muchos sentidos positivos (utilizando mecanismos físicos como bardas, rejas en ventanas, etc. y/o usando mecanismos electrónicos como alarmas de movimiento, detectores de armas, cámaras, etc.), entonces la información de dónde, cuándo y cómo aplicar los instrumentos de disuasión preventiva posee alto valor estratégico.

Esa información resulta efectiva cuando es viral, o al menos cuando posee dirección bilateral entre la comunidad y las autoridades policiales. Una entrevista a profundidad al capitán Tello, coordinador de la Policía Comunitaria en Pichincha, Ecuador, reveló que las autoridades policiales son auxiliadas por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, así como por las encuestas de percepción de inseguridad, áreas de temor y diagnósticos ciudadanos (Tello 2007, 2). Cooperación que permite un mejor cálculo de las actividades criminales –a través de la cartografía policial– para planificar el patrullaje. De igual manera, la entrevista realizada a Susana Arciniegas, del Departamento del Sistema de Información Geográfica (SIG) del Instituto Geográfico Militar del Ecuador, revela que “con la tecnología digital existe una mayor velocidad, tanto en la actualización como en la respuesta” (Arciniegas 2007, 10). Estas y otras fuentes confirman que la relación entre la prevención del delito y las nuevas tecnologías para la disuasión criminal son eficaces.

Más allá de las prevenciones sociales, situacionales y ambientales que corresponden a la adquisición de conocimiento por la cooperación entre gobierno y ciudadanos, el patrullaje preventivo es la actividad principal por parte de las autoridades de seguridad pública para incrementar la percepción de seguridad. Y la

forma más exitosa estriba en el modo preventivo y proactivo y no reactivo, lo cual significa que ha de conocerse muy bien el territorio (área, horarios, tipos de infracciones) sobre el cual se desea recuperar o mantener el control. Dicho conocimiento se adquiere de manera cabal por la complementación del saber que obtienen ciudadanos y autoridades. Saber que se plasma conjuntamente en las cartografías de la prevención con las variables del delito y las constantes del territorio.

Las constantes de un territorio son: sus límites, la ubicación de puestos de salud, colegios y escuelas, de sedes universitarias, iglesias, hospitales, etc. Lo que lo clasifica en un preponderante del tipo: habitacional, industrial, comercial, educativo, etc. En términos policíacos, los territorios se dividen en zonas, sectores y cuadrantes, estos últimos también son denominados polígonos. La policía debe conocer ese cúmulo de información para realizar los itinerarios y estrategias de sus patrullajes. Las variables en el territorio son los tipos de delitos e incidentes que ocurren en diferentes tiempos y ubicaciones. Por lo tanto, la organización de la información debe darse según el lugar, días y horarios y tipos de crímenes. Por ejemplo, puede suponerse que será más común el asalto a transeúntes cercanos a los cajeros automáticos los días de paga que en otras fechas.

Las variables y constantes se interrelacionan y provocan el diseño de actividades ciudadanas y policíacas de manera táctica. Por ende, esa información debe recabarse y sistematizarse y para ello es imprescindible la aplicación de las TIC. Las autoridades policiales, en el sentido de recabar la información, dependen de la ciudadanía. Y la ciudadanía, en el sentido de recibir la información complementada, sistematizada y programada para

efectuar las tácticas de prevención, depende de las disposiciones del Estado. De ahí que las TIC en la prevención del delito tengan un rol constructivista al aportar uno de los vínculos más estratégicos para el desarrollo de programas preventivos. Las TIC evolucionan rápidamente y su utilidad inicia al establecer la diferencia entre una red social cibernética y una plataforma electrónica.

Son muchas más las diferencias entre plataformas electrónicas y redes sociales cibernéticas de las que suelen imaginarse. En las primeras se encuentran: el correo electrónico, los *wikis* (no solo en el sentido de quién las consulta, sino también de quiénes las construyen). Las segundas se constituyen por los chats, foros, blogs; el *Facebook*, el *Twitter*, las cuentas de *You tube* de colaboración abierta y los recientes *Instagram* y *Periscope*. Constantemente se construyen nuevas redes sociales, pero debe hacerse hincapié en la distinción más significativa con las plataformas electrónicas: el tipo de construcción de la web. Para establecer las diferencias en la construcción de la web y el cabal alcance de las TIC en la prevención comunitaria del delito, cabe distinguir las versiones 1.0 a 3.0 de la Web, pues la versión 1.0 presenta muchas similitudes con los medios masivos tradicionales de comunicación debido a su emisora unilateralidad. La tabla 1 permite visualizar ambos aspectos.

A diferencia de los medios tradicionales (radio y televisión) y la versión Web 1.0, los usuarios pueden ser a la vez receptores y emisores. Eso es vital para vincular autoridades policíacas y ciudadanos participativos del control territorial o para estructurar comisarías ciudadanas. Las aplicaciones de Internet de la Web 2.0 y 3.0, se comportan con independencia de la cantidad de receptores y cada usuario incrementa exponencialmente

Tabla 1. Evolución de la Web 1.0 a la Web 3.0 y diferencias en su construcción

Web 1.0	Web 2.0	Web 3.0
Personas conectándose a la Web	Personas conectándose a personas	Aplicaciones Web conectándose a aplicaciones Web
Conexión exclusiva de emisor a receptor	Conexión bidireccional entre emisores y receptores	Conciencia de la Web Geo-espacial
Doble click	Anuncios inteligentes	Autonomía respecto del navegador
Sitio de fotos "Ofoto"	Sitio de fotos "Flickr"	Construcción de la Web Semántica
Servicio "Akamai"	Programas para archivos como "BitTorrent"	Genera experiencia y cultura política entre personas
Sitio web de descarga de música, videos, textos	Programas par a par para compartir música ("Napster"), propiedad virtual ("Second Life")	Web Tercera dimensión
Enciclopedia Británica en línea	Proyecto Wikipedia	Genera nueva información
Sitios personales	Bitácoras electrónicas	Aplicaciones y agentes de usuarios
Screen scraping	Servicios en red	Servicios sobre la Web misma
Visualizaciones de página	Costo por click	
Directorios (por taxonomía)	Etiquetado (por taxonomía popular, sin jerarquías ni predeterminaciones)	Inteligencia artificial para decisiones por interés del usuario
Publicación	Participación	Compartir, procesar y transferir ubicuamente información
Sistemas de manejo y gestión de contenido ligados a publicidad e ideologías	Enciclopedias colaborativas	Mapas temáticos automáticos
Destacar un foro web	Redifusión en red	Gestión de contenidos seleccionados por interpretación
Especulación con dominios	Optimización en motores de búsqueda SEO	Captura y tratamiento inteligente de datos

Fuente: elaboración propia a partir de O'Reilly (2005), Van Der Henst (2005) y Bravo (2007).

su valor. Ello debe usarse como criterio para validar la información ciudadana respecto a la actividad delictiva.

En contraste a la posible desventaja anterior, Internet enriquece a la ciudadanía con la inclusión de identidades diferenciadas o minorías que, de otro modo, siempre quedarían en la marginación. Ello es importantísimo para las víctimas del delito, pues pueden recibir apoyo casi inmediato y apoyos restaurativos ante las crisis. La utilidad de las redes cibernéticas es variada: *Twitter* es óptimo para movilización, los *Blogs* son prácticos para la actualización, *Facebook* permite la difusión y el crecimiento, la Web federada propicia la co-

laboración, organización y protección.

El poder de Internet puede resaltarse con la práctica cotidiana de la "sindicación", que en términos comunicativos es el apoyo automático entre ciudadanos. Consiste en generar o seguir hipervínculos (la palabra o frase subrayada de distinto color que en la pantalla abre una nueva "ventana", o la aparición automática de "lo más visitado" en páginas electrónicas). Con los hipervínculos se pueden encontrar, seguir, suscribir, organizar y enlistar palabras y asuntos del interés de la seguridad ciudadana. Además, cuantos más enlaces apunten hacia una página electrónica, más exitoso será el anidamiento en distintos

medios y por diversos caminos. En el ámbito comercial es común hallarlos ofreciendo las calificaciones de pasajeros en líneas aéreas, huéspedes de hoteles y consumidores de diversos servicios. Los hipervínculos producen una sensación de credibilidad y transparencia en la información. Técnicamente, los nodos o intersecciones de la red electrónica, por ser infinitamente exponenciales en su propia programación y reconexión. De ahí la metáfora biológica de la “acción viral”.

Las nuevas aplicaciones para *Smartphones* y *Tablets*, aunadas a las plataformas y redes ya mencionadas, terminarán por transformar el hábito de llamar por teléfono a la estación central de la policía. Y también con el hábito policiaco de re-distribuir el mensaje al polígono afectado y de ahí a la unidad móvil (auto-radio-patrulla) de atención; procedimientos que implican un tiempo valiosísimo en la reacción, aunque los autos-radio-patrullas estén a la vuelta de la esquina. La interconectividad del sistema, la aplicación cargada en los dispositivos de todos los ciudadanos y los policías en un mismo cuadrante, puede evitar esa pérdida de tiempo. El uso de las plataformas también acabará con los hábitos de buscar en fuentes difíciles e inciertas la información delictiva que el ciudadano y las autoridades policiales requieren para las estrategias de prevención. La conciencia de la Web Geo-espacial, la transferencia ubicua de información, la generación de nueva información, las aplicaciones y agentes de usuarios, la inteligencia artificial para decisiones por interés del usuario y sobre todo los mapas temáticos automáticos, permiten generar con facilidad tanto la Geo-referenciación del delito como la cartografía policial necesaria para los patrullajes y la intervención ciudadana.

## Las TIC contra el delito en Monterrey

En el área urbana de Monterrey, Nuevo León, México, la delincuencia organizada tuvo una presencia devastadora durante la década de 2003 a 2013. Eso propició la movilización de la sociedad civil hacia la prevención delictiva, tanto en formas no organizadas como en movimientos institucionalmente organizados. Los ciudadanos utilizaban sus redes sociales cibernéticas, sobre todo vía *Facebook* y *Twitter*, para darse aviso entre ellos mismos de incidentes delictivos o zonas de riesgo.

Paralelamente a las formas no organizadas, en el 2011 un grupo de ciudadanos se aliaron con algunas empresas y formaron el Centro de Integración Ciudadana ([www.cic.mx](http://www.cic.mx)). Dicho Centro provee un servicio de enlace entre ciudadanos autoridades con la estrategia denominada “Tehuan” (término que en lengua Nahuatl significa “nosotros”). *Tehuan* recibe reportes de parte de los ciudadanos, los registra, valida y les da seguimiento. Lo publica en su *web site* y reenvía a los dispositivos móviles de los ciudadanos registrados en el programa. *Tehuan* inició utilizando mensajes *sms* y correo electrónico. Para 2015 cuenta con *Twitter*, aplicaciones *iOS* y *Android*, llamadas telefónicas y la api: [developers.cic.mx](http://developers.cic.mx). Sin embargo, para emitir alertas en tiempo real hacia los ciudadanos registrados, se redujo a las aplicaciones de *Android* e *iOS*. Los demás medios son útiles para validar reportes, pero no para la interactividad comunicativa bilateral.

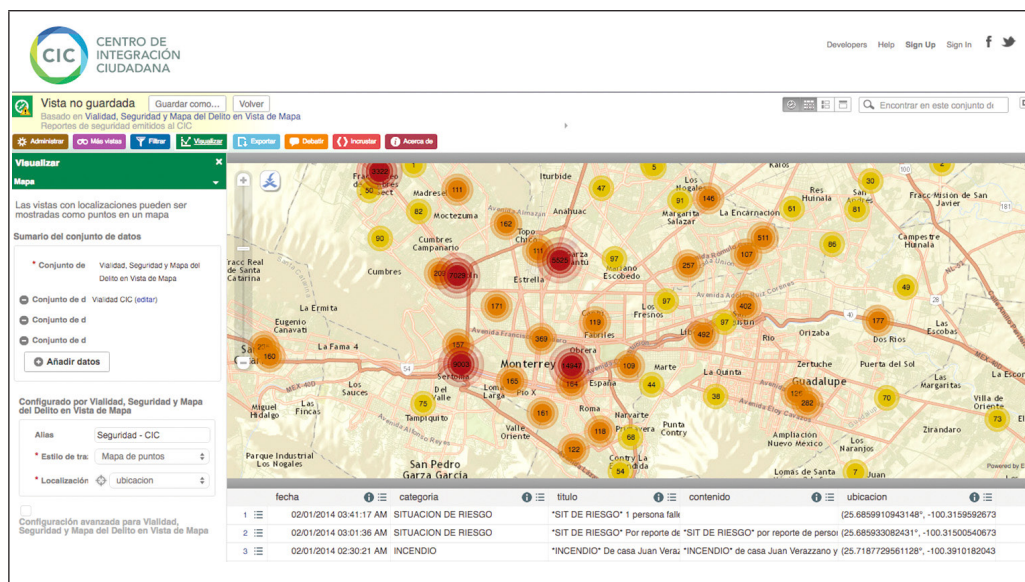
Como la plataforma tecnológica es de colaboración masiva, el tipo de reportes es muy variado. En consecuencia, la misma plataforma establece la elección entre varias categorizaciones: a) Comunidad; b) Propuestas ciudadanas; c) Seguridad –que contiene los rubros



de incendio, robo, robo de auto y situación de riesgo, en esta última se pueden reportar todo tipo de incidentes o presuntos delitos; d) Servicios públicos; e) Vialidad y Tránsito y f) Emergencias médicas. La ciudadanía reporta

Respecto a la geo-referenciación del delito, la información se organiza por categoría, título de reporte, ubicación en latitud y longitud, descripción, número de reporte, estado de reporte, fecha y hora de creación del reporte.

Figura 1. Mapa del delito de la plataforma del Centro de Integración Ciudadana



Fuente: <https://data.cic.mx/Seguridad/Vialidad-Seguridad-y-Mapa-del-Delito-en-Vista-de-M/95jt-qbxf>

robos a casa habitación, robo de automóviles, robo a transeúntes, actividades de pandillas, balaceras, homicidios, hallazgos de cadáveres y todo tipo de actividades sospechosas que pudieran derivar en acciones delictivas. La plataforma cuenta con una sección de *open data*; en ella pueden consultarse diversos tipos de reportes, aunque no todos son elaborados por el Centro de Integración Ciudadana, pues algunos proceden de la Procuraduría General de Justicia de la Nación o del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. La sección de *open data* es constantemente filtrada o modificada y, en general, le falta mostrar las fuentes con actualidad, claridad estadística y capacidad de ubicación.

Además, dicho reporte puede consultarse con vista de mapa (puede consultarse en: <https://data.cic.mx/Seguridad/Vialidad-Seguridad-y-Mapa-del-Delito-en-Vista-de-M/95jt-qbxf>). Por lo tanto, los servicios de la estrategia *Tehuán* pueden visualizarse bajo dos perspectivas en la prevención del delito. Cuando el servicio ofrece información en tiempo real a los ciudadanos registrados, se convierte en un elemento de la prevención situacional, pues los ciudadanos quedan advertidos en qué momento y lugar ocurre una balacera, una riña entre pandillas o un grupo de personas drogándose, etc. Para las autoridades policíacas es útil como validación para asignar recursos humanos y materiales en la reacción. La otra

perspectiva corresponde a la cartografía policial, pues con sus datos se pueden establecer los programas de la prevención comunitaria.

Otra de las acciones realizadas en Monterrey es el proyecto *Likter* que todavía está en construcción. *Likter* nació de una iniciativa ciudadana con el deseo de otorgar expeditamente información en tiempo real de eventos delictivos. El proyecto inicia como un acontecer noticioso de información general para derivar soterradamente en un instrumento contra el delito. No obstante, para efectos de geo-referenciación del delito *Likter* debería reducir sus múltiples categorías a la de Seguridad Pública. Es una aplicación completamente enfocada a constituir una base de datos que indica lugar, momento y descripción de acontecimientos.

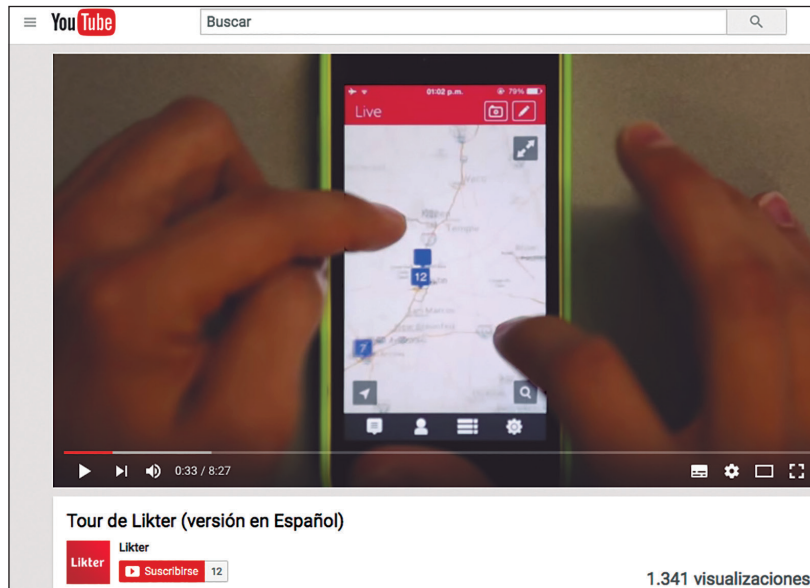
La aplicación *Likter* puede consultarse en los videos promocionales que se encuentran en de *You tube*. Una descripción

amplia se hallan en el “Tour de *Likter* (versión española)” (<https://www.youtube.com/watch?v=ABvWqqhC4g>).

*Likter* permite generar y consultar noticias en la red social en tres categorías: en vivo, del orden popular y noticias confiables. Los usuarios tienen la capacidad de validar o invalidar la veracidad de una noticia y la verificación se pondera según la cercanía del usuario al lugar de los hechos referidos. La aplicación permite crear una noticia que, de manera automática, se ubica en un mapa convencional (cualidad superior al programa *Tehuan*, pues este da las coordenadas de latitud y longitud y la ciudadanía y los cuerpos policíacos no usan esa nomenclatura en los mapas convencionales), permite hacer una descripción del evento y también subir fotos.

El archivo de *Likter* opera por cuadrantes extendibles y otorga automáticamente las últimas veinte noticias de dicha área. También se

Figura 2. Muestra de la aplicación *Likter*



Fuente: <https://www.youtube.com/watch?v=ABvWqqhC4g>

pueden consultar datos de mayor antigüedad. Al proyecto *Likter* le falta una sistematización organizada de la información y una sub-clasificación dentro de la categoría Seguridad Pública. Por ello presenta más utilidad para la reacción de la fuerza pública que para la prevención. Si *Likter* se completara de manera orgánica en miras a la cartografía policial, tendría un altísimo potencial para la prevención comunitaria del delito y, en perpetuo tiempo real, permitiría a la ciudadanía tomar el control de su territorio.

Respecto a un área colindante con la metrópoli de Monterrey, el 25 de agosto de 2015 el gobernador electo de Estado de Nuevo León, Jaime Rodríguez Calderón (conocido como “el bronco”) haciendo referencia a dicha zona durante su gestión como presidente municipal del Municipio de García, declaró en una entrevista periodística: “Yo vencí a Los Zetas utilizando *Facebook*. En mi ciudad, preguntándole a la gente quién vende droga, quién está haciendo daño en la colonia, la gente te dice: entonces tú, como autoridad, tienes el control y resuelves” (Sierra 2015).

La declaración merece observaciones. El material disponible en Internet por parte de la entrevistadora y su correspondiente casa editorial, que reproduce parcialmente el contenido de la entrevista, no contiene dicha declaración. Sin embargo, los testimonios existen en al menos otras cuatro fuentes; una de dichas fuentes si pertenece a la casa editorial de la periodista. En segundo lugar, cabe recordar: “Los Zetas” son una organización criminal que no operó exclusivamente en el Municipio de García, de manera que, aunque el grupo se haya desplazado de ese territorio, la declaración debe tomarse como una victoria inicial. En último lugar, destaca la preferencia de las TIC sobre cualquier otro medio de comunicación.

Aunque hoy no es posible consultar el *Facebook* del entonces presidente municipal de García para evaluar el alcance de su declaración., sin duda la tesis se sostiene: dicha red social resultó clave para la geo-referenciación del delito, su persecución y su posible prevención. La idea, no obstante, no presenta un modelo de gobernanza. Alcanzar la cualidad de gobernanza implicaría elevar la información ciudadana y la acción policial a programas de prevención comunitaria. Pero este testimonio aporta una enseñanza: la participación ciudadana contra el delito (en este caso, semi-preventivo, nacido de una denuncia no formal, sino emergente) poseerá la base para realizar acciones preventivas organizadas. La geo-referenciación ofrece ventajas reactivas y preventivas contra el delito. Por ejemplo, el conocimiento de la geografía física del territorio a controlar aporta una ventaja espacial (cuestas o brechas de difícil tránsito, tanto para evitar los escapes de los infractores o la vulnerabilidad de los patrullajes; escondites o sitios para evitar o realizar emboscadas, etc.). La cartografía digital, con posibilidades tecnológicas de establecer una sumatoria histórica en el mapa delictivo y los equipos de geo-posicionamiento, permite validar una alta probabilidad estadística.

## Dificultades

Una de las dificultades prácticas que el Estado enfrenta es la falta oportuna de toda la información real, puesto que no todos los ciudadanos acuden a levantar las denuncias contra el delito del que han sido víctimas. Los avisos o alertas y las denuncias son más útiles a la policía que al resto del sistema judicial. Otra dificultad es de índole técnica: para sostener

la geo-referenciación en perpetuo tiempo real los servidores u ordenadores deben tener la capacidad de permanecer operantes sin interrupción, realizar respaldos automáticos y no contener sistemas operativos con desfaseamiento de actualizaciones. De no solventar esta dificultad técnica, el patrullaje no resultará suficientemente oportuno en la reacción.

Son obvias las dificultades de la brecha digital. En particular, para *Tehuan* y *Likter*, sólo los usuarios que puedan soportar aplicaciones móviles para *iOS* y *Android* tienen la oportunidad de participar reactivamente o preventivamente para romper la cadena delictiva. Un aspecto más es la falta de garantías, recursos humanos y materiales para atender las advertencias ciudadanas. La situación se agrava en especial para el Centro de Integración Ciudadana porque trata con un número muy amplio de variables. Para el programa *Tehuan* un área de oportunidad se encuentra en actualizar la información y operar las advertencias en tiempo real. *Tehuan*, *Likter* y la estrategia del gobernador Jaime Rodríguez (“el bronco”) se enfrentan a la dificultad de validar la información. En este sentido, la colaboración ciudadana, en la medida de su amplitud y congruencia, es útil para la confirmación y el diseño de la cartografía policial.

## Discusión y conclusión

Si bien es muy valiosa la aportación geo-referencial que proporcionan las TIC, debe tomarse en cuenta que dicho apoyo no se trata simplemente de poner más puntos rojos o amarillos en un mapa digital. Tampoco de identificar la concentración estadística de puntos o de aumentar el número de servidores de seguridad pública en función del incremento

estadístico. Sino, como atinadamente ha dicho un experto, “se trata de construir teorías sobre el funcionamiento de las organizaciones criminales... [y a su vez] identificar las debilidades del Estado” (De León 2012). Se trata de conocer los pormenores del crimen para romper la cadena del delito. Y para lograr dicha ruptura y superar las debilidades del Estado, la gobernanza constructivista apunta a la acción colaborativa entre Estado y participación ciudadana.

Puede concluirse que las fortalezas y áreas de oportunidad aquí descritas para Nuevo León ilustran la problemática para otras regiones. No obstante, existe una cuestión corolaria de interés para el área de Monterrey, Nuevo León: ¿*Fuerza Civil* (la policía estatal de Nuevo León) debe ampliar su margen de acción hacia la prevención con apoyo de las redes sociales cibernéticas y las plataformas electrónicas en directa integración con la gobernanza? Cabe responder con un franco sí y explicar porque una policía altamente capacitada para hacer uso escalonado ascendente de la fuerza también debe atender asuntos de proximidad y prevención comunitaria.

En primer lugar, bajo el principio lógico de “quién puede lo más también puede lo menos” se llegará a la conclusión de que una policía de orden nacional o estatal también puede realizar tareas de policía de proximidad si se capacita para ambas cosas. Y, por tanto, llevar a cabo tareas de prevención comunitaria con el apoyo de las TIC. Palacios indica que:

Al tener mayor conocimiento de sus cuadrantes, en cuanto a espacio físico, personas y criminales recurrentes, el informe policial homologado que realice [refiriéndose a la policía de proximidad o municipal] será de gran utilidad para que las policías de niveles 2 y 3 [es decir, policías estatales y federales

o nacionales] operen el ciclo de inteligencia. En otros términos, [indica el autor], la policía de proximidad es un engrane que mueve a los demás (2013, 80-81).

Por tanto, es altamente deseable una reciprocidad colaborativa entre la policía de proximidad y las policías estatales como lo es *Fuerza Civil* y, consecuentemente, *Fuerza Civil* habría de cooperar en la modalidad de prevención para tomar el control del territorio. Control que debe entenderse de tipo comunitario. En segundo lugar, Palacios también indica que “desde un punto de vista progresivo, la visión sería que las Policías Niveles 2 y 3, “incubarán” a la de Proximidad” (2013, 88). Aunque esto pueda provocar interpretaciones disímiles, es posible comprender que las policías estatales tienen la capacidad de recibir los beneficios de la información, comunicación e interacción propios de la escala municipal que resulta el primer peldaño de la gobernanza. Particularmente, para elaborar las cartografías policiales.

En tercer lugar debe evitarse el equívoco superficial. Que las policías de mayores rangos (nacionales o estatales) puedan realizar tareas de policías de menor rango (municipales o de proximidad) no significa directamente que cambien de una profesionalización de policías reactivas a policías preventivas. La cuestión no equívoca, ni superficial, el asunto profundo, es la adaptabilidad hacia la prevención. La tesis derivada desde el principio general sostiene: “la corporación que puede prevenir lo más, también puede prevenir lo menos”. Y la conclusión que se sigue de esta tesis es: se puede recuperar y sostener el control de un territorio al prevenir la escala de lo mayor (delitos de alto impacto) y ampliarla a lo menor (entiéndase hacia delitos de menor impacto para evitar un oxímoron). Siempre y cuando

la capacitación policial no excluya los aspectos proactivos al privilegiar los meramente reactivos.

En Latinoamérica existen varias pruebas empíricas de cómo una policía de nivel 3 o nacional también puede trabajar en el nivel 1 o municipal-comunitario. Por ejemplo, la Policía Nacional Colombiana a partir de 2006 aplicó el programa de Vigilancia Comunitaria “VICOM-2006”, constituyendo el antecedente del consolidado *Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes* establecido desde 2010. En su respectiva dogmática policial, expresada en la *Estrategia de la Policía Nacional para la Consolidación de la Seguridad Ciudadana*, incluye dos de los elementos que consolidan las acciones de gobernanza aquí descritos: el “Sistema de Participación Ciudadana” y algunos aspectos de “las TIC para la seguridad ciudadana” (Policía Nacional de Colombia 2010, 115-120 y 139-147). Es destacable del caso colombiano el hecho de que los elementos policíacos signados a cuadrantes otorgan –como parte del programa institucional– los números telefónicos y datos de vinculación de sus aparatos móviles. Ello con el propósito de establecer un contacto inmediato sin necesidad de triangular la emergencia a una central.

Otro caso empírico que demuestra la viabilidad de una policía de nivel nacional, inclusive con formación militar, trabajando en la escala comunitaria y preventiva es la Policía de Carabineros de Chile. En ese país del cono sur americano, se estableció desde 2006 la *Estrategia Nacional de Seguridad Pública* que contempló líneas de operación en prevención social y prevención situacional (Gobierno de Chile 2006, 16-19) y que ha evolucionado hacia diversos planes y programas con los cambios de administración y definición de políti-



cas públicas actualizadas. En la versión 2014 (*Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad para Todos*) si bien contempla la geo-referenciación delictual y preventiva realizada en gobernanza, todavía no incluye los aportes de las TIC.

Una prueba empírica más la constituye la Policía Nacional Civil de El Salvador a través de su División de Policía Comunitaria que, entre otras actividades características de la gobernanza en la prevención del delito, cuenta con las Patrullas de Intervención Policial Comunitarias (PIP-COM) y los Foros de Consulta Ciudadana, además de los Comités de Seguridad Ciudadana. Los dos últimos con una significativa función de recolectar la información “para la planificación de acciones policiales, de carácter preventivo y operativo” (Gobierno de El Salvador, Policía Nacional Civil 2015). Y paralelamente a dichas instancias institucionales, la Policía Nacional posee cuentas de *Facebook* y *Twitter* habilitadas donde los ciudadanos pueden seguir la información puntual proporcionada por la Policía Nacional y, a su vez, exponer sus necesidades y la valiosa información para operaciones reactivas o planes preventivos.

En lo concerniente a que *Fuerza Civil* en Nuevo León, México, pudiese adaptarse a labores de prevención comunitaria, cabe destacar que su dogmática policial posee suficiente solidez para permitirle a dicha corporación de nivel estatal el tránsito desde la reacción policíaca hasta la prevención. En los valores característicos expresados en la dogmática policial de *Fuerza Civil* destacan la amabilidad, el buen trato y la unión con la ciudadanía. La primera es definida como “respetar al próximo por igual, con mayores consideraciones a los grupos vulnerables: niños, ancianos, personas con capacidades diferentes, etc” (Palacios

2014, 28). De donde se sigue el buen trato a los habitantes en el tenor de que “tanto el policía como la comunidad deben comprender que el policía es parte de la comunidad y que la comunidad forma parte de su policía... Comunidad y policía son una misma cosa” (Palacios 2014, 28).

Así mismo, la unión con la ciudadanía contempla “ganarse la confianza de la gente por su buen trato... Incluso, cuando el policía establece un canal de comunicación con base en la confianza, la ciudadanía le proporciona la información necesaria para que él haga un mejor trabajo preventivo” (Palacios 2014, 28-29). Sin duda alguna la ciudadanía de Nuevo León preferirá poseer programas de prevención comunitaria en los cuales *Fuerza Civil* se encuentre profunda y constantemente involucrada en vez de verse en la necesidad de hacer la típica “llamada telefónica a la policía” para atender un evento a posteriori. Finalmente, pero no por ello menos importante, en la actual era digital, será preferible una interconexión directa entre ciudadano y agente policíaco a través de la Web federada; tanto para evitar la llamada telefónica de reacción, como para establecer la información básica de la cartografía policial de donde se desprenderán los programas para recuperar o sostener el control del territorio.

## Bibliografía

- Arciniegas, Susana. 2007. “Versatilidad, ventajas y precauciones en el uso de la georeferenciación”. *Ciudad Segura* 17: 10.
- Bravo, Hebe. 2007. “La Web 3.0, añade significado”, <http://www.maestrosdelweb.com/editorial/la-web-30-anade-significado/>.
- De León Beltrán, Isaac. 2012. *Georeferenciación del crimen en contextos de alta vio-*



- lencia. Colombia: Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. [http://www.inegi.org.mx/eventos/2011/unodc\\_evento/doc/Isaac%20Leon.pdf](http://www.inegi.org.mx/eventos/2011/unodc_evento/doc/Isaac%20Leon.pdf)
- Gorr, Kurland. 2012. *GIS Tutorial for Crime Analysis*. Redlands, California: ESRI Press.
- Fraile, Pedro y Quim Bonastra. 2010. "Seguridad y mapas on-line del delito: la otra cara de la participación ciudadana". *Scripta Nova*, XIV (331) (12). <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-12.htm>.
- \_\_\_\_\_. 2013. "La cartografía de los temores: las Web del delito en Iberoamérica". *Revista de Geografía de Norte Grande* 56: 163-187.
- Gobierno de Chile. 2006. "Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Súmate por un Chile +seguro", [https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas\\_publicas/chile.pdf](https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/chile.pdf).
- Gobierno de El Salvador. 2015. *Policía Nacional Civil /Policía Comunitaria*. [http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/temas/programas/policia\\_comunitar](http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/temas/programas/policia_comunitar)
- Gobierno de la República. 2013. *Estrategia Digital Nacional*. México. <http://cdn.mexicodigital.gob.mx/EstrategiaDigital.pdf>.
- Hien, Andreas. 2005. "La georreferenciación como herramienta para el diagnóstico de problemas de seguridad ciudadana en el ámbito local". *Revista Paz Ciudadana*: 22-27.
- International Association of Crime Analysts. 2012. *GIS Requirements for Crime Analysis (White Paper 2012-01)*. Overland Park, KS.
- Likter. 2014. "Tour de Likter (versión en Español)", <https://www.youtube.com/watch?v=ABvWqqqhC4g>.
- O'Reilly, Tim. 2005. "What Is Web 2.0 Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software", <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html>.
- Palacios, Gerardo. 2013. "Organización policial. Una propuesta para Nuevo León". *Criminología y Sociedad*, 2 y 3: 73-91.
- Palacios, Gerardo. 2014. *Dogmática policial*. México: Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León.
- Paynich, Rebecca y Bryan Hill. 2010. *Fundamentals of Crime Mapping*. Sudbury, Massachusetts: Jones and Bartlett Publishers.
- Pavarini, Massimo. 1994. "Bisogni di Sicurezza e Questione Criminale". *Rassegna Italiana di Criminologia*, V (4): 435-462.
- Policía Nacional de Colombia. 2010. *Estrategia de la Policía Nacional para la Consolidación de la Seguridad Ciudadana*. Colombia: Publicación de la Policía Nacional de Colombia, Dirección General - Oficina de Planeación.
- Programa de Estudios de la Ciudad. 2007. Revista "Ciudad Segura" No. 17. Ecuador: FLACSO.
- Sierra, Yuriria. 2015. "Entrevista con Jaime Rodríguez Calderón "El Bronco"", <http://www.versiones.com.mx/venci-a-los-zetas-en-facebook-presume-el-bronco/>
- Sozzo, Máximo. 2000. "Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito". *Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal* VI (10-B): 17-82.
- Tello, Bolívar. 2007. "La georreferenciación: un mecanismo de planificación en la Policía Comunitaria". *Ciudad Segura* 17: 2-3.
- Van Der Henst, Christian. 2005. "¿Qué es la Web 2.0?", <http://www.maestrosdelweb.com/editorial/web2/>.
- Vázquez, Carlos y Carles Soto. 2013. "El análisis geográfico del delito y los mapas de la delincuencia". *Revista de Derecho Penal y Criminología* 9: 419-448.

# Securonormatividad. La sociabilidad urbana vista a través de las prácticas de la vigilancia cotidiana

## *Securonormativity. The urban sociability viewed from the everyday practices of surveillance*

Luis Berneth Peña<sup>1</sup>

*Fecha de recepción: septiembre del 2015.*

*Fecha de aceptación: marzo de 2016.*

### Resumen

En ciudades con diversas fuentes de inseguridad y miedo se han establecido múltiples reglas informales destinadas a la protección y la vigilancia. Se trata de regulaciones que configuran prácticas espaciales cotidianas, posturas corporales, expresiones verbales, el uso de los objetos y las relaciones de género en la ciudad que nos permiten hablar de una sociabilidad urbana marcada por la seconormatividad. Introducimos el concepto de seconormatividad para referirnos a la forma que adoptan las interacciones sociales en una ciudad con diversas fuentes de inseguridad urbana y también como una importante contradicción de la urbanización contemporánea. El objetivo es detallar y analizar las prácticas de seguridad observando la vigilancia ejercida y recibida por las personas en diferentes escenarios y sus efectos sobre las interacciones cotidianas. Exploramos la seconormatividad en la ciudad de Bogotá, Colombia, pero sus hallazgos y herramientas pueden ser útiles para la caracterización de la sociabilidad en el contexto de auge securitario de otras ciudades, especialmente, en el Sur Global. Las principales herramientas teórico-metodológicas provienen de la *time-geography*, Bruno Latour y Judith Butler. Los datos primarios fueron levantados con una herramienta que hemos llamado “relojes de prácticas espaciales cotidianas”.

**Palabras clave:** seconormatividad, practicas espaciales, vigilancia, seguridad urbana, América Latina, Bogotá, performatividad, sociabilidad urbana, Butler, Latour, *Time-geography*.

### Abstract

In cities with diverse sources of insecurity there are informal rules for the protection and surveillance recognizable in the spatial practices, the corporal postures, the verbal language, the use of objects and the gender relations. The aggregation of these rules give birth to the seconormativity, an urban sociability marked for the surveillance and fear that can be considered as a contradiction of contemporary urbanization. The article describes and analyzes the surveillance exercised and received for individuals in different scenarios of interaction. It explores the seconormativity in Bogota, Colombia, but the tools and findings are useful to study the others contexts, especially, the Global South cities. The main theoretical and methodological tools come from time-geography, Bruno Latour and Judith Butler. The primary data were collected with a tool we called “clocks of everyday spatial practices”.

**Keywords:** seconormativity, spatial practices, surveillance, urban security, Latin America, Bogotá, performativity, urban sociability, Butler, Latour, Time-geography.

<sup>1</sup> PhD en Geografía Social. Universidad de la Alta Bretaña Rennes 2. Investigador invitado Georg Simmel Center for Metropolitan Studies. Universität Humboldt, Berlín. Correo: lberbeth@gmail.com

## Introducción

La inseguridad tiene profundas consecuencias sobre la sociabilidad urbana. No obstante, como lo ha señalado Fernando Carrión (2014), las secuelas del miedo cotidiano han sido un tema escasamente tratado teóricamente y políticamente en América Latina, a pesar de ser una experiencia bien conocida por los habitantes. Algunos autores han mostrado que donde prima el miedo prosperan los etiquetajes sociales negativos y se promueve un sentido de lugar basado en la paranoia y la interdicción (Amendola 2000; Bannister y Fyfe 2001; Bauman 2013; Flusty 1994; Lee 2013; MacLeod y Ward 2002). Pero ¿cómo caracterizar las prácticas espaciales, la sociabilidad y la materialización de los miedos? En este artículo, apuntamos justamente a detallar y discutir la sociabilidad urbana resultante del ejercicio permanente de estar vigilante, para lo cual proponemos el concepto de seconormatividad. Con dicho concepto designamos una sociabilidad urbana en la que la suspicacia y la actitud de defensa son el rasgo distintivo de las interacciones cotidianas. Analizamos las prácticas de seguridad diarias detallando la vigilancia que ejercen y la vigilancia a la que están sometidas las personas en diferentes lugares. Exploramos la seconormatividad en la ciudad de Bogotá, Colombia, pero los hallazgos pueden ser útiles para la caracterización de la sociabilidad urbana en el contexto de auge securitario y de profundización de las desigualdades sociales de otras ciudades, especialmente, en el Sur Global.

El estudio de la vigilancia recibida y la vigilancia ejercida ha sido fructífero no solo para comprender la vida cotidiana en las ciudades inseguras sino que además ha resultado ser una cuestión relevante para entender lo que

significa una práctica espacial. En tal sentido este artículo discute las rutinas de vigilancia cotidiana y sus consecuencias sobre la vida en común en las ciudades pero al mismo tiempo aporta elementos teórico metodológicos para abordar las prácticas espaciales cotidianas en general. Nuestro punto de partida es que las prácticas de seguridad cotidiana se convierten en un problema espacial en la medida que existan actores que despliegan acciones destinadas a manejar la inseguridad a través de acciones de vigilancia. Por eso partimos de la existencia de algo que llamamos una *intencionalidad securitaria*, es decir, la existencia de acciones deliberadas que tienen como objetivo a contrarrestar la inseguridad personal a través de la vigilancia. La espacialidad de dicha intencionalidad securitaria está compuesta por tres dimensiones inseparables:

- a) las prácticas espaciales cotidianas reconocibles como apropiaciones espacio-temporales de la ciudad (una geografía temporal de la cotidianidad diría Hägerstrand 1985)
- b) la forma de presentarse o de actuar ante los demás en los diferentes escenarios de interacción (la escenificación o el performance diría Goffman 1999); y
- c) el uso de expresiones verbales que empleamos ya sea para constatar eventos –actos del habla locutivos– o para darle significado a estos eventos –actos del habla ilocutorios– o para regular comportamientos –actos del habla perlocutivos– (la performatividad o el carácter performativo del lenguaje del que habla Butler 1993).

La información primaria sobre las prácticas cotidianas de vigilancia ejercida y vigilancia recibida se levantó con una herramienta que denominamos “*relojes de las practicas espacia-*

*les cotidianas*” la cual diseñamos para captar la relación entre los miedos-vigilancia con la apropiación del espacio (ver figura 1 y anexo 1). Los relojes de prácticas cotidianas muestran cómo en diferentes escenarios de interacción (la casa, el trabajo, la calle, el transporte público, bares, restaurantes, bancos, etc.) las personas, por un lado, despliegan activamente estrategias para velar por su seguridad (*vigilancia ejercida*) y, por el otro lado, cómo estas también son objeto de controles y observación externas (*vigilancia recibida*). Dicha herramienta, inspirada en la geografía del tiempo, es un reloj compuesto por cuatro anillos concéntricos que representan cuatro ámbitos interconectados, así: el primer anillo representa las horas del día de 0 a 24; el segundo los lugares que la persona frecuenta cotidianamente; el tercero reúne la vigilancia ejercida por la persona respondiente y; el cuarto anillo se refiere a la vigilancia recibida o la vigilancia a la cual está sometida la persona.

El ejercicio consistió en pedirle a diversas personas que dibujaran cuáles son los lugares que frecuentan y cuánto tiempo permanecen allí en un día de actividades regulares. De este procedimiento se obtuvieron los escenarios recurrentes de interacción de las personas con la forma de un gráfico circular con porciones de espacio-tiempo sobre el cual las personas empezaban a describir, en primera instancia, la vigilancia ejercida y, posteriormente, la vigilancia recibida<sup>2</sup>. Se obtuvieron 125 relojes de muy diversa calidad y nivel de detalle. La figura 1 es una muestra del tipo de relojes obtenidos. El tratamiento de la información

2 La compilación del material de este material no hubiera sido posible sin la ayuda de los estudiantes del curso de Geografía, cultura y sociedad de la Universidad Externado de Colombia, quienes realizaron la mayoría de las entrevistas para diligenciar los relojes.

contenida en los relojes se hizo en Atlas.ti y consistió en codificar cada elemento en los relojes, lo que permitió generar una base de datos de prácticas de securitización a la que se le pueden aplicar diversos filtros.

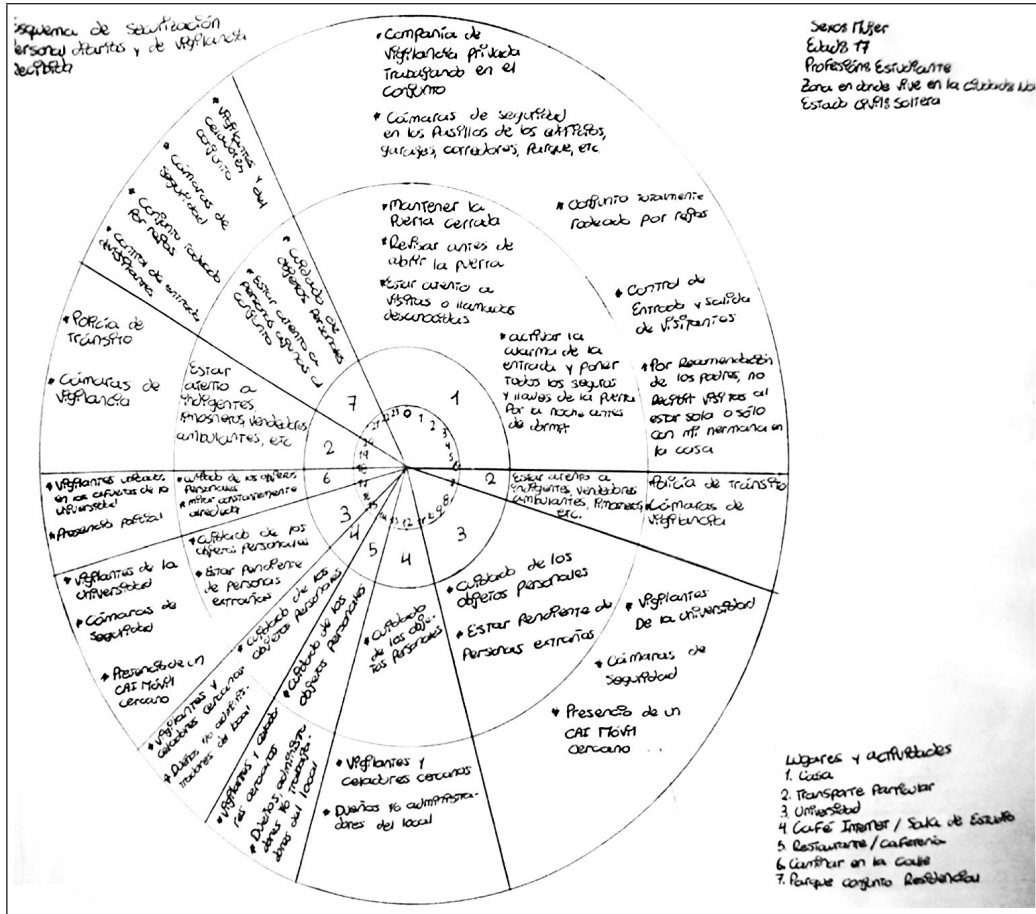
Así, la lectura de los relojes quedó consignada en cinco temas que describen la estructura del artículo: a) la vigilancia y el estado de seguridad; b) patrones patriarcales en las prácticas de vigilancia de mujeres y hombres; c) actitudes corporales y vigilancia; d) las mediaciones de las cosas en las estrategias de securitización y; d) la performatividad de la vigilancia, la intencionalidad securitarista y las apropiaciones espacio-temporales de la ciudad. El artículo culmina con una síntesis que busca ensamblar los elementos del concepto de securonormatividad, el cual proponemos hablar de la sociabilidad urbana mediada por la intención constante de vigilancia.

## 1. La vigilancia y el estado de seguridad

El ejercicio de múltiples prácticas de securización personales es una de las “competencias” de la vida cotidiana que adquieren las personas que viven en Bogotá. Como muestran los relojes de prácticas espaciales, en casi todos los escenarios de interacción se ejerce o se recibe vigilancia (ver cuadros 1 y 2)<sup>3</sup> destinada a evitar ser víctima de robos, homicidio, abuso sexuales y agresiones personales. Como queda registrado en nuestros relojes de prácticas

3 Hicimos este mismo ejercicio con los estudiantes de Universidad de Leipzig en Alemania y, básicamente, los mapas resultantes aparecían casi vacíos. La mayor preocupación consistía en la protección de la bicicleta y los incendios en el apartamento, especialmente cuando se trataba de un apartamento compartido. Esto refleja el mínimo papel que juega la preocupación por ser asaltado o agredido a cualquier hora del día.

Figura 1. Ejemplo de reloj diligenciado de prácticas cotidianas de vigilancia



En el anexo 1 aparecen algunos pocos ejemplos de los relojes de los 125 diligenciados por las personas entrevistadas.

cotidianas, salir a la calle, quedarse en la casa, hacer las compras después del trabajo o el fin de semana, tener que salir temprano al trabajo, llegar en la noche después de la jornada de trabajo, el cuidado de los hijos, salir de vacaciones, usar el transporte público o ir en bicicleta, son actividades que implican reflexionar sobre cómo se pueden incorporar estrategias de protección en ellas.

La multiplicidad de estrategias de vigilancia constituye, recurriendo a la metáfora de Latour (2005), un complemento –o “plug-

ins”– que se aprenden y se actualizan en múltiples interacciones y situaciones. De hecho, existen tantos complementos de vigilancia como situaciones de interacción. Los complementos sirven para dictar cuál es el comportamiento adecuado en cada situación: qué actitud corporal adoptar, la velocidad de caminar, la ropa apropiada para ir a un determinado lugar, cuál es el mejor lugar para sentarse o estar parado en el bus, etc. En términos espaciales el uso de estas habilidades o complementos tiene por finalidad evitar sitios, situaciones y

personas amenazantes como en posibilitar el tránsito fluido y la permanencia efectiva de las personas entre los escenarios de interacción de la vida cotidiana, las cuales se comparten con desconocidos y conocidos.

La direccionalidad de la relación entre miedos-vigilancia y apropiación del espacio es doble porque encontramos una diversidad de prácticas de vigilancia insertas en las actividades cotidianas de las personas y, al mismo tiempo, encontramos prácticas espaciales y apropiaciones del espacio urbano que están mediadas por la posibilidad de desplegar o no prácticas de vigilancia. Como lo advierte Lofland en sus trabajos sobre el espacio público (Lofland 1985, 1989a, 1989b), existe una negociación constante que consiste en sopesar, por un lado, lo que hay que hacer o se puede hacer en un determinado momento y lugar con, por el otro, la posibilidad de sentirse seguro.

La existencia de las múltiples prácticas de securización deriva en lo que Cindi Katz (2008) ha denominado *estado de seguridad* compuesto por acciones que, lejos de ser actos banales individuales destinados a “tener cuidado” o “estar alerta”, indican la encarnación de los miedos que le dan vida al régimen social y político. En ese mismo sentido, la extensión de la vigilancia nos permite hablar de la constitución de una suerte de “superhabitus” o “transhabitus” en la medida que la intencionalidad securitarista se expresa en una serie de formas de actuar que supera un campo específico de la vida social. Así, la extensión y suma de sujetos vigilantes y escenarios de vigilancia han constituido a la intencionalidad securitarista en un estado habitual del ser, perdurable y trasplantable a muchos escenarios de interacción.

## 2. Patronos patriarcales en las prácticas de vigilancia de mujeres y hombres

Las prácticas de vigilancia que despliegan las mujeres expresan y refuerzan los marcos instituidos por la sociedad patriarcal en la que se bloquea y fragiliza la autonomía y la libertad a las mujeres. En efecto, apenas se está empezando a mostrar que la inseguridad y la violencia no es solamente un problema de hombres y que las mujeres sufren diversas y muy particulares formas de inseguridad y violencias en la ciudad como los acosos sexuales, las violaciones y varias formas de violencia simbólica relacionadas con la aceptación social de las agresiones de las que son objeto, feminicidios, etc. (Corporación Sisma Mujer 2013; Observatorio de Ciudades, Violencia y Género 2012).

Son esos miedos los que se expresan básicamente en estrategias, detectadas en la vigilancia ejercida por las mujeres, destinadas a estar acompañadas a la hora de salir y permanecer en lugares públicos. Sostienen algunas mujeres: “Para salir toca acompañada y con bendición reforzada de los papas. Y hay que regresar también acompañada esperando que el taxi no le haga a uno el paseo millonario” (Reloj P23: M 11<sup>4</sup>) “Estoy mamada de andar paranoica en la calle” (Reloj P12: M5). “Siempre intento salir con un amigo hombre para poder relajarme un poco y disfrutar” (Reloj P13: M6). “Siempre salgo con un grupo de amigos y siempre estoy pendiente de no separarme de ellos” (P65: M 25).

No estar en compañía de alguien mientras se está en la calle también implica que las mujeres busquen “caminar rápido” (Reloj P22:

4 Debemos citar las expresiones de las personas provenientes de los relojes de esta forma porque no teníamos los nombres en todos los casos y decidimos generar una codificación consecutiva de los relojes.



H9), “no mirar a nadie” (Reloj P96: M 29), “intentar no llamar la atención” (Reloj P97: M 30), “caminar por la vía de los carros y no por la acera cuando hay gente sospechosa” (Reloj P31: M13), “mirar mal” (Reloj P109: M32), “poner cara de mal genio”(Reloj P31: M13), “no mostrar el miedo” (Reloj P 1: M1), “estar avisando dónde estoy” (Reloj P97: M 30).

En los dos casos, el mensaje parece ser el mismo: una mujer sola “se expone” y su presencia en el espacio público necesita ser avalada por la compañía de un hombre. Como en otras circunstancias del régimen patriarcal, es necesaria la ayuda y acompañamiento de un hombre para las mujeres sean merecedoras de respeto. Eso se expresa, entre otras cosas, en el acoso sexual en la calle, una cosificación permanentemente que hacen muchos hombres de las mujeres. “Quiero irme a un lugar donde no me anden morboseando y me den miedo” (Reloj P65: M 25), “siento que los hombres me miran morbosamente” (Reloj P62: M 23), son las expresiones de algunas mujeres. Como lo confirman los informes de la Corporación Sisma Mujer, transitar sola en la calle en Bogotá para una mujer se ha convertido en una experiencia de acoso sexual aceptado socialmente. En efecto, el acoso sexual en las calles está marcado por el uso del poder físico y la agresión verbal, la cosificación del cuerpo de las mujeres y la tolerancia absoluta de los transeúntes que podrían ser claves para contrarrestar el fenómeno. “La gente observa tan natural este tipo de comportamiento que incluso llegan a considerarlo gracioso o cariñoso, cuando realmente se trata de un acto violento” (Corporación Sisma Mujer 2013, 51)

En ese mismo ámbito de autonomía y libertades sitiadas, las mujeres manifiestan sentirse más vigiladas tanto por los extraños como en el entorno más próximo por conocidos. Unas

hablan de la vigilancia de los ladrones –“los ladrones no se miden y siempre están vigilando a quien se descuida” (Reloj P100: M31)–, otras de los vecinos –“siento que los vecinos me observan demasiado” (Reloj P65: M 25) y otras de la vigilancia que ejercen sus familiares sobre sus actividades. Los hombres manifiestan que son observados pero su molestia con la vigilancia recibida está más relacionada con que la gente los vea como potenciales agresores (las requisas, las preguntas, la inspección de los objetos personales, etc.). Algunas mujeres, por su lado, parecen manifestar la incomodidad de la vigilancia recibida como una ofensiva contra la tranquilidad pero, al mismo tiempo, con la búsqueda de “protección externa masculina” ayudan a reforzar esquemas sexistas en la apropiación de los lugares.

Así existe una tensión entre la molestia de ser vigiladas y la intranquilidad y alivio por la presencia de vigilancia. En el caso de una mujer que vive sola, la sensación de no estar vigilada en su casa era lo que más le generaba inseguridad. “En las noches cuando no siento la vigilancia me preocupo porque es un lugar con muchos problemas de seguridad. Es muy solo y hay poca policía y de vez en cuando pasan celadores del barrio que hacen sonar sus pitos. Oír los pitos de los vigilantes afuera me alivia porque sé que alguien está cuidando de mí” (Reloj P100: M31). Esa tensión entre “alivio” y sensación de constreñimiento que se deriva de la vigilancia recibida, es semejante a esa la que experimentan las mujeres con la presencia de personas. Estar sola en un sitio puede producir miedo y estar acompañada puede producir alivio pero la presencia de las personas tiene su límite y depende, para que la presencia de las personas no sea tomada como una fuerte de inseguridad o como un acoso, de un flujo de estas en el espacio público, de cierta distancia y desatención cortés.

### 3. Actitudes corporales: parecer amenazante y ser irrelevante

Las prácticas cotidianas de vigilancia muestran dos extremos en la forma en la que las personas se presentan ante los demás. En un lado se encuentran actitudes corporales que buscan escenificar una presencia desafiante. Esta es una forma destinada a comunicar que no se tiene miedo, que se merece respeto y, en algunos casos, que se es temible. En el otro extremo está la actitud corporal consistente en invisibilizarse apareciendo como banal tanto para los agresores imaginarios o reales como para los potenciales vigilantes. La idea en esta forma de presentación del cuerpo ante los demás, más común en los relojes de prácticas cotidianas, es ser irrelevante usando formas activas desviación del interés de la vigilancia ejercida.

En lo que respecta a la estrategia de mostrarse desafiante, es una forma de pretender que se ejerce una suerte de dominio. Un hombre decía: “cuando estoy llegando al barrio o voy a lugares peligrosos me gusta hacer como si tuviera un arma en la cintura” (Reloj, P 3: H1). Otro, sostenía: “yo tomo la actitud de malandro para que no se me acerquen” (Reloj, P7: H 2). Una mujer, por su parte, afirmaba que suele “mirar mal para que no la vean débil” (Reloj P109: M32). Otra decía que “hago mala cara para no me molesten” (Reloj P21: M 10) En el cálculo de una persona que despliega esta actitud está la idea de comunicarse corporalmente con los potenciales agresores pero su performance es recibido por el conjunto de personas con las que comparte la calle, los sitios públicos, el transporte público, etc. lo que podría reforzar el sentimiento de inseguridad entre estos. A este respecto una persona manifestaba: “me siento vigilado cuando las perso-

nas llevan llaveros o navajas que dejan ver, que están al aire” (Reloj P 3: H1). La lógica de esta acción es que es preferible ser requisado por la policía, generar incomodidad en los espacios que frecuenta, que convertirse en blanco de una agresión.

Eso quiere decir que ciertas personas manejan y conocen el poder de un lenguaje corporal amenazante y usan el etiquetaje negativo como una estrategia de defensa y protección. Esa es una actitud inadvertida en la máxima que hizo famoso a Frank Tannebaum, uno de los padres de la teoría del etiquetaje, quien señalaba en su clásico libro *Crime and Community*, que la manera de romper el espiral de crimen consistía en negarse a interpretar el papel de malo (Tannenbaum 1938). Esa actitud demuestra o confirma que la división entre “malos” y “buenos” encubre procesos importantes de la interacción y que la escenificación de sí ante los otros puede ser más compleja.

La segunda forma de presentarse ante los demás, la de la invisibilidad o la banalidad de la presencia, consiste en que la persona busca convertirse a sí mismo en un extra de los escenarios de interacción. La finalidad de esa estrategia es pasar desapercibido y camuflarse siendo uno más, siendo una suerte de “ratón gris”. El efecto más importante de la “encarnación de un ratón gris” es la del disciplinamiento del cuerpo (gestos, forma de vestir, corte de cabello, etc.) a los patrones dominantes porque no hacerlo activa el interés de quienes vigilan (policías, vigilancia privada y, en algunos lugares, organizaciones delincuenciales). Este tipo de estrategia de securización supone que hay una vigilancia constante y problemática que es la que ejerce el delincuente. La gente manifiesta que “el ladrón siempre está vigilando” los movimientos y está esperando aprovechar el menor descuido. Una mujer sostenía,

“los ladrones vigilan desde afuera del bus si alguien está descuidado para subir a robarlo; los ladrones del bus que están atentos para aprovechar el momento en que alguien se descuide para robarlo” (Reloj P97: M 30). La vigilancia que ejerce el delincuente es etérea, puede estar ocurriendo en cualquier momento inadvertidamente. “El único del que soy objeto de vigilancia es el ladrón. El ladrón me está vigila y eso lo siento” (Reloj P31: M13), decía una persona para referirse a ese sentimiento.

La estrategia de invisibilización se expresa en actitudes como: “caminar donde hay mucha gente” (Reloj P65: M 25); “buscar lugares concurridos” (Reloj P11: H 4); “no hablar con nadie en la calle ni aceptar nada de extraños” (Reloj P97: M 30); “caminar rápido y no detenerse ni prestar atención a nadie” (Reloj P51: M20); “no parar cuando alguien se acerque a pedir información en la calle”; “no prestar atención a saludos, chiflidos o pitos” (Reloj P17: M8); “no responder preguntas a personas desconocidas” (Reloj P 3: H1); “no ponerse falda”, (Reloj P62: M 23); “no llevar cosas lujosas” (Reloj P16: H6), “no usar el celular” (Reloj P56: M22), “no usar aparatos electrónicos y pasar por lugares donde hay

más circulación de personas” “tener la maleta al frente” (Reloj P21: M 10), “Tener plata en los bolsillos por si me piden”. “No tener objetos de valor a la vista”. “No dormirme en el bus” (Reloj P97: M 30). Entre muchas otras.

Detallar las diferentes actitudes corporales asociadas a la vigilancia muestra que el cuerpo es el medio fundamental del manejo del espacio-tiempo cotidiano. En el caso de las mujeres, el manejo del cuerpo muestra que ellas no experimentan de forma pasiva el espacio, sino que activamente lo producen, lo definen y lo apropian. El uso rutinario y consiente de estrategias pone en evidencia que las mujeres domesticar el espacio urbano con valentía y audacia. Éstas poseen varias habilidades de negociación peligro, de lectura de los signos de riesgo y de la toma de posesión de los escenarios de la ciudad (ver recuadro 1). Las habilidades espaciales de las mujeres muestran que éstas buscan constantemente construir autonomía y, más importante, que dicha búsqueda hace que el espacio urbano esté “disponible” para otras mujeres. La “confianza espacial” de las mujeres puede ser interpretada como, lo han mostrado las geógrafas feministas en otros contextos, una manifestación de poder que se

### Recuadro 1. Voy a salir a matar zombis. Ya vengo

Cada vez que Catalina se despide en su casa o en su lugar de trabajo dice: voy a matar zombis. Interrogándola sobre la expresión, confiesa que le tiene pavor a salir a la calle y sobretodo porque no le gusta encontrarse con “neritos”, es decir, con habitantes de la calle. “Yo soy como un imán para ellos. He hecho todo lo posible pero como me ven alta y mona (rubia) creen que soy extranjera y vienen directo a mí. Si les doy monedas no se van de mi lado y me siguen diciendo cosas. A veces les hablo, otras los miro rayado (lanzar una mirada despectiva) o simplemente me voy más rápido esperando que no me vayan a tocar el hombro o el brazo. A mí me da tanta rabia y asco. No me gusta ser rayada (mala persona, agresiva) con ellos per cuando son tantos todos los días a una le toca ponerse la armadura y caminar como si nada (ignorándolos) o mandarlos a la mierda con una mirada o cuando me atrevo les digo cosas como: no me jodas que hoy amanecí toreada o yo ya no me como su cuentico. Así toca en el centro que es donde más me la paso. Lo de los zombis es porque a veces no parecen personas: están re-sucios, les faltan partes del cuerpo, no tienen mirada, no saben dónde están, no entienden nada. Caminan como los zombis de las películas, dan miedo y me da escalofrío pensar que se acerquen. Pero al final casi no es miedo que un nerito de estos me ataque, si, bueno un poco. Yo también pienso como en las infecciones. Que boleta!! Yo tengo amigas que cargan gas pimienta para protegerse. Yo cargo en mi morral gel antibacterial. O sea, lo mío es más asco que miedo. No es que me dé ganas de matar a nadie. Lo de matar zombis es porque quiero evitarlos.

Fuente: (Catalina, peluquera, 2011 entrevista)

refuerza socialmente cuando las mujeres salen y reclamar el espacio público en vez de permanecer encerradas (Koskela 1997; Koskela y Pain 2000; Wilson y Little 2008).

#### 4. Los objetos son fundamentales en las prácticas de vigilancia cotidiana

Nos parece importante señalar que del análisis de los relojes de las prácticas de vigilancia se destaca la relevancia de los objetos y las cosas en las acciones cotidianas<sup>5</sup>. La importancia de los objetos se deriva del hecho ante la presencia o ausencia de determinadas cosas<sup>6</sup> la gente

5 Grandes y pequeñas controversias sociales se tejen por la presencia o ausencia de determinados objetos. Un dato que ejemplifica la relevancia de los objetos en las prácticas de securización es que la primera línea estratégica de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia de la Alta Consejería de la Presidencia para la Seguridad Ciudadana es el hurto de teléfonos celulares. Este objeto se ha convertido en el objeto más robado y genera un encadenamiento de actividades delincuenciales que van desde el ladrón común hasta las redes internacionales. Las medidas que el Estado toma para combatir el hurto a celulares tiene que ver con la persecución de las mafias como las campañas educativas en cultura de la legalidad. (Alta Consejería de la Presidencia de la República para Seguridad y la Convivencia 2014)

6 Se trata de objetos que se busca proteger y objetos que sirven para desplegar estrategias concretas de vigilancia. En los escenarios de interacción la gente hace mención a las cámaras de seguridad (probablemente el objeto más nombrado); alarmas de los autos, en las casas, los sitios de trabajo; rejas; pasadores; candados; fetiches de la buena suerte y la prosperidad (la mata de sábila, la cruz de laurel con cereales, la herradura; la biblia; las imágenes religiosas; especialmente la virgen del Carmen y altares); botellas de vidrio rotas e incrustadas en la parte alta de los muros; luces que se encienden automáticamente ante la presencia de las personas; las sillas en el transporte público; las sillas en los restaurantes, bares, salones; la ventana en el bus; Transmilenio; taxi; colectivo; bicicleta; automóvil; la puerta de salida de los pasajeros; los perros entrenados y los perros en general; aparatos electrónicos; iPod; portátil; proyectores; celulares; automóviles; carteras; morrales; casilleros; cortinas; salida de emergencia; llaves; ropa; zapatos, chaqueta, pantalón; falda; sostén; bolsillos; joyas; timbres; portería; plata; centro de la calle; ace-

se plantea implícita o explícitamente preguntas tales como:

- a) ¿Tengo que proteger esta cosa? ¿Cómo la protejo?;
- b) ¿Este objeto me ayuda en mi protección, en mi estrategia de seguridad? ¿Cómo la incorporo a mi práctica securitaria?
- c) ¿Este objeto me incomoda, me intimida? ¿Cómo lo evado y si no puedo evadirlo qué tengo que hacer para manejar la incomodidad que implica su presencia?
- d) ¿Esta cosa es para ser observado y controlado? ¿La acepto, la ignoro o la desafío?

La forma en la que se resuelven dichas preguntas se expresa en micro-regulaciones de la apropiación del espacio porque derivan en acciones o inacciones tales como no contestar el teléfono en la calle o en el transporte público, no ir por determinado lugar porque no hay luces de iluminación, esperar el bus en un lugar específico porque ahí hay cámaras de vigilancia, vestirse de una forma particular, dónde encontrar a los amigos y qué medio de transporte es mejor, a qué hora salir o a qué hora llegar si se lleva un computador portátil, etc.

Volvemos aquí a Latour porque él ha mostrado que “cuando se trata de explicar la durabilidad de los vínculos sociales se acude a nociones abstractas tales como la “sociedad” o la “norma social” o las “leyes sociales” o las

ra; libro anotaciones; CAI y CAI móvil; motos; paraderos; vidrio de seguridad; cajones del escritorio; ficha o carné de entrada; clave de acceso; computador; tapabocas; gancho para el bolso; monedero colgante para guardar el dinero; billetes de mayor denominación; monedas; documentos de identificación; billetera; salones cerrados; salones abiertos; lista de los teléfonos de emergencia; conjunto cerrado; helicópteros; navajas; parqueadero; detectores de movimiento; gas pimienta, gel desinfectante, etc.

“estructuras” o los “hábitos sociales” o la “cultura” o las “reglas”, etc. dejando de lado las cosas, en el sentido literal del término. Sostiene que prescindir de los objetos abre el paso a la introducción de explicaciones tautológicas y la presencia de fuerzas mágicas que sostienen a la sociedad sin literalmente ninguna cosa (Latour 2005, 70)

Las cosas, en términos de Latour y la teoría del Actor Red, son *actantes*, es decir, participantes irreflexivos en la acción sin los cuales las acciones sociales quedarían en el aire. Latour sostiene que *cualquier cosa* (reiteramos, en el sentido más literal del término) que modifica con su incidencia un estado de cosas es relevante para entender la acción. Eso implica tomar en cuenta los participantes no humanos a la hora de permitir, dar recursos, alentar, sugerir, influir, bloquear o hacer posible, la vigilancia ejercida y la vigilancia recibida y en ese sentido son relevantes para entender las acciones de vigilancia cotidianas.

Este planteamiento de Latour se corresponde con el encontrado en los relojes de prácticas cotidianas, en los cuales, por ejemplo, encontramos que la protección de los objetos (el celular, el portátil, el automóvil, la bicicleta, la casa, un terreno, los objetos personales, en general) activa prácticas y formas de estar y relacionarse con los demás. Al mismo tiempo, el paisaje bogotano está poblado de una amplia gama de actantes que buscan disuadir la delincuencia: misceláneas y tiendas de barrio enrejadas advirtiendo que hay pocas oportunidades para robar allí, perros ladrando en las calles y en las azoteas advirtiendo la presencia de extraños, vidrios de botellas rotas pegadas con cemento sobre los muros; postes de la luz coronados con parlantes y sirenas para avisar cuando algo sucede en el barrio; imágenes religiosas que dicen “Virgen María protege este

hogar” que “refuerzan” los seguros de puertas y ventanas. Todos ellos son actantes en medio de un entramado de asociaciones destinadas a promover la seguridad.

## 5. Performatividad de la vigilancia, actos del habla y las apropiaciones espacio temporales

En el trabajo de campo y en la lectura de los relojes se hizo evidente que hay una relación entre las prácticas espacio-temporales de securización y las expresiones verbales que la gente emplea para hablar de la seguridad en los escenarios de interacción. En efecto, en la forma de saludar y despedirse, en las expresiones para referirse a actos de violencia de los que se tiene noticia, en las recomendaciones que les dan a sus hijos, a las alertas que hacen a quienes los visitan, en las conversaciones antes de acostarse, en los planes para el día siguiente, etc., las personas suelen pronunciar expresiones, comentarios y advertencias referidas a la protección y los peligros de la ciudad y su barrio. Esas expresiones se pueden entender como actos del habla que pueden tener varias finalidades como constatar algo, transmitir un significado y regular acciones.

Lo más importante de estos actos del habla es que al ser repetidos o citados constantemente tiene la capacidad de producir realidades al mismo tiempo que influir en la forma que toman las acciones de las personas. Desde John Austin (1962) hasta Judith Butler (1993; 1997), pasando por Guatari y Deleuze (2002) y Derrida (1977), se ha denominado performatividad del lenguaje a la capacidad que tienen las expresiones verbales para producir realidades. Para Judith Butler, los actos del habla performativos tienen lugar

en el marco de un régimen de verdad. Ella entiende que la performatividad no es un acto que signifique que un sujeto individual cree el mundo cuando lo nombra sino, más bien, que la reiteración de expresiones verbales refuerza y reproduce discursos sobre la realidad con capacidad para construir subjetividades. El poder performativo de los actos del habla, entonces, se deriva de la repetición ritualizada de la norma dentro de un régimen de representaciones, de relaciones de poder, que busca reproducir, en el caso de Butler, un régimen del cuerpo, del sexo y del género que ella califica de heteronormativo.

Entre las expresiones encontradas la más común y con fuerza performativa es la “*dar papaya*” (“*dio papaya*”, “*no hay que dar papaya*”) que significa dar oportunidad para que algo suceda, especialmente, algo negativo. Aunque el uso de esta expresión está muy extendida en el lenguaje cotidiano y se usa para múltiples circunstancias, uno de sus usos principales está relacionado con la seguridad personal. Cuando alguien “*da papaya*” quiere decir que está desatendiendo las “normas” básicas de comportamiento que le evitarían convertirse en víctima de una agresión, un atraco o un hurto. *Dar papaya* es una expresión que tiene varias posibilidades de traducción: dejar o permitir que algo pase como consecuencia de la desatención, por descuido, por exponerse innecesariamente, por actuar de manera torpe y por ser demasiado confiado.

Esta expresión tiene un poder de “explicación” y justificación sobre la ocurrencia de algo malo. Dicen las personas, por solo citar algunos ejemplos: “Dio papaya y por eso lo robaron”. “Dio papaya y la agredieron”. “No doy papaya y por eso no me ha pasado nada” (Reloj P98: H27). “Al principio fui varias veces víctima de atracos en la calle. Ahora que

trabajo en la calle ya no siento miedo, pero tampoco doy papaya porque estoy pendiente de los indigentes, vendedores ambulantes, limosneros, etc” (Reloj P19: M9). Este uso de la expresión crea una representación según la cual hay que contar con la existencia de acechanzas provenientes de varias fuentes. Por eso hay que cuidar los objetos personales asiduamente, no usar el celular en la calle, llevar la billetera en un lugar seguro, saber cómo portar la maleta en la calle, no transitar por determinados lugares a ciertas horas, etc. La explicación que se deriva esta expresión (“lo robaron porque usted dio papaya” sería una respuesta, incluso de los policías, ante una persona que hace una denuncia de robo) es simplista pero efectiva porque impide tomar distancia frente a los fenómenos de inseguridad. Justamente lo que hace es hacer que la gente piense en los fenómenos (los actores que cometen actos delincuenciales) como los explicadores de la inseguridad y no en los procesos y relaciones (económicas, sociales, políticas, culturales, etc.) que están detrás de la formación de estos actores.

Adicionalmente, esta expresión sirve para re-victimizar las personas que han sido objeto de una agresión de cualquier tipo. En efecto, cuando se dice que la persona fue asaltada o violada porque dio papaya se está afirmando que la víctima es al mismo tiempo la culpable por su incapacidad para advertir el peligro o por ponerse en una situación favorable para los agresores. La falda era muy corta, caminé por un lugar muy oscuro, caminaba sola o solo, no se sentó el lugar indicado en el bus, no puso el morral donde debía hacerlo, se le olvidó poner pasador en puerta, se le olvidó activar la alarma, puso todo el dinero en el mismo bolsillo, etc. Son las formas de inculpar a quien ha sido objeto de una agresión.



Así, el poder “explicativo” de la expresión dar papaya deriva en reforzar la idea según la cual no es posible apropiarse de maneras alternativas del espacio urbano porque se invoca al peligro. Toda práctica alternativa de apropiación sería “tentar al destino”, “ponerse en bandeja de plata”, “buscar lo que no se le ha perdido”. Por eso existe la expresión “a papaya puesta, papaya comida” o “papaya servida, papaya comida” para significar quien baja la guardia se convierte en víctima.

Estas expresiones están hermanadas con otras expresiones que encontramos referidas a usar la desconfianza como principio actitudinal de la apropiación espacio-temporal y de relacionamiento interpersonal. “La mejor defensa es desconfiar de la gente” (Reloj P118: H 31), manifestaba un respondiente en los relojes. En la realidad creada por las voces repetidas sobre lo que significa no dar papaya, junto con los eventos de inseguridad y la mediatización de los mismos, esa actitud de desconfianza constante es esencial porque “hay ladrones que no parecen ladrones” (Reloj P103: H30), porque “no hay que bajar la guardia” (Reloj P100: M31) y, esencialmente, “porque todos son sospechosos” (Reloj P 9: M3). Esa actitud no se encuentra solo entre las personas corrientes sino en quienes tienen oficios particulares de ser desconfiados, es decir, los vigilantes, celadores, policías, porteros, etc. En los casos (el de las personas comunes y los varios tipos de vigilantes) la demanda a las personas con las que interactúan es mostrar “credenciales” de buena persona o por lo menos de no ladrón. El análisis de esas estrategias de pasar por alguien confiable en cada uno de los escenarios de interacción implicaría recopilar información que en los relojes no tenían la intención de captar, pero sin duda sería un material clave para comprender otra cara de la

sociabilidad urbana mediada por las estrategias de vigilancia.

Encontramos que esta actitud de permanente desconfianza se liga con la aceptación de la vigilancia ejercida sobre las personas. Especialmente, quienes se consideran buenos ciudadanos aceptan que existan mecanismos de control y asocian un lugar no vigilado con un lugar inseguro. La lógica de esta actitud favorable a la vigilancia es que ésta cubre a todos y eso es bueno porque incluye a los que sí son peligrosos. La expresión, proveniente del lenguaje común, que mejor sirve para reproducir y justificar la favorabilidad hacia la vigilancia es la de: “el que nada debe nada teme”. En los relojes encontramos también y, sobre todo, múltiples actos del habla que parecen solo constatativos en la medida que describen lo que hacen las personas cuando están en cada lugar de interacción.

La gente dice que prefiere llevar el morral al frente y no atrás o que prefiere sentarse cerca de la puerta de salida en el transporte público, por ejemplo. También dicen las personas que no hablan con extraños y que tampoco pierden de vista sus objetos. Sin embargo, estos actos del habla muestran, más bien, la solidificación de rutinas de vigilancia cotidiana y, son justamente, el tipo de efectos que se obtienen de la repetición de expresiones con significado y con contenido regulatorio. En eso es justamente en lo que consiste la performatividad del lenguaje. Butler dice “la performatividad debe ser entendida no como un “acto” deliberado y singular sino más bien como el conjunto reiterado de prácticas de citación por medio del cual un discurso produce el efecto que nombra” (Butler 1993, 13).

## Conclusiones. Ensamblando la securonormatividad

Este artículo caracteriza las formas que asumen las interacciones cotidianas entre las personas en una ciudad donde existe una alta sensación de inseguridad. La caracterización de la sociabilidad urbana en esas condiciones nos permitió construir el concepto de securonormatividad. No partimos de un concepto dado y desarraigado espacio-temporalmente para explicar la sociabilidad urbana en Bogotá, sino que construimos el concepto a partir de los datos recogidos por la herramienta que diseñamos (los relojes de prácticas espacio-temporales). En esa medida tampoco partimos de un autor o de un marco teórico sino que más bien empleamos la teoría como una herramienta en vez de usarla como un marco preestablecido para formular hipótesis o para extraer conclusiones adelantadas.

La investigación recoge en ese sentido los principios metodológicos tanto de la teoría fundamentada informada (Charmaz 2011; 2014) como de los enfoques no representacionales (Thrift 2007). Esa posición de no forzar un marco teórico para entender los problemas no significa negar o descartar la literatura teórica y la investigación existente. Es todo lo contrario. Significa reconocer el lugar de enunciación de las diferentes teorías y usarla críticamente (pragmáticamente) como fuente de herramientas conceptuales. La literatura considerada teórica es, entonces, un surtidor de inspiración, de ideas, de asociaciones creativas y reflexiones críticas (Kelle 2005; Kelle 2007; Thornberg 2012). En el caso concreto que nos ocupa, la existencia de múltiples regulaciones derivadas de la vigilancia en la ciudad nos permite introducir el concepto de “securonormatividad”, la cual podemos

entender como un régimen de sociabilidad urbana marcado por la preponderancia de actos corporales-verbales motivados por una intencionalidad constante de defensa. Dicha intencionalidad configura subjetividades debido a ejercer la vigilancia y la desconfianza son la negación de otras destrezas y formas de actuar como la cooperación y la solidaridad.

La securonormatividad muestra que las prácticas espaciales no son simples desplazamientos entre escenarios de la vida cotidiana sino que las prácticas espaciales están acompañadas de actos del habla que ayudan a formar el sentido de la acción. Lo más relevante es que estos actos del habla no son estrictamente individuales sino que circulan de diversas formas entre las personas que viven en Bogotá y hacen referencia a cosas que la gente ha dicho repetidamente sobre cómo comportarse en determinados lugares. En ese sentido, son la aceptación y la reproducción de las reglas de juego para estar seguro. La securonormatividad se compone, también, de la escenificación de actitudes corporales (presentarse como temible o, en otro extremo, ponerse en el papel de figurante trivial) por lo que no hay constitución de los escenarios de interacción ni actos de vigilancia sin enraizamiento en el cuerpo. En últimas, la securonormatividad expresa que las prácticas espaciales están acompañadas de *performances* corporales. No obstante, los temores, las agresiones y las estrategias para hacer frente a los mismos se experimentan diferencialmente entre mujeres, hombres, niñas, niños, adultos mayores, etc. por lo que la securonormatividad es un ámbito muy diverso de prácticas y reglas susceptibles de ser analizadas interseccionalmente. Pero, más importante, la diversidad de la corporificación de la securonormatividad en las personas, se integra al abanico de filiaciones y relaciones posibles

entre las personas (hombres y mujeres, intergeneracionales, de clase social, etc.). Por ejemplo, como lo vimos, la seconormatividad entre las mujeres se expresa como limitación de la autonomía y reproduce los roles patriarcales normalizados.

El análisis de las prácticas cotidianas de vigilancia muestra que las cosas y los objetos son importantes cuando hablamos de la seconormatividad. De hecho las prácticas de securización no se pueden pensar sin objetos, algo que, incluso los geógrafos tan acostumbrados a tratar con cosas materiales, a veces pasan por alto. Tan es así que si hablamos de las acciones de vigilancia cotidianas sin objetos no sabríamos, por ejemplo, qué es lo que la gente busca proteger o simplemente no habría un algo que proteger. Pero si quitamos los objetos tampoco sabríamos cómo la gente despliega acciones de vigilancia: sin seguros en la puerta, sin cámaras de vigilancia, sin rejas en la puerta, sin alarmas, etc. simplemente no se pueden describir ni entender las estrategias de securización cotidianas. Por eso los objetos son participantes (actantes) de la acción social no solo como objetos a proteger sino como herramientas de la securización. Los objetos son fetiches y son medios, que le dan vida a la seconormatividad.

Los rasgos anteriores (intencionalidad securitarista, las normas informales sobre de manejo del espacio-tiempo cotidiano, de la presentación del cuerpo ante los demás, los actos del habla asociados a las practicas espaciales de securización, la participación de los objetos) desembocan en el tema de la *sociabilidad urbana*, es decir, “la forma que toma el juego de las asociaciones entre personas en un lugar concreto”<sup>7</sup>

<sup>7</sup> *Sociability is the play-form of association* (Simmel 1949, 254).

(Simmel 1949, 254). Georg Simmel propuso que los vínculos entre las personas puede adoptar las siguientes formas de asociación: con otros (*with-one-another*) donde prima la cooperación mutua; por otros (*for-one-another*) en la que predomina el sentirse responsable de otros o de cuidar de otros o el altruismo; en otros (*in-one-another*) donde prepondera el responsabilizar a otros o de delegar en otros; contra otros (*against-one-another*) o donde reina la desconfianza y suspicacia frente a los demás; y mediante otros (*through-one-another*) donde prima el egoísmo, la ambición y la competencia (Simmel 1949).

En los relojes y en las entrevista podemos encontrar ejemplos para cada una de estas posibles formas de los lazos entre las personas, pero podemos afirmar que la intencionalidad de vigilancia constante deriva especialmente en una sociabilidad urbana donde reina la desconfianza y la suspicacia cuando se trata de extraños. Cuando se trata de las personas de la familia predominan una forma de sociabilidad basada en la preocupación, la cooperación mutua y el control. Como corolario de esto, el cuidado hacia los demás se restringe a un grupo limitados de personas y las relaciones con los demás se vuelven pesadas y llenas de supuestos, prejuicios y temores. Esta intensificación de las relaciones, para usa el término de Lofland (1985), basadas en una intención securitarista hace que la tensión entre disfrutar de la presencia de los demás y los temores frente a éstos bascule hacia el lado de los temores.

Por todo lo anterior, entendemos la seconormatividad como un conjunto de reglas, apropiaciones del espacio, expresiones, posturas del cuerpo que implican, sobre todo, un *asalto a la solidaridad y la confianza*. En una condición de seconormatividad generalizada como Bogotá, el espacio público, esen-

cia de la ciudad que se crear a partir de los encuentros entre extraños, se ve deteriorado como producto de la practicar sostenida de la suspicacia. La securonormatividad favorece una suerte de círculo vicioso de invenciones técnicas y sociales destinadas a vigilar más haciendo que la vigilancia se sienta como algo necesario y normal del funcionamiento de todos los espacios y no como la evidencia de una ruptura en la sociabilidad. La conexión de esta actitud con las posturas políticas de las personas ha sido analizada en otro contexto en el que se encontró que la securonormatividad está asociada a un sentido común securitarista caracterizado por el sectarismo político y social (Peña 2015).

Pero también, estar securonormativizado “permiten ver” el peligro, detectar fuentes de riesgo, “saber qué está pasando” y, en consecuencia, dictan (regulan) cuál debe ser el comportamiento. Usando los hallazgos de Joyce Davidson en sus interesantes trabajos sobre la agorafobia (Davidson, 2003a; 2003b) podríamos decir que ser y estar securonormativizado se convierte, paradójicamente, en un recurso en el sentido que el sujeto puede construir un marco de acción y unos límites personales para interactuar con los demás. Por todo lo anterior, entendemos a la securonormatividad como una contradicción sustancial de la urbanización en el Sur Global y un reto mayor para construcción de sentidos de lugar positivos. La obsesión de vigilancia es un problema esencialmente relacionada, por supuesto, con la reducción sustancial de las agresiones y robos, lo cual es un proceso que pasa por políticas públicas destinadas a desactivar la delincuencia. Sin embargo, debido a que la saturación de la vigilancia está relacionada también con la circulación de discursos maniqueos, la alta mediatización de los eventos delictivos y la existencia de etiquetajes

sociales, es pertinente pensar en otras alternativas complementarias para des-intensificar la obsesión de vigilancia y, su corolario, la intolerancia social.

## Bibliografía

- Amendola, Giandomenico. 2000. *La ciudad postmoderna: magia y miedo de la metrópolis contemporánea*. Barcelona: Celeste Ediciones.
- Bannister, Jon y Nick Fyfe. 2001. Introduction: fear and the city. *Urban Studies* 38 (5-6): 807-813.
- Barberet, Rosemary. 2004. La seguridad urbana: la experiencia europea y las consecuencias para América Latina. En *El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*, 163-176. Caracas: Nueva Sociedad.
- Bauman, Zigmunt. 2013. *Liquid modernity*. Londres: John Wiley & Sons.
- Butler, Judith. 1993. *Bodies that Matter: On the Discursive Limits of “sex”*. Nueva York: Psychology Press.
- . 1997. *Excitable speech: A politics of the performative*. Nueva York: Psychology Press & Routledge.
- . 2006. *Precarious life: The powers of mourning and violence*. Londres: Verso.
- Buvinic, Mayra. 2008. “Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención”. *Pensamiento Iberoamericano*: 37-54.
- Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y María Orlando. 2005. “Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe”. *Papeles de Población* 43: 317-384.
- Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y Michael Shifter. 2002. *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para*

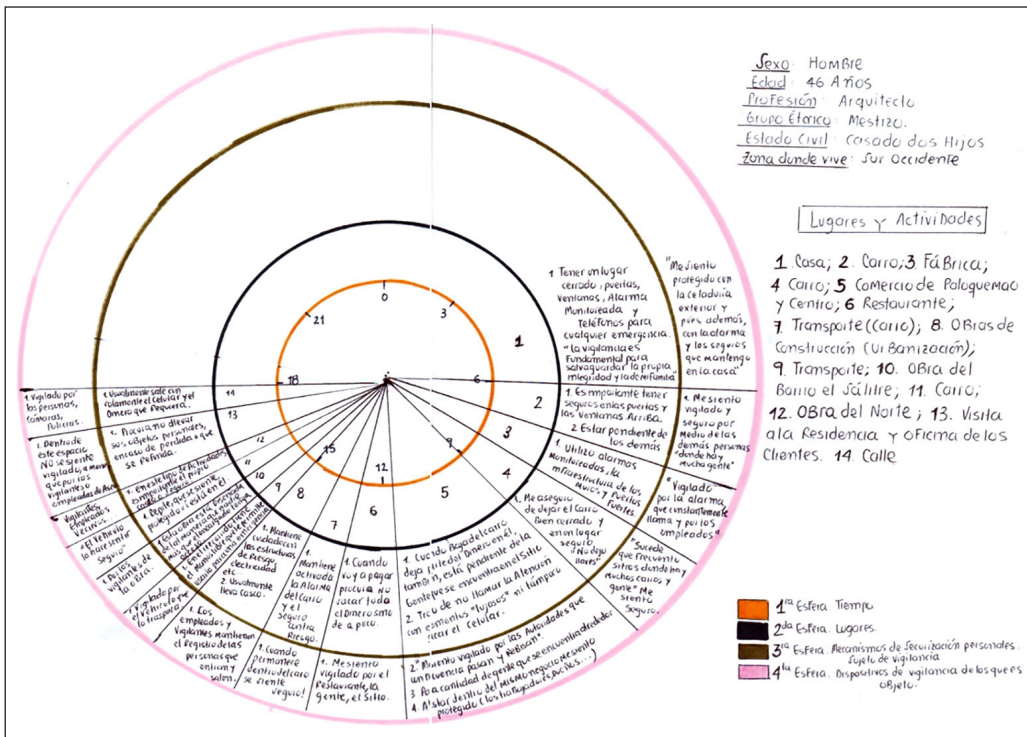
- la acción*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cámara de Comercio de Bogotá. 2009. *Encuesta de percepción y victimización de Bogotá por localidades (Informe semestral)*. Bogotá: Vicepresidencia de Gobernanza. Dirección de Seguridad Ciudadana.
- Carrión, Fernando. 2014. *Conferencia "Derecho de la Ciudad: el antídoto al urbicidio"*. Quito: FLACSO.
- Charmaz, Kathy. 2011. *Grounded Theory methods in social justice research*. California: Sage.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Constructing Grounded Theory*. California: Sage.
- Corporación Sisma Mujer. 2013. *Sistematización de casos sobre acoso sexual y feminicidio*. Bogotá: USAID y Sisma Mujeres.
- Davidson, Joyce. 2003a. *Phobic geographies: The phenomenology and spatiality of identity*. Aldershot: Ashgate Publishing
- \_\_\_\_\_. 2003b. "Putting on a face": Sartre, Goffman, and agoraphobic anxiety in social space". *Environment and Planning* 21 (1): 107-122.
- Déniz, José y Omar León. 2008. *Realidades y desafíos del desarrollo económico de América Latina*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Derrida, Jacques. 1977. *Limited Inc*. Evastons, Illinois: Northwestern University Press.
- Flórez, José. 2011. "¿Estado o concepto fallido? Problemas que plantea la noción de falla estatal y los índices que intentan medirla". *Revista Derecho Del Estado* (27).
- Flusty, Steve. 1994. *Building paranoia: The proliferation of interdictory space and the erosion of social justice*. West Hollywood: Los Angeles Forum for Architecture and Design.
- Gonzalbo, Fernando. 2009. "¿Puede México ser Colombia? Violencia, narcotráfico y Estado". *Nueva Sociedad* 220: 84-96.
- González, Fernán. 2003. "¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: Una mirada desde la historia". *Revista Colombia Internacional* 58: 124-158.
- Heidegger, Martin. 2005. *Ser y tiempo*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Katz, Cindy. 2008. *Me and my monkey: What's hiding in the security state*. Burlington: Ashgate Publishing, Ltd.
- Kelle, Udo. 2005. "Emergence' vs' Forcing" of empirical data." A crucial problem of "grounded theory" reconsidered, qualitative social research 6 (2).
- \_\_\_\_\_. 2007. *The development of categories: different approaches in Grounded Theory*. Los Angeles: Sage
- Koskela, Hille. 1997. "Bold Walk and Breakings: Women's spatial confidence versus fear of violence". *Gender, Place and Culture: A Journal of Feminist Geography* 4 (3): 301-320.
- Koskela, Hille y Rachel Pain. 2000. "Revisiting fear and place: women's fear of attack and the built environment". *Geoforum* 31(2): 269-280.
- Latour, Bruno. 2005. *Reassembling the social: an introduction to actor-network-theory*. Oxford/Nueva York: Oxford University Press.
- Lee, Murray. 2013. *Inventing fear of crime*. Londres: Routledge.
- Lindón, Alicia. 2008. "Violencia/miedo, espacialidades y ciudad". *Casa del tiempo* 1 (4): 8-15.
- Lindón, Alicia y Joan Nogué. 2007. "La construcción social de paisajes invisibles y del miedo". *La construcción social del paisaje*: 213-236.
- Lofland, Lyn. 1985. *A world of strangers: order and action in urban public space*. Nueva York: Waveland Press.

- 1989a. “Social life in the public realm: A review”. *Journal of Contemporary Ethnography* 17 (4): 453.
- 1989b. “The morality of urban public life: The emergence and continuation of a debate”. *Places* 6 (1): 18-23.
- Londoño, Juan, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero. 2000. *Asalto al desarrollo: violencia y crimen en las Américas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- MacLeod, Gordon y Kevin Ward. 2002. “Spaces of utopia and dystopia: landscaping the contemporary city”. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 84 (3-4): 153-170.
- Morais, Paulo, Vera Miguéis y Ana Camanho. 2013. “Quality of life experienced by human capital: An assessment of European cities”. *Social Indicators Research* 110 (1): 187-206.
- Observatorio de Ciudades, Violencia y Género. 2012. *El uso del espacio público en los barrios: una visión de género*. Bogotá: UNIFEM/ Programa Regional Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos/ONU.
- Pearce, Jenny. 2010. “Perverse state formation and securitized democracy in Latin America”. *Democratization* 17 (2): 286-306.
- Rubio, Mauricio. 1999. *Los costos de la violencia en América Latina. Adolescencia al día. Programa de salud y desarrollo del adolescente, división de promoción y protección de la Salud*. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud y Fundación Kellogg.
- Simmel, Georg. 1949. “The sociology of sociability”. *American Journal of Sociology*: 254–261.
- Tannenbaum, Frank. 1938. *Crime and the Community*. Nueva York: Columbia University Press.
- Thrift, Nigel. 2007. *Non-representational theory: Space, politics, affect*. Nueva York: Routledge.
- Tokatlian, Juan. 2009. *La construcción de un «Estado fallido» en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia*. Buenos Aires: Edhasa.
- Trujillo, Edgar y Marta Badel. 1998. “Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996”. *Archivos de Macroeconomía* 76: 1-39
- Wilson, Erika y Donna Little. 2008. “The solo female travel experience: Exploring the “geography of women’s fear””. *Current Issues in Tourism* 11 (2): 167-186.
- Entrevista:*
2011. Catalina, peluquera en el centro de Bogotá, en entrevista con el autor. 26 años.













Entrevista

# Crimen organizado y economía ilegal *Entrevista a Daniel Sansó-Rubert Pascual*<sup>1</sup>

## *Organized crime and illegal economy Interview to Daniel Sansó-Rubert Pascual*

Por Liosday Landaburo Sánchez

¿Cómo se puede combatir el mundo de la economía ilegal que dirige la delincuencia organizada?

La realidad cotidiana plantea la siguiente paradoja: desde los sectores legales de la economía se alienta un Estado no intervencionista, en tanto que para supervisar los sectores ilegales, se promueven políticas diametralmente opuestas, nítidamente intervencionistas. En consecuencia, el hecho de que las economías legales e ilegales estén en mayor o menor medida entretrejidas, dificulta sobremanera la adopción de respuestas.

El desarrollo por parte de la delincuencia organizada de una interacción corruptora con los sectores legítimos de poder le permite además, amasar recursos, capitales, información y conocimiento empresarial, hasta alcanzar, siguiendo la clasificación de Lupsha (desarrollada en su trabajo *Transnational Organized Crime Versus the Nation-State*), la etapa simbiótica. Estadio en el que los sectores políticos y económicos se hacen dependientes de los monopolios y redes delictuales. En esta cúspide evolutiva del poder criminal, es ilusorio discernir las disimilitudes entre Estado y crimen organizado, entre economía legal e ilícita. Representa el peor escenario posible, el que más preocupa y el más difícil de atajar, habida cuenta de la vinculación entre la economía criminal y los poderes públicos. Lo que Roy Godson identifica como el “nexo político-criminal”.

Por consiguiente, toda medida adoptada para limitar los efectos de la corrupción es el primer paso para constreñir la capacidad expansiva de la economía criminal. Las Administraciones Públicas, junto con otras profesiones como la abogacía, los economistas, las asesorías contables y financieras, la banca, las entidades de inversión, entre otras, en connivencia con las organizaciones criminales, desempeñan una función facilitadora para imbricar la faceta ilícita de la economía en su vertiente legal. Bien de forma directa, como parte integrante de la estructura criminal, bien simplemente, haciendo dejación intencionada de sus labores de control y fiscalización.

1 Secretario Académico del Centro de Estudios de Seguridad (CESEG) de la Universidad de Santiago de Compostela. Investigador Invitado FLACSO (Ecuador). Miembro de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR). Miembro del Observatorio de Criminalidad Organizada Transnacional (OCOT), Universidad de Salamanca.

De igual forma, la protección del sector empresarial resulta igualmente crucial. La penetración de la delincuencia organizada en el tejido empresarial, representa una amenaza al desarrollo industrial de un país. La criminalidad organizada encuentra en este sector productivo, un nicho de protección de sus actividades ilícitas empleando empresas para ocultar su origen ilegal, incluyendo el blanqueo de activos, pero también, la creación de empresas o la cooptación de empresas ya existentes, o incluso la contaminación empresarial sin el conocimiento de sus propietarios, a través de conspiraciones internas con parte de su personal para, por ejemplo, contaminar cargamentos de productos lícitos con tráfico ilícitos. De igual forma, el componente empresarial puede aportar a las organizaciones criminales soporte logístico para la distribución de su mercancía, como por ejemplo a través de la disposición de empresas de transportes con una flota legal de vehículos a su disposición y unas rutas establecidas de transporte, que podrían camuflar sus envíos y distribución bajo una apariencia absolutamente legal. En esta misma línea, el recurso al enmascaramiento legal vía empresarial, permite al crimen organizado operar desde la apariencia de la sujeción al derecho, pero empleando metodologías criminales. Esto es, crear una empresa, por ejemplo de gestión de residuos altamente contaminantes y desempeñar sus funciones con normalidad hasta llegar al paso clave del reciclaje del residuo, momento en el que se producen vertidos ilegales altamente contaminantes. O en otros supuestos de empresas de prestación de servicios o venta de materiales, obligar a otras empresas u operadores comerciales, mediante amenaza y comportamientos extorsivos, a adoptar a estas empresas como proveedores exclusivos a precios desorbitados,

que no se ajustan a los mercados competitivos existentes en el sector que corresponda.

Todas ellas, estrategias conducentes al empleo fraudulento del sector empresarial que ha supuesto para muchos países, habida cuenta de la inseguridad, la fuga de capitales, el descenso de la inversión nacional y extranjera, y el que parte de su sector empresarial, haya decidido reubicarse fuera del país en busca de localizaciones donde la economía ilícita sea objeto de un mayor control. Por ello, insistir en la relevancia de la protección del tejido industrial y empresarial con toda la contundencia de la que disponga el Estado. No es, ni más ni menos, que una cuestión de seguridad nacional, para evitar el desmantelamiento de uno de los principales motores de desarrollo de un país: su industria. Debe preocupar por igual, la concepción de muchos operadores económicos para los que el crimen organizado transnacional, no es más que la continuación de los negocios por medios ilícitos.

Sea como fuere, lo cierto es que los grupos de criminalidad organizada representan una realidad incuestionable. Se han desarrollado en Asia, América Latina, África, Europa y Estados Unidos; ninguna región del mundo y ningún sistema político o régimen económico, ha impedido su surgimiento o logrado un éxito rotundo en su eliminación. Esta imagen refuerza la idea de que la criminalidad organizada fructifica explotando las ventanas de oportunidad económicas abiertas, no solo en los países más desfavorecidos del planeta, prosperando en un estado de caos y conflicto constante, lo que Moisés Naím identifica en su libro *Ilícito* (2006), como “agujeros negros geopolíticos”, sino que por igual, accede al primer mundo en busca de escenarios y mercados estables en los que implantarse y desarrollar sus actividades lucrativas.



Cualquier intento de explicar la situación en cualquier zona inestable o estable del mundo, exige entender el papel de las redes criminales en la región, su organización, sus estrategias, los mercados criminales activos, sus vínculos internacionales e intereses económicos. En congruencia, internacionalmente habría que prestar especial atención a estos espacios geográficos favorables al surgimiento de manifestaciones ventajosas para la criminalidad organizada, cuyo seguimiento permitiría identificar con antelación las posibles incursiones oportunistas de redes criminales. Cualquier estrategia preventiva, sin lugar a dudas, resulta la herramienta más eficaz para contrarrestar la economía delictiva. Atajarla antes de que fructifique, habida cuenta del daños y costes que implica para los Estados, en términos no solo económicos, sino políticos, sociales, financieros, mercantiles y a nivel empresarial, principalmente. En esta línea, la clave reside en el desarrollo de medios y capacidades en inteligencia criminal y económica, que permitan identificar dichas ventanas de oportunidad con antelación para su interdicción temprana.

Si tenemos en consideración el hecho de que la delincuencia organizada y la explotación de determinados mercados ilícitos (drogas, prostitución, consumo de productos falsificados, contrabando...), representan una modalidad de crimen que se inserta en una matriz en la que la sociedad es al mismo tiempo víctima y beneficiaria de los bienes y servicios de los que la provee, desarrollar medidas de tipo social, estimulando la conciencia social en aras de lograr un rechazo abierto al consumo de bienes y servicios ilícitos, también suma. En consecuencia, implementar campañas de concienciación social para contrarrestar el hecho, de que el escenario en el

que se desarrolla la economía criminal hoy es el de una cultura funcional a su expansión.

Como acontece en cualquier otro sector de negocios, el acceso al capital relacional, sumado a la confianza, resultan de vital importancia para el desarrollo de las actividades delictivas. Máxime, en un entorno donde cualquier alteración, diferencia de términos en la prestación del servicio o abastecimiento del producto o incumplimiento respecto de lo pactado, no se dirime precisamente en los juzgados. Si la clave teórica del éxito estriba en generar relaciones interpersonales fiables, sólidas y estables, entonces la respuesta debe ser la identificación de las mismas y su neutralización efectiva para evitar el surgimiento y consolidación de alianzas criminales estratégicas. Además, la identificación de oportunidades de lucro (nichos de negocio fundados en base al cálculo de costos, riesgos y beneficios), implica estar dispuesto a su explotación y contar con la infraestructura, las capacidades y la logística para ello. En consonancia, la estrategia de intervención focalizada selectiva, desarrollada por Felbab-Brown (*Disuasión focalizada, acción selectiva, tráfico de drogas y delincuencia organizada: conceptos y prácticas*), adquiere un destacado potencial. Estrategia que exige un profundo conocimiento de los mercados ilícitos y, sobre todo, de las estructuras criminales para poder focalizar la acción disruptora del Estado allí donde más daño pueda hacer, bien en la propia infraestructura de la organización, bien en su aparato logístico o incluso, perturbando las relaciones que se establezcan entre proveedores y compradores participantes de la economía criminal, alentando la desconfianza mutua.

Para mejorar nuestra comprensión de la naturaleza de los vínculos de cooperación entre las organizaciones criminales, es recomen-

dable recurrir a la literatura de administración y dirección empresarial. Analizar las formas en que las empresas cooperan y compiten y, en particular, la manera en que se articulan y consolidan las alianzas estratégicas. La gama de tipologías de cooperación es muy variada. Pueden adoptar multiplicidad de formas a lo largo de un espectro que abarca desde alianzas estratégicas en un extremo, hasta relaciones de proveedor a corto plazo. Los vínculos de negocio giran en torno a la cadena mundial de productos (lícitos e ilícitos). Cadena que comprende desde la materia prima hasta el producto final (ciclo criminal). Tales enlaces forman parte integral de la operativa cotidiana de las actividades criminales.

En la línea de las estrategias preventivas, resulta igualmente indispensable la articulación de unidades de inteligencia financiera y todo el andamiaje de herramientas e instrumentos destinados a la detección y erradicación del blanqueo de activos. Una unidad de inteligencia financiera (UIF) es una agencia central nacional responsable de recibir, analizar y difundir a las autoridades competentes, las divulgaciones de información financiera: relativas a operaciones sospechosas producto del delito y de potencial financiamiento de la criminalidad organizada y del terrorismo, o requeridos por la legislación nacional o de regulación, a fin de contrarrestar el lavado de dinero y la financiación de la criminalidad organizada e igualmente, del terrorismo.

La lucha contra los delitos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo es crucial para la integridad de los sistemas financieros, pero para que tenga éxito es necesario que los métodos tradicionales de aplicación de la ley cuenten con el respaldo del sistema financiero mismo, en especial los principios de diligencia debida (identificación de clientes) y

de notificación de transacciones sospechosas. Las UIF se enfrentan en la actualidad a una serie de dificultades especiales. El ámbito de sus responsabilidades se está ampliando a fin de que comprenda el financiamiento de la delincuencia organizada, además del lavado de dinero y los correspondientes delitos determinantes. La gama de organismos notificadores también se está expandiendo a fin de abarcar las profesiones no financieras, como los casinos, abogados, inmobiliarias, entre otros.

La clave reside en potenciar la vulnerabilidad de estas organizaciones a la represión, explotando al máximo sus debilidades. En esta sintonía, cobra capital importancia el blanqueo de dinero. Su relevancia consiste en que además de constituir una importante modalidad de actividad criminal organizada en sí misma, es un mecanismo necesario para el éxito de todo crimen organizado. Si se consiguen atajar adecuadamente los canales de financiación, neutralizando sus estructuras de blanqueo de dinero, se le asestará un golpe letal, no a un aspecto determinado de la red, sino a la red criminal en su esencia, en el mismo núcleo de su capacidad de funcionamiento. No en vano, el objeto último de llevar a cabo una determinada actividad delictiva, es el afán de lucro.

Además, resulta importante incidir en aspectos no directamente ligados al enfrentamiento con la criminalidad organizada, pero si indiscutiblemente conexos, que entran en juego a la hora de hacer frente a las diversas manifestaciones de economías ilícitas. El desarrollo legislativo de normativa que exija transparencia en la gestión de la administración pública, crucial para neutralizar el entramado legal y empresarial que soporta las actividades ilícitas enmascaradas bajo otras de naturaleza legal; y de otra, la implementación de herramientas

e instrumentos de control y fiscalización empresarial y mercantil (rendición de cuentas), que evite la penetración criminal en el tejido empresarial, buscando recíprocamente la obtención de beneficios soslayando la legalidad y la ética profesional. Medidas todas ellas, tanto desde la óptica más recia de la seguridad, pasando por el aseguramiento de la sujeción a la normativa imperante de empresarios y emprendedores de actividades de riesgo, hasta potenciación de códigos de comportamiento ético en el ámbito público y privado por igual que, en su conjunto, representan elementos exigibles de calidad democrática aplicables al saneamiento de las actividades económicas y mercantiles, en pos de su desempeño acorde al Estado de Derecho.

El análisis esbozado no pretende ofrecer una explicación omnicomprendensiva acerca de las posibles opciones de respuesta frente a la economía ilícita. La intención persigue, simplemente, aportar una reflexión que favorezca la apertura de líneas de investigación al respecto. Resulta crucial ahondar con mayor profundidad en los conocimientos de que disponemos sobre los mercados delictivos y las vinculaciones entre la economía ilícita con la vertiente legal, que proporcionen un marco conceptual de análisis para su estudio y comprensión detallada. Sin olvidar el hecho de que las organizaciones criminales establecen vínculos de diversa naturaleza con gobiernos y con organizaciones terroristas e insurgentes, para la satisfacción de intereses mutuos. Circunstancia, que dificulta aún más el análisis; el resultado: *networks* criminales compuestas por sujetos y entidades pertenecientes a ámbitos diversos –la política, el mundo empresarial, el sistema financiero, el ámbito de la delincuencia organizada– cuyas sinergias e intereses compartidos, dan vida a potentes conglo-

merados organizados capaces de condicionar áreas enteras de la vida pública y de controlar espacios geográficos y vastos sectores de determinados mercados legales e ilegales.

**¿Hasta qué punto el monto global de dinero que hay en juego dentro de las economías ilegales puede comprometer la economía legítima de los países y repercutir directamente en la gobernanza? (corrupción y compra de votos, por ejemplo).**

La delincuencia organizada incide perniciosamente sobre la cultura política de los países. Esto es, en el conjunto de valores y actitudes que informan la acción política de los ciudadanos. Afecta sensiblemente al entorno social de las democracias, distorsionando las líneas que separan lo legal de lo ilegal, generando lealtades alternativas al Estado y provocando cambios en la opinión pública, que afectan de manera negativa al funcionamiento del sistema. El crimen organizado puede afectar de manera substancial distorsionando la línea divisoria que separa lo legal de lo ilegal, generando lealtades alternativas a las del Estado y provocando cambios en la opinión pública, que afectan negativamente al funcionamiento del sistema democrático.

La tendencia apunta a que los dirigentes de estas organizaciones criminales traducen la riqueza acumulada en demandas políticas, sociales y económicas. Aspiran a convertirse en miembros de la “élite social y política”, destinando parte de su poder económico a la obtención de legitimidad social. Así se termina produciendo una asimilación social de los dirigentes criminales, entremezclándose con las esferas de poder. El crimen organizado puede igualmente manipular los afectos de poblaciones enteras, generalmente carac-

terizadas por el retraso económico y las desigualdades sociales, posicionándolas frente al Gobierno central o frente a las instituciones supranacionales. Valiéndose de ardides populistas, presentan las actuaciones gubernamentales contra las organizaciones delictivas como un ataque a tradiciones culturales ancestrales o intereses sociales legítimos, fomentando el rechazo bajo el paraguas de sentimientos nacionalistas o étnicos.

El acceso al poder en definitiva es una salvaguarda de su estatus. Este se cristaliza en el carácter inmovilista de la criminalidad organizada, mayoritariamente de corte conservador y talante reaccionario ante los cambios, especialmente si estos pueden privarle de su situación privilegiada en los estratos del poder. Esto explica que, *a priori*, las organizaciones criminales transnacionales estén esencialmente a favor del *statu quo*, siempre que les beneficie, y son notoriamente agnósticas en asuntos de política, excepto cuando se trata de apoyar a aquellos grupos políticos que les permitan llevar a cabo sus programas. De ahí se deduce la “inestabilidad” de sus lealtades políticas, ya que en último término no son más que una instrumentalización pragmática a favor de sus propios intereses.

El sistema electoral tampoco escapa a su esfera de influencia. De facto, en no pocas ocasiones recurren a la manipulación del proceso electivo mediante la postulación de candidatos propios, hacia los que canalizan ingentes recursos económicos e informativos procedentes de sus negocios ilícitos o, en regiones donde el clientelismo es una característica endémica, pueden poner al servicio del candidato “predilecto” el electorado indispensable para la victoria. Su poder económico les permite, llegado el caso, subordinar a partidos políticos preexistentes o crear los suyos pro-

prios, para así tener un mejor control sobre toda la estructura de decisiones en las instituciones de representación política. Con ello contribuyen a la deformación y el descrédito de la democracia, reemplazando la auténtica representatividad electa por la mercantilización instrumental de candidatos y electores.

La manifiesta búsqueda del poder ha llevado a la concepción de la delincuencia organizada, en palabras de Louise Shelley en la interesante publicación, ya un clásico en la materia, *The Illicit Global Economy and State Power* editada por Richard Friman y Peter Andreas, como una “nueva forma de autoritarismo político no estatal”, imperante en aquellos espacios geográficos en los que ha logrado reemplazar al Gobierno legítimo y desplegar un control social alternativo al oficial. A su vez, la conexión entre crimen transnacional organizado y liberalización económica es un tema políticamente sensible al que con demasiada frecuencia se ignora o palia convenientemente, o bien se exagera y tergiversa. Cabe prevenir contra la exageración y la simplificación excesiva de esta conexión causal, postulada desde foros contrarios a la liberalización económica.

Lo que sí es cierto, es el hecho de que la actividad criminal organizada transnacional genera inestabilidad financiera, a la par que distorsiones e ineficacias en los mercados. Provoca disfunciones estructurales en la economía, que afectan negativamente a los ciudadanos y a la estabilidad del sistema democrático. En las décadas precedentes, el extendido desmantelamiento de políticas económicas estatistas y la aceptación de reformas liberales del mercado han transformado en profundidad la economía global. Quizá, de acuerdo con Andreas, una de las consecuencias más drásticas del cambio económico operado de la mano

del capitalismo globalizado resulte el que muchos países en desarrollo y otros plenamente desarrollados, destaquen por ser especialmente competitivos en diversos sectores criminalizados de la economía global. Las actividades económicas de las organizaciones criminales transnacionales son en muchos aspectos la *quintaesencia* del espíritu empresarial del sector privado. La incómoda realidad arroja que en muchas regiones la economía criminalizada ha resultado una fuente decisiva tanto de ingresos como de empleo, contribuyendo incluso a amortiguar las conmociones propias de etapas de reestructuración económica.

Con esto no se está sugiriendo que la globalización, en su vertiente económica, sea la causa fundamental de la delincuencia organizada transnacional, pero sí representa una variable trascendental para explicar su proliferación. A la postre, la liberalización económica ha procurado novedosas expectativas para los que están involucrados en mercados penalizados. Algunas de las mismas iniciativas diseñadas para estimular y facilitar el intercambio económico legal (liberalización comercial y financiera, privatización, desregularización del transporte) benefician el intercambio económico ilegal.

En conjunto, las repercusiones de la inmersión del crimen organizado en el ámbito de la economía son inflación, una distribución ineficiente de rentas, la disolución del libre mercado y la regulación económica estatal, pérdidas substanciales de productividad, una visión utilitarista de la inversión contraproducente con el crecimiento económico prolongado y, en ocasiones, sobrevaluación monetaria. En lo que se refiere al sistema financiero en particular, la volatilidad de los capitales en manos de los grupos criminales dificulta las acciones correctas en materia de política económica y

provoca inestabilidad en las instituciones bancarias y en el mercado del dinero en general, lo cual puede desembocar en una crisis económica profunda. En definitiva, el crimen organizado induce a desequilibrios económicos y largos periodos de recesión, perjudicando gravemente la competitividad internacional. Más aún, en países con economías fuertemente dependientes del sistema productivo criminal, cualquier esfuerzo para su erradicación y retorno a un funcionamiento eficiente de los mercados, de la política y de la sociedad en general, provocará efectos recesivos en la economía y la consecuente contestación social.

A modo de colofón, ha de hacerse hincapié en que la peligrosidad de este tipo de organizaciones delictivas radica especialmente en el “reciclaje o blanqueo de las ganancias del delito”, en tanto les confiere la capacidad de perturbar la organización económica de un Estado. La inyección de las ingentes ganancias obtenidas ilícitamente en el mercado financiero legal, alteran la libre competencia, en cuanto han sido logradas sin someterse a las reglas legales que constriñen a los demás competidores. La economía de mercado se basa en el principio de la libre competencia, en la confianza en que todos están sometidos por igual a las normas legales reguladoras del mercado. Este equilibrio quiebra en el momento en el que uno de los competidores, dispone de un inagotable capital de origen ilícito. Todo ello en base a que los costes de los recursos conseguidos de forma delictiva son notablemente inferiores respecto de los derivados para la obtención de fondos lícitos (destaca como objetivo de la criminalidad organizada su afán de infiltración en la economía legal, para tratar de alcanzar posiciones monopolísticas a través de la supresión de competidores).

### **Dentro de las economías ilícitas hay opciones de ascenso social como respuesta a estructuras de exclusión, ¿qué hay de cierto en esto?**

Hoy día, uno de los valores culturales internacionalmente compartido se corresponde con “alcanzar el éxito”; meta socialmente traducida en la adquisición de dinero y bienes materiales, sumado al reconocimiento y prestigio social. Obtenerlo, puede conducir a la ruptura de la norma. Las personas, escogemos entre el camino legal o ilegal para alcanzar el máximo bienestar posible, tanto en situaciones de pura elección racional a favor de quebrantar la norma, como en situaciones de necesidad o de sujetos marginalizados socialmente. Lógicamente, cualquier persona en situación de carestía tendrá, *a priori*, una motivación mayor para involucrarse en actividades criminales dada su exposición social a la exclusión, que otra en una situación más acomodada. Piénsese en los campesinos cultivadores de hoja de coca. La prevalencia de sembrar plantíos de cocaína o de marihuana, descartando otros factores que puedan entrar en juego como situaciones de amenaza o control social férreo (dominio) de organizaciones criminales, que obligan al campesinado a su plantación, obedece, desde una visión estrictamente económica, a que este tipo de cultivo reporta mayores beneficios, que otros cultivos sustitutivos como el café o determinados cereales.

Por lo tanto, en la trayectoria vital de un sujeto, este puede decidir salirse de la coyuntura social y quebrantar las normas para obtener éxito, bien debido a una socialización carente de apego a los medios legales, bien en base a su adscripción a una subcultura delictiva que lo alienta o impelido por la falta real de oportunidades (exclusión social). Todas funcionan como factores determinantes, que

lo empujan a romper con la norma. Esto supone, vinculado a las economías ilícitas, que la consecución del éxito en este ámbito, posibilita al individuo el ascenso social, desde la obtención de un empleo que no lograría en el circuito laboral legal, que le permita una subsistencia digna, hasta el enriquecimiento personal, por lo que la economía ilícita y la criminalidad organizada, ofrecen atractivas opciones de medrar en el escalafón social, en un espectro que abarca tanto los altos niveles empresariales, como las situaciones de marginalidad. Todo aquel dispuesto a quebrantar la norma y asumir los riesgos de la inmersión en la esfera delictiva, tiene la posibilidad de alcanzar el éxito en función de la conjunción de sus limitaciones y aspiraciones.

Son múltiples las teorías criminológicas de fuerte raigambre sociológica, las que han tratado de explicar el por qué la trasgresión de las normas y la participación en y del delito, tiene esa *vis atractiva* para todos aquellos dispuestos a lograr el mayor éxito posible a su alcance, invirtiendo el menor esfuerzo y en tiempo record. En esta línea explicativa, destaca la propuesta de Merton y su Teoría de la Anomia, a través de la cual se identifica el crimen organizado como una respuesta normal a las presiones que, sobre ciertas personas, ejerce la estructura social. La persecución de objetivos socialmente deseables como el éxito profesional y la prosperidad económica, favorecen la flexibilización, e incluso, la eliminación de los controles sobre los medios empleados para alcanzarlos (inhibición de las normas). La adscripción de los individuos a la delincuencia organizada o su conformidad para constituir una organización para delinquir, se explica al priorizar los fines a conseguir, empleando medios socialmente rechazados para su acceso por ilegales.



De igual forma, Sutherland plantea a través de la Teoría de los contactos diferenciales, que todos los comportamientos sociales son aprendidos, tanto legales como criminales. Lo que se aprende depende de la intensidad, frecuencia y duración de la asociación con otras personas en el curso de un proceso de comunicación. De ahí, que la posibilidad de que un individuo adopte como propio un comportamiento delictivo dependerá de sus contactos y el modo en que éstos se producen con personas pertenecientes a organizaciones criminales. Igualmente, las diversas Teorías de la subcultura y la desorganización social de Sykes y Matza, interpretan el comportamiento delictivo como aprendido. Es el resultado de la pertenencia a una subcultura delictiva, que implica la existencia de valores y pautas de comportamiento, que se apartan y contraponen a los valores sociales dominantes. Circunstancia, que lleva aparejado una neutralización de las normas, que son reflejo de esos valores, por lo que los individuos adecuan su conducta de acuerdo al grupo criminal al cual pertenecen y con el cual se sienten identificados, desarrollando una actitud social y normativa propia. Íntimamente relacionada con esta línea argumental, destaca la Teoría de la sucesión étnica propuesta por Daniel Bell, que sostiene, en líneas generales, que la delincuencia organizada, ha sido un instrumento utilizado por los inmigrantes como medio para mejorar su posición en la escala social.

En este mismo contexto de desigualdad (inequidad social), se ubican las teorías que privilegian la idea de la descomposición social como origen de la conducta criminal organizada. Así, en concreto, la Teoría de la carencia relativa, desarrollada por Peter y Judith Blau, expone que la coexistencia cerca-

na de estratos sociales diferenciados por una amplia desigualdad, es un factor determinante para la generación de criminalidad. Evidencian, que la desigualdad económica, más que la pobreza en sí misma, potencia el desarrollo de la delincuencia. Lógicamente, no existe una única teoría explicativa válida de cómo la inmersión en el mundo de la ilegalidad puede facilitar a las personas las oportunidades de enriquecimiento y ascenso social que las diversas vías normativizadas, bien no les ofertan, bien las condiciones estipuladas son excesivamente gravosas o simplemente, no están dispuestas a asumirlas. La tendencia aboga por aglutinar todos los aportes teóricos bajo una única Teoría de la criminalidad organizada, que aún no termina por fructificar. Este planteamiento teórico eminentemente ecléctico, en base a que cualquier aproximación a su estudio debe ser necesariamente transversal y holístico, atendiendo a su naturaleza multicausal y plurifactorial, y a la diversidad de actividades y mercados ilícitos existentes con sus respectivas peculiaridades, representa uno de los mayores retos para la criminología actual y futura.

### **¿Cuán importante es la gestión de fronteras por parte de cada uno de los Estados-nación para neutralizar los movimientos ilícitos?**

Cualquiera con un mínimo de conocimiento sobre economía criminal y tráfico ilícitos es consciente de la existencia inmemorial de estas prácticas. Existen desde el principio de los tiempos; desde el mismo momento en que se instauraron dos unidades políticas limítrofes diferenciadas y cualquier grupo organizado de personas transportaron subrepticamente mercancías de una a otra sin satisfacer los estipendios estipulados. Desde entonces hasta la

actualidad, dentro del ámbito de la seguridad, han sido múltiples las transformaciones sufridas a raíz de los procesos de mundialización. En particular, cabe destacar la reconsideración del papel de los Estados, su permeabilidad territorial a través de sus fronteras y la difuminación de las barreras entre los ámbitos de Política Exterior e Interior, circunstancias que han posibilitado el aumento del radio de acción de grupos no estatales entre los que destacan las organizaciones criminales que, cada vez en mayor medida, comienzan a representar un nocivo papel.

Los procesos de globalización han multiplicado las conexiones transfronterizas e intensificado la interconexión en los ámbitos económico, político y cultural. Inevitablemente, las estructuras criminales también se han hecho globales. Al mismo tiempo, han demostrado que pueden explotar convenientemente las debilidades de los Estados, en su beneficio. De tal forma que, en gran medida, a efectos de economías, tráfico ilícito y seguridad, las fronteras perviven únicamente sobre el papel. Máxime con la eclosión de la ciberdelincuencia, que rompe con todo el esquema de seguridad fronteriza.

Esto no quiere decir que se asuma un abandono de la protección de los pasos fronterizos reconocidos legalmente y de facto, pero sí asumir que las fronteras son porosas y que no se pueden controlar en su extensión total, siempre y en todo momento, con la misma intensidad, por lo que, a mi juicio, resulta necesario un cambio de estrategia en la lucha contra los tráfico ilícito y las economías transfronterizas del contrabando, más allá de la mera contención fronteriza. Estrategia que pivota desde la revalorización del trabajo de los servicios de aduanas, dotándolos de medios cada vez más técnicos y de una

capacitación especializada para el desempeño de sus funciones, sumado a la inversión en medios y capacidades en inteligencia criminal e investigación policial, que permitan un conocimiento profundo del funcionamiento de los mercados, los flujos y las economías ilícitas, posibilitando la identificación de sus vulnerabilidades y potenciando la intervención focalizada sobre las mismas. Objetivos, que requieren del compromiso institucional con la tarea y la tan necesaria y reiterada desde hace décadas cooperación y colaboración interinstitucional e internacional en la lucha contra la criminalidad organizada transnacional, especialmente entre países limítrofes o regiones que comparten idéntica fenomenología criminal.

En un mundo interconectado, la delincuencia organizada no solo explota las vulnerabilidades en los países más desfavorecidos del planeta, sino que por igual, accede al primer mundo en busca de escenarios y mercados en los que implantarse y desarrollar sus actividades lucrativas, lícitas e ilícitas. Los márgenes de maniobra a nivel estatal son cada vez menores, lo que exige adoptar ineludiblemente medidas de carácter internacional. La magnitud alcanzada por el crimen organizado transnacional, impide *per se* a los diferentes gobiernos afrontarlo en solitario con eficacia. Hoy, la protección por parte de los Estados del contagio criminal de sus economías y del nutrido y variado conjunto de las actividades ilegales protagonizadas por la delincuencia organizada, requiere de la proyección de nuestras actuaciones, más allá de nuestras fronteras. Alcanzar elevados estándares de seguridad internacional y de seguridad regional, representa la mejor garantía de la preservación de nuestra seguridad nacional.

**¿Qué características debe reunir una actividad económica ilícita para comenzar su proceso de transformación en crimen organizado?**

Actualmente, existe un consenso casi generalizado sobre las vinculaciones existentes entre una economía caracterizada por abundantes nichos de informalidad económica y la aparición de manifestaciones de criminalidad organizada. Lo que inicialmente se identifica como una economía laxa en cuanto a la formalidad de los controles y que, en mayor o menor medida, consiente determinados niveles de economía informal, básicamente asociada a la subsistencia y cuyo impacto, en términos de ilicitud (no económicos) refleja una peligrosidad social de bajo perfil, puede derivar en supuestos de economía ilegal de alto impacto, auspiciadas por manifestaciones de criminalidad organizada.

Generalmente, conductas asociadas al contrabando que representan incumplimiento de legislación administrativa (no penal) por evasión de impuestos, o fraude fiscal a pequeña escala (la no emisión de factura para no declarar impuestos por pequeñas compras o prestación de servicios, retribuir pequeños trabajos sin el correspondiente pago a la seguridad social o sin efectuar los trámites pertinentes de contratación, muy usual en el ámbito del trabajo doméstico o en prestaciones laborales esporádicas de carácter informal), quedan inmersos dentro de la cotidianeidad social. Sin lugar a dudas no es el comportamiento más deseable en términos del saneamiento de una economía, pero tampoco puede hablarse en estos supuestos de una economía ilegal, que lo es, o por lo menos ilegal, de criminalidad organizada.

La problemática reside en que, al albur de este ecosistema de economía informal, la criminalidad organizada encuentra un espacio

en el que insertarse y operar cómodamente, generando una situación, ahora sí, de elevado riesgo, en términos macro y microeconómicos, para el Estado. Allí donde existían unos comportamientos económicos asociados a la subsistencia, ciertamente tolerable en mayor o menor medida por la Administración, la criminalidad organizada los transforma en una economía ilegal elevándolo a niveles de tipo industrial o empresarial, como por ejemplo, la explotación laboral de mujeres y niños en las industria textil, del calzado o de los complementos/accesorios, mediante la prestación de trabajo en condiciones inhumanas, de flagrante insalubridad y de conculcación de las más básicas normas y derechos laborales, a cambios de salarios paupérrimos. Otro supuesto muy común, mediante la explotación laboral en el ámbito de las explotaciones agrícolas o en el sector de la construcción, donde se recurre a mano de obra, generalmente inmigrantes, indocumentados, sin contrato, sometidos a condiciones de trabajo de extremo desgaste a cambio de una peonada casi testimonial. Y así, pluralidad de ejemplos de explotación laboral, especialmente grave cuando algún menor se ve involucrado.

Para alcanzar este nivel de desarrollo, tan solo se requiere de la existencia del presupuesto de partida –la existencia de economías informales–, sumado a la permisividad social anclada en la costumbre al respecto y la dejadez de la Administración en el ejercicio de su labor de fiscalización y control. Terreno abonado para que la criminalidad organizada se asiente y eleve las oportunidades brindadas por la informalidad económica a expresiones de economía ilícita exponencialmente dañina en términos socioeconómicos, gubernamentales y, a la postre, respecto de la seguridad del Estado.

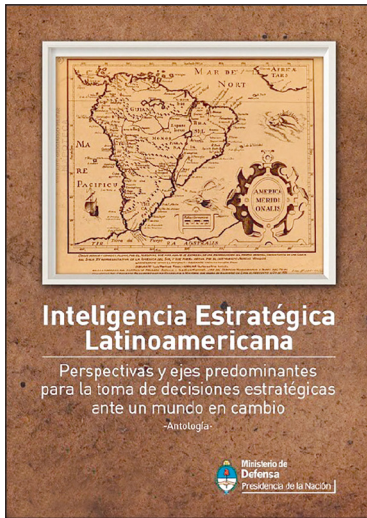
Por tanto, la peligrosidad intrínseca de la asociación criminal reside en su capacidad de construcción de estructuras racionalmente orientadas a la planificación y comisión del delito, el encubrimiento de sus miembros para evitar la persecución institucional, así como un elevado potencial de penetración económica y política en la sociedad donde se asienta. El crimen organizado transforma la informalidad económica en diferentes moda-

lidades organizadas de economía ilegal, que explota convenientemente con determinación a lograr su consolidación y expansión. De ahí que las economías ilícitas, de tipo informal, representan una preocupación en términos de seguridad, con independencia de su relevancia en términos de supervisión de la Hacienda Pública, en tanto representa una ventana de oportunidad para el desarrollo de actividades de delincuencia organizada.



Reseñas





DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/urvio.18.2016.2225>

*Inteligencia Estratégica Latinoamericana. Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio*, compilado por José Gabriel Paz<sup>1</sup>

Daniel García Sanz<sup>2</sup>

El libro *Inteligencia Estratégica Latinoamericana. Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio* es una publicación institucional del Ministerio de Defensa argentino que consiste en una compilación de veintidós artículos agrupados en torno a tres ejes temáticos: características esenciales de la inteligencia en América Latina, vigencia de la perspecti-

1 Paz, José Gabriel. comp. 2015. *Inteligencia Estratégica Latinoamericana. Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio*. Ministerio de Defensa: Buenos Aires.

2 Sociólogo. Máster en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos por FLACSO-Sede Ecuador. Correo: mdgarciasa@gmail.com

va geoestratégica en la inteligencia estratégica y perspectivas de cooperación regional en materia de inteligencia estratégica. El fin de este volumen, según el compilador José Gabriel Paz, es “reflexionar sobre la posibilidad de conformar en el marco de las estructuras regionales existentes, una instancia con capacidad de apoyo en inteligencia estratégica” (pp. 22-23), de tal manera, que esta sirva para coadyuvar en la consolidación de los procesos de integración regional en curso.

Dentro del primer eje temático, cabe destacar el artículo titulado “Perspectivas de futuro en la inteligencia estratégica en Latinoamérica” de Rafael Jiménez Villalonga, en el que el autor enumera las que, más allá de la diversidad de los contextos políticos y experiencias históricas, serían hoy día las características comunes de la inteligencia estratégica en los países latinoamericanos. Una de estas características comunes sería la limitación de los ámbitos de actuación de la inteligencia estratégica, debido fundamentalmente a la ausencia de grandes motivos de conflicto entre los países de la región, la procedencia desde regímenes dictatoriales –lo que obliga a dejar atrás el legado de una inteligencia de carácter político-policia enfocada a contrarrestar amenazas internas al sostenimiento de esos regímenes– y el aislamiento geográfico con respecto a ‘puntos calientes’ en otros rincones del planeta. De manera interrelacionada, otra característica común de la inteligencia estratégica latinoamericana sería la atención preferente a las amenazas a la estabilidad interna, lo que al condicionar las necesidades informativas de los tomadores de decisión y repercutir en las demandas de inteligencia a las instituciones especializadas, resulta en una despreocupación por los procesos geopolíticos, económicos, tecnológicos, sociales y ambientales



de alcance global que bien podrían plantear amenazas potenciales a las sociedades.

El autor también señala como característica común a la cualidad incipiente de los marcos normativos latinoamericanos en relación a los roles y funciones de los servicios de inteligencia, apreciándose una evolución desigual entre los distintos países. Al igual que en otras partes del mundo, los sectores académico y empresarial de América Latina se han ido involucrando progresivamente en el ámbito de la inteligencia estratégica, lo que es considerado por el autor como un desarrollo positivo.

En el segundo eje temático, referente a la vigencia de la perspectiva geoestratégica en la inteligencia estratégica, destacan los artículos de Boris Martynov –sobre las afinidades estratégicas entre Rusia y América Latina– y de Karol Derwich –sobre los problemáticos conceptos de Estado fallido y Estado disfuncional. Por un lado, Martynov señala que en la era pos-soviética, la política exterior rusa ha ido moviéndose desde el privilegio a las relaciones con el Occidente desarrollado hacia una mayor valoración de los vínculos con países del mundo en desarrollo, a medida que las expectativas iniciales de buenas relaciones con Estados Unidos fueron dando paso a serios desencuentros que daban cuenta de profundas diferencias de perspectiva sobre el ‘ideal’ funcionamiento del sistema internacional. Para Martynov, las diferencias de Rusia con Estados Unidos y sus afinidades con América Latina –especialmente sobre la importancia otorgada al derecho internacional en la política mundial– responden en su nivel más profundo a rasgos de carácter cultural.

Por otro lado, según Derwich, las principales preocupaciones en términos de seguridad de muchos Estados no provienen de amenazas externas de tipo militar, sino de grupos

armados activos al interior de sus territorios que obstruyen el normal funcionamiento de las instituciones estatales. Este fenómeno se presenta como producto de la incapacidad de ciertos Estados para ejecutar algunas de sus funciones básicas, en particular la de ejercer un control efectivo de su territorio. La presencia de Estados *disfuncionales* –en proceso de convertirse en Estados *fallidos*– plantearía una seria amenaza a la seguridad internacional debido a que actores no-estatales –tales como redes terroristas o grupos de la delincuencia organizada– utilizan el territorio de estos como un santuario o trampolín para llevar a cabo sus actividades.

Sobre la base de los aportes de Martynov y Derwich sería posible concluir que el panorama estratégico global contemporáneo se caracteriza por el regreso al primer plano de las rivalidades entre las grandes potencias del sistema internacional, expresión de la transición desde la unipolaridad pos-Guerra Fría a una multipolaridad en los ámbitos económico y militar. No obstante, este ‘regreso de la geopolítica’ no supondría un mero retorno al pasado, ya que la permeabilidad de las fronteras nacionales –suscitada por la más reciente ola de globalización– ha hecho posible la aparición de actores no-estatales con la capacidad de realizar sus fines políticos o económicos en un plano transnacional.

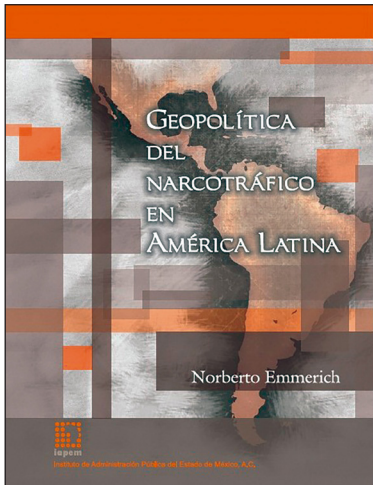
El artículo de Carlos Prieto Maldonado y Carolina Sancho Hirane, “Cooperación en Inteligencia Estratégica de la Defensa en el CDS de UNASUR: Posibilidades, limitaciones y desafíos”, plantea algunos elementos fundamentales a tener en cuenta al momento de reflexionar sobre las perspectivas de la cooperación regional en materia de inteligencia estratégica, eje temático correspondiente a la tercera sección del libro. Los autores ven

un camino abierto hacia la cooperación en el campo de la inteligencia estratégica en el ámbito sudamericano, al cumplir la región con tres factores que posibilitan esa cooperación. En primer lugar, los países de la región tienen percepciones comunes sobre las principales amenazas que enfrentan, entre las que se cuentan el terrorismo, la corrupción, el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico de armas y el crimen organizado transnacional. En segundo lugar, los países sudamericanos cuentan con similares capacidades institucionales en materia de inteligencia, lo que se refleja en la presencia de entidades homólogas en este campo. Finalmente, hay en la región experiencias de intercambio de inteligencia en el contexto de mecanismos multilaterales, aunque ninguna de estas ha tenido lugar en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

No obstante, los autores detectan múltiples e interrelacionados factores que constreñirían la cooperación regional en materia de inteligencia. Entre estos factores se cuentan las diversas comprensiones sobre el significado y alcances sobre lo que es la inteligencia estratégica, lo que limitara el intercambio de información entre países; la escasa cultura de inteligencia entre la opinión pública y los tomadores de decisión, debido a la desconfianza generada hacia los estamentos de inteligencia por su rol en los regímenes autoritarios de décadas pasadas así como su politización por parte algunos gobiernos en el poder; la incipiente institucionalización del producto de inteligencia como insumo en el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades políticas, lo que genera desinterés por

su utilización en instancias multilaterales; las escasas oportunidades de formación para los profesionales que forman parte de los servicios de inteligencia, lo que disminuye las posibilidades de generar productos de inteligencia relevantes para la región en su conjunto y; las inconsistencias de las autoridades políticas de los distintos países sobre su voluntad de cooperar en el ámbito de la inteligencia.

Pero más allá de estos factores, para Prieto Maldonado y Sancho Hirane, un hecho que permite pensar en la posibilidad concreta de una cooperación regional sudamericana en el campo de la inteligencia estratégica es que ya están en marcha las instancias que la viabilizarían: la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) y el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED). En definitiva, el libro *Inteligencia Estratégica Latinoamericana. Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio* constituye un aporte significativo para la reflexión sobre las posibilidades de cooperación en materia de inteligencia estratégica en el ámbito sudamericano, dejando en claro que la misma constituye un imperativo en el contexto de un escenario internacional cada vez más tenso y complejo. Sin embargo, los desarrollos políticos recientes en países como Argentina, Brasil y Venezuela –los principales impulsores del proceso integracionista sudamericano– ponen en tela de duda la continuidad del impulso hacia conformación de una identidad propia y autónoma de la región en los asuntos mundiales y, en consecuencia, del interés por contar con una visión estratégica común que contribuya a ese fin.



DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/urvio.18.2016.2226>

### *Geopolítica del narcotráfico en América Latina*, de Norberto Emmerich<sup>1</sup>

Luis Fernando Amaya Martínez<sup>2</sup>

Esta obra a través de la confrontación de aspectos teóricos y evidencias empíricas, examina sí las estrategias implementadas para combatir el tráfico de drogas en países como Brasil, Colombia y México han sido las más convenientes, y a su vez, evidencia los desafíos y problemáticas que han surgido en la lucha contra este fenómeno. Además, analiza las características geográficas, históricas y económicas que posibilitan que el narcotráfico permanezca en estos territorios y advierte sobre las formas como el tráfico de drogas ha penetrado y permeado a las poblaciones y autoridades de estos países latinoamericanos.

Cabe destacar que este libro tiene una importancia relevante por su perspectiva, dado

1 Emmerich, Norberto. 2015. *Geopolítica del narcotráfico en América Latina*. IAPEM: Toluca, Estado de México.

2 Politólogo. Máster en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos por FLACSO-Ecuador. Correo: luis.amaya@unad.edu.co

que desde la geopolítica explica la estrecha relación entre la geografía de estos países latinoamericanos y su sistemática inserción en los diferentes mercados del narcotráfico; es decir, en los mercados de producción, tráfico, venta y consumo de drogas ilícitas. También expone la vinculación del narcotráfico con delitos como el lavado de dinero, el tráfico de precursores químicos y las redes de crimen organizado. En sí, el objetivo del libro es proporcionar una visión más comprehensiva y detallada del desarrollo del narcotráfico como problemática global.

El libro está estructurado en nueve capítulos, un prefacio y sus conclusiones, cuyas ideas principales están expuestas con un lenguaje sencillo. El primer capítulo expone una discusión de las posibles hipótesis explicativas sobre el vínculo entre el narcotráfico y el Estado. Además, con conceptos precisos y referencias empíricas establece los parámetros para entender el auge del narcotráfico en América Latina. En el debate conceptual que se desarrolla en este primer capítulo, se dan respuestas a diferentes interrogantes, tales como: ¿de qué hablamos cuando hablamos de narcotráfico?, ¿se trata del aumento en el tránsito o consumo de drogas?, o ¿sí el Estado y el narcotráfico son coincidentes, equivalentes o dispares? Igualmente, se propone comprender “el narcotráfico estudiando la formación histórica del Estado nacional” (p. 20), y a la vez, discernir su carácter organizacional, mediante el estudio de su *modus operandi*.

El segundo capítulo explica que el narcotráfico no está conformado por un solo mercado —que por lo general se refiere al tráfico de drogas ilícitas, sino que este fenómeno involucra el encadenamiento productivo y comercial de diversos mercados, tales como el de producción, consumo, tránsito, lavado de dinero

y tráfico de precursores químicos. Así mismo describe las características de funcionamiento de cada mercado y pone en discusión la capacidad de adaptación del narcotráfico a nuevas geografías. El capítulo tres hace un análisis de la geografía de Brasil, Colombia y México, demostrando que el valor estratégico de cada uno de estos territorios para el narcotráfico está relacionado con sus ventajas geográficas. De este capítulo se concluye que estos países al ser extensos territorialmente, al contar con determinadas características topográficas (valles, bosques y cordones montañosos) y con salidas oceánicas (al Atlántico o el Pacífico), brindan a los agentes al servicio del narcotráfico, espacio suficiente para la siembra de cultivos ilícitos, producción de pasta base y exportación de la droga al exterior.

El siguiente capítulo expone que en el mercado de consumo se producen las mayores ganancias de todo el proceso del narcotráfico, como producto de “la permanencia y estabilidad de sus actores” (p. 85). Esto hace que ciudadanos estén dispuestos a vincularse en cualquiera de las actividades criminales de la cadena del narcotráfico. También precisa que es un mercado muy competitivo y peligroso, ya que con el objetivo de conquistar territorios para monopolizar las ganancias provenientes de la venta de droga, se recurre a la eliminación de la competencia, lo cual establece un escenario de guerra que funciona a la sombra del Estado. Describe las dinámicas de exclusión y segregación social que proveen al narcotráfico de mano de obra.

Finalmente, mediante referencias de experiencias relacionadas al caso de Villa 31<sup>3</sup> en

---

3 La Villa 31 es un asentamiento ilegal ubicado en el barrio El Retiro de la ciudad de Buenos Aires (Argentina). Su característica principal es la inseguridad, instaurada por el crimen organizado, bajo la forma del narcotráfico.

Buenos Aires (Argentina), pone en evidencia la forma como el narcotráfico se instaura en una comunidad y el conflicto que se produce por el control territorial y el aumento de la criminalidad. Del capítulo quinto se determina que las características geográficas de los países de tránsito son determinantes para el narcotráfico, dado que al compartir frontera con países de producción o consumo, no solo facilita el transporte de droga entre estos mercados, sino también la obtención de precursores químicos. El autor presenta mediante una serie de evidencias relacionadas con el Caso Salvador Mazza<sup>4</sup> en Argentina, las distintas formas de traspaso de droga a través de las fronteras y la complicidad entre agentes del narcotráfico y autoridades políticas y policiales.

El capítulo seis estudia las características geográficas de los países de producción. De este capítulo se deduce que estos países al tener territorios aislados, con baja integración poblacional, una incipiente presencia estatal, altos niveles de pobreza, una geografía difícil y dificultades en las vías de acceso, brindan las condiciones necesarias para que la producción de drogas ilícitas pueda allí perdurar. A la vez, advierte que los pueblos indígenas son las principales víctimas del asedio de los agentes del narcotráfico, dado que sus territorios confluyen con zonas vitales para la producción de droga. Por último, explica que los países de producción “quedan bajo la órbita de la política exterior de Estados Unidos” (p.111), quienes buscan eliminar los cultivos ilícitos en

---

4 Salvador Mazza, localidad fronteriza situada en el extremo norte de Argentina. Se ha transformado en una ruta para el tráfico de drogas entre Argentina y Bolivia, debido al escaso control ejercido por las autoridades argentinas. Esto ha ocasionado el aumento de la criminalidad en esta zona, a causa de la confrontación entre bandas del narcotráfico, la complicidad de autoridades político-policíacas y la internacionalización del comercio de drogas.

los países donde se originan, a través de un tratamiento predominantemente coercitivo.

A partir del capítulo siete, el libro analiza las acciones estratégicas que se han implementado en Colombia, Brasil y México para combatir el narcotráfico. Presenta las problemáticas que han impedido el éxito de estas políticas. Desde una perspectiva crítica, el primer país que se analiza es Colombia, concluyendo que políticas antinarcóticos y contra-insurgentes, como el Plan Colombia, el Plan Patriota y la Operación Espada de Honor, no han sido la respuesta indicada para hacer frente ni a la insurgencia, ni al narcotráfico, dado que mientras “exista un mercado para la cocaína, la insurgencia y los grupos criminales tienen los medios y la motivación para continuar el conflicto” (p. 120). A su vez, analiza como el éxito de estas políticas antinarcóticos en su fase inicial, obligaron a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) a adaptar sus acciones al nuevo escenario de confrontación planteado por el Estado colombiano, para asegurar su supervivencia.

En el capítulo ocho se presenta el caso brasileño, describiendo la manera cómo se han conformado los grupos al servicio del narcotráfico en ciudades como San Pablo y Río de Janeiro. También se expone su *modus operandi*, los lineamientos que guían sus actividades de financiación y los procedimientos que implementan para penetrar y permear en las poblaciones y autoridades brasileñas.

Finalmente, el capítulo nueve presenta el caso de México, donde se analiza como el carácter transnacional del crimen organizado y el narcotráfico ha socavado la soberanía y cohesión social del Estado mexicano. Además, cuestiona la implementación de estrategias antinarcóticos como la Iniciativa Mérida y explica cómo la cercanía geográfica con Estados Unidos y contar con una topografía agresiva han sido los factores geopolíticos que han impulsado el narcotráfico en este territorio.

El libro *Geopolítica del narcotráfico en América Latina* es un manual que a través de formulaciones conceptuales precisas y referencias empíricas contextualizadas, evalúa cuantitativa y cualitativamente la problemática del narcotráfico para Latinoamérica. Los capítulos del libro proporcionan al lector una mejor comprensión de la realidad del narcotráfico, tanto de las distintas actividades que componen la cadena productiva, como de las políticas antinarcóticos que se han implementado para combatirlo. De lo planteado en el libro se puede inferir que el narcotráfico implica mucho más que el tráfico de drogas, ya que la diversidad de eslabones que lo componen lo hacen parte integral de una gran totalidad. El autor deja ver que es necesaria la formulación de políticas antinarcóticos que analicen y evalúen en conjunto los delitos que conforman el narcotráfico, para contar con acciones que de forma coordinada, permitan enfrentarlo en los diferentes niveles que lo integran.

Revista URVIO agradece a las siguientes personas por su colaboración  
en la realización del presente número:

Ángela Toso Milos

Bruno Rusca

Bruno Tondini

Carla Álvarez Velasco

Gilda Guerrero

José Domingo Schievenini Stefanoni

José Juan Cervantes Niño

Juan Machín

Jenny Pontón

Katalina Barreiro

Luis David Ramírez de Garay

Melissa Salgado

Octavio Islas

Sergio Eissa



# Política Editorial

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación internacional especializada de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista busca ser una herramienta de debate, actualización, investigación y consulta para académicos y decisores de políticas y opinión pública, tanto en Ecuador, como en América Latina y el mundo en general.

La revista URVIO es de publicación semestral. Cada número presenta un *dossier* enfocado en un tema específico relacionado con la problemática de la violencia y la seguridad en la región. Las demás secciones (misceláneos, reseñas, entrevistas) desarrollan diferentes temáticas en torno a la seguridad.

Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de las autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

## Normas de publicación de URVIO

Las personas interesadas en escribir para URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, deberán subir su artículo a la plataforma de la revista y además, enviar una copia del documento a la dirección de correo electrónico:

revistaurvio@flacso.edu.ec, siempre respetando las siguientes normas:

1. El Comité Editorial de URVIO se reserva el derecho de decidir sobre la publicación de los trabajos, así como el número y la sección en la que aparecerán.
2. URVIO se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere para mejorar el trabajo.
3. Las investigaciones y artículos de los autores y autoras deberán ser inéditos, escritos preferentemente en español y no estar aprobados o publicados en otras revistas.
4. Todos los artículos e investigaciones deben incluir un resumen en español e inglés, no mayor a 10 líneas (un párrafo donde se especifique los objetivos de trabajo y los contenidos), y un listado de palabras clave utilizadas. Esta norma no se aplica a la sección Reseñas.
5. Los títulos de los trabajos no podrán ser mayores a 10 palabras, y deberán estar traducidos al inglés.
6. Todos los trabajos deberán ser presentados en letra 12 Times New Roman, a espacio sencillo.
7. Todos los trabajos deberán ser enviados con una referencia del nombre de su autora o autor, grado académico, lugar de trabajo o adscripción académica. Además deberán incluir la fecha de envío y dirección de correo electrónico. Para citas y referencias bibliográficas, se deberá utilizar el Manual de Chicago Deusto.

8. Los artículos presentados para la sección Reseñas deben incluir toda la información bibliográfica del libro que se reseñe.
9. La extensión de los trabajos variará según las secciones:

Secciones	Extensión máxima	Extensión mínima
Tema Central	8000 palabras	5000 palabras
Misceláneo	8000 palabras	5000 palabras
Reseñas	2000 palabras	1500 palabras

Las referencias bibliográficas estarán acorde al Manual de Estilo Chicago Deusto, formato establecido en FLACSO Ecuador:

### Estructura Básica de una cita en el cuerpo del texto

En el sistema autor-año, la referencia en el texto normalmente aparece entre paréntesis y contiene solo los dos primeros elementos que se hacen constar en la lista de referencias: el autor y el año de publicación, sin puntuación entre ellos. Además, se puede añadir el número de la página u otro elemento de localización, después de una coma. En ningún caso utilizar op. cit., ibid., ibídem.

Ejemplo:

(Cox 2010)  
(Cox 2010, 91)

### Entradas de la lista de referencias con el mismo autor o autores y el mismo año

Las obras de un mismo responsable (con independencia que sea autor, editor, compilador o traductor) y del mismo año se deben diferenciar con la edición de a, b, c, etc. y se ordenan alfabéticamente por el título. Las citas en el texto consignan el autor y el año con la letra.

Ejemplo:

Chaume Varela, Frederic. 2004a. Cine y traducción. Cátedra: Madrid  
 \_\_\_ 2004b. "Modelos de Investigación en traducción audiovisual". *Íkala, Revista de lenguaje y Cultura* 9 (15): 351-365.  
 (Chaume Varela 2004b, 356)  
 (Chaume Varela 2004a, 45-46)

### Orden cronológico para los nombres repetidos en una lista de referencias

Cuando se repite el autor (es), traductor(es), editor(es), o compilador(es) en varias entradas seguidas, el nombre (los nombres) se reemplaza por una raya tras la primera aparición. No se escribe tras la raya el signo de puntuación que sigue habitualmente al elemento omitido (aquí, el punto). Las entradas se disponen cronológicamente por año de publicación en orden ascendente, no alfabéticas por título. Los trabajos sin fechar (marcados como s. f.) o en prensa van después de los trabajos fechados.

Ejemplo:

Segura Munguía, Santiago. 2005. *Los jardines en la Antigüedad*. Bilbao: Universidad de Deusto.  
 — 2007. *Diccionario por raíces del latín y de las voces derivadas*. Bilbao: Universidad de Deusto.  
 — 2010. *Nuevo diccionario etimológico latín –español y de las voces derivadas*. Bilbao: Universidad de Deusto.

### Libro de un autor o editor único

Ejemplo:

Duch, Lluís. 1998. *Mito, interpretación y cultura*. Barcelona: Harder  
 (Duch 1998, 99-100)

### Libro de dos o tres autores

En el caso de libros con dos autores, en la lista de referencias solo se invierte el primer nombre:

Ejemplo:

León, Orfelio e Ignacio Montero. 1993. *Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación*. Madrid: Mc Graw- Hill/ Interamericana de España.  
 (León y Montero 1993, 25)

### Libro con tres autores

Ejemplo:

Borrego Nieto, Julio, José J. Gómez Ascencio y Emilio Prieto de los Mozos. 1986. *El subjuntivo. Valores y usos*. Madrid: SGEL.  
 (Borrego Nieto, Gómez Ascencio y Prieto de los Mozos 1986)

### **Más de cuatro autores**

Si el libro tiene cuatro o más autores, se incluye a todos ellos en la entrada de referencias (bibliografía). El orden y la puntuación son los mismos que en el caso de los libros con dos o tres autores. En el texto, sin embargo, se da el apellido del autor que aparece en primer lugar, seguido de et al.

Ejemplo:

(Lago et. al. 2008, 118-19)

### **Libro publicado electrónicamente**

Si el libro está disponible en más de un formato, citen la versión con la que han trabajado. En los libros consultados en línea hay que añadir el URL.

### **Libro electrónico obtenido de una biblioteca o librería**

Muchos libros editados electrónicamente pueden tener un equivalente impreso. Pero dada la posibilidad de que existan diferencias, aconsejamos indicar el formato en el que lo han consultado.

Ejemplo:

Austen, Jane. 2008. *Pride and Prejudice*. Nueva York: Penguin Classics. Edición en PDF. URL.

### **Capítulo de un libro**

Ejemplo:

Gómez Mendoza, Josefina. 2009. "Ecología urbana y paisaje en la ciudad". En *La ciudad del futuro*, editado por Antonio Bonet Correa, 177-217. Madrid: Instituto de España.

### **Artículos de revista científica**

Los elementos que deben constar en la entrada son los siguientes: Nombre completo del autor o autores, año de publicación, título y subtítulo del artículo, nombre de la publicación periódica,

información sobre volumen, número, fecha; indicación de la página cuando es necesario, incluir el URL o el DOI cuando estén disponibles.

Ejemplo:

Bernárdez, Enrique. 2000. “Estrategias constructivistas de la descripción oral”. *Revista Española de Lingüística* 30 (2): 331-356.

### **Artículo en periódicos y magazines en la lista de referencias**

Ejemplo:

Lafuente, Javier. 2015. “Venezuela da la espalda al chavismo”. *El País*, 7 de diciembre. [http://internacional.elpais.com/internacional/2015712/077america/1449454340\\_373673.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015712/077america/1449454340_373673.html).

### **Artículo sin firma tomado de periódicos o magazine en internet**

Ejemplo:

Mundo Diner. 2014. “Japón, una nación que combina la modernidad con tradiciones y costumbres ancestrales”. 29 de diciembre de 2014. <http://www.revista-mundodiners.com/?p=4509>

### **Documentos electrónicos en página web**

Ejemplo:

Senescyt. 2011. “Becas docentes universitarios”, <http://programasbecas.educacionsuperior.gob.ec/becas-para-docentes-universitarios/>.

### **Ponencia presentada en un seminario, conferencias y otros**

Ejemplo:

Castro Gómez, Santiago. 2013. “El Dasein como Design: sobre el concepto de antropotécnica en Peter Sloterdijk”. Ponencia presentada en el *Coloquio Poder, vida y subjetivación*, Universidad Nacional, Bogotá, 14 de abril.

## Tesis, tesinas

Ejemplo:

Black, John. 1999. "The making of an Indigenous Movement". Tesis de maestría, Universidad de Nuevo México.

## Normas jurídicas

Las normas jurídicas se citan indicando los siguientes elementos: tipo de norma, número y fecha empezando por el año, separado del número por una barra<sup>9</sup>, seguidos, sin espacio intermedios, del día y el mes entre comas, nombre completo de la norma tal y como figura en la publicación original; lugar y fecha de publicación. Al citar las más habituales para cada área se puede incluir, ya en la primera mención, sea en el cuerpo del texto o en la nota, la abreviatura por la que se la mencionará en las siguientes citas.

Ejemplo:

Ley Orgánica 8/ 1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm.236 de 1 de octubre de 1980), a partir de ahora LOFCA. Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (BOJA núm. 248 de 19 de diciembre de 2007).

## Entrevistas inéditas y comunicaciones personales

Ejemplo:

Nombre real o ficticio (cualquier elemento identificativo relevante al contexto de la entrevista: ejemplo cargo/ocupación/residencia), día, mes y año. No tiene que estar la entrevista en bibliografía. Con su entrada en el texto es suficiente.

(Manuela Ambas, Barrio Miraflores, Perú, 2 septiembre 2010).

(Manula Ambas, entrevista, 2 septiembre 2010)

Respecto a siglas, la primera vez que aparezcan deberá escribirse su significado completo y su sigla entre paréntesis, luego solamente la sigla.



# ÍCONOS 55

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Año 20  
No. 55  
Mayo de 2016  
Cuatrimestral

## DOSSIER

**Una paz insegura: de la reproducción de la violencia colectiva en América Latina y el Caribe**  
Presentación del dossier  
Fernando A. Chinchilla

**Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado**  
Markus Schultze-Kraft

**Instituciones, violencia criminal e interdependencia: el camino acotado del desarrollo en América Latina y el Caribe**  
Rogelio Madruño

**Midiendo la impunidad en América Latina: retos conceptuales y metodológicos**  
Juan Antonio Le Clercq, Azucena Cháidez y Gerardo Rodríguez

**Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México**  
Carolina Robledo Silvestre

**Política militar del Gobierno de Rousseff: reflexiones sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en las UPP y la MINUSTAH**  
Suzley Kalil Mathias, Bruce Scheidl Campos y Leandro Fernandes Sampaio Santos

**Armas pequeñas y países pequeños: armas de fuego en la agenda de seguridad internacional**  
Carla Álvarez Velasco

## DIÁLOGO

**El populismo: ¿una amenaza a la democracia en América Latina?**  
Un diálogo con Kurt Weyland  
Jenny Pontón Cevallos

## ENSAYO VISUAL

**Antropología y arte contemporáneo: parodia y estereotipos en la obra de Sandow Birk**  
X. Andrade



FLACSO  
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Información y colaboraciones: (revistaiconos@flacso.edu.ec)  
Revista Íconos: www.revistaiconos.ec

## TEMAS

**Silencios y acentos en la construcción de la violencia de género como un problema social en Quito**  
Paz Guarderas Albuja

**Comercio justo, seguridad alimentaria y globalización: construyendo sistemas alimentarios alternativos**  
Martin Calisto Friant

## RESEÑAS

**Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México**  
de Gustavo Duncan  
José Roberto Mendirichaga

**Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida**  
de Zygmunt Bauman y Leonidas Donskis  
Yira Miranda Montero

**Claves para la comprensión de la inmigración latinoamericana en España**  
de María Antonieta Delpino, David Roll y Pablo Nicolás Biderbost, editores  
Anna Barolet Dilmé

Número anterior:  
**ICONOS 54: Estudios críticos de la agricultura y la alimentación: perspectivas sobre el actor, las prácticas y el territorio en América Latina.**

Número siguiente:  
**ICONOS 56: La ciudad del siglo XXI: políticas públicas urbanas, desplazamientos y contestaciones.**

Íconos. Revista de ciencias sociales está incluida en los siguientes índices científicos: Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE), Directory of Open Access Journal (DOAJ), Directory of Publishing Opportunities (Cabells's), DIALNET, EBSCO-Fuente Académica, FLACSO-Andes, Hispanic American Periodical Index (HAPI), International Bibliography of the Social Science (IBSS), International Institute of Organized Research (I2OR), LatAm-Studies, Latindex-Catálogo, REDALyC (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe), Sociological Abstracts, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), Thompson Gale (Informe académico), y Ulrich's Periodical Directory.

