



Centro Andino de Estudios Estratégicos

CENAE

¿Cómo se enfrenta el crimen organizado?

Mario Ramos

06/agosto/2012

¿Cómo se enfrenta el crimen organizado?

“Sólo hay buen viento para el que sabe a dónde va”

Seneca

En las últimas semanas se realizaron varios anuncios gubernamentales respecto al involucramiento de las FF.AA en el ‘*combate*’ al crimen organizado y tareas relacionadas a la seguridad ciudadana.

En este análisis nos vamos a referir concretamente al problema del crimen organizado. Se han mencionado varias razones, epidérmicas desde nuestro punto de vista, para justificar la mencionada implicación de las FF.AA en el ‘*combate*’ a un fenómeno complejo como es el crimen organizado, y queremos recalcar en la palabra *fenómeno*, ya que el crimen organizado no es un *enemigo* al cual hay que *combatir*, sino un *problema criminológico* de carácter social, económico y en los peores casos hasta político, que para su *tratamiento*, preferimos este término, se requiere la aplicación de una metodología específica y muy especializada. Ahora bien, si la cuestión tiene su peso y cualidad criminal en sí misma, no se debe perder de vista el factor sistémico, aspecto que no vamos a abordar en esta ocasión.

Se ha dicho que la tendencia en América Latina y el Caribe, (queremos hacer notar que se excluye acertadamente a los EE.UU y Canadá), es que las fuerzas militares se involucren en el ‘*combate*’ al crimen organizado. Esto no es así, o es parcialmente cierto, es decir, no es una tendencia generalizada, hay países como Argentina, Chile y Cuba, donde la doctrina y la directriz política y constitucional son muy explícitas al referirse a la misión de sus respectivas FF.AA, esto es, circunscribirse a la defensa de sus países.

Sobre todo se ha exhibido como “argumento” que en Centro América las FF.AA participan en el ‘*combate*’ al crimen organizado, pero igualmente se generaliza. En Nicaragua esa misión es potestad exclusiva de la policía, aunque la constitución de ese país contempla que solo en caso de situaciones extremas y que rebasen la capacidad de la policía, las FF.AA podrían intervenir, cosa que hasta el momento no ha sido necesario. Lo que si sucede es que la Marina por obvias razones, patrulla sus aguas soberanas, en especial el mar Caribe. No obstante hay que señalar que la fuerza naval nicaragüense se circunscribe a unas pocas lanchas patrulleras, absolutamente insuficientes para la tarea de patrullaje y control.

Ahora, desde el punto de vista de la ‘seguridad ciudadana’, tanto Nicaragua como Costa Rica se perciben como los países más seguros de Mesoamérica (Centro América y México), pero habría que preguntarse qué sucede en el corredor de Bluefields y en general en el mar Caribe desde el punto de vista del crimen organizado, ya que por las debilidades tecnológicas e institucionales el abordaje de la tarea se vuelve difícil.

Aunque en el discurso político se suele diferenciar la delincuencia común de la organizada, esto no se refleja en un efectivo y adecuado enfoque institucional que permita obtener desarrollo organizacional constante y mirada estratégica para afrontar el multiforme fenómeno del crimen organizado. Nicaragua es un ejemplo para observar el contraste entre ambos fenómenos, la Patria de Sandino a pesar de contar

con la menor cantidad de policías por habitante y la peor pagada del área, recalcamos, desde el punto de vista de la ‘seguridad ciudadana’, es un país seguro, y esto a pesar que en la postguerra se licenció a 85.000 militares, sin tomar en cuenta a los contras, allá no floreció la violencia común asociada a pandillas o bandas como sucedió por ejemplo en Guatemala o El Salvador. Aspecto que se explica en parte por el origen revolucionario de la policía y FF.AA nicaragüenses, en donde la hegemonía de los valores sandinistas es muy clara. Sin embargo, como ya insinuamos arriba, qué está pasando con el crimen organizado en Nicaragua, el mar Caribe y el corredor de Bluefields son zonas con poco control y de operación del crimen organizado.

Siendo el fenómeno del crimen organizado un problema global, habría que tomar como referencia no a México u otros países latinoamericanos, que no son buenos ejemplos en el tratamiento del asunto en cuestión, sino a la Unión Europea, en donde de igual manera, ninguna de sus fuerzas armadas se implican en el ‘*combate*’ al crimen organizado. Todo lo contrario, los europeos han logrado importantes avances de carácter institucional y conceptual, y encargado la misión de enfrentar al crimen organizado a unidades especializadas de carácter policial con estrecha coordinación con la función judicial.

La decisión¹ que tiene derivaciones inciertas, ha recibido las críticas de varios analistas serios², entre las cosas que se han mencionado está el señalar que las FF.AA no están entrenadas y no tienen doctrina para ‘*combatir*’ el crimen organizado, las autoridades lógicamente han salido al paso expresando que se les dará la debida capacitación a los militares y se desarrollará doctrina para que las FF.AA se puedan emplear en la tarea encomendada.

Pero la respuesta y el análisis a realizar no debe ser de ese nivel de simplicidad, es decir, expresar solamente que como no están preparadas para tareas policiales y no tienen doctrina, entonces en consecuencia hay que capacitárseles y adoctrinarles en temas policiales. El involucramiento de las FF.AA en la tarea aludida trae como potencial peligro su desprofesionalización; crecer como poder fáctico y autónomo; militarizar la seguridad pública; complicar la institucionalización de la Policía Nacional y enredar su incompleta y necesaria reforma integral; contaminarse por infiltración del crimen organizado, ya que como veremos más adelante tiene los medios para lograr con relativa facilidad ese objetivo; y, entretener en otros temas a las FF.AA cuando en el escenario geopolítico se ciernen oportunidades y amenazas que deben ser motivo de estudio y preparación para una correcta actuación y respuesta.

Además, en el caso particular ecuatoriano, las FF.AA son empleadas en múltiples y numerosas tareas que las podríamos englobar en lo que se denomina como ‘apoyo al desarrollo’, también intervienen en caso de desastres naturales y para calmar la *presión mediática* han sido empleadas, como han recordado las autoridades, en el patrullaje de las calles, que en la realidad genera un efecto político-psicológico, más que eficaz en el enfrentamiento a la delincuencia común y organizada. Habría que señalar adicionalmente, que las FF.AA hacen una importante contribución a la seguridad

¹ La de involucrar a las FF.AA en el ‘*combate*’ al crimen organizado.

² Uso este adjetivo ya que hay los que se oponen a todo con argumentos pueriles.

interna cuando protegen y vigilan las fronteras en donde, desde nuestro punto de vista, se ha puesto sobredimensionado énfasis en la frontera norte, descuidando la sur y sur este y la marítima y aérea.

Por otro lado, hay que recordar que doctrina existe, las policías europeas han desarrollado suficiente praxis, la misma que se ha reforzado con la investigación de centros académicos especializados. Es decir, el problema no está en la carencia de teoría y práctica, sino en observar la experiencia histórica e institucional de países que han sabido afrontar el problema del crimen organizado con éxito, y México, Colombia y Guatemala, en donde se emplea a las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna de manera sistemática o como política de estado, no precisamente son ejemplo de buenos resultados.

El tema de la capacitación de los militares para convertirlos en policías militares a ser empleados en seguridad interna, también es abordado de manera superficial, a un enfermero con capacitación no se le convierte en médico, a un conscripto con capacitación no se le convierte en un comando de fuerzas especiales, ni siquiera a un policía que ingresa y se prepara para policía con simple capacitación no se le convierte en un policía listo para enfrentar al crimen organizado. A las unidades de élite, como la antinarcóticos de la Policía Nacional, ingresan funcionarios que por lo menos han cumplido tres o cinco años en la institución y son seleccionados de acuerdo a perfiles que permitan el cumplimiento de una función compleja y especializada.

Pero para responder a la pregunta planteada como título de este análisis, debemos adentrarnos en la comprensión del fenómeno del crimen organizado, y eso es lo que haremos inmediatamente.

Qué es el crimen organizado y cómo se lo enfrenta

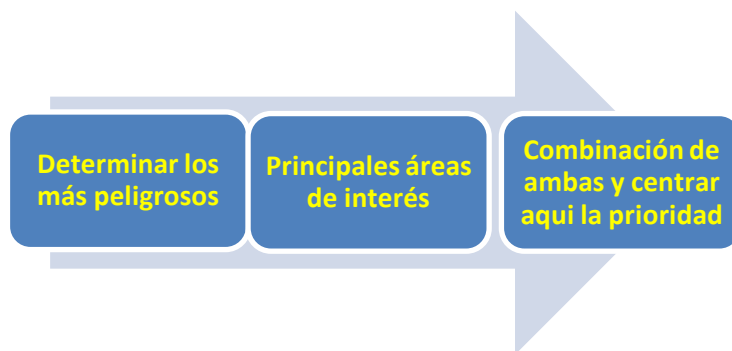
Empecemos por lo más elemental, la delincuencia común y el crimen organizado son engendros de proporciones cualitativamente diferentes, lo que le convierte en mucho más peligrosa a la segunda, porque tiene capacidad desestabilizadora; no obstante desde un enfoque sistémico, ambas delincuencias la común y organizada pueden estar conectadas, pero evidentemente no es lo mismo una organización dedicada al lavado de activos que un individuo que se dedica únicamente al robo de celulares.

El crimen organizado es la confluencia de corrupción, economía ilegal y bandas criminales. Es una amenaza no solo interior, sino que también llega del exterior. Cuando la incidencia del crimen organizado en la economía supera los límites, -el problema está en determinar esos límites-, un país está en vías de convertirse en inviable. Porque no solo afecta al desarrollo económico, el caso italiano es un ejemplo, las diferencias entre el norte industrializado y el sur, en especial Sicilia, se explican en parte por la presencia histórica de la mafia. Sino también porque el crimen organizado cuando se ha salido de control busca llegar al poder político, realiza una infiltración selectiva, y en los peores casos, convive con el poder político, Colombia y México son ejemplos, generándose racionalidad instrumental y generalizada impunidad. Usando su poder financiero corrompe funcionarios, compra votos, busca pervertir el tejido social de una sociedad, porque en el caos reina.

El fundamental elemento que permite la reproducción y extensión del crimen organizado es la corrupción de los funcionarios. Sobre todo buscan infiltrar a los organismos de seguridad, por ello, las unidades que son ejemplo en el tratamiento del crimen organizado, están conformadas por funcionarios extremadamente seleccionados y que son probados una y otra vez. Esperamos ya estar provocando preguntas obvias respecto a cómo resolverán esto y los siguientes aspectos que toparemos, los policías militares ‘capacitados’ para el ‘*combate*’ al crimen organizado.

Esta es una de las razones por las cuales las organizaciones especializadas en el tratamiento del crimen organizado son fuerzas compactas, se prefiere calidad a cantidad. Hay algo que el crimen organizado nunca tendrá: ciencia, al crimen organizado se lo enfrenta con ciencia, además de técnicas policiales muy especializadas, en el marco de procesos de inteligencia y análisis.

Entre otros asuntos, las unidades que enfrentan al crimen organizado deben estudiar el contexto; ubicar sus principales actividades económicas; relaciones entre bandas criminales; ubicar qué servicios secretos extranjeros intervienen, lo cual es común si se quiere viciar el ambiente político de un país, los delincuentes son utilizados para aquello; analizar los conflictos entre organizaciones delictivas; descubrir cuáles son sus métodos de encubrimiento. Se debe procurar determinar cuáles son los grupos más peligrosos y sus principales objetivos de interés, ya que éstos deben ser objeto de los esfuerzos principales.



La utilización de múltiples posibilidades de carácter operativo, como por ejemplo, la infiltración de agentes o el uso de informantes, contribuyen a la desarticulación de las organizaciones del crimen organizado. Pero el trabajo solo puede ser completado cuando se trabaja de manera coordinada y especial con el sistema de justicia, hay que legalizar la información obtenida para rematar los procesos penales y otros organismos del Estado como el Servicio de Rentas Internas – SRI contribuyen sobremanera en las indagaciones. Establecer un sistema de información nacional coordinado y especial es una herramienta fundamental para tratar el crimen organizado.

La estructura del crimen organizado es compleja, en el siguiente gráfico observamos que en la base existen varios grupos criminales que son los ejecutores, los que hacen el trabajo sucio, pero mientras más se escala en la pirámide, se hace más difícil detectar a los jefes y estos usan mandos medios. Si una organización pierde un grupo criminal inmediatamente crea otro.



La Asamblea Nacional juega un rol fundamental en el tratamiento del crimen organizado, ya que puede generar leyes que impidan que se vuelva sagrado el producto de la economía ilegal, por ejemplo, el Ecuador aún no cuenta con una ley de extinción de dominio. Si la corrupción es un medio para cooptar a funcionarios públicos, se podría crear o endurecer leyes específicas tendientes a enfrentar ese fenómeno. Se debe establecer un sistema de indicadores sobre corrupción y el monitoreo del problema.

Se tiene que ejercer mayor control sobre las ONGs, ya que también puede ser un método a ser empleado por el crimen organizado, además como ya hemos mencionado en otros análisis, se usa a ONGs como fachada de servicios de inteligencia extranjeros. EE.UU tiene como política de estado, que todo programa especial, cuente con especialistas en operaciones encubiertas. Pero también se debe estudiar las relaciones entre iglesia, futbol y lavado de activos.

Al ser el crimen organizado un fenómeno de carácter global, se requiere establecer estructuras o redes especiales de cooperación internacional en la materia. En este aspecto los criminales tienen ventaja ya que tienen por único interés hacer crecer sus 'negocios', en cambio, el intercambio de información entre estados y organismos de seguridad se vuelve dificultoso porque está atravesado por posiciones de carácter geopolítico, contradicciones en materia de política internacional, políticas estatales, sistema jurídico, entre otros. Por ello, la importancia que la UNASUR haya creado su Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, ya que aquí se deben establecer las propias visiones para enfrentar el fenómeno de la criminalidad organizada, donde el narcotráfico ocupa un lugar preponderante, sin influencias y estrategias que en un siglo han demostrado su fracaso. Pero al parecer, ese Consejo se está convirtiendo en un espacio disperso y nada práctico para enfrentar el problema.

Las principales actividades criminales del crimen organizado son: el tráfico de drogas y otros tráficos como el de armas, personas, animales, órganos humanos y objetos patrimoniales; la trata de personas; el lavado de activos producto de la economía ilegal y de la corrupción, dentro del cual podemos encontrar la modalidad del *chulco*;

contrabando; extorsión y secuestro; falsificación de dinero; delitos de carácter informático. ¿Esto se enfrenta con soldados en las calles?

Un personaje especial en el tratamiento del crimen organizado es el analista, el cual desarrolla habilidades de carácter metodológico y conocimientos especiales sobre el trabajo operativo, que le permite descubrir las situaciones que interesan a los organismos de seguridad. El analista usa de acuerdo a la experiencia que adquiere diferentes métodos para llegar al meollo del asunto. Es una persona creativa, lo que le sirvió para un etapa de la investigación le puede parecer insuficiente para una segunda etapa del análisis. Incluso los mejores servicios de inteligencia sufren la carencia de buenos analistas.

Complejidad del crimen organizado

El crimen organizado es por naturaleza económico, esta es la causa que explica que sea justamente un *fenómeno organizado*, y por ello su tratamiento necesariamente requiere del análisis económico, al menos si queremos adentrarnos en la comprensión de la macrocriminalidad. Como indica Foffani “parece ignorar (...) que la criminalidad económica conforma un universo extremadamente vario: abarca desde formas de criminalidad *en la empresa* (que puede asumir connotaciones exquisitamente individuales) pasando por las más complejas formas de criminalidad *de empresa* (entendiendo por tal la inserción de conductas ilícitas en el contexto de una actividad y de una política de empresa por lo demás lícita), hasta el más grave fenómeno de la *empresa ilícita* (entendida como empresa hetero-dirigida por una estructura criminal a ella sometida)”³.

Por esta razón es incorrecto suponer que el *modus operandi* a través del que se manifiesta de manera predominante el crimen organizado es la violencia, “el instrumento principal de la mafia y de las demás organizaciones criminales no es la violencia, es la corrupción. (...) La violencia, para las grandes organizaciones criminales, ha quedado reducida a una especie de *última ratio*, porque sus efectos son visibles desde el exterior, alarma a la opinión pública y obliga a las autoridades públicas a reaccionar con dureza. La corrupción, por el contrario, es por naturaleza propia silenciosa, favorece la mimetización, permite conseguir el objetivo deseado con menores riesgos y mina las instituciones desde su interior. Para las organizaciones que disponen de una gran cantidad de dinero, la corrupción es un ‘*costo de producción*’ del bien o servicio que posteriormente se repercutirá sobre el consumidor final, que será por ejemplo el tóxico dependiente o quien adquiere una arma ilegal”⁴

Colocar a policías militares a combatir el crimen organizado entonces es no entender la importancia de la variable económica en el fenómeno criminal. La exigencia de ‘lavar’ las ganancias ilícitas, la necesidad de invertir en la economía legal deriva de lo limitado que es el mercado criminal, el botín solo se puede expandir cuando se ‘legaliza’. Además “no debe olvidarse la necesidad ‘política’ de estas organizaciones ilegales de

³ Foffani, p. 57

⁴ L. Violante, citado por Foffani, p. 59

promover actividades capaces de asegurar trabajo y sustento a la población de las zonas sobre las que ejerce su control territorial”.⁵

Cabe destacar que el ‘lavado’ financiero de capitales ilícitos, es decir, el que se realiza a través de operadores bancarios u otros intermediarios financieros es el de mayor trascendencia, por ello, los que verdaderamente se benefician de ‘negocios’ como el narcotráfico están en los paraísos fiscales y la gran banca transnacional. En consecuencia el ‘lavado’ financiero de capitales ilícitos debe ser considerado la principal forma de criminalidad económica. De ahí que, el crimen organizado busca debilitar la institucionalidad, los controles estatales y fomentar la informalidad económica.

Inteligencia estratégica en materia criminal

La Inteligencia Criminal Estratégica puede entenderse como “el proceso sistemático de elaboración y difusión del conocimiento útil para el diseño de estrategias contra el delito”⁶, es una verdad de Perogrullo indicar que la inteligencia busca brindar a los cuerpos de seguridad la posibilidad de actuar de manera proactiva y no reactiva, es decir anticiparse y realizar acciones que impidan que los sucesos ocurran.

“Los productos de inteligencia estratégica criminal son el resultado de procesos de elaboración de conocimiento sobre la delincuencia en sus diversas dimensiones y dentro de los contextos sociales en que se produce. Un buen producto de inteligencia criminal no solo establece cuál es la situación actual relativa al fenómeno o asunto de que trata, sino que aporta explicaciones sobre la existencia de dicho fenómeno y establece posibles evoluciones o tendencias, definiendo escenarios posibles y probables. Además, un buen producto de inteligencia define alternativas viables para orientar la situación en el sentido más favorables a la lucha contra el crimen, y establece los eventuales costes económicos y sociales resultantes de la aplicación de dichas medidas”⁷.

La interrogante es obvia, ¿inteligencia militar va a dedicarse a luchar contra el crimen organizado?, si esa es la decisión, siendo consecuente con la disposición de involucrar a las FF.AA en el ‘*combate*’ a la criminalidad, estamos frente a la inevitable desnaturalización de la inteligencia militar, ya que sin inteligencia no se puede enfrentar a la delincuencia organizada. Y como hemos insinuado, si se quiere ser efectivo en el tratamiento de ese fenómeno, se requiere de procesos constantes y no coyunturales o calenturientos de inteligencia e investigación.

Una unidad que enfrenta el crimen organizado requiere de: a) formación especializada y permanente; b) ámbito específico de acción; c) exclusividad en la función; d) dar importancia al análisis; e) uso de técnicas y medios tecnológicos avanzados; y, f) dependencia funcional con el sistema judicial.

⁵ Foffani, p. 60

⁶ Moreno, 2009:2

⁷ Moreno, 2009:3

Sin inteligencia estratégica criminal institucionalizada no se puede enfrentar al crimen organizado. ¿Cómo va a resolver este tema las FF.AA?

La teoría de la conspiración

Donald R. Cressey, pionero en el estudio de la delincuencia organizada insinuó que el crimen organizado produce y puede ser utilizado para generar desestabilización política, económica y social y erosionar sistemáticamente las bases de un Estado.

García Losada al hablar de la amenaza que significa la criminalidad organizada indica que “La perpetración de hechos delictivos muy graves que supongan un ataque frontal a determinados bienes jurídicos que demandan una especial atención, como ocurre con los relacionados con la salud colectiva, con la seguridad pública, con el conjunto de los derechos inalienables de las personas o con el patrimonio común de los ciudadanos; por supuesto, el crimen organizado debe perseguir la obtención de influencia y de poder económico, para, de esa forma, corromper a quien ostenta el poder político o a quien presta un servicio público, además de contaminar a la ciudadanía, involucrando en sus actividades delictivas a sus miembros o a las entidades financieras o económicas del país”⁸

Habría que preguntarse bajo qué parámetros e indicadores y sobre qué bases racionales se puede imputar que el Ecuador supuestamente está desbordado o azotado por la criminalidad organizada; llama la atención la ofensiva mediática al respecto, que al parecer ha surtido efecto en el gobierno.

Actualmente existen varias investigaciones en curso que buscan precisamente determinar una metodología que permita medir y evaluar un fenómeno tan complejo como el crimen organizado, método que necesariamente deberá tomar en cuenta el particular contexto de cada sociedad y Estado.

Por ejemplo Andrea Giménez-Salinas Framis, Luis de la Corte Ibañez, Laura Requena Espada y Manuel de Juan Espinosa⁹ proponen las siguientes variables que pueden servir para evaluar la dimensión de la criminalidad organizada en casos concretos:

⁸ García Losada; p. 1492

⁹ Varios autores, 2009:14

Variables
Extensión del grupo organizado
Tipo de estructura organizativa
Extensión territorial
Actividad principal del grupo
Existencia de más actividades principales
Asociaciones con otros grupos y tipos de asociación
Antigüedad conocida
Nivel de sofisticación del grupo
Nivel de influencia y corrupción
Nivel de permeabilidad del grupo
Nivel de infiltración económica: blanqueo de capitales
Nivel de alianzas con empresas legales
Nivel de violencia hacia el interior del grupo
Nivel de violencia hacia el exterior del grupo

Si inteligencia militar quiere hacer un trabajo serio para enfrentar al crimen organizado debe empezar a determinar un método que permita diagnosticar y adentrarse en la realidad de nuestra criminalidad organizada, ya que se debe responder a nuestro propio contexto. Pero que la inteligencia militar aborde esa tarea implica que se transformaría en inteligencia anti delincencial. Y esta requiere de un proceso sostenido de años para lograr resultados.

Para concluir

La decisión de involucrar a las FF.AA en el ‘*combate*’ al crimen organizado es una disposición que podría traer complicadas consecuencias, que percibimos no han sido suficientemente meditadas por el gobierno.

Desde el siglo XIX se ha ido perfeccionando constantemente las técnicas policiales y de inteligencia para enfrentar los fenómenos criminológicos, por lo que este campo ha adquirido un importante nivel de especialización que ha recaído en el ámbito policial, por lo que involucrar a las FF.AA en temas delincuenciales necesariamente las desprofesionaliza y desnaturaliza.

Implicar a las FF.AA en el terreno de la criminalidad, inevitablemente va a producir rivalidad entre los cuerpos de seguridad; y cuando en un mismo Estado coexisten varios entes con la misma misión suele producirse sobredimensionamiento de los problemas, en este caso de la criminalidad organizada, que daría el pretexto para

justificar el desarrollo de nuevos programas o proyectos que justifiquen determinadas compras, es decir, se puede generar una magnificación interesada del fenómeno del crimen organizado.

Estos y otros problemas puede acarrear la entrada de las FF.AA en un escenario que requiere, como hemos tratado de argumentar, de un alto nivel de especialización para obtener impactos positivos.

Mario Ramos
Director
Centro Andino de Estudios Estratégicos
6/agosto/2012

Bibliografía consultada:

Del internet:

- GARCÍA LOSADA, José; *Técnicas policiales aplicadas en la investigación de la delincuencia organizada. Casuística policial*; acceso 4 de agosto de 2012
- MORENO, Fernando; *Análisis crítico de los informes de evaluación de la amenaza del crimen organizado en la Unión Europea (Organised Crime Threat Assessment, OCTA)*, Área Defensa y Seguridad, Documento de Trabajo 26/2009, 25-05-2009; Real Instituto Elcano, Madrid – España , www.realinstitutoelcano.org; acceso 4 de agosto de 2012
- VARIOS AUTORES; *La medición y evaluación de la criminalidad organizada en España: ¿Misión Imposible?* Revista española de investigación criminológica – REIC, noviembre 2009; acceso 4 de agosto de 2012

La siguiente fuente citada han sido obtenida de copias de una revista incompleta, por lo que, lastimosamente no contamos con toda la información bibliográfica para ser rigurosos en la referencia.

- FOFFANI, Luigi; *Criminalidad organizada y criminalidad económica*, Revista Penal.