

Mats Berdal y Mónica Serrano
(compiladores)

CRIMEN TRANSNACIONAL ORGANIZADO
Y SEGURIDAD INTERNACIONAL
CAMBIO Y CONTINUIDAD

Introducción
(fragmento)

En un análisis de los diversos planteamientos, temas y disertaciones que se incluyeron en el estudio de la seguridad internacional en la década de los noventa, Lawrence Freedman previno contra la adopción acrítica de concepciones de la “seguridad” excesivamente amplias e incluyentes. Uno de los peligros, argumentaba Freedman, es que “en cuanto cualquier cosa que genere angustia o amenace la calidad de vida se califique de ‘problema de seguridad’, se corre el riesgo de que este campo quede fuera de foco” (Freedman, 1998a: 53).

Como veremos, en la actualidad existen presiones que pueden hacer de esta afirmación algo más o menos cuestionable o valioso. No obstante, al empezar un libro sobre crimen transnacional organizado y seguridad internacional es conveniente plantear una pregunta *a priori*: ¿debe considerarse el crimen transnacional organizado un desafío a la seguridad internacional? No cabe duda de que la dimensión internacional del crimen organizado ha sido ampliamente reconocida. En efecto, como nos lo recuerda Peter Andreas en el capítulo II, el crimen internacional en forma de contrabando ha sido una realidad desde la imposición de controles al intercambio económico entre los países. Asimismo, la cooperación a través de las fronteras y las alianzas estratégicas entre organizaciones delictivas, un tema que explora Phil Williams en el capítulo IV, distan de ser un fenómeno totalmente nuevo.

¿Hay, pues, algo fundamentalmente nuevo sobre la manera en que los grupos y las organizaciones transnacionales del crimen operan en los inicios del siglo XXI? En caso afirmativo, ¿qué ha cambiado y cuál es la naturaleza exacta del nuevo desafío al orden internacional? ¿Los

grupos y las redes transnacionales representan en la actualidad una amenaza totalmente diferente y más peligrosa para la integridad de los estados y para el sistema internacional en el que operan?

En este libro se indagan estas preguntas. Aunque no se llega a respuestas definitivas, los capítulos aquí reunidos reflejan un amplio consenso sobre la necesidad de contemplar de manera más sistemática el tema del crimen transnacional organizado y sus posibles conexiones con el campo de la seguridad internacional. Hay cuatro razones para ello estrechamente relacionadas entre sí.

Primera: la escala y el alcance de la actividad delictiva internacional, estimada como un componente de la economía global, han aumentado de manera espectacular a lo largo del último cuarto de siglo pasado. Aunque una estimación exacta del valor de esta actividad es prácticamente imposible, no cabe duda que el crimen transnacional organizado podría hoy calificarse, sea cual sea el criterio, como una importante “industria en expansión”. De acuerdo con un cálculo, el volumen de flujos financieros ilícitos ha crecido hasta alcanzar más de 600.000 millones de dólares al año.

Segunda: el carácter cada vez más abierto de la economía global y de los procesos asociados de “globalización económica” ha conllevado cambios significativos en lo que Peter Andreas llama el “negocio del crimen internacional”. La liberalización económica y comercial, la desregulación parcial de la industria, los progresos tecnológicos en comunicaciones, transporte y distribución y, en términos más generales, el relajamiento de restricciones a las transacciones transfronterizas de todo tipo se han combinado para crear nuevas “estructuras de oportunidad” para quienes participan en mercados criminalizados (Taylor; véase el capítulo VIII). El impacto acumulativo de esta evolución se refleja en cambios cruciales en “las mercancías objeto de contrabando, la velocidad y el método de transporte, el tamaño, estructura y ubicación de las organizaciones contrabandistas, el contenido de las leyes estatales y la intensidad y forma de aplicación de las mismas, así como la naturaleza y el nivel de la demanda de consumo” (Andreas; véase el capítulo II).

Tercera: el hecho de que los grupos delictivos transnacionales operen ahora en un entorno económico mucho más abierto, y se beneficien de ello, plantea nuevos problemas a las organizaciones internacionales y a los estados empeñados en combatir el crimen organizado. Por ejemplo, habrá indudablemente cierta tensión entre aquellos esfuerzos dirigidos a facilitar el comercio y aumentar el volumen de actividades transfronterizas lícitas, por una parte, y aquellos que buscan contener e inhibir el crimen transnacional organizado, por la otra. Los esfuerzos conjuntos y multilaterales para combatir el crimen organizado suelen también suscitar tensiones y fricciones en la

cooperación, en particular en la que atañe a los servicios de inteligencia.

Cuarta: a partir de los años noventa, el estudio de guerras civiles y conflictos armados ha mostrado que es complicado distinguir entre planes criminales de las partes beligerantes y otros objetivos, de carácter más “político”, que en general se supone que son los que empujan y norman el conflicto. Por ejemplo, cualquier intento de explicar el carácter aparentemente refractario del conflicto violento en Colombia, los Balcanes y otras zonas de guerra en el mundo, exige entender el papel de las redes criminales de la región, su organización, sus vínculos internacionales e intereses económicos (véanse los capítulos IX y XI). Las estrechas y complejas conexiones que hoy suelen existir entre bandos opuestos en las guerras civiles y organizaciones y redes criminales transnacionales suscitan serios problemas para las organizaciones internacionales y los gobiernos interesados en la resolución de estos conflictos.

Estas cuatro tendencias, ninguna de ellas enteramente delimitada y todas con necesidad urgente de ser estudiadas, brindan un importante telón de fondo a la discusión que planteamos a continuación.

Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: un breve panorama

Aunque el suministro de bienes y servicios ilícitos o de bienes que han sido producidos o adquiridos a través de medios ilícitos no es en sí mismo un fenómeno nuevo, su crecimiento inusitado y su alcance global parece que han conferido al crimen transnacional organizado una capacidad sin precedente para desafiar a los Estados. En este libro se analiza esta evolución y se evalúan algunas de sus implicaciones más amplias. El libro se divide en tres partes.

La primera parte ofrece un recorrido por diferentes categorías y ejemplos de actividad transnacional delictiva para centrarse temáticamente en su crecimiento en el transcurso del último cuarto de siglo. Se explora específicamente la relación entre crimen transnacional organizado y “globalización económica” (que aquí definimos ampliamente al incluir procesos tales como cambio tecnológico, liberalización económica y financiera, desregulación industrial, acceso más amplio a tecnología de la información y la creciente importancia del sector privado). Los hallazgos indican que los efectos de la globalización son más ambiguos de lo que a veces se sostiene. En el capítulo II, Peter Andreas llama la atención sobre algunos de los efectos negativos que la liberalización del mercado y la reforma económica han traído aparejados. Éstos incluyen el aumento de nuevas oportunidades

delictivas como resultado de procesos de privatización mal regulados (muchos de los estudios de caso analizados en este libro apoyan claramente esta tesis). Centrándose más específicamente en el delito financiero, Michael Levi reconoce en el capítulo III que innovaciones tecnológicas como el internet, el uso de compañías postales privadas y el fax telefónico automático podrían haber incrementado las oportunidades de delinquir, pero también nos recuerda que la tecnología ha sido un arma constante y antiquísima en la batalla entre los emisores de instrumentos financieros, la imposición de la ley y los delincuentes. Levi muestra que diferentes formas de fraude financiero son susceptibles de diferentes grados de vigilancia estatal, pero su análisis del fraude de tarjetas de crédito, falsificación y lavado de dinero no deja lugar a dudas sobre la contribución del sector privado para una imposición eficaz de la ley.

El cambio tecnológico y la globalización económica han facilitado también nuevas e importantes modalidades de cooperación entre organizaciones criminales. En su análisis de este tema en el capítulo IV, Phil Williams rechaza el punto de vista, expuesto por Claire Sterling y otros, de que los gobiernos y las agencias que ejecutan la ley en realidad tienen que hacer frente a “conglomerados globales del crimen” que cooperan activamente para adueñarse de mercados criminales en una especie de *pax mafiosa* (Sterling, 1994b). Las organizaciones criminales sin duda cooperan aduce Williams, pero lo hacen a lo largo de un espectro que va desde “alianzas estratégicas” en un extremo, hasta “relaciones de proveedor a corto plazo” en el otro, no muy diferentes del tipo de alianzas cooperativas típicas del mundo de los negocios. Aunque la teoría de una “conspiración criminal global” tal vez no sea la idónea, los retos que enfrentan las agencias de imposición de la ley no dejan de ser enormes. En realidad, como lo indican Williams y otros colaboradores en este volumen, es probable que en los años venideros aumenten los incentivos para la cooperación entre organizaciones criminales, dando por resultado una “cadena global de redes criminales que serán tan difíciles de combatir como lo son de rastrear” (Williams; véase el capítulo IV).

En la segunda parte de este libro se exploran las políticas de respuesta de las Naciones Unidas, la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos (OEA) al surgimiento y sofisticación cada vez mayor del crimen transnacional organizado. En el capítulo V, Dimitri Vlassis analiza el desarrollo de la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado, brindando un valioso estudio de caso de un proceso de negociación que probó ser fructífero en el establecimiento de nuevas normas. Como ha sucedido en muchas otras negociaciones internacionales, el compromiso y la urgencia que caracterizaron al proceso no fueron sólo el resultado del interés de las potencias dominantes, sino que también reflejaron la “acción

empresarial de potencias medias” que incluyó a Estados tan diversos como Italia, Colombia, Polonia y Argentina. Los intereses concretos de estos países se reflejaron no sólo en tres protocolos adicionales a la Convención de Naciones Unidas, sino también en la insistencia en la necesidad inaplazable de ayudar económicamente a los países en desarrollo a fin de reforzar su capacidad de prevenir y combatir el crimen transnacional organizado. Un proceso similar de convergencia de intereses estatales es evidente en el estudio de la OEA y su respuesta al incesante aumento del crimen transnacional organizado en el continente americano. Como lo muestra Camilo Granada en el capítulo VI, a una década de unilateralismo por parte de Washington han seguido una serie de procesos que apuntan a una mayor convergencia de puntos de vista entre Estados Unidos y las repúblicas latinoamericanas. Estos procesos abarcan la creación de un Mecanismo Multilateral de Evaluación alternativo de la OEA para valorar los esfuerzos en el combate a las drogas, la implementación de la Convención de Armas de Fuego de 1998 y la suspensión más reciente del proceso de certificación estadounidense.

En la segunda parte se defienden enérgicamente los enfoques legales multilaterales para combatir el crimen transnacional organizado, incluidos entre otros la asistencia legal mutua, la cooperación en la imposición de la ley y la negociación de mecanismos multilaterales para la regulación de mercancías delicadas. Al mismo tiempo, se apunta a algunas de las principales dificultades que trae aparejada la ejecución de ambiciosos planes regionales y globales para hacer frente al crimen transnacional organizado. Por ejemplo, en el capítulo VII, Monica den Boer muestra cómo aun en el programa más denso, equilibrado y de mayor alcance de cooperación policial, el intercambio de información y la acción conjunta de los servicios de inteligencia han dependido en buena medida de intercambios voluntarios. Den Boer subraya, pues, cómo en Europa la definición de estrategias contra el crimen transnacional organizado permanece como prerrogativa nacional. Todavía está por verse si los Estados europeos abandonarán su reticencia a compartir información y si proporcionarán a Europol un mejor servicio de inteligencia; si armonizarán sus acciones de policía y judiciales (incluida una sola orden de captura contra el terrorismo) y si conseguirán cerrar otras escapatorias legales. Para que esto suceda, está claro que el proceso formal de construcción de instituciones que se ha observado hasta ahora en Europa necesita ir acompañado del grado necesario de confianza, ese bien tan escaso que tradicionalmente ha suministrado la “red [informal] de los muchachos” y es en última instancia lo que apuntala la cooperación entre policías.

En la tercera parte se examinan tendencias y evoluciones regionales del crimen transnacional organizado y se abarcan casos que van de la más conocida industria del narcotráfico en América latina al papel cada

vez más dominante de las tríadas de Hong Kong y China en el hampa criminal internacional.¹ En el caso de Europa, Ian Taylor nos llama la atención en el capítulo VIII sobre las “estructuras de oportunidad” propicias para la actividad criminal local, y aduce que el crimen transnacional ha de ser considerado también como una expresión de cómo las políticas de libre mercado redefinen la vida social y económica. Esto ha implicado un nuevo conjunto de oportunidades de mercado y empleo, algunas legítimas (con cauces delictivos) y otras claramente delictivas y no necesariamente presentes en la economía mixta. Los hallazgos empíricos de Taylor apuntan a nueve combinaciones diferentes de crimen organizado en el ámbito local con conexiones claramente transnacionales. Aunque este autor evita hipótesis deterministas, nos indica que a medida que la pobreza y la desigualdad se han ido extendiendo en Europa, también se ha agudizado la coincidencia geográfica entre nuevas zonas de pobreza y exclusión y nuevas regiones de delincuencia.

Los casos regionales que se estudian en este volumen -que incluyen Europa, América Latina, Turquía y Oriente Medio- desafían las hipótesis simplistas de determinismo cultural. No obstante, sí confieren autoridad al argumento de que las comunidades de la “diáspora” han proporcionado con frecuencia tramas y redes en torno a las que se organiza una actividad delictiva transnacional. Los capítulos sobre los Balcanes y sobre las maniobras de las tríadas chinas destacan dos razones básicas para ello. Primero, el estatus expuesto y vulnerable de esas comunidades las convierte en blancos fáciles para el reclutamiento ilícito y criminal. Segundo, una abundante investigación ha demostrado que los procesos de aculturación incompletos hacen que a las autoridades que ejecutan la ley les sea especialmente difícil tener acceso a las comunidades de diáspora.

Los estudios de caso en la tercera parte también apuntan a algunos otros rasgos que contribuyen a explicar la fuerza y las maniobras de las redes transnacionales organizadas. El primero se refiere a la elasticidad de las estructuras tribales y de clan que atraviesan las fronteras estatales, como ponen de relieve en el capítulo IX Thomas Köppel y Agnes Székely en el caso de los Balcanes, y en el capítulo X Philip Robins en el caso de Turquía y Oriente Medio. Como observa atinadamente este último, esto significa que hay una serie de actividades que no necesariamente acarrearán la interpretación moral o cargada de valores de lo “criminal”, pero también significa que la noción

¹ Varios países y regiones geográficas de indudable importancia para el estudio del crimen transnacional organizado -en especial Rusia y Asia Central, así como África- no se abordan específicamente en la tercera parte. No obstante, en la bibliografía al final del libro se pueden encontrar indicaciones de lecturas sobre esos países y regiones.

misma de “organización” suele tener un significado particular que depende del contexto. Un segundo hilo común que recorre estos dos capítulos se refiere al papel que pueden desempeñar las sanciones internacionales en la consolidación de Estados criminalmente cautivos. En Irak y en Yugoslavia, las sanciones internacionales crearon un poderoso incentivo para que autoridades corruptas y brutales se involucraran en el contrabando organizado a gran escala de petróleo, cigarrillos y otras mercancías. Una consecuencia adicional ha sido el fomento de las alianzas sospechosas que suelen existir entre políticos, organizaciones delictivas y el aparato de seguridad de los Estados. La naturaleza exacta de este tipo de alianzas varía de un caso a otro y va, como lo demuestra Mónica Serrano en el capítulo I, de una condición de “pillaje estable” en un extremo, a “Estados [totalmente] cautivos” en el otro.

Estudios de casos concretos destacan lo que muchas veces sólo se puede describir como una “respuesta lenta y vacilante” de los gobiernos al aumento del crimen transnacional organizado. Aun así, los autores de los estudios de caso regionales en este volumen comparten un interés analítico por aquellas situaciones en las que los Estados parecen ser impotentes o estar menoscabados y por lo tanto son incapaces de responder. Philip Robins, lo mismo que Mónica Serrano y María Celia Toro en el capítulo XI (América Latina) y Yiu Kong Chu en el capítulo XII (Asia), muestran que los casos más refractarios abarcan a Estados que tienen que hacer frente a regiones “en coma” o al borde del colapso, Estados que ofrecen a las organizaciones criminales, por incomparecencia, un refugio *de facto* desde el cual llevar a cabo sus operaciones.

En los últimos años, el papel de las “agendas criminales” en las guerras civiles ha sido objeto de una atención cada vez mayor en círculos tanto académicos como de elaboración de políticas. Hay buenas razones para ello, como lo demuestran claramente varios capítulos de este libro. Una parte especialmente pertinente del análisis del crimen transnacional organizado tanto en América Latina como en Oriente Medio, por ejemplo, implica examinar precisamente cómo aquellos movimientos que alguna vez fueron grupos armados radicales han acabado por estar cada vez más dominados por la lógica del lucro y la extorsión. Los capítulos sobre los Balcanes, América Latina, Oriente Medio y Asia indican que la mutación de actores, la variedad de agendas delictivas y el papel concreto de las redes criminales en zonas de conflicto activo son difíciles de desenredar. Pero aunque suelen estar conectadas, es necesario analizar y aislar hasta donde sea posible la lógica de actividades tan perniciosas y variadas como narcotráfico, tráfico de armas, robo de vehículos, secuestros, contrabando de seres humanos, adulteración y falsificación. Esta observación podría contribuir a explicar las dificultades con las que los

Estados y las instituciones internacionales tropiezan en sus esfuerzos por abordar el crimen transnacional organizado. Sólo aislando y averiguando la dinámica de esos mercados criminales diversos pero estrechamente vinculados podemos empezar a identificar algunas de las medidas que se requieren para una repercusión real y efectiva en estas esferas del delito.