

Documento de trabajo 6/2016

9 de mayo de 2016



El combate a la corrupción para combatir el crimen organizado

Sonia Alda Mejías



El combate a la corrupción para combatir el crimen organizado

Sonia Alda Mejías | Investigadora y docente del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), Perú

Índice

Resumen	3
(1) Introducción.....	3
(2) América Latina, la región más violenta del mundo.....	4
(2.1) Índice de homicidios por cada 100.000 habitantes.....	5
(2.2) Indicadores de inseguridad	9
(3) Causas del crimen organizado	11
(3.1) Causas económicas y su necesaria relativización.....	11
(3.1.1) Indicadores sobre crecimiento económico	12
(3.1.2) Desigualdad	13
(4) Debilidad del imperio de la ley y corrupción: campo abonado para el crimen organizado.....	15
(4.1) Dinámica generada a partir de la debilidad estatal.....	15
(4.2) Debilidad del imperio de la ley, campo abonado para el crimen organizado ...	16
(4.3) Las “necesidades del crimen organizado” y su compatibilidad con un Estado débil	17
(4.4) Las ventajas de los Estados débiles, frente a los fallidos	20
(4.5) Círculo vicioso de los Estados débiles y virtuoso de los Estados fuertes, de acuerdo a la debilidad o fortaleza del imperio de la ley	24
(5) Las limitaciones para medir la presencia del crimen organizado y la complicidad con el Estado.....	26
(5.1) El imperio de la ley como principal indicador.....	26
(5.2) Relación entre imperio de la ley, corrupción y crimen organizado	29
(5.3) Corrupción e impunidad del sistema de seguridad y justicia	35
(6) Conclusiones.....	40
Bibliografía.....	42

Resumen

Este documento de trabajo tiene como objeto analizar las causas que explican la implantación del crimen organizado en América Latina. Con ello se pretende contribuir a la realización de un diagnóstico que, a todas luces, es preciso revisar respecto a las políticas de seguridad diseñadas para combatir este tipo de criminalidad. Las políticas aplicadas han dado resultados limitados, lo que hace pensar que el motivo se encuentre en que no se están abordando las causas que favorecen la implantación del crimen organizado, o al menos no todas.

Aunque el análisis se desarrollara bajo una perspectiva multicausal, la propuesta es plantear una jerarquía de causas y otorgar más importancia a unas que a otras. En este sentido, se pretende dar particular relevancia a la corrupción sistémica que hace posible que determinados representantes estatales acaben protegiendo estas redes criminales. Esta complicidad y protección es la mejor forma posible de asegurar y ampliar las actividades ilegales, lo que explicaría la particular implantación de estas redes en la región.

De acuerdo a este planteamiento se demostrará la relación directa entre corrupción y criminalidad, ya que a mayor corrupción hay más criminalidad.

(1) Introducción

El persistente combate al crimen organizado y los escasos resultados obtenidos, hasta el momento, hacen pensar que no hay un diagnóstico completo sobre las causas que están favoreciendo este tipo de criminalidad. Las causas señaladas comúnmente han sido económicas, sociales, políticas e institucionales, pero es preciso, aun aplicando una perspectiva pluricausal, jerarquizar la incidencia de estas causas y diferenciar entre causas y consecuencias.

De acuerdo a este planteamiento, la principal pregunta es: ¿por qué las políticas aplicadas no logran controlar el crimen organizado? En realidad, este tipo de criminalidad existe en todo el planeta, sin embargo, en América Latina actúa con impunidad y ha adquirido importantes cotas de poder.

Para dar respuesta a esta pregunta, aunque sin prescindir obviamente de los actores criminales, se pretende centrar la atención en el Estado, con el fin de comprobar cuáles son sus debilidades para combatir esta amenaza. Si no se contempla este aspecto, cualquier política dará resultados limitados.

La mayoría de las políticas tiene por objeto el combate a los criminales y se diseñan de acuerdo a éstas, pero apenas hay políticas cuyo objeto sea el fortalecimiento del Estado con el fin de que su acción sea realmente eficiente y de esta manera se pueda lograr el control de la criminalidad organizada.

Con ello, se pretende destacar la corrupción como causa de primer orden para entender la particular implantación del crimen organizado en la región. Hipótesis que, a su vez, obliga a buscar los motivos que explican la existencia de corrupción endémica en la mayoría de los Estados latinoamericanos. En este sentido, se apuntará que la

imposibilidad del Estado para imponer el imperio de la ley, de manera permanente, en todo el territorio y a todos los ciudadanos, sin excepción alguna, favorece dicha corrupción. Cuanto menor sea esta capacidad, mayores serán las posibilidades de evadir el cumplimiento de la ley. En este contexto la corrupción es el mejor instrumento para lograr la excepcionalidad ante la ley. Esta posibilidad es la que garantiza la impunidad al crimen organizado para realizar sus negocios ilegales, ya que los representantes estatales corruptos no sólo no aplican la ley sino que protegen sus actividades, llegado el caso. Solo esta protección puede explicar la sofisticada huida de uno de los principales narcotraficantes mexicanos de una cárcel de alta seguridad o la de tres peligrosos narcotraficantes de otra cárcel de máxima seguridad en Argentina, ambos casos en 2015. Tampoco se puede entender, sin dicha complicidad, el caso de la desaparición en Iguala en 2014 y que además no esté todavía esclarecido. Estos son algunos de los casos con mayor impacto mediático, pero en cualquier caso no son aislados, sino muestras de un problema sistémico.

En otras palabras, las políticas públicas han de fortalecer el Estado para evitar que en su seno se establezcan relaciones de protección y complicidad con redes criminales organizadas. Con ello no se erradica por completo el crimen organizado, pero su capacidad de maniobra, sostenibilidad y poder puede llegar a controlarse, ya que no contarían con la complicidad del Estado. De ahí que se pretende poner de manifiesto que si la debilidad del Estado no garantiza la aplicación y el cumplimiento de las normas tanto a sus representantes, como a la sociedad en su conjunto, cualquier política de seguridad tendrá resultados muy limitados, por muchos recursos que se inviertan para combatir a los criminales. La aplicación eficaz del imperio de la ley es la única manera de evitar la corrupción, ya que entonces no será posible negociarla. El efecto será la reducción de la impunidad, pues no habrá posibilidad de “comprar” la excepcionalidad ante la ley.

Esta no es una relación mecánica, siempre habrá espacios de informalidad y oportunidades de excepcionalidad en todos los Estados. Sin embargo, cuanto más sólido sea el imperio de la ley, los niveles de corrupción serán menores y en consecuencia también los de impunidad.

(2) América Latina, la región más violenta del mundo

Antes de adentrarnos en las bases del problema es preciso intentar cuantificar los niveles de implantación del crimen organizado, con el fin de tomar conciencia sobre la dimensión de la criminalidad y de la violencia, en general, y del crimen organizado en particular.

El primer obstáculo son las dificultades de cuantificación, tanto por el carácter ilegal de sus actividades, como por las propias limitaciones que, en la actualidad, presentan la mayoría de los Estados latinoamericanos, para cuantificar la violencia y la criminalidad.

(2.1) Índice de homicidios por cada 100.000 habitantes

Los indicadores que se muestran a continuación revelan el número de homicidios por cada 100.000 habitantes.¹ Una fuente importante, pero incompleta tanto cualitativa como cuantitativa para los objetivos de este trabajo. En primer lugar, porque no se contabiliza toda la violencia existente, solo aquella que acaba en homicidios. En segundo, porque en esta estadística se registran todos los homicidios, sin revelar quien los ha cometido y, por tanto, no es posible si los homicidas son delincuentes comunes o pertenecen a redes criminales. Además de estas limitaciones no hay que olvidar que el nivel de violencia no necesariamente informa del nivel de implantación del crimen organizado, ya que ni todas sus actividades son violentas, ni siempre se manifiestan mediante la violencia. En realidad, el crimen organizado prefiere pasar lo más desapercibido posible.

Así, no siempre un alto índice de violencia significa alta presencia de crimen organizado. Hay áreas donde el crimen organizado, como en México, se expresa mediante altas dosis de violencia. Aunque no ocurre lo mismo en Bolivia, en Ecuador y en Perú donde, aun existiendo instaladas redes de crimen organizado, no ejercen de la misma manera ni con la misma intensidad la violencia.²

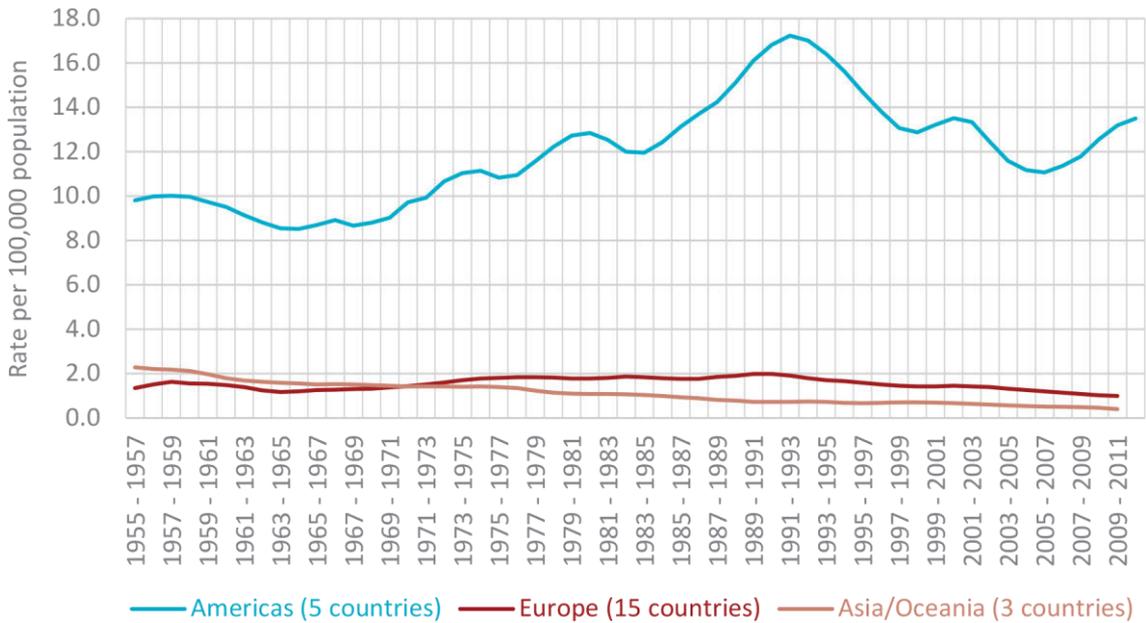
Pese a todos los inconvenientes planteados, dicha fuente es irrenunciable ya que es la única disponible para toda la región, y por tanto nos permite llevar a cabo un ejercicio de comparación, con el objeto de comprobar la dimensión de la violencia y al mismo tiempo la diversidad existente en la región.

La comparación del número de homicidios en América Latina, con el resto del mundo, la sitúa como la más violenta del planeta. La Figura 1 proporciona una idea de la dimensión del problema y de que éste, pese a la diversidad regional, afecta, aunque en mayor o menor medida, a todos los países latinoamericanos.

¹Todos los datos referentes a homicidios por cada 100.000 habitantes están tomados de UNODC (2013).

² Campero (2012).

Figura 1. Homicidios, seleccionado por regiones, 1955-2012



Source: UNODC Homicide Statistics (2013) and WHO Mortality Database.

La región concentra casi el 9% de la población mundial, pero padece más del 30% de los homicidios. Siete de los 10 países con las tasas más altas de homicidio en el mundo están en la región y si tomamos las 50 ciudades con mayores tasas de homicidios en el mundo, 42 son latinoamericanas, incluyendo las primeras 16.

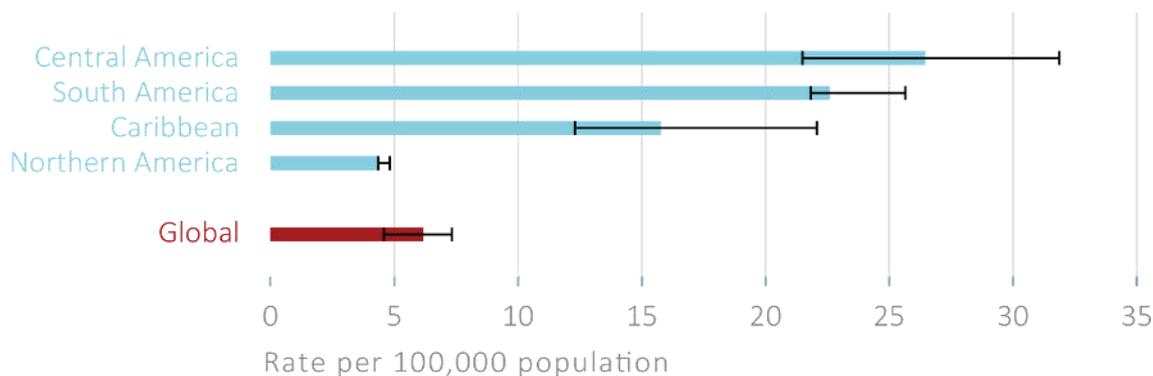
Figura 2. Tasa de homicidios en las capitales sudamericanas



Fuente: <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2014/04/678-573502-9-informe-indica-que-canada-y-chile-son-los-paises-en-america-con-la-menor-tasa-de.shtml>.

Pese a todo, la distinción estadística, por subregiones y por países, permite poner de manifiesto que las tasas de violencia no son iguales. Centroamérica es la región más violenta, siguiéndole Sudamérica y después el Caribe, como muestran los datos de 2013, aunque estas diferencias vengán dándose desde hace más de una década.

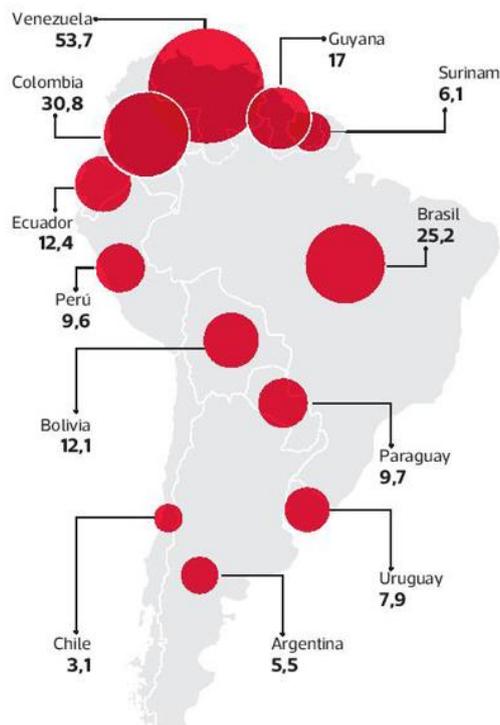
Figura 3. Índice de homicidios, por sub-regiones



Fuente: UNODC Homicide Statistics (2013).

Estas diferencias son aún mayores si contemplamos las cifras por países. También en este ámbito es preciso señalar cifras muy dispares, como en la subregión sudamericana.

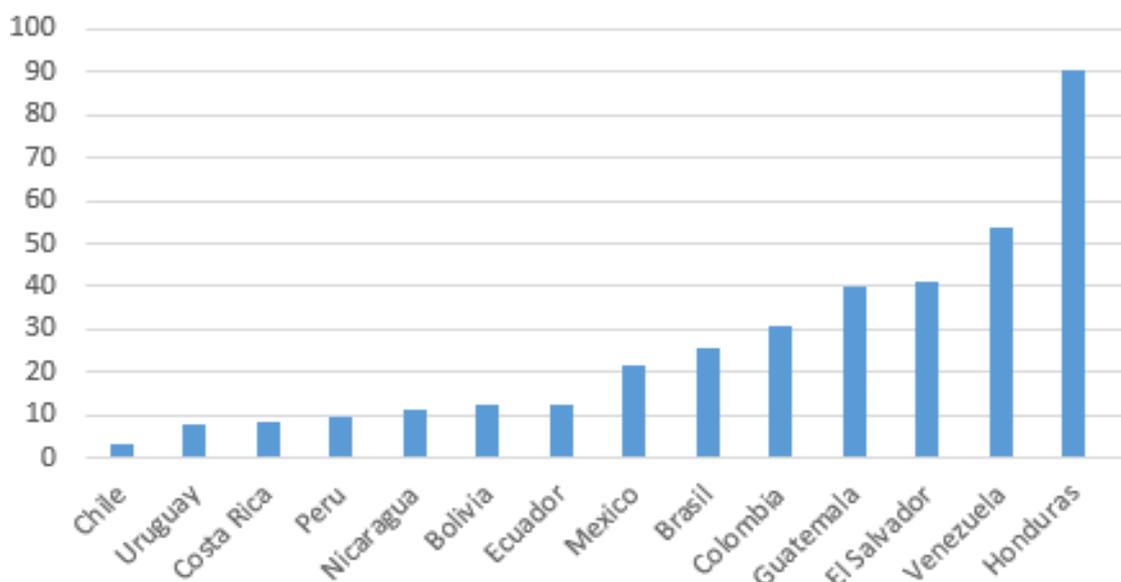
Figura 4. Tasa de homicidios por países en Sudamérica (homicidios por cada 100.000 habitantes)



Fuente: <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2014/04/678-573502-9-informe-indica-que-canada-y-chile-son-los-paises-en-america-con-la-menor-tasa-de.shtml>.

Se considera una tasa preocupante y grave cuando se alcanzan los 20 homicidios por cada 100.000 habitantes y, como puede observarse en la Figura 5, hay varios países que superan ese límite.

Figura 5. Homicidios por cada 100.000 habitantes por países en América Latina



Fuente: "Global Study on Homicide" (2013) y elaboración propia.

Honduras es el más país más violento del mundo, con una tasa de 90,4 homicidios por cada 100.000 habitantes sobre la base de datos de 2013. Le siguen Venezuela, con 53,7, El Salvador, con 41,2, y Guatemala. Hay otros países que, aunque no alcanzan tan alto número de homicidios, se mantienen por encima de los 20: Colombia, con 30,8, Brasil, con 25,2, y México, con 21,5, superan este umbral.

La comparación en este caso es de gran utilidad, pues nos permite tener más referencias para medir la gravedad de la inseguridad y de la violencia en cada país. Además de los casos citados, se encuentran aquellos, que, en sentido contrario, tiene las menores tasas de homicidios. Cabría destacar Chile, Uruguay y Costa Rica, países que se encuentran por debajo de los 10 homicidios por cada 100.000 habitantes, ya que tienen 3,1, 7,9 y 8,5, respectivamente.

Entre los países más violentos, con más de 20 homicidios, y los menos, por debajo de 10, se encontraría un grupo intermedio, que alcanzan o superan los 10 homicidios, como es el caso de Nicaragua, Bolivia y Ecuador. Todos ellos están lejos de la cifra de 20, considerada como muy preocupante, aunque no dejan de ser altas. El caso peruano no alcanza, por unas décimas, los 10 homicidios, ya que tiene 9,6, y sin embargo posee la percepción de inseguridad por barrio más alta de toda la región.³ No obstante, todos los latinoamericanos tienen una alta percepción de inseguridad, tanto que es donde los ciudadanos se encuentran más inseguros, en comparación con el resto del planeta.

³ PNUD (2013).

De los tres grupos diferenciados, lo cierto es que el que padece mayor número de homicidios es el más numeroso.

(2. 2) Indicadores de inseguridad

Esta situación ha dado lugar a que la seguridad haya sido la mayor preocupación para los ciudadanos, no sólo en los países donde los índices de violencia y criminalidad son más altos sino también en aquellos donde la violencia es considerablemente menor. Tanto es así que los problemas económicos y el desempleo han pasado a un segundo término, pues en la mayoría de los países la suma de la violencia, de la delincuencia y de las pandillas, hace que el problema de la inseguridad sea el más importante para los ciudadanos latinoamericanos. Muy posiblemente la preocupación sobre la situación económica comenzará a crecer, bajo la nueva coyuntura económica, caracterizada por la disminución del crecimiento, iniciada desde 2013.

Figura 6. Porcentaje de ciudadanos latinoamericanos preocupados por la delincuencia, la inseguridad y las pandillas

*P. En su opinión ¿Cuál considera Ud. que es el problema más importante en el país? *Pregunta Abierta*

País	Problema más importante en el país		Delincuencia	Pandillas/ violencia	Delincuencia/ Violencia/ Pandillas
Desocupación/desempleo					
Paraguay	Desocupación/desempleo	30	28	1	29
Colombia	Desocupación/desempleo	23	15	13	28
Delincuencia/seguridad pública					
Venezuela	Delincuencia/seguridad pública	61		1	62
Costa Rica	Delincuencia/seguridad pública	45		5	50
El Salvador	Delincuencia/seguridad pública	40		11	51
México	Delincuencia/seguridad pública	39		2	41
Uruguay	Delincuencia/seguridad pública	40		1	41
Argentina	Delincuencia/seguridad pública	34		1	35
Panamá	Delincuencia/seguridad pública	33		1	34
Ecuador	Delincuencia/seguridad pública	33		1	34
Guatemala	Delincuencia/seguridad pública	30		21	51
Honduras	Delincuencia/seguridad pública	30		5	35
Perú	Delincuencia/seguridad pública	20		1	21
Problemas económicos					
Nicaragua	Problemas económicos	33	3	1	4
Rep. Dominicana	Problemas económicos	27	11	1	12
Bolivia	Problemas económicos	19	11	1	12
Problemas de la educación					
Chile	Problemas de la Educación	27	21	1	22
Problemas de la Salud					
Brasil	Problemas de la Salud	26	7	11	18
Total América Latina			28	4	32

Fuente: Latinobarómetro

http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf

Esta preocupación también se encuentra reflejada en los índices de percepción de inseguridad. De nuevo es un problema general, como así lo ha puesto de manifiesto un informe de Gallup, donde se refleja que América Latina y el Caribe es la región donde sus ciudadanos tienen la percepción de inseguridad más alta del mundo y que ha empeorado entre 2009 y 2013.⁴

Figura 7. Percepción de inseguridad por regiones en el mundo

Means (0=lowest score, 100=highest score)

	2009	2013	Difference
Southeast Asia	82	80	-2
East Asia	79	80	+1
U.S. and Canada	80	79	-1
Europe	76	77	+1
South Asia	76	70	-6
Middle East and North Africa	70	65	-5
Former Soviet Union	56	62	+6
Sub-Saharan Africa	60	59	-1
Latin America and the Caribbean	54	56	+2

Fuente: Law and Order Index, 2013, <http://www.gallup.com/poll/175082/latin-america-scores-lowest-security.aspx>.

El temor a ser víctima está alimentado por múltiples factores, que inciden, según la realidad, de diferente manera. En este sentido, el tratamiento que los medios de comunicación o los relatos que constantemente rodean al ciudadano sobre la delincuencia, alimentan este fenómeno social. De hecho, generalmente, los índices de percepción de inseguridad no coinciden ni con los de victimización ni con los de homicidios. La percepción ciudadana siempre es peor que la misma realidad.⁵ Así, tres de cada 10 ciudadanos latinoamericanos afirman sentirse inseguros en su barrio, y cinco de cada 10 perciben que la seguridad en el país se ha deteriorado. Chile ilustra de manera muy significativa la diferencia entre inseguridad percibida y real, seguido por Venezuela (43,7%), El Salvador (42,5%), Bolivia (39,8%), República Dominicana (38,6%) y Ecuador (38,1%). Los países con menos percepción de inseguridad en la región son Honduras (23,2%) y Panamá (19,3%).

Es preciso prestar atención a este tipo de dato, además de a aquellos que proporcionan información sobre la realidad. La percepción de inseguridad es de gran importancia puesto que pone en evidencia la sensación de desprotección del ciudadano respecto de las autoridades del sistema de seguridad y justicia, hacia las que siente desconfianza. Es un aspecto trascendental que ha de contemplarse en las políticas de seguridad.

⁴ Sonnenschein (2014).

⁵ Dammert y Lagos (2012).

Constatada la inseguridad como un problema regional, tanto por los datos reales como por la percepción de los ciudadanos, procede ahora analizar las causas que provocan dicho problema.

(3) Causas del crimen organizado

Son muchos los años que lleva alargándose la discusión en torno a las causas que podrían explicar la implantación del crimen organizado en América Latina sin encontrar un consenso. Sin embargo, esta es una cuestión trascendental pues un análisis acertado sobre los motivos que explican esta criminalidad permitiría diseñar las políticas capaces de, cuanto menos, controlar la línea ascendente de los últimos años.

En este análisis se recurrirá a diferentes indicadores que contribuyan a explicar la violencia y la criminalidad. La propuesta se basa en proponer una jerarquización que destaque la importancia de determinados factores que inciden en el problema. Son muchos los estudios que enumeran la persistencia de la desigualdad y la pobreza, la debilidad institucional, la corrupción, la impunidad y la falta de políticas integrales y de profesionalidad en los agentes estatales. El problema es que los factores enumerados se consideran de manera indistinta y aparentemente sin ningún orden en importancia. Sin embargo, aunque todos estos factores sin duda están incidiendo en la realidad, para diseñar soluciones efectivas es imprescindible una mayor precisión.

Es necesario, en primer lugar, separar las causas de las consecuencias y, en segundo lugar, ordenar y jerarquizar éstas últimas. Con ello será posible entender no sólo por qué hay inseguridad sino muy particularmente por qué alcanza niveles tan altos. Los factores económicos podrían explicar determinado grado de inseguridad, pero no los actuales, máxime cuando la región ha estado creciendo al mismo tiempo que los niveles de criminalidad. De esta manera, es preciso buscar, además de las económicas, otras causas de distinta naturaleza.

(3.1) Causas económicas y su necesaria relativización

El problema de la inseguridad no ha escapado al determinismo economicista que ha dominado en las ciencias sociales durante bastantes años. Las explicaciones iniciales sobre el progresivo ascenso de la inseguridad estuvieron basadas fundamentalmente en factores de carácter económico. Entre las principales causas se encontraba la pobreza, aunque poco después se empezó a insistir más que en la pobreza y en la desigualdad.⁶

Sin embargo, en relación a las causas de esta violencia criminal, es preciso preguntarse por qué el mejor momento económico, como la década de los 2000, coincide con los índices de delincuencia más altos. El apogeo económico experimentado ha obligado cuanto menos a relativizar la importancia de este tipo de motivos. El PNUD pone de manifiesto de manera muy expresiva ambas dinámicas, ya que “en la última década,

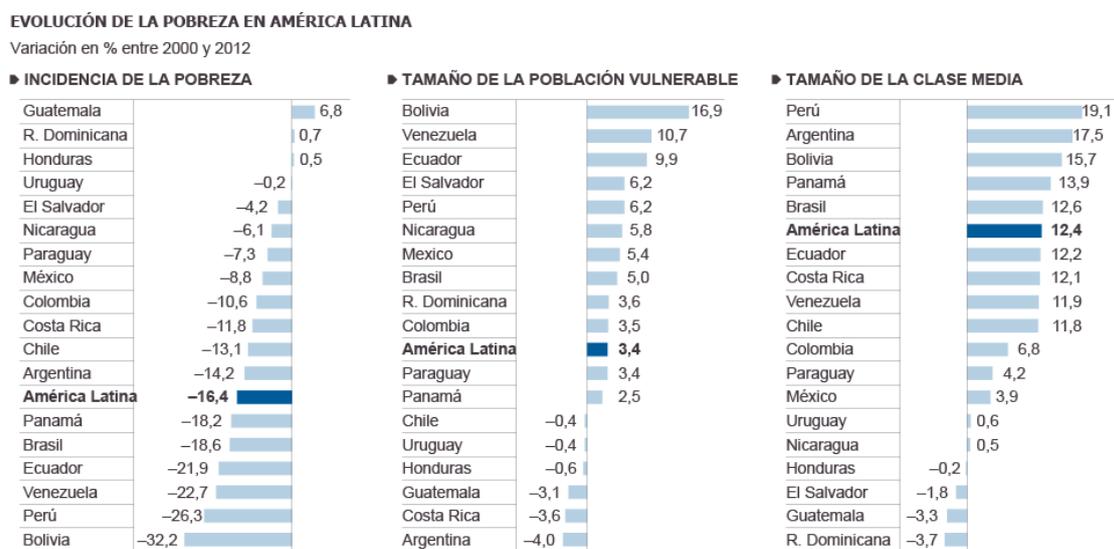
⁶ Villarespe, Sánchez y Espindola (2012); y Kruijt (2008).

América Latina ha sido el escenario de dos grandes expansiones: la económica y la delictiva”.⁷

(3.1.1) Indicadores sobre crecimiento económico

Todos los organismos especializados han coincidido en señalar, como la CEPAL, que el crecimiento económico y la aplicación de políticas estatales redistributivas han disminuido la pobreza y la desigualdad y han incrementado y fortalecido la clase media, en términos generales.⁸

Figura 8. Evolución de la pobreza en América Latina



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

EL PAÍS

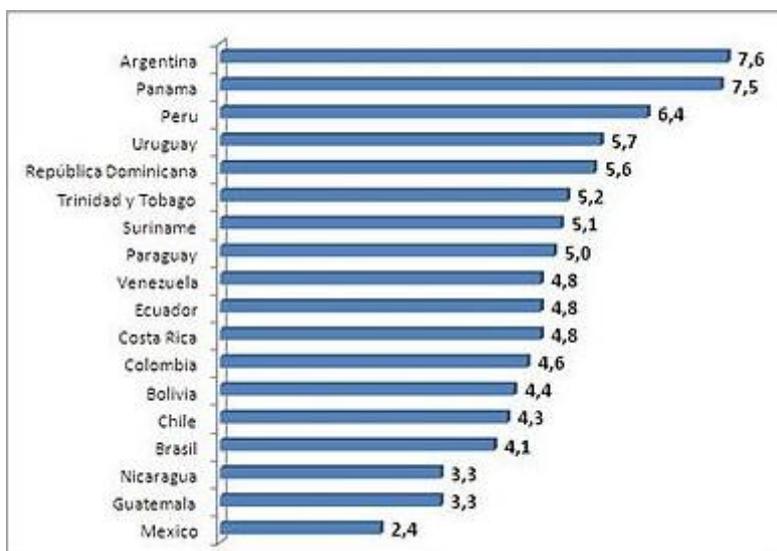
Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Pese a esta evolución, lo cierto es que la persistencia de la desigualdad continúa siendo un reto. Además, este período expansivo no ha alcanzado con la misma intensidad a todos los países, si bien es preciso señalar que tampoco los países más beneficiados por esta bonanza han logrado frenar la inseguridad. Por tanto, no parece posible establecer una relación mecánica entre pobreza, desigualdad e inseguridad.

⁷ PNUD (2011).

⁸ CEPAL (2011).

Figura 9. Tasa de crecimiento promedio para el período 2003-2011 de países seleccionados de América Latina y el Caribe



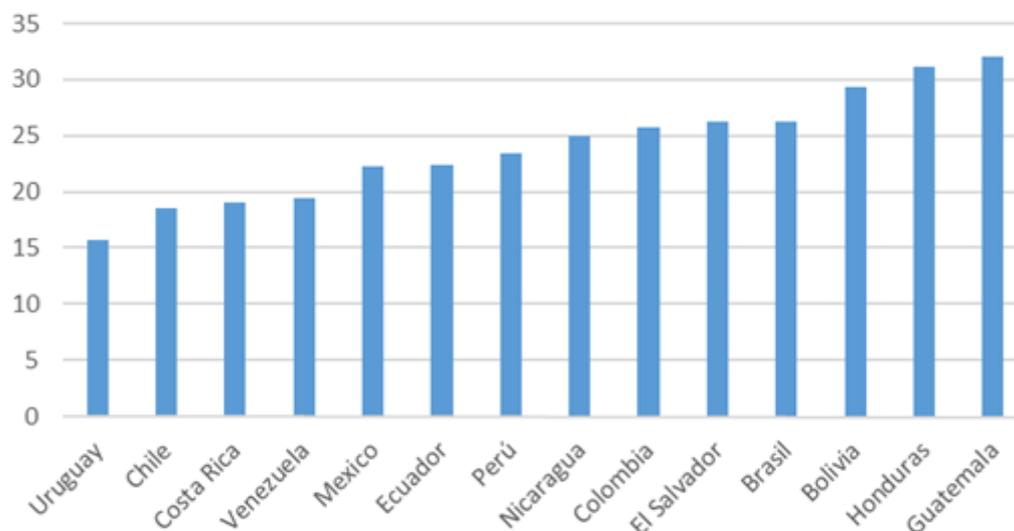
Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

Los datos de crecimiento económico son una referencia para relativizar la asociación entre riqueza o pobreza con seguridad e inseguridad, respectivamente. Así lo pone de manifiesto la comparación entre el caso chileno y el venezolano. Atendiendo a los datos de homicidios y crecimiento económico, Venezuela ha crecido más que Chile y, sin embargo, el primero es de los países más violentos del mundo y el segundo registra la tasa mas baja de homicidios de toda la región.

La comparación con Perú, que es el país que más ha crecido de toda la región durante esta década, vuelve a romper la supuesta relación entre crecimiento y seguridad. Perú, pese a las espectaculares cotas de crecimiento logradas, triplica en número de homicidios a Chile.

(3.1.2) Desigualdad

Respecto a la pobreza y a la desigualdad, los datos también revelan que no es posible tampoco establecer una relación mecánica entre estos factores y la seguridad. Ciertamente, el crecimiento económico ha logrado disminuir un factor y otro, pero continúan, muy particularmente la desigualdad, siendo un desafío. Sin embargo, a pesar de su presencia, no siempre este factor explica la violencia criminal.

Figura 10. Coeficiente de desarrollo humano

Fuente: Índice de desarrollo, ajustado por desigualdad (IDHD)⁹ y elaboración propia.

Considerando que cuanto mayor es el índice, mayor es el nivel de desigualdad, se observa que en los países menos violentos hay menos desigualdad, tal es el caso de Chile, Uruguay y Costa Rica. Sin embargo, esta relación no es válida para todos los países, ya que a pesar de que hay países con altos niveles de desigualdad, como Nicaragua y aún más Bolivia, no son los que padecen más violencia, pues están en torno a los 10 homicidios por cada 100.000 habitantes. En otras palabras, estos dos países soportan niveles de violencia bastante menores a otros que disfrutan de mayores niveles de igualdad.

Si nos detenemos en los países que soportan mayores índices de criminalidad, como Venezuela, Guatemala y Honduras, ciertamente éstos dos últimos tienen altos niveles de desigualdad. Sin embargo, este factor no puede explicar el nivel de criminalidad que existe en Honduras, pues la desigualdad es muy similar a la que padece Guatemala y, sin embargo, la tasa de homicidios hondureña es muy superior a la de Guatemala. (90,4 y 30,9 homicidios por cada 100.000 habitantes, respectivamente). Por tanto, si la violencia estuviera en relación con la desigualdad, ésta debería ser mucho más alta en Honduras que en Guatemala.

⁹ United Nations Development Programme (2015). El IDHD es una "medición del nivel de desarrollo humano promedio de la gente en una sociedad una vez que la desigualdad ha sido tomada en cuenta. Captura el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la persona promedio en una sociedad, el cual es menor al IDH agregado cuando hay desigualdad en la distribución de la salud, educación e ingreso. Bajo igualdad perfecta, el IDH y el IDHD son iguales; a mayor diferencia entre ambos, mayor la desigualdad". En ese sentido, el IDHD es el real nivel de desarrollo humano (tomando en cuenta la desigualdad), mientras que el IDH puede ser visto como el potencial índice de desarrollo humano que pudiera ser alcanzado de no haber desigualdad.

El caso venezolano es particularmente significativo, ya que de 14 países ordenados de menor a mayor desigualdad, expuestos en el Gráfico, ocupa el cuarto lugar, si bien, con Honduras, es el país más violento de la región.

Cabe, por tanto, concluir que no es posible establecer una relación directa entre niveles de pobreza, de desigualdad e inseguridad.¹⁰ Sin duda, son factores que inciden directamente en la formación de situaciones de marginalidad y éstas a su vez pueden ser un caldo de cultivo propicio para delinquir. Sin embargo, aunque dicha marginalidad propicia la delincuencia, explicaría una parte, pero no parece que pueda explicar los particulares niveles de violencia existentes en la región.

No se trata de negar la importancia de este tipo de causas, pero sí de relativizarlas, además de valorar otros aspectos y de establecer una jerarquía y orden en los motivos que inciden de manera decisiva en la inseguridad. No obstante, esta jerarquía no puede ser estática ni rígida, ya que la particularidad de cada país obliga a adoptarla como un referente con cierta flexibilidad.

De acuerdo con la jerarquía planteada, el objetivo es destacar la importancia de la debilidad o la fortaleza del Estado como causa de inseguridad, aunque se adopte bajo la flexibilidad ya referida.

Si los factores económicos no son suficientes para explicar los niveles de inseguridad y de delincuencia alcanzados es preciso recurrir a factores de otra naturaleza. En este caso, la intención es constatar la importancia de la debilidad estatal como caldo de cultivo para la corrupción, como espacio idóneo para la implantación de la criminalidad.

(4) Debilidad del imperio de la ley y corrupción: campo abonado para el crimen organizado

El objeto de estudio en América Latina no debe ser analizar por qué hay inseguridad, ya que este problema existe en todo el mundo. Lo que es preciso analizar es por qué sus niveles son tan extraordinarios. Para ello, el punto de partida de este trabajo es que una de las principales causas de la inseguridad no son los actores criminales sino la incapacidad del Estado para controlarlos. De hecho, es la misma debilidad estatal la que proporciona un campo abonado para el desarrollo e implantación de dicha criminalidad.

(4.1) Dinámica generada a partir de la debilidad estatal

A efectos de la tesis sostenida en este trabajo, se entienden como los mejores escenarios posibles para el crimen organizado aquellas realidades donde cabe la excepcionalidad ante la ley, de manera que la voluntad particular se impone por encima de la legalidad, en beneficio o perjuicio de determinadas personas. Dicha realidad tiene lugar cuando el Estado no tiene la capacidad de imponer la legalidad en todo momento, ni a sus propios funcionarios ni a los ciudadanos. La consecuencia de esta limitación es

¹⁰ PNUD (2014), pp. 17-22.

la existencia de espacios informales donde las relaciones y los vínculos personales priman por encima de las leyes.

En estos espacios, la mediación personal y no la ley es el criterio básico de relación, lo que hace posible que la corrupción se convierta en una herramienta fundamental para la negociación en torno al cumplimiento de la ley. En este caso, el crimen organizado emplea la corrupción para obtener la impunidad y protección estatal necesaria para llevar a cabo sus actividades ilegales.

La existencia, por tanto, de una corrupción sistémica, consecuencia de la debilidad del imperio de la ley, es la que explica los extraordinarios niveles de implantación logrados por redes criminales. En otras palabras, el crimen organizado existe en todos los lugares, pero su poder y alcance dependerán de los niveles de complicidad y protección que el Estado proporcione.

De acuerdo a estas variables, cuanto mayor sea el espacio regulado por la ley, menor espacio existirá para la corrupción y, al contrario, cuanto menos rija la legalidad, se abrirán mayores espacios de informalidad y en consecuencia de corrupción. Gracias a esto quedará garantizada la impunidad para progresar en las actividades y negocios de la criminalidad organizada.

(4.2) Debilidad del imperio de la ley, campo abonado para el crimen organizado

Llegados a este punto, conviene acotar el concepto de debilidad actual así como caracterizar al crimen organizado, pues a través de ambas cuestiones se puede argumentar la complementariedad existente entre Estado débil y crimen organizado, pues aquel es el caldo de cultivo idóneo para el progreso de estas redes.

Respecto a la debilidad estatal, hasta el momento no ha sido posible encontrar un acuerdo para consensuar una definición. Sin dejar de mencionar trabajos que han realizado aportaciones teóricas,¹¹ lo cierto es que los criterios adoptados para catalogar dicha debilidad no coinciden siempre. La vaguedad e indeterminación ha sido dominante, contando además que la multiplicación de términos como Estado débil, fallido o colapsado¹² tampoco ha ayudado a mayores concreciones.¹³

La propuesta se basaría en adoptar un concepto de Estado fallido o débil que contemple una dimensión más amplia al considerar la capacidad que debe de tener todo Estado para proveer servicios públicos básicos, garantizar un crecimiento económico equitativo y sostenible y un gobierno legítimo, además de seguridad.¹⁴

En estas páginas, pese al riesgo de asumir un criterio en exceso restrictivo, se ha considerado la capacidad del Estado para imponer el imperio de la ley como el principal

¹¹ Gros (1996); Bates (2008); y Lemay-Hebert (2009).

¹² Buzan (1998); y Zartman (1995).

¹³ Rice y Stewart (2008), p. 8.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 6-14.

criterio para medir la fortaleza o debilidad del Estado. La elección viene determinada porque es un criterio trascendental para explicar la inseguridad y sus altos niveles, aunque también puede contribuir a entender en buena medida la existencia de la desigualdad o de problemas de desarrollo económico.

El imperio de la ley se entiende como una situación formal que alude a la supremacía de la norma jurídica frente a cualquier voluntad particular y a su configuración como único medio para regular la sociedad y sus relaciones. Esto implica que el Estado y sus representantes han de regularse a sí mismos mediante la ley y que además sean capaces de aplicarla a todos los ciudadanos y en todo el territorio, sin ninguna excepción. En consecuencia, recurriendo a un Estado ideal, donde esté consolidado el imperio de la ley (Estado fuerte), no hay posibilidades de quedar eximido del cumplimiento de la ley y, por tanto, la corrupción no tiene razón de ser pues no hay posibilidad de negociar el cumplimiento de la ley.

Por el contrario, en un Estado débil, que no fallido, no siempre rige la ley y esta posibilidad de excepcionalidad es la que hace posible que mediante la corrupción de los representantes estatales acaben por proteger a los criminales y que, en consecuencia, estos Estados sean el mejor escenario posible para este tipo de criminalidad.

(4.3) Las “necesidades del crimen organizado” y su compatibilidad con un Estado débil

El debate aún abierto en torno al crimen organizado pone de manifiesto la falta de acuerdo sobre su definición, si bien parece que gana posiciones la adopción, frente a perspectivas unidimensionales, de definiciones multidimensionales que consideran diferentes aspectos para abordar la complejidad de este tipo de criminalidad. Consideran, para ello, la multiplicidad de grupos criminales, sus distintas características organizativas y sus múltiples actividades y mercados ilegales.¹⁵

La posible combinación de todos los factores enumerados permitiría contemplar la diversidad de organizaciones criminales que se reproducen en la realidad. Sin embargo, más allá de la estructura concreta de cada organización, de las relaciones que establezcan y de las actividades que puedan desempeñar, hay una constante definitoria en todas ellas: la existencia de vínculos de protección con la autoridad política.¹⁶ Esta es una condición *sine qua non* para el desarrollo del crimen organizado.

El objetivo de estas redes criminales es lograr un “socio exclusivo”: el Estado.¹⁷ De ahí que para combatir el crimen organizado se proponga analizar las capacidades del Estado, un factor tan importante o más que las del crimen organizado para entender su implantación.

¹⁵ Resa Nestares (s.f.); y Lampe (2001).

¹⁶ Geffray (2002); y Lupsha (1988).

¹⁷ Dewey (2011).

En la medida que el crimen organizado se encuentra al margen de la ley y del orden, y por tanto sus miembros no pueden recurrir a la legalidad para asegurar su existencia, es fundamental establecer estas relaciones con representantes del Estado, asegurando así su complicidad.¹⁸ Dichas relaciones son de tipo clientelar y buena parte de éstas están basadas en la corrupción. Así, se establecen relaciones de carácter personal en las que median favores que no suelen ser gratuitos. Bajo este tipo de relación se propicia la corrupción, que proporciona ganancias privadas mediante el uso indebido del poder público.

La existencia de corrupción política y la presencia del crimen organizado, de hecho, no deben observarse como fenómenos aislados, sino que hay una correlación entre ambos.¹⁹ Cuando se cumplen las condiciones propias para la corrupción, mediante la excepcionalidad en la aplicación del imperio de la ley, la impunidad está asegurada y, sin duda, en estas circunstancias “el mejor protector es el Estado”. Pese a su debilidad, el Estado, a través de sus redes corruptas, puede, como ocurre en México, “garantizar la represión de comportamientos inadecuados, tanto de subordinados como de clientes y proveedores del narcotraficante. Y además puede incumplir, previo pago, sus actividades represoras y expropiadoras; en suma, puede obviar el incumplimiento de la ley”. De ahí que no debe suponerse que el crimen organizado vive al margen del Estado, sino que, lejos de ello, su poder es gracias a su complicidad con éste.

Para estas redes criminales es particularmente importante capturar instituciones que les garanticen el mayor grado posible de impunidad, junto con la maximización de su ganancia ilícita. Por este motivo, la relación de protección con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y los sistemas judicial y penitenciario son fundamentales. “Nadie necesita más que un criminal protección y nadie tiene más posibilidades de otorgarla que un agente estatal”.²⁰ Una de las herramientas más importantes para lograr dicha protección es la corrupción, instrumento que es más efectivo y está más presente cuanto más débil sea el cumplimiento de la legalidad.

En otras palabras, habría determinados ciudadanos que estarían por encima del ordenamiento legal, simplemente porque conocen o son “amigos” de la persona “adecuada”, lo que hace posible la existencia de impunidad.²¹

Son muchas las necesidades del crimen organizado. No sólo precisa de un sistema de seguridad y justicia que le proteja sino también de otras instituciones, como las financieras, que el Estado débil es capaz de sostener y respaldar, pero no de controlar. La mejor circunstancia para “blanquear” el origen de sus ganancias. De ahí que sea preciso insistir, en que no pueden prescindir del orden legal, pese a su naturaleza ilegal. Necesita de un sistema financiero e instituciones económicas cuyo funcionamiento esté garantizado por el Estado, pero al mismo tiempo que exista la suficiente informalidad y

¹⁸ *Ibid.*, pp. 89-90.

¹⁹ Buscaglia y Van Dijk (2003).

²⁰ Dewey (2001).

²¹ Mack Echeverría (2008).

marginalidad económica y financiera para poder desarrollar el negocio en dicho sistema formal. Ambos requisitos se dan en América Latina, donde el Estado es capaz de respaldar el funcionamiento del sistema económico y financiero, pero no es suficientemente fuerte como para establecer controles fiscales y mecanismos de control de las finanzas y de la economía.²² Esta dualidad explica la “idoneidad” para el desarrollo de actividades ilícitas, que se da en todas las actividades del crimen organizado como en la producción y distribución de bienes y servicios, así como de las finanzas. Una situación óptima para la inserción del crimen organizado en la economía tal y como se ha constatado en términos generales para toda la región.

La idoneidad del Estado débil, por ende, no radica tanto en su posibilidad de ignorarlo, y desarrollarse al margen del mismo, sino a su costa. La clave radica en lograr que dicho Estado e instituciones se encuentren a su servicio. Esta instrumentalización sólo es posible cuando el Estado se caracteriza por la “condescendencia”, la “incapacidad” y la “incompetencia”, características todas ellas que remiten a la debilidad estatal y al espacio de la informalidad que convive con las instituciones, tal y como se ha analizado en México, Centroamérica y República Dominicana. La primera de ellas hace referencia a la representación voluntaria o a la protección de los individuos e intereses del crimen organizado por parte de autoridades públicas. La “incapacidad” estatal viene determinada por desalentar las posibilidades para detener o castigar las actividades del crimen organizado. Por último, la “incompetencia” hace referencia a la imposibilidad de que el Estado acabe con el crimen organizado por la ausencia de destrezas, recursos o políticas e incentivos insuficientes para ello. De acuerdo a estas características, el objetivo del crimen organizado es obtener el máximo beneficio de esta debilidad.

Hay quien opina que, de acuerdo a los indicadores de desarrollo, de violencia criminal y de inestabilidad política y social, Centroamérica puede convertirse en una “Somalia latinoamericana”²³ o Estado fallido. El narcodinero puede llegar a hacer inviables estos países, ya que logra crear “poderes fácticos que dominen territorios y población y coopten o sustituyan al Estado. Allí cualquier capo con unos cientos de millones puede comprar o poner de rodillas a policías, jueces, empresarios, periodistas, generales, y hasta presidentes”.

No cabe duda de la difícil situación, pues no por casualidad es la subregión más violenta. Sin embargo y pese a todo, “Centroamérica no es Somalia”.²⁴ El Estado, aun con todas las limitaciones descritas, sigue teniendo existencia y entidad, lo que evita que se haya llegado a una situación de anomia absoluta. Como plantea Patrick Stewart, estas son realidades donde no existe el caos de un Estado fallido ni, por razones obvias, el control que asegura un Estado fuerte y, por tanto, son el contexto idóneo para el terrorismo internacional o el crimen organizado.²⁵

²² Dewey (2001).

²³ Villalobos (2012).

²⁴ Núñez (2012).

²⁵ Stewart (2011).

En definitiva, si consideramos las características esenciales para la existencia del crimen organizado y la realidad de los Estados latinoamericanos, en éstos se cumplen las condiciones más idóneas para el establecimiento de aquel. La coexistencia de estos órdenes, formal e informal, es el mejor escenario posible para el crimen organizado ya que, por un lado, disfruta de autonomía al margen del Estado y, por otro, puede obtener su apoyo, ganándose el favor de sus representantes. La incapacidad de control sobre todo el territorio y los ciudadanos le proporciona el espacio y la autonomía necesaria para el desarrollo de sus actividades ilícitas. Sin embargo, aunque llegue a sustituir al Estado en determinados territorios, no puede prescindir de él. En realidad, lo que necesita es contar con su apoyo y esta posibilidad está garantizada mediante el orden informal, a través de la corrupción. Por último, la capacidad de regulación y orden del que es capaz este Estado es suficiente para garantizar la estabilidad política, económica y financiera, así como la infraestructura igualmente necesaria para el desarrollo de sus actividades ilícitas.

De ello se desprende que un Estado débil puede ser mucho más atractivo para el crimen organizado que uno fallido,²⁶ ya que el primero tiene la suficiente capacidad para garantizar su protección, aunque esta protección al crimen hace imposible la del ciudadano. Mientras, en el segundo, en la medida que la anomia es mayor ante el menor cumplimiento de la legalidad y mayor ineficacia del orden formal, no siempre está asegurado la protección ni para el crimen organizado ni para la ciudadanía.²⁷

(4.4) Las ventajas de los Estados débiles, frente a los fallidos

El recurso a diferentes metodologías y rígidos indicadores tampoco ha aclarado la diferencia entre Estados débiles y fallidos sino más bien han añadido confusión o simplificado en exceso la realidad. De acuerdo a algunos índices, el número de Estados fallidos puede afectar a más de medio planeta y, según otros, se constata que apenas existe el problema. Tampoco es posible valorar del todo cambios sociales de transformación importantes y que, sin embargo, quedan reducidos en los índices a situaciones de violencia o conflicto social.²⁸

No obstante, hay ciertos consensos y lo que parece fuera de toda discusión es que en América Latina no hay Estados fallidos. Esto no deja de complicar, aparentemente, la explicación sobre la particular implantación del crimen organizado en la región si atendemos a los supuestos más generalizados.

En este sentido, se ha convertido en un lugar común afirmar que una de las principales amenazas para la seguridad internacional son los Estados fallidos. Supuestamente estos Estados reúnen las condiciones idóneas para ser refugio y campo de operaciones de terroristas internacionales y de delincuentes vinculados al crimen organizado. Atendiendo a los índices de Estados fallidos, es posible observar que éstos se concentran mayoritariamente en África y a bastante distancia se encontraría América

²⁶ Rice y Stewart (2008).

²⁷ Alda, (2014b).

²⁸ Logan y Preble (2008).

Latina, cuyos países no figuran en los primeros lugares de dichos índices, a excepción de Haití. Tradicionalmente ha sido Colombia quien ha sido incluida en este tipo de estudios, pero conforme el Estado ha comenzado a controlar la violencia de la guerrilla su posición ha ido mejorando.

Ahondando en ello, si tenemos en cuenta los criterios empleados para clasificar a un Estado como fallido, ciertamente América Latina no es África, máxime considerando los avances experimentados por la región en los últimos años. Los datos relacionados con el crecimiento económico, la estabilidad política y los logros en cuestiones sociales no hacen más que corroborar los motivos por los que buena parte de la región no se encuentra en los primeros lugares de estos índices.

En el presente trabajo, en coherencia con el planteamiento desarrollado, la diferencia entre un Estado fallido y débil vendría a ser una cuestión de grado. Aquel sería la situación más próxima al incumplimiento integral de la legalidad y en consecuencia a la anomia absoluta, mientras que en un Estado débil habría un sistema normativo-legal, donde existe un considerable nivel de cumplimiento en la sociedad; si bien siempre cabe la posibilidad de no cumplirlo, de negociarlo o de ignorarlo o, en última instancia, de instrumentalizar dicho sistema legal y administrativo existente para proteger a determinados sectores, que puedan pagar para lograr la excepcionalidad ante la ley.²⁹

Hay autores que han definido un Estado fallido por las situaciones a las que es vulnerable como guerras civiles, zonas de territorio no controladas por el Estado, sino por actores armados, lugares donde el Estado no garantiza el monopolio de la violencia, ni tampoco es capaz de proporcionar seguridad o servicios básicos.³⁰ Sin embargo, en América Latina pueden darse circunstancias como las mencionadas sin que existan Estados fallidos. De ahí que quizá sea de mayor interés diferenciar un Estado débil de uno fallido de acuerdo a una cuestión de grado. Por ejemplo, en ambos puede haber territorios que están controlados por actores no estatales y no tiene el monopolio de la violencia. La diferencia es que en el Estado fallido esta situación es generalizada, hasta conducir al caos en todo el territorio. Por el contrario, en un Estado débil, estas situaciones se restringen a determinadas zonas. Entre tanto, en el resto del territorio nacional, el Estado continúa teniendo entidad y presencia en la sociedad. De ahí que la descripción de coyunturas no termina por caracterizar a ninguno de los dos Estados.

En efecto, esta debilidad no implica suponer la inexistencia de toda regulación social, como en un Estado fallido pues en realidad esta debilidad estatal lo que genera es un grado concreto de anomia en el cual convive un conjunto de normas de opuesta naturaleza, formal, que es el orden mayoritario, e informal, que es puntual y funciona en determinadas situaciones y contextos. En este orden formal, la ley y la normativa estatal regulan generalmente la mayoría de las relaciones sociales y económicas. Por el contrario, en el informal, las relaciones personales, y no la legalidad, son quienes regulan la convivencia³¹ (Walkmann, 2006). En otras palabras, no hay un único orden

²⁹ Gordillo (1982).

³⁰ Cliffe y Luckham (1999).

³¹ Walkmann (2006).

normativo y su coexistencia consiste en que, según las circunstancias y los ámbitos, tendrá lugar un acatamiento del orden legal, el más generalizado; si bien, en otras ocasiones, el conflicto o cualquier otra circunstancia, derivada de la vida social, se resolverá al margen de la ley, de acuerdo al orden informal. Una ambivalencia que es producto de la incapacidad del Estado de poder garantizar permanentemente a todos los ciudadanos y en todo el territorio la aplicación del orden legal. De hecho, el orden informal no sólo es causa de esta debilidad sino también consecuencia, ya que si existe, en parte es para cubrir los espacios que el Estado no regula.³²

Esta dualidad de órdenes proporciona el mejor escenario posible para la criminalidad organizada. Mediante el orden informal existe la posibilidad de negociar la protección y la complicidad estatal. Y, al mismo tiempo, el orden formal garantiza, mediante las instituciones, fuerzas de seguridad, sistema judicial y penitenciario, dicha protección. No sólo eso: un Estado débil también es capaz de proporcionar un entorno con un mínimo de orden, estabilidad política, económica y social e infraestructuras (carreteras, puertos, aeropuertos...) igualmente imprescindible para la realización regular de actividades ilegales. Orden e infraestructuras que no existen en los Estados fallidos.

Algunos autores han calificado esta situación como un Estado fallido discrecional en la medida en que, si bien la ley se aplica, cabe la excepcionalidad y la posibilidad de violarla dependiendo de quién se trate. En otras palabras, habría determinados ciudadanos que estarían por encima del ordenamiento legal, simplemente porque conocen o son "amigos" de la persona "adecuada", lo que hace posible la existencia de impunidad.³³

Ahondando en las diferencias entre un Estado fallido y uno débil, si contemplamos el caso latinoamericano cabría decir que el problema no es que no exista Estado, sino que éste puede ser cómplice o incapaz de llevar a cabo sus obligaciones. Hay diferentes circunstancias que pueden darse:

1. Ausencia estatal: la autoridad que debe rendir efectiva la norma no está presente.
2. Complicidad estatal: la autoridad que debe rendir efectiva la norma, y que tiene conocimiento de la acción ilícita, no cumple con su papel a causa de la corrupción.
3. Incapacidad estatal: la autoridad que debe rendir efectiva la norma no cumple con su papel a causa de su formación o de pocos medios materiales.

De estas tres circunstancias, las más comunes, aunque no generalizadas, en la región son la segunda y la tercera. El problema no es la inexistencia de Estado, sino la posibilidad de que, en determinadas áreas o según en qué circunstancias, éste se

³² Escalante (2004).

³³ Mack Echeverría (2008).

“privatice”.³⁴ Este autor ha calificado estas áreas como “zonas marrones”. En dichas zonas existe el Estado burocrático, pero no el legal. Hay funcionarios y edificios públicos y las leyes vigentes son formalmente aplicadas, si bien de modo intermitente y diferencial. Pero lo más importante, como señala el mismo O’Donnell, es que estas leyes están inmersas en un mundo informal dirigido por los poderes privatizados, entendiendo por éstos aquellos que actúan en connivencia con estas autoridades y en realidad son quienes gobiernan.³⁵ Estas áreas estarían presentes en toda la región, si bien habría países donde su extensión sería mayor que en otros.

Esta complicidad del Estado con poderes privatizados, y no la ausencia del mismo, es lo que explica que estas “áreas marrones” puedan existir en regiones marginales y alejadas, sino en el centro de las capitales políticas y de las grandes ciudades, donde se ubican los centros de poder estatal.³⁶

Estas son las circunstancias que hacen más atractivo un Estado débil, que uno fallido, al crimen organizado,³⁷ ya que el primero tiene la suficiente capacidad para garantizar su protección, aunque esta protección al crimen hace imposible la del ciudadano. Mientras que el segundo en la medida que la anomia es mayor, no siempre está asegurado la protección ni para el crimen organizado, ni para la ciudadanía.

³⁴ O’Donnell (1993).

³⁵ O’Donnell (2002).

³⁶ Briceño (2002); y Olmo (2000).

³⁷ Rice y Stewart (2008).

(4.5) **Círculo vicioso de los Estados débiles y virtuoso de los Estados fuertes, de acuerdo a la debilidad o fortaleza del imperio de la ley**

De esta manera, de acuerdo a las características de un Estado débil y a las necesidades del crimen organizado se establece un círculo vicioso entre uno y otro que garantiza la impunidad de los criminales (véase la Figura 11).

Figura 11. Círculo vicioso para la implantación del crimen organizado



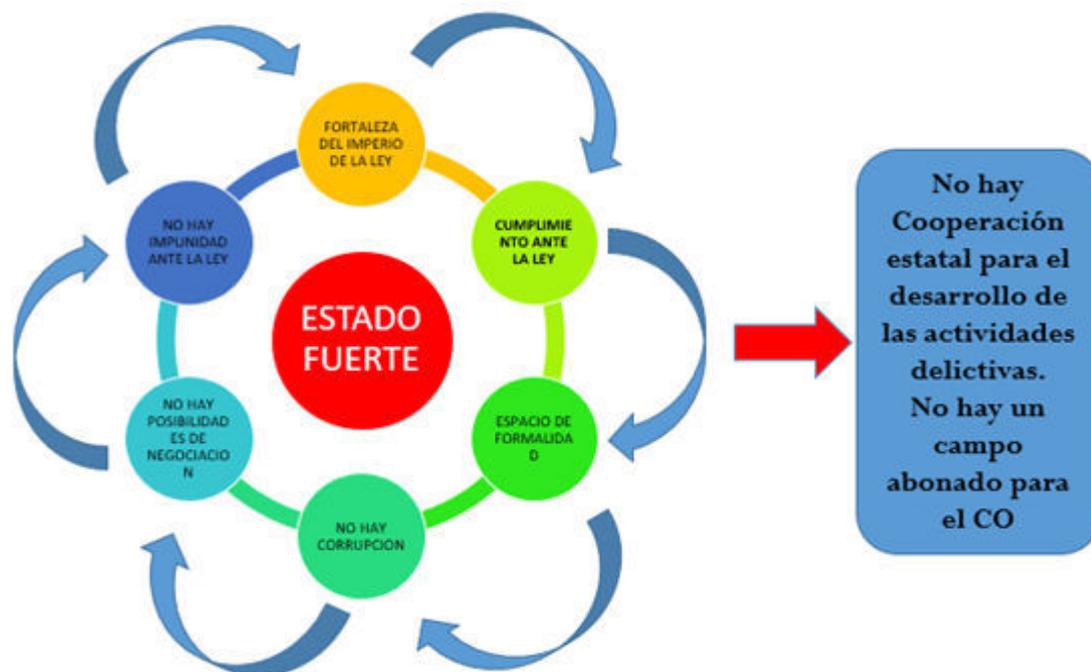
Fuente: elaboración propia.

En la dinámica expresada cada uno de los factores indicados alimentaría al otro en el sentido indicado en el Dibujo:

Debilidad del imperio de la ley – excepcionalidad ante la ley – espacio de informalidad – negociación sobre el cumplimiento de la ley – impunidad y cooperación estatal para el desarrollo de las actividades delictivas. El medio: corrupción.

Al contrario, cuanto mayor sea la fortaleza del imperio de la ley, menores serán las posibilidades de implantación del crimen organizado y la dinámica, sería la opuesta (véase la Figura 12).

Figura 12. Círculo virtuoso para evitar la implantación del crimen organizado



Fuente: elaboración propia.

En la dinámica expresada, cada uno de los factores indicados alimentaría al otro en el sentido indicado en el Dibujo:

Fortaleza del imperio de la ley – gobernantes y gobernados cumplen la legalidad, sin excepción – espacio formalidad – sólo rige el criterio abstracto y objetivo de la legalidad – no se puede negociar el cumplimiento de la legalidad – no hay impunidad ni cooperación de las instituciones.

Con todo, no se pretende afirmar que la fortaleza del imperio de la ley erradique la criminalidad organizada. Esta va a existir pero, sin embargo, no podrá contar con la protección del Estado, lo que limitaría extraordinariamente la posibilidad de crecer y fortalecerse. Esto haría posible, cuanto menos, controlarla. De ahí que para combatir el crimen organizado se proponga analizar las capacidades del Estado, un factor tan importante o más que las del crimen organizado, que en última instancia en buena parte dependen de la permeabilidad que presente dicho Estado.

De ello se desprende que un Estado débil puede ser mucho más atractivo para el crimen organizado que uno fallido, ya que el primero tiene la suficiente capacidad para garantizar su protección, aunque esta protección al crimen hace imposible la del ciudadano. El segundo, en la medida que la anomia es mayor, ante el menor cumplimiento de la legalidad y mayor ineficacia del orden formal, no siempre está asegurado la protección ni para el crimen organizado, ni para la ciudadanía.³⁸

³⁸ Alda (2015a).

(5) Las limitaciones para medir la presencia del crimen organizado y la complicidad con el Estado

Hasta el momento no hay datos que indiquen el nivel de penetración del crimen organizado. Sin embargo, si podemos intentar medir, ciertamente sin mucha precisión, el nivel de debilidad estatal, contemplando como principal indicador la debilidad del imperio de la ley, los niveles de corrupción y los de impunidad. La selección de estas tres variables viene dada por la íntima relación existente entre ellas a través de la causalidad que las vincula. La debilidad del imperio de la ley es la causa que hace posible la corrupción y ésta, a su vez, hace la impunidad, recreando así el mejor entorno posible para el crimen organizado.

A través de estos datos no es posible constatar si hay complicidades, su dimensión y sus características, pero al menos sí se puede contemplar las posibilidades potenciales de protección que un Estado puede proporcionar al crimen organizado, dependiendo de su grado de debilidad.

(5.1) El imperio de la ley como principal indicador

Para intentar medir la fortaleza del imperio de la ley, y en consecuencia del Estado, se utilizará el indicador de gobernanza global del Banco Mundial *rule of law*, contemplado como una herramienta para medir el grado en el que los agentes del gobierno confían y cumplen con las reglas de juego y su capacidad para afrontar actos criminales y violentos.³⁹

Con el fin de comprobar cómo este factor afecta directamente a la seguridad se relacionarán con el número de homicidios por cada 100.000 habitantes. Ciertamente, la relación entre debilidad del imperio de la ley y el número de homicidios no es una relación exacta ni mecánica, pero sí una tendencia evidente. No obstante, cabe insistir en las limitaciones que presenta este dato ya que no todos los homicidios contabilizados han sido realizados por el crimen organizado y, además, no toda la actividad ilegal de estas redes se expresa siempre mediante violencia homicida y, por tanto, no estarían contempladas en esta estadística.

Dicho esto, y ante la imposibilidad de recurrir a otros datos, es posible comprobar que aquellos países donde rige el imperio de la ley, de manera considerablemente superior al resto de la región, coinciden que también son los que cuentan con mayor índice de desarrollo humano, menos desigualdad y, tampoco por casualidad, donde se registran menos homicidios y en general menos violencia. Estos son los casos de Chile, Uruguay y Costa Rica. En el rango de 0-100 del índice de imperio de la ley, tienen el 87,98, el

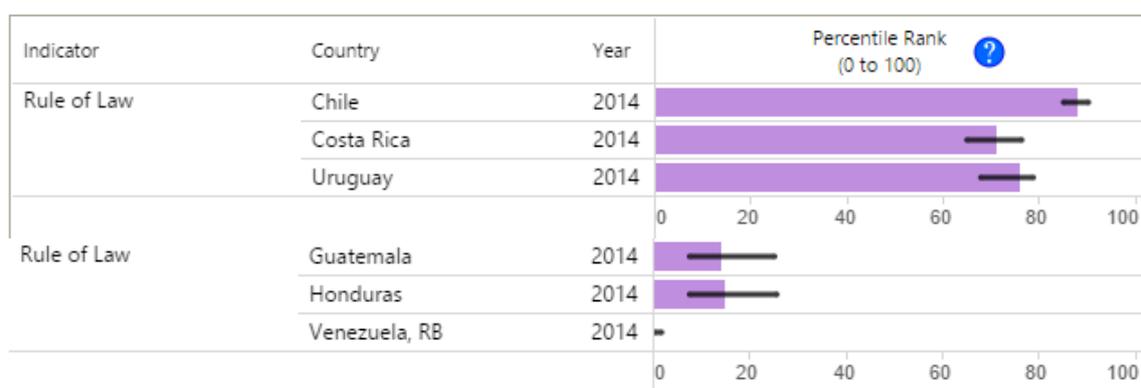
³⁹ Definición del indicador en <file:///F:/Downloads/rl.pdf>. El Banco Mundial entiende por *rule of law* (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:22232376~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>): el grado de confianza de los agentes en las reglas sociales y su nivel de acatamiento, incluidos la calidad del cumplimiento de los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como el riesgo de que se cometan delitos.

75,96 y el 71,15, respectivamente.⁴⁰ De hecho, si se observa el Gráfico, son los únicos que alcanzan valores positivos.

Por el contrario, los países cuya fortaleza del imperio de la ley se encuentran en los últimos lugares, en relación al resto de la región, son también los que tienen el mayor número de homicidios. Si cabe mencionar, sin embargo, que no siempre, estos países son los más pobres o más desiguales, Venezuela, Guatemala y Honduras serían los países más violentos de la región y los índices en relación a esta categoría son 0.48, 14.90 y 14.42, respectivamente⁴¹.

En los siguientes gráficos se ilustran las diferencias señaladas:

Figura 13. Índice del imperio de la ley



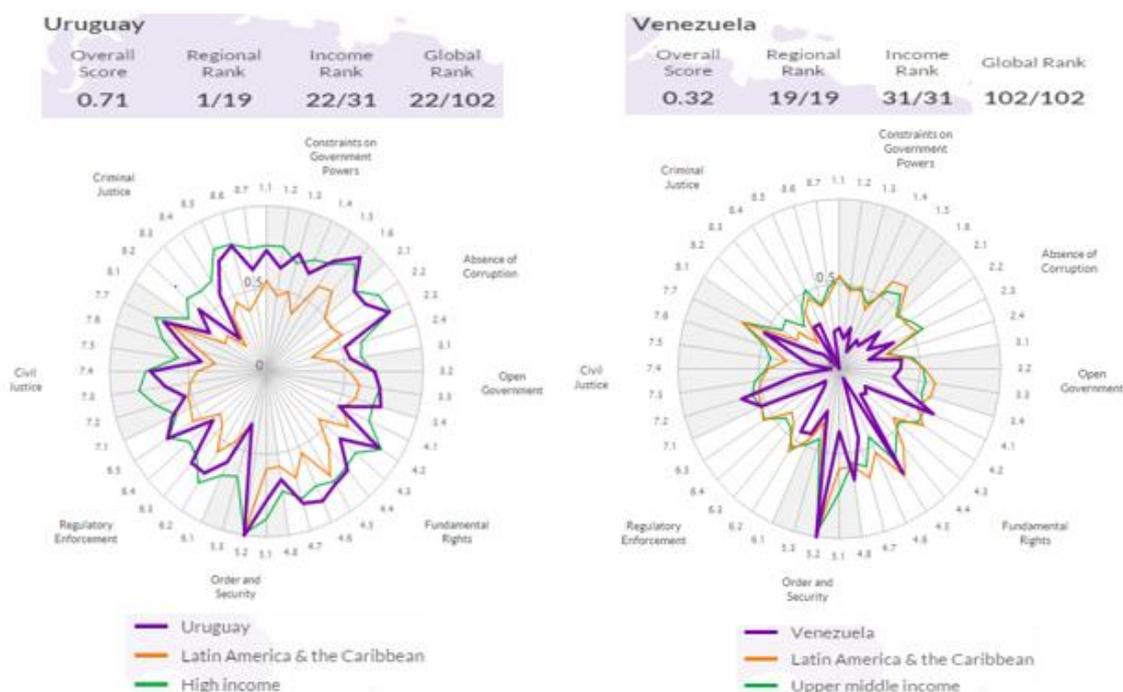
Fuente: Rule of Law Index, 2015, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.

La comparación de los casos más extremos expresa de manera muy evidente la relación señalada (véase la Figura 14).

⁴⁰ Datos del Banco Mundial recopilados para 2014, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

⁴¹ *Ibid.*

Figura 14. Índice de fortaleza del imperio de la ley: comparación entre Uruguay y Venezuela

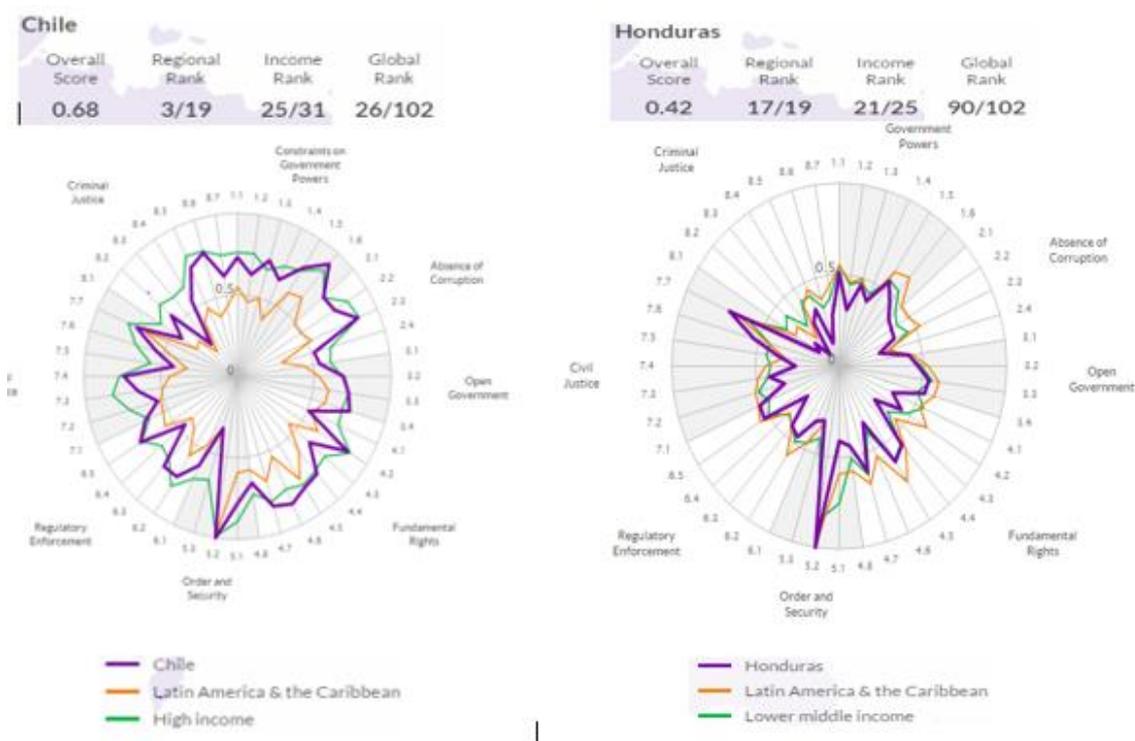


Fuente: Rule of Law Index, 2015, <http://data.worldjusticeproject.org/>.

La diferencia entre Uruguay y Venezuela vuelve a poner de manifiesto la relación entre la fortaleza del imperio de la ley y la seguridad. La comparación entre estos países, en los gráficos reproducidos, expresa, mediante el grado de apertura del círculo morado, la mayor la fortaleza del imperio de la ley. Esto explica que en el caso de Uruguay el círculo es muy abierto, incluso más que la media latinoamericana (círculo naranja). Por el contrario, en Venezuela está prácticamente cerrado. De nuevo es posible constatar que hay una correspondencia entre el imperio de la ley y la criminalidad, puesto que, como se recordará, Uruguay es el segundo país con menos homicidios de la región.

De nuevo, si repetimos el ejercicio con otros dos casos similares se vuelve a concluir lo mismo. Al contemplar el caso hondureño, el más violento de la región, con el chileno, que tiene los menores índices de homicidios, se reproducen gráficos muy similares en relación a la fortaleza del imperio de la ley y a la apertura del círculo morado.

Figura 15. Índice de la fortaleza del imperio de la ley: comparación entre Chile y Honduras



Fuente: Rule of Law Index, 2015, <http://data.worldjusticeproject.org/>.

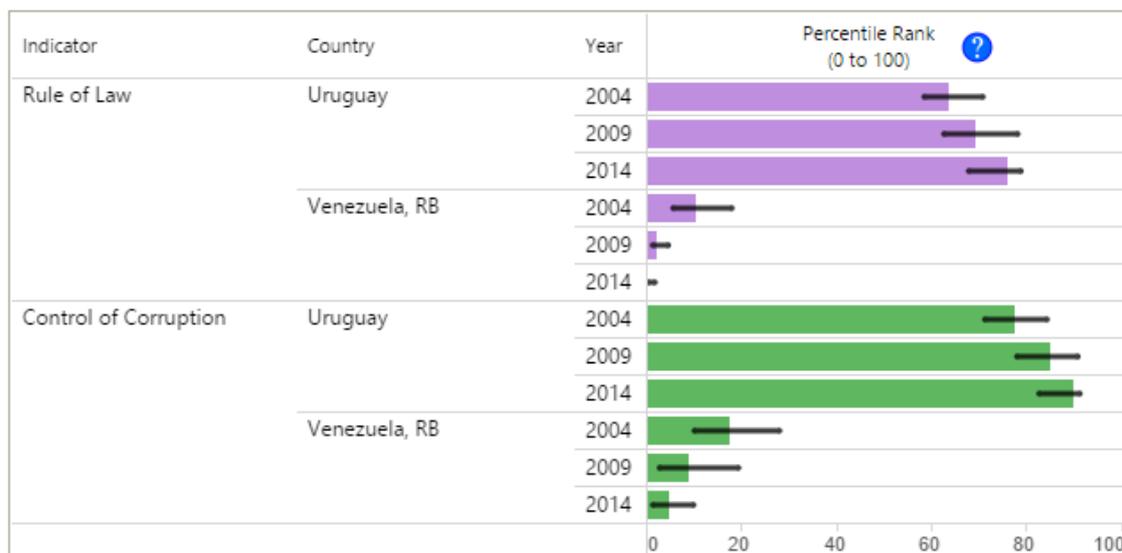
Mediante este ejercicio parece entonces más que evidente la relación entre la inseguridad y posibilidades de implantación del crimen organizado de acuerdo al imperio de la ley.⁴²

(5.2) Relación entre imperio de la ley, corrupción y crimen organizado

La existencia de corrupción y la presencia del crimen organizado no deben observarse como fenómenos aislados, sino que hay una correlación entre ambos, como ya ha sido analizado. De ahí que puede observarse que a mayor debilidad del imperio de la ley, mayor corrupción y en consecuencia más criminalidad, ante la posibilidad de delinquir impunemente.

⁴² Alda (2014b).

Figura 16. Indicadores de gobernanza del Banco Mundial



Fuente: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.

De acuerdo al Gráfico se puede observar la correlación entre el imperio de la ley y la corrupción.⁴³ Como se puede comprobar, cuanto mayor es la fortaleza de la ley, mayor es la capacidad del Estado para controlar la corrupción. Así ocurre en el caso de Uruguay. De hecho, conforme ha aumentado la fortaleza del imperio de la ley, entre 2004 y 2014, en la misma relación ha aumentado la capacidad de control de la corrupción.

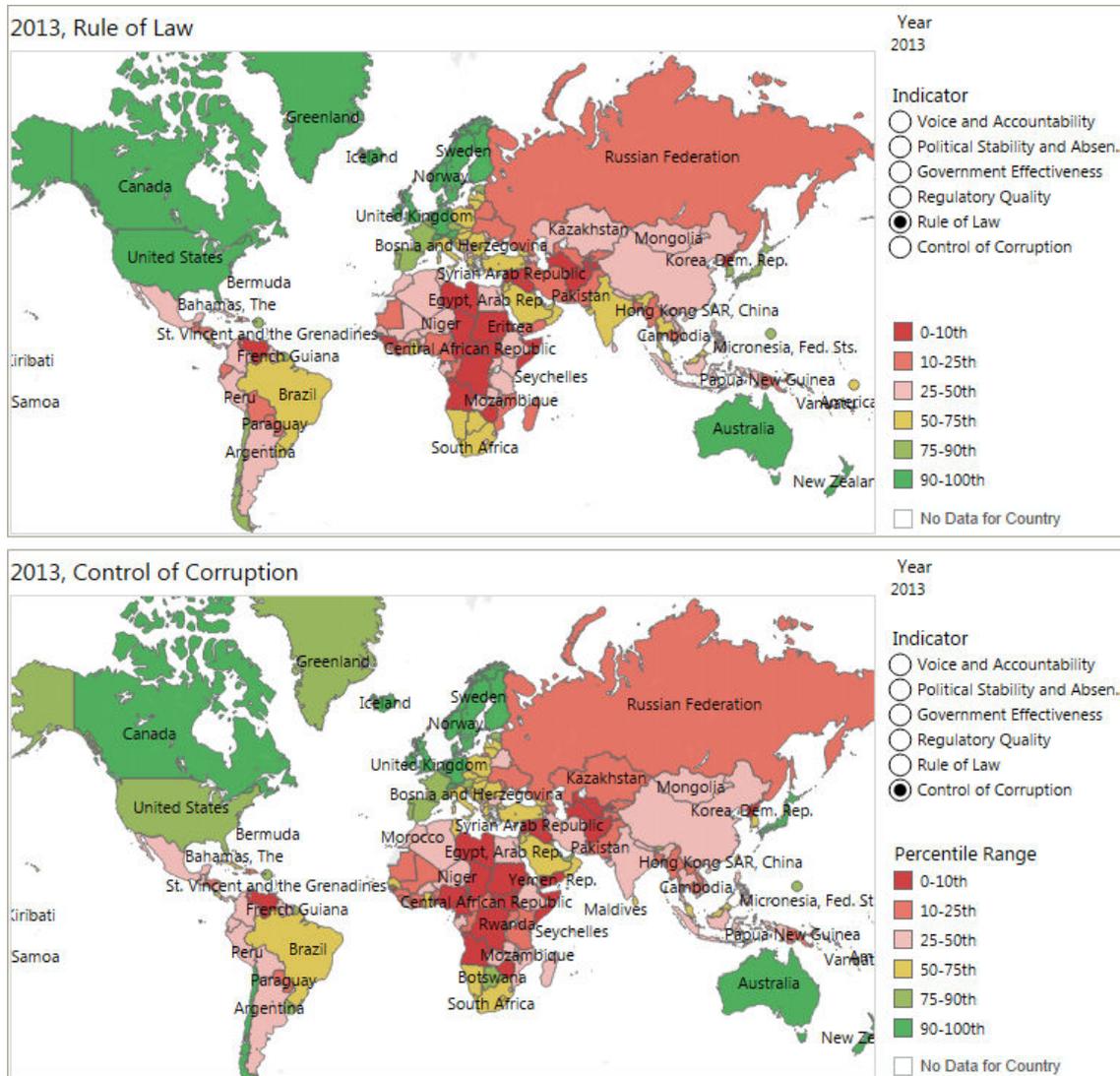
En tanto en cuanto se entiende que la corrupción es el principal instrumento para asegurar la implantación del crimen organizado, puede afirmarse, cuanto menos, que habrá menos posibilidades de implantación de redes criminales cuanto menos corrupción exista. En Uruguay, donde los niveles de corrupción son menores, por la capacidad estatal de controlarla, los datos de violencia criminal serían menores, puesto que contarían con menos complicidad por parte de las autoridades.

En Venezuela se observa la misma correlación entre la debilidad estatal y la capacidad de control estatal de la corrupción, si bien en sentido contrario. De hecho, conforme ha disminuido la fortaleza del imperio de la ley, también ha disminuido la capacidad para controlar la corrupción. Esta circunstancia indicaría que Venezuela es un campo abonado para el crimen organizado, ya que, en consecuencia, el alto nivel de corrupción existente favorecería la complicidad de las autoridades estatales con el crimen organizado. Un aspecto que, en parte, queda confirmado si tenemos en cuenta los altos niveles de criminalidad que padece el país.

⁴³ El Banco mundial entiende por control de la corrupción “la medida en que se ejerce el poder público en beneficio privado, incluidas las modalidades de corrupción en pequeña y gran escala, y el control del Estado por minorías selectas”.

Si esta comparación la extrapolamos a toda la región es posible comprobar que, en todos los países, una y otra variable tienen una estrecha relación ya que si el imperio de la ley es débil se pueden constatar altos índices de corrupción y al contrario.

Figura 17. Relación entre imperio de la ley y control de la corrupción



Fuente: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. www.govindicators.org

Según el Informe de 2014 de Transparencia Internacional, en promedio, los países latinoamericanos se ubican cerca de la mitad de la lista que califica a los países según una escala que va de cero, equivalente a una percepción elevada de los niveles de corrupción, a 100, que representa la transparencia. “La calificación promedio de 40 quiere decir que la corrupción es sistemática, está muy impregnada en el Estado”, según Alejandro Salas, director regional para las Américas de Transparencia Internacional, y

buena parte de la región está por debajo de esta medida.⁴⁴ El informe de 2015⁴⁵ no muestra grandes cambios. Hay alguna variación, pero sin demasiada importancia. Lo más interesante son las manifestaciones populares que, en diferentes países, han girado en torno a la corrupción. En Guatemala, Honduras y Brasil la ciudadanía por primera vez se ha movilizó para denunciar la existencia de una corrupción sistémica.⁴⁶

La encuesta de las Américas llega a conclusiones similares en relación a los altos índices de percepción de corrupción que posee la ciudadanía en América Latina. “En un país promedio del hemisferio”:

1. Aproximadamente uno de cada cinco encuestados, por el Barómetro de las Américas, pagó una coima en el último año.
2. La victimización por corrupción presenta niveles especialmente altos entre los ciudadanos que se han vinculado con los gobiernos municipales, con los juzgados y con la policía.
3. El promedio regional de victimización, por corrupción, permanece constante desde 2012.
4. Los niveles de victimización por corrupción varían según los países. Haití representa el caso extremo.
5. La mayoría de los encuestados piensan que la corrupción entre los funcionarios públicos es común; los niveles de percepción de corrupción se mantienen constantes respecto a años previos.⁴⁷

Estas posibilidades de complicidad del Estado con el crimen organizado pueden contemplarse en la misma percepción ciudadana, que considera mayoritariamente que la policía está implicada en actividades delictivas (véase la Figura 18).

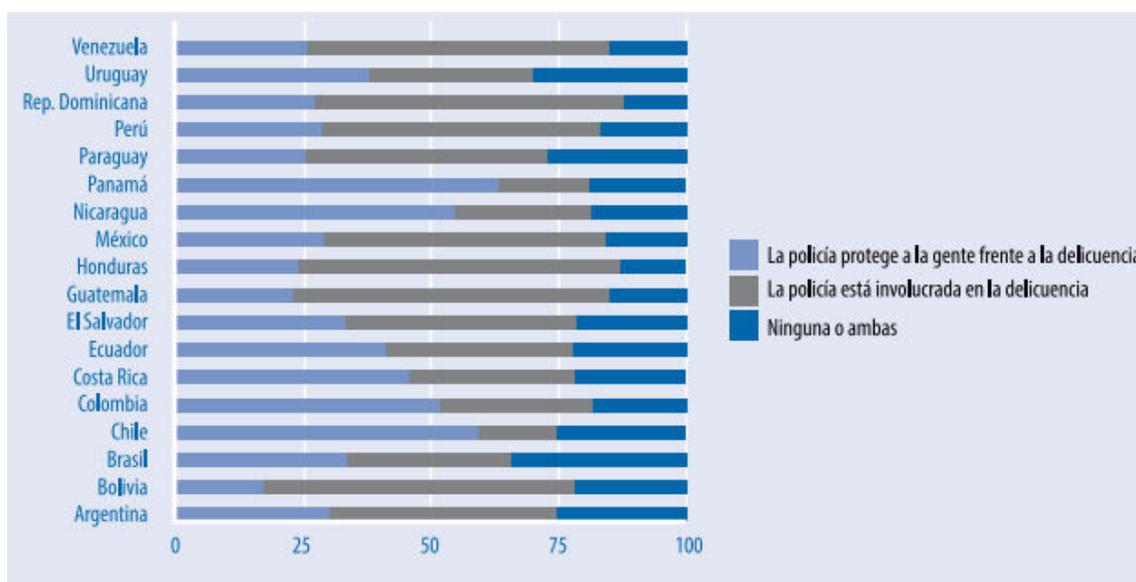
⁴⁴ Transparency International (2014).

⁴⁵ Transparency International (2015).

⁴⁶ Malamud (2016).

⁴⁷ Carrión, Zárate y Zechmeister (2015).

Figura 18. Percepción pública de la participación de la policía en actividades delictivas en América Latina (%)



Fuente: LAPOP-PNUD (2012). Nota: La pregunta para esta figura es: "Algunas personas dicen que la policía de esta comunidad (ciudad, pueblo) protege a las personas de los delincuentes, mientras que otros dicen que la policía está involucrada en la actividad criminal. ¿Qué piensa usted?"

Si atendemos a casos concretos de corrupción policial, los países que consideran que la policía cumple mejor con su papel de proteger son Panamá (63%), Chile (59%) y Nicaragua (54%). Por el contrario, aquellos que consideran más coludida a la policía con el crimen son Honduras (63%), Guatemala (61%) y Bolivia (60%). A nivel regional, sólo un promedio del 36% de los encuestados considera que la policía protege de la delincuencia, mientras que un promedio del 43% cree que la policía está involucrada en actividades delictivas. Es decir, la percepción de que la policía está implicada en actos delictivos sigue siendo relativamente extendida, especialmente en los países con más alto nivel de criminalidad.⁴⁸

En definitiva, es imprescindible relacionar el imperio de la ley y la corrupción con la seguridad. Tradicionalmente se ha asociado la corrupción con el desarrollo y con la calidad de la democracia. El mismo Banco Mundial, que ha ido otorgando cada vez más importancia a esta cuestión, ha destacado la ineludible relación entre corrupción y desarrollo.⁴⁹ Hay un importante consenso en los efectos de la corrupción en este ámbito. Los economistas han advertido el impacto adverso de la corrupción sobre el crecimiento económico y sobre la distribución de la riqueza.

Asimismo, la corrupción también tiene costes políticos, incidiendo directamente en la pérdida de autoridad y de credibilidad estatal. De hecho, algunos académicos sostienen

⁴⁸ PNUD (2014).

⁴⁹ Banco Mundial (2004).

que la corrupción, entre otros factores, tiene un impacto sobre la estabilidad democrática que es mayor al de los resultados económicos.⁵⁰

Sin embargo, sigue sin considerarse como una cuestión clave la relación entre corrupción y seguridad.⁵¹ Dicho en otras palabras, en realidad no se contempla el nexo de causas y consecuencias derivadas de la debilidad del imperio de la ley en materia de seguridad.

La corrupción transforma radicalmente el papel de la policía y de las autoridades locales y provinciales, como poderes políticos locales y judiciales, ya que su finalidad acaba siendo “poner a disposición su capacidad para bloquear la aplicación de las leyes y reglamentos en un mercado alimentado por una demanda considerable: desde el automovilista que hace un ‘aporte’ a la comisaría y compra protección para evadir una penalización estatal hasta el narcotraficante que necesita territorios liberados para la instalación de una ‘cocina’ o una pista de aterrizaje clandestina”.⁵²

Sin embargo, y ante la situación descrita, no puede dejar de mencionarse por su significado e importancia las movilizaciones ciudadanas que por primera vez han tenido como objetivo la denuncia de la corrupción. En 2015, en Brasil, Honduras y Guatemala se han celebrado manifestaciones multitudinarias bajo este lema. Este último caso es el más paradigmático ya que las investigaciones y detenciones por corrupción contra altos cargos del gobierno, apoyadas y reclamadas por estas movilizaciones, han acabado con el encarcelamiento del mismo presidente de la República, Otto Pérez Molina.

La sucesión de todos estos acontecimientos, para muchos analistas, demuestran la inminencia del colapso del Estado guatemalteco, que ha sido calificado como narco-Estado y, por muchos otros prácticamente como un Estado fallido.

Sin embargo, cabe realizar diferentes reflexiones. En primer lugar, considerar que Guatemala no es un caso excepcional. Ni desde luego un Estado fallido, pese a sus problemas de institucionalidad. Desde principios de año se han denunciado graves y tortuosas redes de corrupción en todos los países de la región, sin excepción. En gobiernos de izquierda y de derechas, en los países con instituciones más sólidas, como Chile, y en los dos países líderes de la región, como Brasil y México. Tampoco se libran Colombia, Perú y Bolivia.

De ahí que quizá convendría preguntarse no sólo que ha ocurrido en Guatemala sino en la región en general, y si cabe suponer que estos casos de corrupción demuestran que hay más corrupción que nunca y que, en consecuencia, el deterioro de las instituciones se ha acelerado y es mayor.

Sin embargo, no hay que olvidar que la denuncia de la corrupción no significa que haya más, sino que la que existe se está combatiendo. El hecho de que salgan a la luz casos

⁵⁰ Carrión, Zárate y Zechmeister (2015).

⁵¹ Alda (2014b).

⁵² Dewey (2011), p. 10.

de corrupción no necesariamente es negativo. Muy al contrario, puede ser positivo y saludable. Se pone de manifiesto la existencia de un esfuerzo institucional de transparencia que, hasta el momento, no se había realizado, y demuestra la posibilidad de que las instituciones pueden llegar a imponer la legalidad y en consecuencia reducir la impunidad.

Nunca se han conocido tantos casos de corrupción y tampoco la ciudadanía se había movilizado por este motivo. Las demandas ciudadanas de transparencia también se han dado en diferentes países de la región, además de Guatemala. Los ciudadanos guatemaltecos se han manifestado pacífica y ordenadamente en contra de una corrupción sistémica, que todo el mundo reconocía, gobernantes y gobernados, pero que nunca hasta ahora se denunciaba. Desde el pasado mes de abril y de manera persistente, también en Guatemala, ciudadanos autodenominados “indignados” han exigido mecanismos de control y el combate a la corrupción. Este puede ser un muy buen inicio para iniciar cambios, si desde la ciudadanía se exige el fortalecimiento del imperio de la ley.⁵³

(5.3) Corrupción e impunidad del sistema de seguridad y justicia

Los problemas de ineficacia policial y judicial pueden deberse a muchos factores, pero cuando los índices de corrupción son tan altos y los índices de criminalidad también, sin duda, es imprescindible empezar a pensar que el motivo de ineficiencia de los cuerpos de seguridad y del sistema de justicia no puede explicarse sólo por insuficiente entrenamiento, formación, sueldos bajos o número de funcionarios por habitantes... hay causas más complejas relacionadas con las posibilidades de que los funcionarios de las fuerzas de seguridad y de justicia, mediante la corrupción, sean cómplices de actividades ilegales y por tanto quede asegurada la impunidad.

La protección de actividades ilegales siempre es posible bajo la aplicación discrecional de la ley, como así lo perciben los mismos ciudadanos.

⁵³ Alda (2015b).

Figura 19. Percepción ciudadana acerca de las fuerzas policiales y el sistema judicial

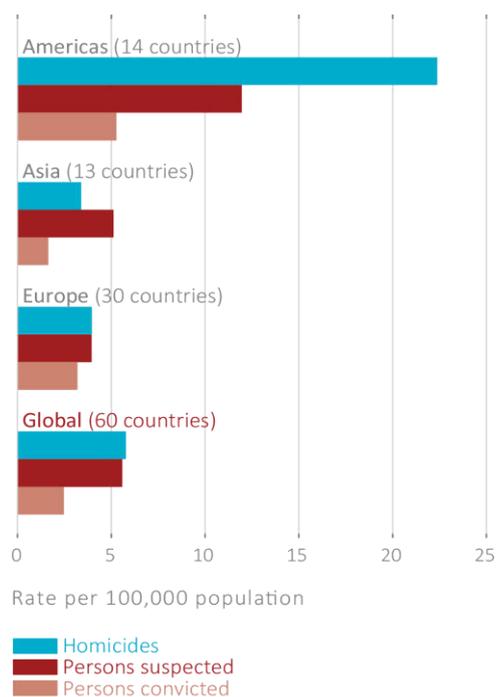
Ciudad	Policía			Sistema judicial		
	Se puede contar con la policía	El policía es justo sin importar quién eres	El policía es accesible	El sistema judicial suele castigar correctamente al culpable	El sistema judicial impone castigos justos	El sistema judicial otorga sentencia de manera expedita
Buenos Aires	29,53	19,53	32,89	11,44	10,03	8,79
La Paz	16,95	15,92	23,15	10,47	9,53	2,36
Santa Cruz	11,10	8,29	12,56	8,60	10,33	3,06
San Pablo	31,74	16,93	36,09	25,72	23,76	6,10
Río de Janeiro	26,58	16,79	25,53	21,95	20,38	9,02
Bogotá	32,97	25,22	45,70	8,84	13,47	4,03
Medellín	41,61	29,47	47,99	13,27	16,89	9,63
Quito	28,11	30,06	34,07	14,13	16,35	10,39
Guayaquil	41,00	38,08	47,26	16,09	18,33	11,77
Lima	19,00	10,48	18,31	8,36	6,09	2,16
Montevideo	34,28	18,17	38,95	14,98	13,54	4,99
Caracas	10,66	11,15	15,90	5,97	7,00	3,73
Ciudad de Panamá	21,49	11,37	13,57	11,65	13,96	8,66

Fuente: CAF (2013).

Aunque con variaciones este cuadro revela que no se impone la ley a todos los ciudadanos por igual y que cabe la excepcionalidad, como en el caso de la policía. Asimismo, el sistema de justicia se considera lento e injusto, tanto en la sentencia al culpable como en la penalidad impuesta. Los criterios para aplicar, como puede comprobarse, dependen de “quién eres”, lo que permite poner de manifiesto nuevamente que la ley no se aplica por igual. Los espacios de informalidad y los nexos personales son fundamentales para poder negociar la ley y su cumplimiento. Todos los datos recopilados en la encuesta, pese a la diferencia entre ciudades, permiten poner de manifiesto la alta percepción de impunidad existente entre la ciudadanía latinoamericana.

La comparación con otras regiones del mundo permite comprobar la magnitud del problema.

Figura 20. Homicidios, personas sospechosas y personas juzgadas



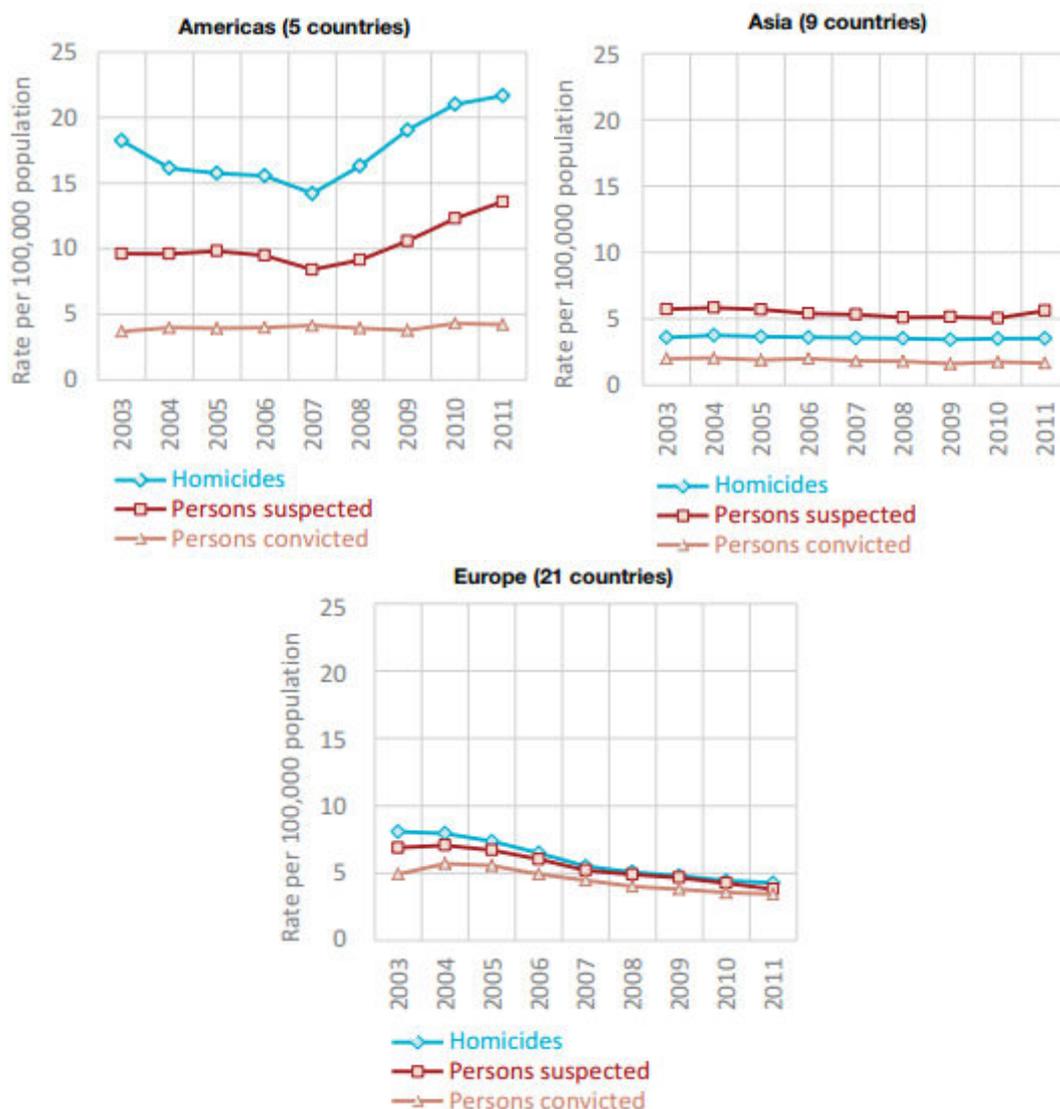
Note: Data on three countries in Africa and Oceania are included in the global total but not shown separately.

Fuente: UN-CTS. https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf

Los datos revelan que América Latina, además de ser la región más violenta del mundo, también es donde existe mayor impunidad.⁵⁴ No es ninguna coincidencia y de nuevo se confirma la dinámica descrita: la debilidad del imperio de la ley favorece la corrupción y ésta asegura la impunidad, gracias a la cual existe una alta probabilidad de que aumente la criminalidad, ya que cabe la posibilidad de quedar eximido del cumplimiento de la norma o de una condena.

⁵⁴ Faltarían los datos de África, que en la medida en que es la que concentra mayor número de Estados fallidos, es la que quizá concentrara mayor nivel de impunidad que América Latina.

Figura 21. Homicidios, personas sospechosas y personas juzgadas



Fuente: https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf.

Estos gráficos no sólo ponen de manifiesto el nivel de impunidad en América Latina, respecto a Asia y Europa, sino la tendencia creciente de este problema frente a la evolución estable de Asia o incluso descendente en Europa. Mientras que los homicidios y los sospechosos han ido creciendo, se ha mantenido el número de personas juzgadas y de casos resueltos.

Según datos del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), en el transcurso de un año, de 2005 a 2006, los casos pendientes llegan a cuadruplicar los casos ingresados en países como Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador y México.⁵⁵ Esta es una tónica que se repite en toda la región.

⁵⁵ OEA (2008), p. 30.

Con estos márgenes de impunidad y los de discrecionalidad de la que gozan las autoridades estatales, se configura un campo fértil para entablar relaciones de complicidad con el crimen organizado.

Los datos expuestos ponen de manifiesto una situación muy preocupante que evidencian condescendencia, incapacidad e incompetencia en todas las instituciones del sistema de seguridad, justicia y penitenciario. Así, en la justicia estos factores son los que explican tanto la lentitud del sistema como la rapidez de la investigación de alguna causa y la condena de acusados, incluso de quienes han ocupado altos puestos de la administración estatal. Si bien estos podrían ser ejemplos de rigor y competencia, en muchos casos, responden también a la aplicación de una justicia selectiva. El acusado inmerso en una lucha de poder entre grupos de influencia es el perdedor y esto es lo que explica no sólo que sea acusado sino también condenado. El juicio, por tanto, es reflejo de la relación de poder entre los intereses enfrentados y no tanto un posible ejemplo de rigor, eficacia y aplicación del principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la justicia al margen de su condición social, económica o política. Esta disfuncionalidad del sistema es más que evidente en Centroamérica. Los intentos de reforma, desde los años 90, no han sido suficientes para evitar el colapso de un poder que no ha logrado ser independiente, que todavía no ha democratizado su sistema de gobierno y que no ha sido capaz de controlar los abusos en el ejercicio del poder estatal ni garantizar el acceso de todas las personas a la justicia, como ha sido el caso de la región andina. A estos problemas internos se suma la falta de coordinación con otras instituciones, cuya labor afecta directamente a la investigación criminal y, por tanto, al esclarecimiento de los hechos. Así, en muchos casos las relaciones entre la Fiscalía y las fuerzas de seguridad se basan más en la desconfianza y la obstrucción que en la coordinación y la colaboración.

La situación del sistema penitenciario no es muy diferente. Las cárceles se han convertido en centros de aprendizaje del crimen organizado y las maras y el hacinamiento y las condiciones inhumanas son las características más comunes. Sirva de ejemplo para poner en evidencia la situación de las cárceles: incendios, motines, ajustes de cuentas... A principios de 2012, un incendio de un centro penitenciario de Honduras puso nuevamente en evidencia los graves problemas existentes. Este es sólo un ejemplo de otros muchos, tanto anteriores como posteriores al mismo. Sin embargo, merece la pena recoger, en relación a este incendio, las palabras de Rodrigo Escobar, vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, pues son particularmente relevantes, al afirmar que la causa de este accidente estuvo motivada por una “clara omisión del Estado” y ante las evidentes circunstancias de dicho sistema penitenciario, ésta era una “tragedia anunciada” consecuencia de un problema estructural. “No es solamente algo que ha pasado en una cárcel. Es resultado de un sistema penitenciario en el que se permite el hacinamiento, un sistema corrupto con unas prisiones en las que la violencia está generalizada”. Sin embargo, el hondureño no es un caso aislado sino, tal y como afirma el mismo representante de la OEA, es una manifestación del sistema carcelario en toda la región, ya que “las prisiones son deplorables, desde México hasta Argentina”.⁵⁶

⁵⁶ Escobar (2012).

Por lo que respecta a las fuerzas de seguridad, se encuentran desbordadas e impotentes. La policía carece de efectivos suficientes y los que están disponibles adolecen de la formación adecuada y tienen escasa conciencia de servicio público, además de bajos sueldos, factores que en su conjunto les hacen vulnerables a la corrupción. A ello es preciso sumar la inexistencia de políticas públicas integrales de seguridad interior. En buena parte de los países de la región, hasta el momento, ha sido dominante la desestructuración y la autonomía de los cuerpos de seguridad. La consecuencia ha sido el desgobierno en materia de seguridad ante la inexistencia de una instancia gubernamental superior especializada que se encargue de la formulación de políticas y estrategias de control del crimen organizado y del narcotráfico, así como de la implementación de dichas políticas. Sin duda, hay importantes diferencias en el conjunto de la región, pero en términos generales y en mayor o menor medida estos problemas son comunes.

Todos los problemas estructurales descritos ponen en evidencia la confluencia de los vacíos institucionales que afectan a los Estados débiles y en consecuencia a la efectividad de la lucha contra las nuevas amenazas. La “condescendencia”, la “incapacidad” y la “incompetencia”, características todas ellas que remiten a la debilidad estatal y al espacio de la informalidad que convive con las instituciones, explicarían la situación de las instituciones de la seguridad y la justicia.

(6) Conclusiones

La adopción de una visión multidimensional no es incompatible con la jerarquización y distinción entre causas y consecuencias, que explican la particular implantación del crimen organizado en la región. En buena parte, incluso de la bibliografía especializada, se enumera indistintamente, pobreza, desigualdad, falta de institucionalidad, impunidad, corrupción.... como causas de esta violencia. Sin embargo, esta acumulación indiscriminada de factores no ayuda mucho a buscar soluciones concretas. Es preciso ordenarlos para realizar un diagnóstico más próximo a la complejidad de la realidad. En ese sentido, la propuesta aquí realizada es ir al origen del problema, con el fin de encontrar la solución a los problemas de seguridad.

Sin duda, hay factores económicos o sociales sobre los que es preciso actuar mediante políticas preventivas. Un enfoque que es, por otra parte, minoritario en la región. Igualmente es preciso reprimir a los delincuentes y hasta el momento los mayores esfuerzos se han volcado en este sentido. Sin embargo, ni una política, ni otra puede llevarse a cabo para garantizar seguridad si el imperio de la ley no se consolida.

Mientras que el Estado no pueda garantizar que sus funcionarios aplican estrictamente la ley y que éste es el único criterio que determina su actuación para todos los ciudadanos y todo el territorio, no será posible lograr la efectividad de ninguna política. Sin embargo, hasta el momento, no se han llevado a cabo políticas integrales y aplicadas de manera sistemática en este sentido en la región.

En la jerarquía propuesta, el fortalecimiento del imperio de la ley es trascendental ya que el Estado y su capacidad para imponer la legalidad han de ser prioritarios para

actuar de manera eficaz en todas aquellas políticas que se decidan asumir, sean preventivas o represivas. Para llevar a cabo esta tarea es necesario abordar la dinámica causal analizada que, por otra parte, no deja de retroalimentarse. Tal y como se ha comprobado, existe un círculo vicioso, que no virtuoso, que da lugar a que a mayor debilidad del imperio de la ley exista mayor corrupción, lo que garantiza dicha impunidad para la realización de actividades ilegales. Situación que alimenta, a su vez, el imperio de la ley.

De no abordarse esta cuestión, todos los esfuerzos materiales y humanos orientados a resolver, en este caso, los problemas de seguridad acabarán frustrados o sus resultados serán parciales. Pues mientras los Estados “emprenden” una “batalla” contra el crimen organizado, la corrupción y la impunidad van a bloquear cualquier iniciativa. Es preciso construir una cultura de la legalidad para gobernantes y gobernados y mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control eficiente.

En conclusión, las políticas públicas para combatir al crimen organizado se han centrado en los actores delictivos. Sin embargo, tan importante como el combate a éstos es la persecución sistemática de las relaciones de complicidad de las autoridades estatales, con estas redes criminales, ya que estos vínculos son los que hacen posible la particular implantación del crimen organizado. En otras palabras, mientras no se combatan las debilidades estatales relacionadas con el imperio de la ley no podrán existir soluciones sólidas, ya que el Estado seguirá siendo cómplice del crimen organizado.

Es preciso tener conciencia que la corrupción, como en otros ámbitos, también es trascendental en la seguridad.

Bibliografía

- Abadinsky, Howard (1990), *Organized Crime*, Nelson Hall, Chicago.
- Alda, Sonia (2014a), “Estado y crimen organizado en América Latina. Posibles relaciones y complicidades”, *Revista Política y Estrategia*, nº 124, julio-diciembre.
- Alda, Sonia (2014b), “La vulnerabilidad del Estado como causa para la implantación del crimen organizado”, *Revista Foreign Affairs. Latinoamerica*, vol. 14, nº 1. enero-marzo.
- Alda, Sonia (2015a), “La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado”, *Revista Española de Ciencia Política*, nº 37, marzo.
- Alda, Sonia (2015b), “El buen destape de la corrupción en América Latina”, 29/V/2015, <http://www.infolatam.com/2015/05/29/la-persecucion-de-la-corrupcion-siempre-es-saludable-el-caso-guatemalteco/>.
- Banco Mundial (2004), “La revolución de los datos: cómo medir la gobernabilidad y la corrupción”, <http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/medir.htm>.
- Bates, Robert H. (2008), “State Failure”, *Annual Review of Political Science*, vol. 11, junio, pp. 1-12.
- Block, Alan A., y William J. Chambliss (1981), *Organizing Crime*, Elsevier North Holland, Nueva York.
- Briceño, Leon (2002), “La nueva violencia urbana en América Latina”, *Sociologías*, Porto Alegre, año 4, nº 8, julio/diciembre, pp. 34-51.
- Buscaglia, Edgardo, y Jan Van Dijk (2003), “Controlling Organized Crime and corruption in the public sector”, *Forum on Crime and Society*, vol. 3, nº 2 y nº 3, diciembre.
- Buzan, Barry (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers.
- Campero, José Carlos (2012), “El crimen organizado (vinculado al narcotráfico) en Bolivia”, en Catalina Niño (ed.), *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*, Friedrich Ebert-ILDIS, Quito.
- Carrión, Julio F., Patricia Zárate y Elizabeth J. Zechmeister (2015), “Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas, Resumen Ejecutivo”, Vanderbilt University, http://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2014_Peru_Resumen_Ejecutivo_Final_W_042215.pdf.

- CEPAL (2011), *Estudio Económico 2010-2011*,
[http://www.eclac.org/cgiin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/43991/P43991.xml
&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl](http://www.eclac.org/cgiin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/43991/P43991.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl)
- Cliffe, L., y R. Luckham (1999), "Complex Political Emergencies and the State: Failure and the Fate of the State", *Third World Quarterly*, vol. 20, nº1.
- Corcuera Portugal, Julio, Noam López Villanes, Diego Tuesta Reátegui, Leónidas Ramos Morales (2015), *Recuperando el Monzón*, DEVIDA, Perú,
<http://www.devida.gob.pe/wp-content/uploads/2015/08/MONZON-LIBRO.pdf>.
- Dammert, Lucia, y Marta Lagos (2012), *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina*, Corporación Latinobarómetro,
http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf.
- Dewey, Matías (2011), "Al servicio de la Comunidad... delictiva", *Le Monde Diplomatique*, nº 142, abril.
- Echeverría, L.F. Mack (2008), "¿Modernización del Estado?", *Revista Digital INAP, Revista Académica del Gobierno de Guatemala*, Instituto Nacional de Administración Pública, nº 1.
- EGES (s.f.), "Violencia, delito e Indicadores Sociales", EGES, Consultoría Integral en Gestión Pública,
http://www.eges.com.ar/archivos/publicaciones/1317676991_soc2.pdf.
- Escalante, Fernando (2004), "Especulaciones a partir del concepto de anomia", en Walter Bernecker (comp.), *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*, Colegio de México, México, DF.
- Flores Pérez, Carlos (s.f.), "Estado, democracia y crimen organizado. Consideraciones teóricas sobre las condiciones estructurales que favorecen la proliferación de la delincuencia en democracias no consolidadas",
<http://projusticia.org.pe/downloads/documento/Estado,democraciaycrimenorganizado.doc>.
- Flores Pérez, Carlos (2009), *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, CIESAS, México.
- Geffray, Christian (2002), "Drug Trafficking and the State", en *Globalization, Drugs and criminalization. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico, Management of Social Transformation*, UNESCO.
- Gordillo, Agustín (1982), *La administración paralela. El parasistema jurídico-administrativo*, Editorial Cívitas, Madrid.
- Gros, Jean Germanis (1996), "Toward Taxonomy of Failed States in the New Order: Decaying Somalia, Liberia Rwanda and Haiti", *Third World Quarterly*, vol. 17, nº 3, pp. 455-471.

Hernández Milian, Janiro (2008), "El crimen organizado en América Latina y El Caribe: mapeo del caso centroamericano", Fundación Friedrich Ebert, México, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/07602.pdf>.

Kruijt, Dirk (2008), "Violencia y pobreza en América Latina: los actores armados", *Pensamiento Iberoamericano*, nº 2, pp. 55-70, <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/2/pdf/pensamientoiberoamericano-73.pdf>.

Lagos, Marta, y L. Dammert (2012), *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina*, http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf.

Lampe, Klaus von (2001), "Not a Process of Enlightenment: the Conceptual History of Organized Crime in Germany and the United States of America", *Forum on Crime and Society*, vol. 1, nº 2, diciembre, <http://www.organized-crime.de/lauhtm01.htm>.

Latinobarómetro (2012), *Informe Latinobarómetro 2011*, [www.latinobarómetro.org](http://www.latinobarometro.org).

Lemay-Hebert, Nicolas (2009), "Statebuilding without Nation-building? Legitimacy, State Failure and the Limits of the Institutional Approach", *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 3, nº 1, pp. 21-45.

Logan, Justin, y Christopher Preble (2008), "Fixing Failed States. A Cure Worse than the Disease?", *Harvard International Review*, vol. 29, nº 4.

Lupsha, Peter (1988), "Organized Crime: Rational Choice not Ethnic Group Behavior: a Macro Perspective", *Law Enforcement Intelligence Analysis Digest*, Winter.

Magaz Álvarez, Ricardo (ed.) (2012), *Crimen organizado transnacional y seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid.

Malamud, Carlos (2016), "La corrupción en América Latina", *Elcano Blog*, <http://www.blog.rielcano.org/la-corrupcion-en-america-latina/>.

Ministerio Público (2013), *Anuario Estadístico 2013*, Lima Perú, http://www.mpfm.gob.pe/Docs/0/files/anuario_estadistico_2011.pdf.

Núñez, Rogelio (2012), "Centroamérica no es Somalia", *Atenea*, 22/III/12, http://www.ateneadigital.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_7954_ESP.asp.

O'Donnell, Guillermo (1993), "Estado, Democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, nº 128, noviembre-diciembre, pp. 62-78.

O'Donnell, Guillermo (2002), "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina", en G. O'Donnell, J.E. Medez y P.S. Pinheiro (comps.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, pp. 324-328.

OEA (2008), “La seguridad pública en las Américas: retos y oportunidades”, p. 30,
<https://www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/FINAL.pdf>.

Olmo, Rosa del (2000), “Ciudades duras y violencia urbana”, *Nueva Sociedad*, n° 167,
mayo-junio, pp. 74-86.

PNUD (2014), *Seguridad ciudadana con rostro humano, Informe regional de desarrollo humano, 2013-2014*,
<http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>.

Resa Nestares, Carlos (s.f.), “Crimen organizado transnacional: definición, causas y consecuencias”, http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/text11.html.

Rice, Susan, y Patrick Stewart (2008); *Index of States Weakness in the Developing World*, The Brookings Institution, Washington,
<http://www.brookings.edu/reports/2008/~media/59AAE4CEBCA64E138DAC950DEAD2193A.ashx>.

Sonnenschein, Jan (2014), “Latin America Scores Lowest on Security”,
<http://www.gallup.com/poll/175082/latin-america-scores-lowest-security.aspx>.

Stewart, Patrick (2011) *Weak Links, Fragile States, Global Threats, and International Security*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York.

Transparency International (2013), *Corruption Perception Index, 2013*,
<http://www.transparency.org/cpi2013>.

Transparency International (2014), *Corruption Perception Index, 2014*,
<https://www.transparency.org/cpi2014>.

Transparency International (2015), *Corruption Perception Index, 2015*,
<http://www.transparency.org/cpi2015>.

United Nations Development Programme (2015), “Inequality-adjusted Human Development Index (IHDI)”, <http://hdr.undp.org/en/2015-report>.

UNODC (2013), *Global Study on Homicide*, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf.

Villalobos, Joaquín (2012), “El peligro de una Somalia latinoamericana”, *El País*, 19/II/2012,
http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/19/actualidad/132967218_170025.html.

Villarespe, Verónica, Armando Sanchez y Mildred Espindola (2012), “Pobreza e inseguridad. El viejo debate entre desarrollo y represión: un enfoque empírico”, Instituto de Investigaciones jurídicas,
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3114/31.pdf>.

Villoria, Manuel (2010), "La infraestructura burocrática importa: el caso de la lucha contra el crimen organizado en México", *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, nº 48, octubre, pp. 1-21, <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/048-octubre-2010/villoria>.

Walkmann, Eric (2006), *El Estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Iberoamericana, Buenos Aires.

World Justice Project (2016), "WJP Rule of Law Index 2015", <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>.

Zartman, William (ed.) (1995), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Lynne Rienner, Boulder Co.