Presidente de la Organización Latinoamericana y Caribeña de Centros Históricos

From the SelectedWorks of Fernando Carrión Mena

April, 2015

La Red Global del Narcotráfico

Fernando Carrión Mena, Arq.

Available at: https://works.bepress.com/fernando_carrion/688/

FGE
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO
ECUADOR

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG | ILDIS

PERSPECTIVAS DE UNA CORTE PENAL REGIONAL EN EL MARCO DE LA UNASUR

Proyecto de creación de la Corte Penal Suramericana para el Juzgamiento de la Delincuencia Organizada Transnacional

Índice

Introducción

LA RED GLOBAL DEL NARCOTRÁFICO

Introducción
El contexto de los mercados ilegales
El operador de la economía ilegal: la red global del crimen
El narcotráfico: etapas, rutas y actores
Conclusiones
Bibliografía

LA CORTE PENAL DE UNASUR Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL EN AMÉRICA DEL SUR: REFLEXIONES DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Introducción
Delitos organizados transnacionales
Conclusiones
Recomendaciones
Perspectivas
Bibliografía

LA PERSECUCIÓN PENAL INTERNACIONAL DEL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL: ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA REFLEXIÓN

Introducción
Elementos para la reflexión
Bibliografía

PROYECTO DE CREACIÓN DE LA CORTE PENAL SURAMERICANA PARA EL JUZGAMIENTO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL

Una propuesta que se abre camino
Jurisdicción y competencia de la Corte Penal Suramericana
Estructura Administrativa y Presupuestaria
Avances del proyecto

Introducción

En la actualidad, América Latina enfrenta el grave desafío de ser la región más influenciada por el crimen organizado, producto del narcotráfico y los delitos derivados de él, en el mundo. A su vez, la política implementada por la llamada 'guerra contra las drogas' ha desplazado a víctimas, penalizado a consumidores, afectado la salud de poblaciones enteras y más.

Para sumar a esto, los efectos del neoliberalismo en América Latina han sido visibles en forma, por la pérdida de gobernabilidad del Estado, y en fondo, por los fuertes impactos en lo social. Así, las décadas de 1980 y 1990, permitieron la incubación de un escenario propicio para que la ausencia del Estado, cediera espacios de gobernabilidad a actores irregulares, que emprendieron negocios ilícitos, refugiados en la clandestinidad y en la criminalidad.

Desde hace varios años la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) trabaja sobre el fenómeno del crimen organizado y el narcotráfico en América Latina, haciendo análisis y promoviendo un amplio diálogo sobre el tema, en diversos espacios de incidencia académica y política en la región. Una de las principales razones por las que se inició este trabajo fue la evidencia de los profundos impactos sociales y políticos que el crimen organizado y el narcotráfico generan sobre las instituciones democráticas de los países de la región. Precisamente, en este proceso de investigación e intercambio, se hizo evidente que las políticas de drogas que se han implementado en la región no han logrado sus objetivos e incluso, han tenido efectos negativos sobre las dinámicas de criminalidad y violencia, la situación carcelaria y la calidad de la institucionalidad pública, especialmente en el nivel local.

El cambio de época en la región, con el surgimiento de una nueva ola de gobiernos progresistas, abandera un proceso de recomposición del rol del Estado en la vida pública de los países sudamericanos, con el fin de afianzar la gobernanza y recuperar la soberanía de los territorios. Este ideal se traduce en la creación de la UNASUR como el espectro para fomentar la integración de los países sudamericanos, bajo la lógica de fortalecer las capacidades de los Estados para una mejor gobernanza regional.

Dentro de UNASUR se han creado instancias para proponer soluciones a los desafíos que el crimen organizado y el narcotráfico conllevan para la región. El

Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas es uno de ellos. En su Estatuto, el Consejo plantea entre otras cosas, la creación de una identidad suramericana para enfrentar el problema, partiendo de las características nacionales y sub-regionales de los países, reconociendo el desafío geopolítico que el narcotráfico supone. Así también, insta a que los países coordinen y faciliten la relación entre las dependencias encargadas del tema, motivados por el efecto transfronterizo del crimen organizado y promueve la articulación de posiciones en foros multilaterales sobre drogas.

Si bien en el Estatuto del Consejo también se establecen diez objetivos específicos para atacar el problema, entre los que cabe destacar directrices para homologar normas penales, intercambio de buenas prácticas y cooperación judicial y policial, no se establecen iniciativas más puntuales para resolver los verdaderos desafíos transnacionales que el crimen organizado vinculado al narcotráfico representa.

La pregunta central es cómo resolver la problemática en el juzgamiento de crímenes transnacionales, tomando en cuenta la dificultad en la tipificación de delitos no armónica en la región y que las dependencias encargadas del tema, varían circunstancialmente de país en país. Cómo reducir las tasas de impunidad por delitos relacionados al narcotráfico, sin penalizar a las víctimas y poniendo énfasis en los verdaderos criminales, es el verdadero desafío.

El Proyecto para la creación de una Corte Penal a nivel de UNASUR, busca dar respuestas a estas consideraciones. Como una iniciativa de Fiscalías de varios países de la región, surgió el planteamiento de crear una instancia en UNASUR de carácter permanente, que pudiese "asegurar el juzgamiento de los delitos de carácter organizado transnacional y otros delitos conexo, mediante una eficiente cooperación y asistencia judicial en materia de investigación, de obtención y preparación de evidencia de juzgamiento, de recuperación de activos y de reparación de daños a personas y comunidades víctimas de tales delitos, (…) a través de las instancias correspondientes".

Así, con esta publicación, esperamos aportar en el debate sobre el proyecto para la creación de una Corte Penal regional. El documento de Fernando Carrión, a través de una revisión histórica, muestra los momentos en los que se va gestan-

do lo que él denomina como 'la red global del narcotráfico'. Con fundamentos basados en la economía política, la entrada de análisis de Carrión determina la ubicación de mercados ilegales en la región, regida por una organización global y que genera delitos locales.

Complementariamente, Pablo de la Vega evalúa los efectos que el crimen organizado vinculado al narcotráfico ha generado a nivel social en América Latina. Los efectos conexos -como trata y tráfico de personas, lavado de activos, entre otros- influyen sobre un sector muy vulnerable de la población en la región. Esto abre un abanico de consideraciones sobre los canales que toma el crimen organizado para su sustento.

Por su parte, Ramiro Orias realiza una evaluación sobre los potenciales que existen para que los sistemas penales nacionales puedan interactuar en una jurisdicción de carácter regional y la ruta que podría llevar a ello. El aporte de Orias es sustantivo en cuanto visibiliza los desafíos que existen para el tratamiento de los delitos transnacionales en la región a nivel judicial y ofrece a su vez, opciones para la viabilidad de un proyecto de una Corte Penal Regional.

A partir de estas bases significativas de estudio, la Fiscalía General del Estado del Ecuador detalla el proyecto de la Corte Penal de Unasur, en función de los desafíos que los tres autores proponen, los cuales sugerimos deben considerarse para la ejecución de la misma.

Para la FES es muy gratificante poder aportar en el proceso que ha emprendido la Fiscalía General del Estado de Ecuador en conjunto con otras entidades regionales, en el proyecto para la creación de la Corte Penal bajo la institucionalidad de UNASUR.

Agradezco a los autores que participaron de esta publicación, cuyos aportes son invaluables en cuanto nos permiten acercarnos hacia escenarios reales pero que también nos conducen hacia soluciones tangibles. A la Fiscalía General del Estado por la fructífera colaboración que hemos emprendido y a Daniel Gudiño, coordinador de Proyectos de FES-ILDIS en Ecuador, por su valioso papel en este proyecto.

Aspiramos que este sea un insumo que apoye en el debate para buscar vías certeras para combatir los efectos del narcotráfico y erradicar la incidencia del crimen organizado en la región. Esperamos que estos esfuerzos provean de las herramientas necesarias para lograr estos objetivos sociales y políticos comunes para todos los países de la región.

Quito, 7 de abril de 2015

Anja Minnaert
Representante de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en el Ecuador
Directora del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)

LA RED GLOBAL DEL NARCOTRÁFICO

Fernando Carrión M.

Fernando Carrión M.
Académico de FLACSO-Ecuador. Coordinador del Proyecto: "Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina (IDRC-CANADA)

1 Introducción

Fernando Carrión M.[1]

En la actualidad sudamericana es muy difícil no sentir la presencia del peso de las economías ilegales provenientes del narcotráfico[2], de las armas[3], del contrabando[4] o de la trata de personas[5]. Dentro de ese complejo es el narcotráfico y en particular la cocaína los que tienen el peso gravitante de la estructura de las economías ilegales. Todo esto no fuera posible sin la globalización (mundialización), el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación (TICS) y la reforma del Estado (privatización), en tanto generan una nueva economía a escala mundial, a la que se integra la ilegal.

Son omnipresentes por la magnitud de las transacciones y la alta rentabilidad que generan, además por la articulación -bajo distintas vías- a las economías legales e informales en ciertos sectores claves como son el turismo, el inmobiliario, el comercio y el de ciertos servicios.

Además se visibilizan porque empiezan a generar no solo ilegalidades en distintos ámbitos de la economía (presta diarios, usura, lavado, vacunas, impuestos) sino también en la producción de un conjunto de delitos conexos con altos grados de violencia, entre los que están el sicariato, el secuestro, la extorción, la corrupción y el ajuste de cuentas, entre otros.

Otra característica de las economías ilegales tiene que ver con su nueva territorialidad: hoy existen tres lugares estratégicos donde se expresan con fuerza:

- *Las fronteras*, que son los espacios donde las economías ilegales tienen un nivel de crecimiento asombroso, donde las tasas de homicidios son las más altas y desde donde existe una proyección hacia el mundo (plataformas o hub[6] universales).

1 Académico de FLACSO-Ecuador. Coordinador del Proyecto: "Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina (IDRC-CANADA)

2 Según James Petras (2001), los bancos internacionales reciben no menos de 500 mil millones de dólares al año provenientes de los mercados ilícitos.

3 Eric Berman,de Small Arms Survey, dice que en los cuatro últimos años se ha duplicado el comercio de armas y que el negocio supera los US$ 10.000 millones de dólares al año.

4 Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el contrabando en las zonas fronterizas durante 2005 fue de aproximadamente 200 mil millones de dólares (La Jornada, 4 de julio 2007, México).

5 "La esclavitud no es más que una faceta del comercio global de seres humanos que afecta como mínimo a cuatro millones de personas cada año, la mayoría de ellas mujeres y niños, por un valor acumulado de entre 7.000 y 10.000 millones de dólares (Nain, 30, 2006).

6 Este término que proviene de las nuevas tecnologías de la comunicación –como router-; hace referencia a los lugares específicos -como las fronteras- de conexión, intercambio y distribución de bienes, personas o servicios; que funcionan como nodos de redes, a partir de los cuales tienen interconexión con otros lugares del mundo.

• *Las ciudades*, que son los lugares preferidos de la nueva economía mundial debido al nivel de consumo masivo, a la concentración de capitales y a la concentración de la violencia.

• *Los paraísos fiscales* que se convierten en el escenario privilegiado para la entrada de una importante masa monetaria al sistema formal de la economía, bajo la forma encubierta del lavado de activos.

Tampoco se puede descartar la infiltración que sufre el Estado bajo las modalidades de: "plata" (corrupción), "plomo" (intimidación) y "democracia"[7] (elecciones) para, de esta manera, minarlo a través de la reducción de la eficiencia de sus políticas y de la pérdida de la legitimidad institucional. Resultado de ello aparece la "definición" de *Estado Fallido*, que opera menos como un concepto analítico y mucho más como una *política de certificación* de ciertos estados hacia otros, según las acciones llevadas a cabo contra el narcotráfico.

En este contexto y con este trabajo se busca delinear algunos elementos centrales de la situación actual del llamado "crimen organizado" vinculado al narcotráfico, en el ámbito particular de Sudamérica, partiendo de la ubicación de los mercados ilegales en el contexto de la nueva economía mundial. En segundo lugar se expone una periodización del fenómeno que sitúa los momentos claves por los que ha atravesado la región, para ubicar las rutas y los tipos de organización delictiva. Finalmente, a manera de conclusiones, se presentan algunas recomendaciones ineludibles de política pública en materia de narcóticos.

7 En varios lugares de la región se ha detectado la presencia de dineros procedentes de las economías ilegales para el financiamiento de las campañas electorales y también para la presentación de candidatos salidos de sus mismas filas, es decir para representar directa o indirectamente sus intereses.

2. El contexto de los mercados ilegales

Desde las últimas décadas del siglo pasado se desencadenó en todo el mundo un proceso de transformación de la economía, al extremo que muchos autores (Castells, 2001) e instituciones (OCDE[8]) hablan de la existencia de una nueva economía. La misma que se caracteriza por la tendencia al crecimiento expansivo del monto de la riqueza creada, la presencia de este fenómeno a escala planetaria y la existencia de una variedad de sectores interconectados entre sí (enlaces).

En este proceso existen, entre otras, dos determinaciones claves: por un lado, las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento (Castells, 2001) y por otro, la presencia de nuevos actores que conducen a modernos modelos de gestión. Sin duda, las economías ilegales son parte y un componente adicional de esta mutación, gracias a las mutuas y nuevas interconexiones.

Por eso se percibe un cambio fundamental de la delincuencia en América Latina: existe una coyuntura delictiva constituida por el paso de la delincuencia tradicional, que viene de las asimetrías sociales, de las culturas lúdicas y de las estrategias de sobrevivencia hacia una moderna, sustentada principalmente en las dinámicas económicas provenientes de las economías ilegales.

Los delitos modernos son los que operan como estructuradores del conjunto de la delincuencia, tanto que subsume a la tradicional dentro de ella[9], porque la razón última de su existencia es la obtención de beneficios económicos a través de medios ilegales. Desde este momento la lógica delincuencial se rige a partir de la dinámica de la economía ilegal. Por eso una buena política anti delincuencial debe ir de la mano de políticas económicas que ataquen cada uno de los eslabones del proceso general.

Desde este momento, la organización delictual en que se apoya esta economía tiene sentido (objetivos), organización (sujeto social), definición de la lógica del conjunto de las acciones (planificación) y asociación entre distintos actores de los delitos (redes). Por eso se puede afirmar que este inicio de Siglo está marcado por la presencia en la economía, la cultura, la sociedad y el Estado

8 La Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE) creó el Foro Nueva Economía justamente para debatir sus alcances y sus características, con los principales economistas del mundo.

9 Por ejemplo, todo objeto robado o producido ilegalmente debe integrarse al mercado para realizarse mercantilmente y, para ello, se especializan las redes por giros (joyas, celulares, drogas) organizados sea desde la "oferta" hacia la "demanda" con los contactos respectivos en el comercio informal o desde la demanda sustentada en contratos pre-establecidos. Este es un mecanismo a partir del cual el mercado ilegal utiliza al mercado informal para lograr liquidez monetaria y el mercado formal para obtener dinero fresco.

de importantes organizaciones de *redes ilegales*, que nada tiene que ver con el denominado *crimen organizado*.

El cambio se prefigura desde la década de los años ochenta del siglo pasado, cuando en América Latina se vive el proceso de reconstitución de los delitos -de lo tradicional a lo moderno- debido, entre otras cosas, a tres cuestiones singulares:

- La Reforma del Estado, vinculada al estímulo y promoción de la economía de mercado (privatización, desregulación, competencia y apertura), que incitó e incentivó la expansión de las economías ilegales, a la par que debilitó la razón de ser del Estado: resignó las posibilidades de regular los mercados, de reducir las inequidades socio-económicas y de representar el "interés general".

Tan compleja es la situación que, como señala Manwaring (2009): "México es un país donde el poder político está migrando del estado a pequeños actores no estatales que se organizan en amplias redes con ejércitos privados, ingresos propios, servicios de beneficencia, capacidad para hacer alianzas y conducir guerras". En otras palabras, hubo un incremento delincuencial proporcional al debilitamiento del Estado y del sentido de lo público.

Adicionalmente el Estado perdió la capacidad de gobierno de la delincuencia porque el mercado ilegal lo penetró, tanto que los niveles de desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas crecieron. La Policía pasó de 30% en 1996 a 39% en 2007; las Fuerzas Armadas de 41% al 51%, y el sistema judicial del 33% al 30% (Latinobarómetro, 2007).

La privatización de la producción y la libre comercialización –por ejemplo- de armas, tecnología de seguridad y guardianía privada permitieron[10], por un lado, la mercantilización del servicio[11], con lo cual el derecho universal a la protección –que debía garantizar el Estado- se convirtió en una mercancía que tiene que ser pagada para adquirirla. Con este cambio sus-

10 El sector privado de la seguridad ofrece una gama no menor de 50 tipos de servicios, entre los que están: armas, seguros, inteligencia, guardianía, traslado de valores y tecnología, entre otros.

11 Según Frigo (2003): "En Latinoamérica, la seguridad privada es un sector económico en rápida expansión (…) En los últimos 15 años, como sector de la vida económica la seguridad privada ha ganado un lugar de relevancia tanto en el mundo como en nuestra región (…) El mercado mundial de la seguridad privada tuvo el año pasado un valor de 85.000 millones de dólares, con una tasa de crecimiento anual promedio del 7% al 8%. (…) En Latinoamérica se estima un crecimiento del 11%".

tancial, de derecho a servicio mercantilizado, se impuso la desigualdad de acceso a la protección: se estima que los servicios de seguridad privada no llegan al 5% de la población europea y, lo que es peor, "el grado de seguridad que se obtiene es proporcional al precio que se paga" (Petrella y Vanderschueren, 2003). Y por otro lado, hay que entender que se produce la pérdida del monopolio de la fuerza estatal en beneficio del sector privado; allí se puede señalar el ejemplo de la guardianía privada, que hoy tiene el triple de los agentes policiales públicos en América Latina.

No se puede dejar de mencionar que la apertura económica permitió dinamizar la economía mundial y desarrollar, de manera paralela pero articulada, la economía legal con la ilegal. La lógica 'offshore'[12] (extraterritorialidad) adquiere un peso creciente con la generalización y fortalecimiento de los beneficios y servicios prestados por los paraísos fiscales[13], lugar en el que los mercados legales y los ilegales se encuentran[14]; así como del significado que adquieren los precios de transferencia que produjeron una pérdida tributaria de 361 mil millones de dólares para los Estados nacionales (Aid, Cristian, 2009).

• De manera paralela las políticas de seguridad sufren un cambio sustancial con los atentados del 11 de septiembre del 2001 en EE.UU. Desde ese momento se confirma que las políticas de seguridad pueden –en ciertos casos- generar más violencia que protección. Allí está la legitimidad que adquieren los conceptos y prácticas de las guerras preventivas (Bush), de las guerras necesarias (Obama) o de la extraterritorialidad de la justicia (Uribe)[15], que tantos muertos, desolación y destrucción han producido.

A partir de ese momento se vino una ofensiva de la "cooperación internacional" destinada a reformar el conjunto del sistema penal (policía, justi-

12 La lógica offshore hace referencia a la extraterritorialidad de las inversiones, de la constitución de empresas y de la apertura de cuentas bancarias, entre otras, gracias a la existencia de determinadas ventajas comparativas con el lugar de residencia habitual; como pueden ser los beneficios fiscales, poca carga burocrática, privacidad y sigilo bancario, entre otras.

13 La OCDE estima en 7 billones de dólares el monto de dinero que mueven los paraísos fiscales, de los cuales 1.6 billones proceden de los mercados ilegales.

14 Se estima la existencia de 74 Paraísos fiscales alrededor del mundo.

15 En este contexto se producen las invasiones de Estados Unidos a Afganistán e Irak y, también, la invasión de Colombia al territorio ecuatoriano, en el lugar de Angostura.

cia y cárcel) y de las Fuerzas Armadas, en la dirección de enfrentar lo que se definió como los tres enemigos mundiales: el terrorismo, la migración y el narcotráfico[16]; con lo cual, nuestros países perdieron la "soberanía del delito" porque las políticas se diseñaron para reducir las amenazas a la seguridad nacional de otros países y no para mejorar la seguridad ciudadana de los nuestros[17].

• La revolución científico-tecnológica en el campo de las comunicaciones generó mayor conectividad y movilidad de los factores de la producción. Lo cual condujo a la integración de los mercados legales e ilegales mediante el lavado de activos, las transacciones electrónicas y la constitución de nuevas modalidades de gestión de formas supra-territoriales (reducción de los territorios distantes).

Adicionalmente aparecen nuevos delitos como los informáticos o los de órganos humanos, que son posibles gracias: al avance de la medicina, al enrolamiento de personal altamente calificado, a los circuitos de los mercados ilegales y a la posibilidad del traslado de los mismos en buenas condiciones de refrigeración y asepsia. Y quizás uno de los componentes más favorables a la repotenciación de los mercados ilegales, a escala mundial, tenga que ver con la Internet, en tanto se trata de un colectivo descentralizado, flexible e integrado de redes de comunicación en tiempo real, sin que medie ninguna forma centralizada e institucional de gestión del servicio[18].

16 Estos tres fueron calificados, por EEUU, como las mayores amenazas en las relaciones internacionales.

17 Llama la atención que no haya relación directa entre los delitos tipificados nacionalmente y las políticas de seguridad ciudadana. En Ecuador no se persiguen los delitos que la población denuncia. En el 2005 las denuncias por delitos contra la propiedad fueron el 61.10% y solo el 0.66 por sustancias estupefa cientes; obstante el 62% de la población privada de libertad es por delitos de estupefacientes. Dos años después, esto es, en el 2007 la tendencia se re afirma: las denuncias por delitos contra la propiedad (robos, hurtos) y las personas (homicidios, sexuales) fueron el 72.45%, produciendo una reclusión por es tos delitos del 4.42% del total de los reclusos. En contrapartida, las denuncias por estupefacientes fueron del 0.34% que condujeron a el 71.78 % de sentencias.

18 Aunque esta que era una fortaleza de las nuevas tecnologías de la comunicación y de las redes sociales hoy se ven amenazado por las políticas de seguridad implantadas por las grandes potencias, en especial de Estados Unidos, a través de la NSA, y de los grandes operadores mundiales (Facebook, Google), que han plegado a esas políticas.

3. El operador de la economía ilegal: la red global del crimen

La *nueva economía* en emergencia proviene, entre otros, de una reestructuración general de las lógicas de producción de los mercados ilegales a escala planetaria, provocando tres signos distintivos de la nueva arquitectura productiva:

• La internacionalización de la gestión del conjunto del proceso de producción de las nuevas organizaciones delictivas proviene de los altos niveles de alta conectividad, que aceleran la integración de los territorios distantes, y permiten un aumento de la movilidad –por tanto integración- de los factores de la producción, otorgando una base material para la interacción en tiempo real de todas las unidades a nivel planetario. En palabras de Sassen (1999):"los cambios en la geografía y en la composición de la economía global produjeron una compleja dualidad: una organización de la actividad económica espacialmente dispersa, pero a la vez globalmente integrada".

• Aparecimiento de una nueva estructura productiva sustentada en empresas organizadas en redes de escala mundial, destinadas a manejar de manera más eficiente las diferentes etapas de la cadena de valor. Hay una descomposición mundial de los procesos productivos, no solo en el territorio (espacios dispersos) sino también en cada una de las actividades propias de las fases del proceso general, usando las modalidades de tercerización[19], franquicia[20] y/o holding[21], según las condiciones de cada lugar (local), y conformando –de esta manera- un sistema organizacional compuesto por redes y nodos estructurados a nivel mundial (global)[22], con una cualidad única: cuando las partes son atacadas por las fuerzas del orden o de la economía, el todo no se contamina[23]. Esta estructura organizacional es inmune a las acciones del sistema penal, porque la dinámica de la tercerización o de la franquicia opera también como válvulas o fusibles que saltan cuando hay un embate de la Policía. Cuando la Policía desarticula una banda, cartel o mafia criminal, la organización de las redes la reemplaza inmediatamente o se reconstituye mediante el denominado "efecto globo", dada su alta flexibilidad, para seguir funcionando sin problema alguno (holding).

19 En el sector de los narcóticos se usa mucho esta figura económica para la realización de tareas especializadas en ciertos tramos de las rutas o en la fase de comercialización denominada de microtráfico, porque se busca especialización, conocimiento del lugar y, sobre todo, disminuir el riesgo.

20 Concesión de derechos bajo un modelo o lógica general, de tal manera que la administración sea autónoma pero bajo parámetros generales.

21 Se refiere al conglomerado de empresas que permiten mejorar economías de escala, dividir el trabajo para mejorar productividad, integrar actores dispersos, romper con la jerarquía rígida y, en este caso en particular, vincular los mercados legales y los ilegales.

22 No es casual, por ejemplo, que los "Urabeños" o los "Rastrojos" colombianos tengan en la actualidad vínculos internacionales con grupos italianos, mexicanos, ucranianos, rusos o españoles.

23 En los lugares dispersos actúan las modalidades de tercerización y franquicia, mientras en el contexto global opera el 'holding'.

- La integración de los mercados ilegales con los legales conduce a "licuar" los límites entre ellos, mucho más en los países o localidades con economías de servicios que tienen baja calidad institucional y mercados con alta inserción internacional. Es por eso que esta red de redes y estos territorios se instituyen como zonas francas de integración a distintos niveles: enlaces interdelictivos (armas con drogas), vínculos de lo ilegal con lo legal (lavado), fronteras de un lado con el otro y relaciones entre lo disperso (local) y lo integrado (global). Esta zona franca no solo es de integración sino también de resguardo al delito y a los delincuentes (confianza, organización y cultura cívica), por lo cual los "capitales" ilegales adquieren un poder económico y político de privilegiado.

Todo esto es posible gracias a los actores que están tras del proceso: la institución delictiva transita desde grupos organizados aislados hacia un sistema integrado de organizaciones internacionales, constituidas bajo la forma de una red de redes (el holding construye la zona franca) de carácter global. Las organizaciones en red se gestionan desde el espacio virtual y desde variadas zonas que tienen baja vulnerabilidad y riesgo, ubicadas estratégicamente entre los territorios de producción y de consumo, siguiendo las rutas más comunes del intercambio comercial legal. Gracias a esta estrategia las organizaciones delictivas han logrado un nivel de penetración sin precedentes en el territorio, el Estado, la economía y la sociedad, lo cual les ha otorgado un peso económico significativo para ser políticamente más influyentes en todas las escalas e instancias en las que actúan.

Sin embargo, queda para el futuro estudiar la dirección del flujo de órdenes dentro de la organización. Sería distinto si el "comando central" se origina en Colombia, Perú o México (o está controlado por ellos desde cualquier territorio del mundo) que si están en los países del norte desarrollado. La pregunta sería ¿hay una emergencia en el dominio de la economía ilegal de la droga y la trata desde el holding de carteles latinos? Si fuera así, el reparto de los beneficios de la venta al consumidor final se distribuiría de una manera distinta, beneficiando al "comando central" del holding.

El concepto crimen organizado se definió, en el año 2000 en la ciudad de Palermo-Italia, en la "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional". Es una definición operativa recogida por la Comunidad Internacional para hacer frente a la internacionalización de la delincuencia. En otras palabras, se trata de una reacción a un fenómeno que se hace planetario. En este caso interesa menos conocer el proceso, la necesidad general, y mucho más enfrentarlo directa y rápidamente; es decir, reaccionar como siempre ha ocurrido: a la zaga de los procesos delincuenciales, a la presión de la opinión pública, al peso de ciertos países o a la presencia de los "casos exitosos".

El crimen organizado se lo entendió desde entonces como lo señala el Artículo 2, literal a, de la siguiente manera: "Definición. Para los fines de la presente Convención: a) Por "grupo delictivo organizado" se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material".

Sin duda se trata de una definición que busca responder a la presencia del delito moderno que se generaliza desde los años noventa, pero que ahora ya no es suficiente. Hoy la organización delictiva no está estructurada por la suma de personas, sino por la articulación de organizaciones que operan en red. La organización delictiva es global y las relaciones entre cada unidad ocurre bajo una doble lógica: la eficiencia en la producción y la definición de una modalidad que minimice el riesgo.

4. El narcotráfico: etapas, rutas y actores

El fenómeno de los narcóticos ha estado presente en la sociedad desde tiempos inmemoriales, aunque recluido en algunos lugares dispersos y aislados donde, por un lado, no existía una separación espacial entre la producción y el consumo y, por otro, no se los consideran drogas. Es decir, inicialmente el tema de los narcóticos fue un fenómeno local o, a lo sumo, enclaustrado al interior de ciertos países y culturas, lo cual no generaba la necesidad de la circulación y del intercambio, porque todo ocurría en el mismo espacio.

Esta situación aún se mantiene en los pueblos ancestrales, por ejemplo, de Bolivia con la coca (materia prima de la cocaína), de Ecuador y Perú con la ayahuasca y de México con el Peyote, entre otros países de la región. En general la coca, la ayahuasca, el peyote, los hongos, los cactus son plantas consideradas sagradas por las culturas que las utilizan en ritos ceremoniales y religiosos, así como también en las prácticas medicinales. Bajo ningún punto de vista en estas sociedades se las concibe como drogas.

El siglo XIX -con la carga de modernidad que llega- probablemente sea el momento crucial en que la separación de los espacios de la producción y del consumo de estos productos se consagra, y por tanto, se crea la necesidad de la vinculación por medio del comercio. De esta manera se configuran como dos espacios distantes y distintos que requieren de otra función: el intercambio comercial para que los integre, pero al hacerlo produce un proceso de colonización por parte de las culturas demandantes, que son las que le dan un sentido distinto al original, convirtiéndolas en drogas.

Los casos más relevantes pueden ser: Inglaterra con la importación de opio de la India y Francia con el hashis traído de sus colonias africanas, también China -gracias al comercio impulsado por Inglaterra- recibe opio de la India. En estos ejemplos los Estados juegan una función clave en la comercialización, tanto que aún no puede considerarse narcotráfico, porque todavía es un tema legal. Luego y a fines de siglo XIX Estados Unidos empieza a consumir cocaína y Alemania heroína, producida por el laboratorio Bayer AG[24], incorporando nuevos mercados y formas de producción, propias de su proceso de industrialización e internacionalización. En este momento se convierte en un negocio, como antecedente a lo que rápidamente sería el inicio de una economía ilegal.

24 Fue en los centros de investigación de química alemana donde se obtuvieron los alcaloides del opio y de la coca, durante el siglo XIX. La transformación de opio en morfina data de 1817, y del opio, en heroína, de 1874, así como de la coca en cocaína, de 1858.

A principios del Siglo XX se instala en Occidente la lógica prohibicionista del comercio ilegal, del consumo recreativo y medicinal de estas substancias, cuestión que se sella en la Conferencia de la Haya de 1911. Allí 12 países adoptan -por primera vez- algunas normas que prohíben las drogas, con lo cual se marca oficialmente el nacimiento del narcotráfico como una actividad ubicada en la fase de la circulación[25] dentro de una economía, así mismo, ilegal. En otras palabras, el narcotráfico es una palabra compuesta -nacida históricamente- que implica el comercio ilegal de ciertos productos tóxicos, considerados drogas. Lo narco es alusivo a las drogas y el tráfico es referente al comercio ilegal.

De aquella época para acá el narcotráfico ha tenido grandes cambios históricos, sobre todo a partir de 1971 en que Richard Nixon -presidente de Estados Unidos- consagró la política de guerra a las drogas con una duración prevista para cinco años y con un presupuesto inicial de 100 millones de dólares. Para esta propuesta contó con las Naciones Unidas a nivel planetario y la OEA en el ámbito "hemisférico", convertidos en los instrumentos institucionales de aplicación internacional de su política. Su propuesta no era otra cosa que golpear militarmente a la oferta, en el entendido de que ese era el punto de partida del proceso y de que sus cultivos se encontraban fuera del país.

Cuarenta y cinco años después el fracaso de esta política es evidente: ningún objetivo se ha cumplido, tanto que se trata de una guerra fallida. Fueron inicialmente cinco años y van cerca de 45. Comenzó con un presupuesto de 100 millones de dólares por año y en el 2012 el presidente Obama solicitó 15.500 millones, aunque se estima en no menos de 40 mil los que utiliza solo EE.UU. El narcotráfico se convirtió en un sector de la economía mundial que mueve más de 500 mil millones de dólares anuales, estimándose que el 70% de esta cifra está dentro de los mercados formales y legales, mientras los restantes 30% dinamizan el mercado ilegal (armas, sicariato, usura), lo cual hizo que sus actores sean más poderosos económicamente y más influyentes políticamente.

En su discurso de presentación de esta política, el presidente Nixon dijo: "El enemigo público número uno de Estados Unidos es el abuso de drogas. Para poder luchar y derrotar este enemigo es necesario llevar a cabo una ofensiva nueva y plena. Esta será una ofensiva a escala mundial abordando los problemas con las fuentes de oferta, como también con estadounidenses desplegados en el extranjero, donde estén en el mundo y con ello declaro la guerra contra las drogas".

25 ***Traficar:*** *Comerciar, negociar con el dinero y las mercancías. Andar o errar por varios países, correr mundo. Hacer negocios no lícitos (DRAE)*

El peso de la propuesta estadounidense condujo a que sea el único país, hasta ahora, que cuente con una explícita política exterior en materia de narcóticos y por tanto, que los países de la región deban subordinarse a sus dictados, donde la DEA es su brazo principal. Esta cuestión se fortalece a partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001 cuando se definen los tres enemigos de la seguridad nacional y pública: el terrorismo, el narcotráfico y la migración irregular.

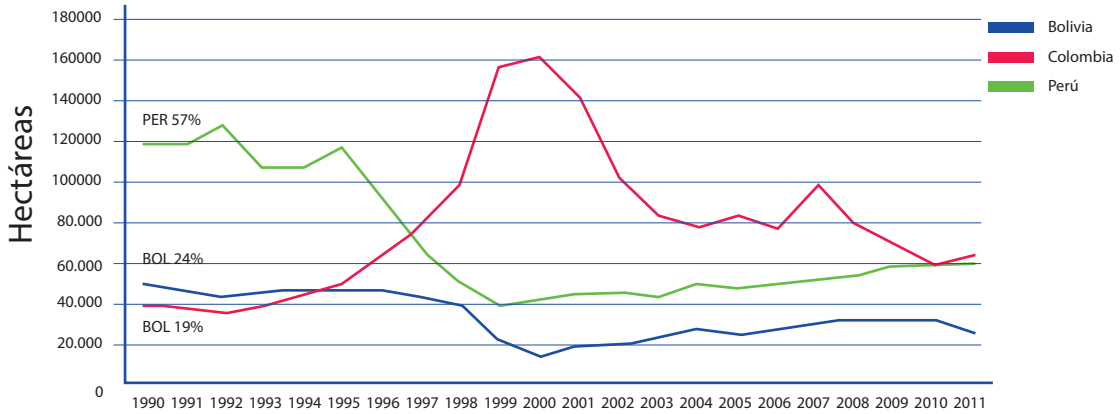
A partir de esta política que privilegió la oferta (unilateral), que se la concibió como una guerra (enfoque militar), que tuvo un solo actor privilegiado (EEUU), el fenómeno se convierte en un hecho mundial que en estos últimos años, puede presentar tres etapas claramente marcadas:

Predominio de la coca: los carteles colombianos en el mercado mundial

La primera etapa se configura a los inicios de la década de los años setenta del siglo pasado cuando -dentro del menú de drogas que se ofertan alrededor del mundo- es la cocaína la que tiende a posicionarse como hegemónica, gracias a la inmensa cantidad de recursos económicos que genera y mueve (utilidades elevadas), a la fuerte adicción que produce en sus consumidores (demanda cautiva) y a la estructura criminal que requiere.

La lógica de la implantación espacial de su producción, inscrita en el área andina, hace que los países que la conforman tengan una ubicación estratégica en todo el proceso, más aún con su proximidad relativa al mercado de consumo más importante: Estados Unidos. Perú, Colombia y Perú son los países donde se despliegan las áreas de cultivo más grandes del mundo, tal como se describe en el siguiente Gráfico No 1.

Gráfico No. 1
Tendencias del Cultivo de Coca en la Región Andina 1990-2011



Fuente: Informe Mundial de Drogas

Inicialmente las mayores áreas de cultivo estuvieron localizadas en Perú y Bolivia, siendo posteriormente Colombia la que mayor extensión llegue a tener. En el Gráfico anterior se puede observar claramente el comportamiento en los últimos 22 años, con la presencia de tres fases identificables:

La primera (hasta 1994), en que Perú y Bolivia tenían mayor área de cultivo de cocaína que Colombia, cuestión explicable porque hasta ese momento la producción de cocaína de los tres países era suficiente para abastecer el mercado estadounidense, a través de cada uno de sus grupos organizados, aunque todavía precarios.

Sin embargo, desde los inicios de la década de 1970 se observa la emergencia de los grupos criminales colombianos vinculados al narcotráfico –carteles de Medellín y de Cali- gracias a que tienen la estructura para procesar la pasta base traída por pequeños traficantes desde Perú (por Ecuador como país de tránsito) ya que controlan las rutas hacia EE.UU. En la década de 1980 y de 1990 se transportaba casi el 100% de la pasta básica hacia Colombia por medio de avionetas. En ese momento se enlazan las zonas de cultivos del Perú con los espacios de procesamiento y cultivo de Colombia, para enviar la cocaína hacia EEUU.

Una segunda fase, desde mediados de la década de 1990 hasta principios del presente siglo, cuando empiezan a registrase una reducción de la extensión de cultivos de cocaína en Perú y Bolivia, frente a un correlativo incremento del área en Colombia. ¿Por qué se produce esta conversión?

El crecimiento sostenido de las áreas de cultivo en Colombia, hasta el primer año del presente siglo se explica, primero por razones económicas: era mucho más ventajoso producir la cocaína en el mismo territorio colombiano que traerla desde el Perú pasando por Ecuador, tanto por costos como por riesgos. Segundo, porque en Colombia los carteles habían montado una infraestructura productiva (cultivo y procesamiento) más desarrollada. Y tercero, debido al control de las rutas hacia Estados Unidos por La Florida y El Caribe.

De esta manera, el Cartel de Medellín –llamado así por la DEA- se convierte en uno de los más poderosas del mundo, debido a la implantación de una lógica de control del proceso de producción de la cocaína y sus fases: las áreas de cultivo, el procesamiento convertido en un elemento clave, las rutas de entrada a Estados Unidos, el microtráfico en EE.UU. y el lavado de activos. El control de las rutas del narcotráfico y del mercado local (micro tráfico) en EE.UU. les hace también muy fuertes en las zonas de cultivo de coca y de procesamiento de cocaína.

En esos momentos el consumo de droga no era tan reprimido, porque el énfasis de la política estaba destinado a la oferta y no todavía al consumo dentro de los EEUU, que carecían de un eficiente control de sus fronteras aéreas; cuestión que fue muy bien utilizado por los carteles colombianos para ingresar la cocaína a los EEUU, preferentemente por el Estado de la Florida y por algunas islas del Caribe. Inicialmente las fronteras tienden a cerrarse por la migración y el terrorismo y luego por el propio narcotráfico.

Los impresionantes ingresos derivados del narcotráfico les permiten a los carteles colombianos crecer económica, política y militarmente, gracias a una organización estructurada bajo la lógica de un comando central dirigido desde Colombia. En 1993, es decir hace 22 años, la revista Forbes calculó la fortuna de Pablo Escobar en alrededor de 8.000 millones de dólares, cifra que puede quedar corta porque el cartel movía el 80% de la cocaína que se consumía en

Estados Unidos. Además se estimaba que entre el 7% y el 10% del PIB de Colombia tenía este origen ilegal.

Predomino de la coca: los cárteles mexicanos en el mercado mundial

La tercera fase que se observa en el Gráfico No 1 tiene que ver con el movimiento inverso al de la fase anterior: existe una disminución notable de las áreas de cultivo en Colombia frente a una recuperación relativa de las del Perú y Bolivia. La explicación va en la línea de la aplicación de una política pública explícita, enmarcada en el denominado Plan Colombia, que se concibe en 1999 y que empieza a ejecutarse a principios del Siglo XXI. Si bien en el balance general de la suma de las áreas de cultivo de coca en los tres países hay una disminución, el comportamiento de la producción de cocaína no es similar, porque la productividad se incrementa gracias al desarrollo de la tecnología y a la nueva forma de organización que adoptan los carteles[26]: pasan de grupos aislados a la constitución de un verdadero sistema de actores criminales integrados.

Existe también una reubicación de los laboratorios de procesamiento de cocaína debido a que, por un lado, incorporan nueva tecnología y una nueva racionalidad económica y, por otro, porque ahora siguen a la lógica de las rutas[27] y del consumo -más que de la producción-, lo cual permite optimizar recursos y aumentar ganancias. De esta manera en Ecuador, Venezuela, Argentina, Brasil, Centro América y México, entre otros países, tienden a ubicarse los laboratorios bajo la lógica del "efecto pulga", de la eficiencia económica y de una nueva organización delictiva.

Otro de los efectos importantes que devienen del Plan Colombia tiene que ver con los fuertes golpes asestados a los grandes carteles que, desde este momento, empiezan a vivir una reconversión bajo la presencia de múltiples bandas criminales (BACRIM), pero esta vez articuladas y asociados a los grandes cárteles mexicanos en actividades internacionales[28].

26 Se estima que los países de Colombia, Perú y Bolivia tienen en su conjunto una producción de cocaína pura de alrededor de 1.200 toneladas, en Colombia del orden de las 700 toneladas, en Perú 350 y en Bolivia 250 toneladas. Si se compara las áreas de cultivo con las toneladas de producción, el nivel de productividad es bastante más alto en Colombia que en Perú.

27 Incluso, hoy en día existen laboratorios ambulantes que transitan por las mismas rutas procesando la cocaína, con lo cual se bajan los costos de transporte y de los insumos.

28 Los Urabeños, Águilas Negras, Rastrojos y tantos más extienden sus tentáculos por Sudamérica de manera directa y por el mundo de forma indirecta. Por ejemplo el grupo Cordillera controla el micro tráfico en muchas ciudades de la región o los Rastrojos y Urabeños exportan coca al mundo, en unos casos a través de su propia organización y en otros mediante acuerdos con otras (mexicanas, italianas).

Simultáneamente los grupos mexicanos viven un proceso de reestructuración muy fuerte, debido a las luchas internas y a la disputa por el vínculo con la cocaína venida desde Colombia, así como por el control de las rutas hacia EE.UU.[29]. La pulverización de los grandes carteles colombianos en grupos relativamente pequeños terminan siendo mucho más funcionales a la nueva fase de la lógica general del sector narcóticos a escala mundial, aportando a su fortalecimiento. Es la base para la creación de la red global de los operadores ilegales, que impulsa este mercado.

Los carteles mexicanos originalmente vinculados a la producción del canabis y del opio –como de sus derivados- dan un salto cualitativo en la década de los años ochenta gracias a la fuerte entrada de cocaína desde Colombia, tanto que se produce una reestructuración general de su organización, desatando luchas intestinas por la hegemonía dentro del negocio, tanto en Colombia como en México.

El proceso tiende a consolidarse desde fines de la década de los noventa del siglo pasado, cuando se produce un cambio singular en la relación de intercambio entre los carteles mexicanos y colombianos: se reemplaza el dinero (primero de pesos y luego de dólares) por la introducción del trueque como forma de permuta, lo cual permite a los carteles mexicanos entrar directamente al mercado en Estados Unidos y construir un poder muy grande en la totalidad de la cadena productiva[30]. Es la historia clásica de que el actor mayorista en la fase del intercambio termina por subordinar al sujeto productor de la mercancía a sus intereses.

Posteriormente esta misma lógica terminará imponiéndose sobre los carteles mexicanos cuando serán los capos que dominan el consumo interno y los microtraficantes, entre otros, de origen norteamericano, los que –gracias a los precios del consumo de cocaína (ver Gráfico No 2)- logren dirigir la cadena desde las calles estadounidenses hacia atrás: las rutas, el procesamiento y la producción de coca. Es decir, se invierte la lógica general; ya no es la producción sino el consumo el que controla el proceso.

29 Lo mismo ocurre en Italia con la N´Drangueta, que logra –gracias a la cocaína- una hegemonía frente a la Cosa Nostra y a la Camorra.

30 "Los colombianos tenían la costumbre de pagar cada cargamento en efectivo. Medellín pagaba y los mexicanos hacían el transporte a Estados Unidos a cambio de pesos. Luego de dólares. Sin embargo, al cabo de un tiempo el Padrino intuyó que el dinero podía devaluarse y que la cocaína resultaba más conveniente: distribuirla directamente en el mercado estadounidense sería un gran golpe.

Allí se explica la transformación sustancial en la estructura organizativa del mercado ilegal, como soporte del nuevo proceso: el comando central constituido por los cárteles mexicanos se ve seriamente golpeado, tanto que el mercado general de la cocaína –y de las drogas afines- tiende a reestructurase. Tn es así que siguiendo a Bagley, el 80% de los recursos que se manejan se quedan en Estados Unidos y el restante 20% en América Latina.

Si bien los cárteles mexicanos tienen una historia relativamente larga, su consolidación es de este siglo. En esta conversión hay tres elementos que confluyen: el control de las rutas hacia los EEUU, la política de los EEUU del control de la ruta aérea y la aplicación del Plan Colombia. Los dos casos iniciales muestran claramente una modificación sustancial de las rutas hacia los EEUU debido al cambio original del ingreso del narcótico por La Florida y por vía aérea, hacia la frontera terrestre entre México y EE.UU., considerada a partir de este momento una frontera universal.

En este caso la frontera México/EE.UU. se convierte en una región clave gracias al cambio de los sujetos sociales: se pasa de la figura del contrabandista binacional al traficante global. Esto produce dos hechos claves: a) se unifican varios giros del mercado ilegal (migración, armas, narcóticos) y b) se reestructura globalmente el sistema de organización, mediante la constitución de una red global del mercado ilegal internacional. Para el 2010 el Departamento de Justicia de Estados Unidos encontró que el cártel de Sinaloa está en 15 países de América Latina, el del Golfo en 10, el de Tijuana en 5 y el de Juárez en 2 países.

La globalización del consumo de la cocaína

El cambio relativo de las políticas antidrogas en Estados Unidos mediante un enfoque de reducción de la demanda, del mayor peso en los temas de salud, así como del blindaje de sus fronteras, hace que el consumo disminuya en este país[31]. Correlativamente se observa un incremento de la demanda en otros países y regiones del mundo, tanto que las dinámicas de la nueva economía mundial

Cuando el cartel colombiano empezó a enviar más cargamentos, el Padrino quiso que le pagaran en mercancía. Escobar aceptó, hasta le pareció conveniente. Y en cualquier caso no podía hacer otra cosa que aceptar. Si el cargamento era fácil de transportar y se podía esconder en los camiones o en los trenes, el treinta y cinco por ciento de la coca iba a parar a los mexicanos. Si el cargamento era complicado y había que pasar por las galerías subterráneas, los mexicanos se quedaban con el cincuenta por ciento. Aquellas rutas impracticables, aquellas fronteras, aquellos tres mil kilómetros de México suturados a Estados Unidos, se convirtieron en el mayor recurso del Padrino. Los mexicanos se convirtieron en verdaderos distribuidores y no solo transportistas."

31 Estados Unidos, a través de la encuesta nacional sobre el consumo de drogas y la salud, estima una reducción del 21 por ciento del consumo de cocaína entre 2007 y 2010.

empiezan a actuar en este sector, pudiéndose afirmar que se vive un proceso de globalización del consumo de la cocaína, hecho que caracteriza y organiza al narcotráfico en este período.

Obviamente que un proceso de esta magnitud tiende a reestructurar la organización de la totalidad del sector con la presencia de nuevas rutas, la reconfiguración de la organización criminal y una relocalización plural del comando central del proceso, que implica una acumulación diversificada y sobre todo, descentralizada en varios países y grupos mafiosos. Así deja de lado la dinámica anterior, construida a partir de un uno solo país (Estados Unidos) y de muy pocos grupos criminales (principalmente mexicanos).

Las actividades ilegales de estos grupos delincuenciales se diversifican, ya que no tienen a la droga como la única que se desarrolla en el ámbito de los mercados ilegales y de los delitos conexos; allí están, por ejemplo: el contrabando, el tráfico de armas y de personas, así como el secuestro, falsificación, robo, extorsión, fraude y corrupción, entre otros.

Gráfico No. 2

Número de consumidores de droga entre 15 y 64 años en el 2010

Drogas / Regiones	Canabis		Cocaína		Opiáseos		Total (tomando lím. superior)	%
	Número (en millones)	%	Número (en millones)	%	Número (en millones)	%	Número (en millones)	%
Unión Europea	28.7 - 29.2	48,6	4.3 - 4.7	29,9	1 - 1.1	37,0	35,0	44,4
Estados Unidos	22.5	37,4	8.4	53,5	1 - 1.6	53,9	32,5	41,3
América Latina	8.4	14,0	2.4 - 2.6	16,6	0,18 - 0,27	9,1	11,27	14,3
Total (tomando lím. superior)	60,1	100,0	15,7	100,0	2,97	100,0	78,8	100,0

Fuente: Gratius, Susanne (2012)

Dentro de la demanda global por drogas, tal cómo se puede observar en el Cuadro No 1 referido al número de consumidores de algunas drogas, en Europa se consume más marihuana y en EEUU más Cocaína. En América Latina el consumo relativo de cocaína superó al resto de drogas tóxicas. El peso del consumo por persona de la canabis es de largo el más alto alrededor del mundo. Sin embargo, es la cocaína la que tiene el mayor poder en la organización de los mercados ilegales de narcóticos y afines.

En cuanto a Sudamérica, hay dos países claves que se consolidan respecto del consumo: Argentina, que se convierte en el segundo país de consumo en la región y el Brasil, que asume la condición de segundo país de consumo de cocaína y primero de crack en el mundo. Esto debido, por un lado, a las exitosas políticas socio-económicas del gobierno del Presidente Luiz Inacio Da Silva, que logró sacar de la pobreza a más de 38 millones de personas y ampliar la clase media, lo cual generó una ampliación de la demanda solvente para el consumo de estos productos.

Sin lugar a duda que esta experiencia exitosa lleva a una importante lección: l*as grandes innovaciones sociales, económicas, tecnológicas generan –si no se toma en cuenta esta realidad- grandes oportunidades para el delito y crea importantes nichos de ilegalidad*[32]. Además del alto consumo en Argentina y Brasil, Perú, Colombia y Bolivia son los más grandes productores de coca del planeta, mientras Ecuador, Venezuela y Chile están estratégicamente ubicados en los lugares de tránsito –aunque también de consumo- hacia distintos lugares de la demanda en el globo terráqueo.

En otras palabras, en la región se produce un cambio sustancial: de países exclusivamente productores y/o de tránsito de droga pasan a ser –adicionalmente- consumidores, procesadores y lavadores gracias, entre otras cosas, a una mutación trascendental en el intercambio. En vez del pago en dinero se lo hace en porcentajes de la propia mercadería, lo cual conviene al oferente como al demandante y conduce a la pluralización de la actividad ilegal en los distintos territorios en el mundo.

32 Ejemplos adicionales de políticas sustentadas en principios con alta carga valórica positiva tienden a convertirse en espacios de oportunidad para el delito. El Ecuador propuso la tesis de la ciudadanía universal, que permite el derecho a la movilidad de las personas. Sin embargo, en su aplicación se filtraron redes de trata, migración y drogas. Otro caso: la formulación de una moneda virtual -como el SUCRE- que sirve como medio de pago en el comercio entre dos estados, Venezuela y Ecuador, fue utilizado para el lavado de activos. Casos de este tipo hay innumerables, lo cual no debe llevar a descartar este tipo de iniciativas por la innovación que tienen, pero si deben ser evaluados desde la lógica de los mercados ilegales y de la penetración de la redes globales del crimen.

Se internacionalizan e integran en redes las mafias italianas (N´Drangueta[33], Cosa Nostra, Camorra), rusas (Mafias del Este), japonesas (Yakuza), chinas (Fu Chin), los cárteles mexicanos (Sinaloa, Golfo, Zetas), así como las bandas criminales de Colombia (Urabeños, Cordillera, Águilas Negras, Rastrojos) y Perú. La internacionalización de estas bandas no solo se hace mediante la articulación entre ellas, sino también con las mafias nacionales, que empiezan a tener nuevas funciones dentro de la división internacional del trabajo (tercerización, franquicia). La internacionalización no es algo exclusivo a una sola organización, sino al conjunto generalizado de ellas. Estos enlaces nacionales e internacionales llevan a la construcción de un sistema delictivo que opera en red, bajo la lógica general de *una organización delictiva global que genera acciones locales*.

El entramado de este conjunto de mafias y cárteles tiene una concreción en el territorio, que puede ser descrita como la *cartelización* de América Latina que, a su vez, constituye una *red de rutas* de amplio espectro mundial que lleva a convertirse en una especie de portaviones[34]. Y la región no es la única en ser considerada como un espacio de convergencia de múltiples organizaciones criminales que conducen a la constitución de una red global del delito. También están Europa, EE.UU. y el norte de África, entre otras.

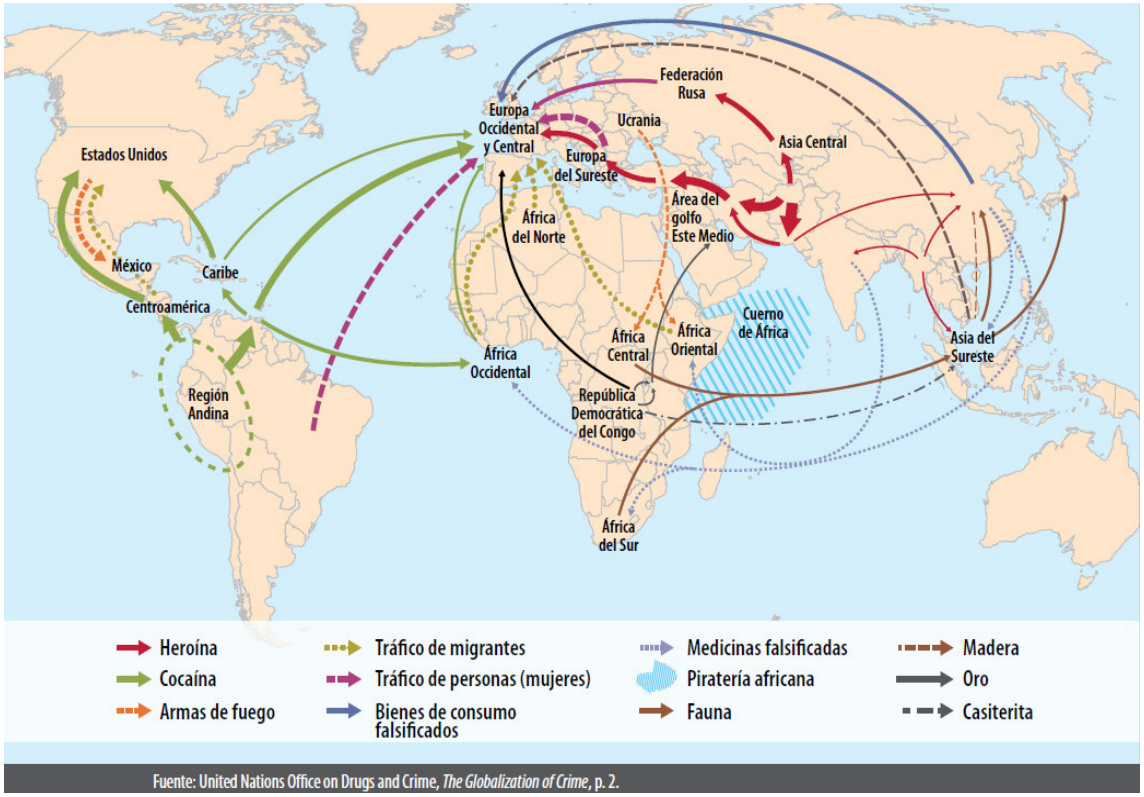
En el Gráfico No 2 se puede observar la composición de la estructura de los circuitos (redes o rutas) del mercado ilegal de drogas a nivel mundial (Cocaína, heroína), armas de fuego, tráfico de personas, medicinas y otras. Estos son los circuitos principales a partir de los cuales se organiza el negocio concentrado/descentralizado, se integran las distintas fases (rutas) y operan sus actores bajo la forma de una red global del delito (red de redes).

Con el Gráfico de la "Delincuencia organizada en el momento actual", se pueden observar dos situaciones singulares: a) el nivel de difusión que tienen los mercados ilegales a lo largo del planeta y b) como el territorio está directamente vinculado a las fases de producción, circulación y consumo de las drogas a lo largo del mundo. En general los precios más bajos están localizados en las zonas de producción de cocaína, al menos en relación a los precios en los lugares de consumo.

33 Se considera que buena parte de la cocaína que llega a Europa pasa por el puerto Calabrés de Gioia Tauro, controlada por la 'Ndrangheta. lo cual le dio a esta organización delictiva un peso grande frente a las otras mafias italianas.

34 En Guatemala se afirma que existen 2.600 pistas clandestinas, en Argentina entre 1.000 y 4.000 (según la fuente) y en Ecuador 2.500, entre otros países.

Gráfico No. 3
La Delincuencia Transnacional Organizada



Fuente: United Nations Office on Drugs and Crime, *The Globalization of Crime*, p. 2.

La tradicional separación territorial entre países productores, consumidores y de tránsito de los narcóticos tiende a transformarse debido a los siguientes factores: al desarrollo tecnológico que permite tener nuevas variedades, por ejemplo, de coca, con semillas para sembrarse en la Amazonía o en hábitats similares[35]. Así como también a ser inmunes a las aspersiones de glifosato; a las políticas antinarcóticos de carácter focalizado (Plan Colombia, Plan Mérida) que generan los llamados "efecto globo" o "efecto pulga"[36] en el territorio, a la presencia de una multiplicidad de drogas que se producen industrialmente en cualquier lugar y, por tanto, independiente de las condiciones propias de un hábitat natural[37].

35 Hoy en día el canabis se puede sembrar en climas diversos y a escalas también variadas. Estados Unidos y Europa la producen, así como América Latina y África. Por eso, la antigua consideración de la diferenciación espacial entre países productores y consumidores tiende a borrarse, lo cual añade un elemento adicional a no seguir aplicando la misma política de la "guerra a las drogas".

36 Hacen referencia a las políticas de focalización que, en el primer caso, producen una inflación en el lugar donde no se las aplican, siendo directamente proporcional al espacio de influencia que genera (globo) y en el segundo caso, se produce un salto hacia otro territorio, momento o giro (pulga).

37 Según el informe de la Comisión de Asuntos exteriores del Parlamento Andino (2012) en Europa entre 1997 y 2009 se identificaron 110 nuevas sustancias psicoactivas. El cambio de un componente pequeño en la fórmula que la considera ilegal hace que la nueva sea legal.

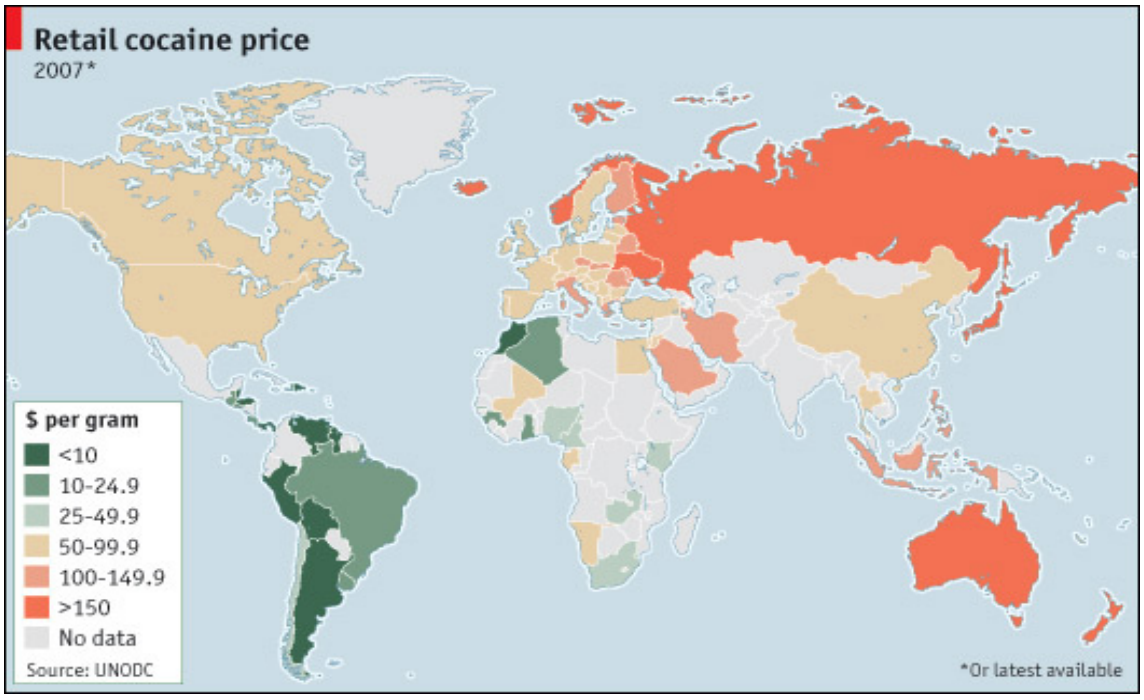
En términos de la nueva economía, se pueden observar la descomposición internacional de los procesos productivos en territorios diversos y la globalización del consumo, también como alternativa a la caída del consumo de cocaína en los últimos 15 años en EE.UU. y al incremento en Europa y América Latina[38].

El precio de la droga no se determina por las actividades de producción, que son las que añaden valor, sino de las de circulación-tráfico (el riesgo de las rutas) y de la mayor proximidad a la demanda (consumo). Alejandro Gaviria y Daniel Mejía señalan que solo el 2,6% del valor total de la cocaína colombiana que se vende en las calles de Estados Unidos regresa a este país. Por eso el comportamiento errático de los precios a lo largo del territorio, aunque obviamente con una lógica.

En el siguiente Gráfico No 3, "Consumo y Precios de la Cocaína", se pueden encontrar algunas cosas interesantes: a) el consumo de la cocaína vive una expansión territorial que lleva a afirmar que se ha universalizado, generalizado o, como afirmamos, se ha globalizado la demanda. b) los precios de la cocaína son más altos conforme más distancia exista con respecto a los lugares de producción; es decir, que hay una relación directamente proporcional según la distancia entre producción/consumo con respecto al precio del producto.

38 "En las Américas hay 8,4 millones de consumidores de cocaína, un 68% en EE UU, un 29% en América del Sur y un 3% en América Central. Estas cifras señalan que ha aumentado de forma alarmante el consumo de cocaína en los países sudamericanos, principalmente en Brasil que es el segundo país de demanda en las Américas, seguido por Argentina y Chile. México es el único país donde el consumo de heroína es elevado." (Gratius, 2012).

Gráfico No. 4
El consumo y el precio de la cocaína en el mundo



Las drogas químicas: la globalización de la producción

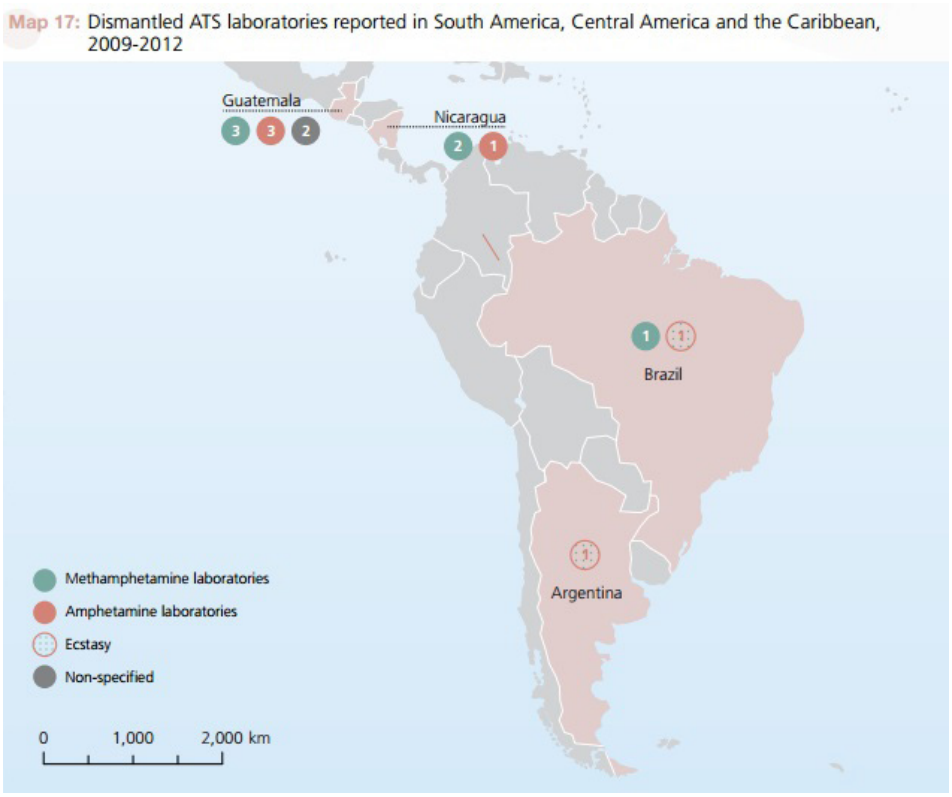
Así como la globalización del consumo de cocaína y marihuana produjo un cambio sin igual en toda la estructura del narcotráfico a escala mundial, las drogas químicas también están modificando el sector del narcotráfico. Tan significativa es la situación que se estaría abriendo un nuevo ciclo dentro del mundo de las drogas: la hora de las drogas químicas y sintéticas pareciera estar entrando (ONUDD), no solo porque hay una estabilización del consumo de las drogas "naturales", sino porque se observa un aumento relativo de la presencia de las drogas sintéticas[39].

La estructura de producción de narcóticos en lugares específicos, tales como: cocaína en el área andina (Colombia, Perú y Bolivia), el opio y sus derivados (heroína, morfina) en Afganistán (61% de la producción mundial) o el canabis (Marruecos, México, EE.UU-), da señales de cambio con la presencia de las drogas químicas y su nueva lógica de producción.

39 ONUDD en su informe de ETA de 2011 analiza la creciente importancia de las drogas químicas en el comercio mundial de narcóticos.

Si bien, por lo pronto, hay un predominio de la producción de estas drogas en EE.UU., Canadá y Europa, en un plazo relativamente corto se extenderá por el planeta, proceso en el que se encuentra nuestra región. Prueba de ello es su presencia en Argentina, Brasil y México, entre otros países[40]. En este caso la producción industrial de narcóticos se rige más por razones económicas (antrópicas) que por las lógicas naturales de los nichos o hábitats de los productos; lo cual conduce a pensar que las áreas de producción tienden a generalizarse por el planeta. En el siguiente Gráfico No. 4 "Desmantelamiento de laboratorios de ATS en Latinoamérica" ya se puede observar esta tendencia en la región.

Gráfico No. 5
Desmantelamiento de laboratorios de ATS en Latinoamérica



40 "Las incautaciones de precursores químicos utilizados para la fabricación de ETA también indican un aumento en la producción en Centroamérica. Entre 2007 y 2012, 47 toneladas de efedrina y 32 toneladas de pseudoefedrina fueron confiscadas en Centroamérica, Sudamérica, y el Caribe" (Gurney, Kyra).

El proceso de producción de estas drogas depende de las ventajas comparativas de cada lugar y del uso de los insumos requeridos para su elaboración (precursores eran antes, ahora son insumos), lo cual les convierte en un producto con tres características: es ubicuo porque puede localizarse en cualquier lugar, es altamente descentralizado en términos de que sus procesos pueden realizarse autónomamente y también es global por cuanto la internacionalización es un punto de partida fundamental.

Y tiene una ventaja sobre las naturales: lo ilegal tiene una gran flexibilidad, tanto que una modificación de un componente en la fórmula o la innovación de la droga, pueden dar lugar a una nueva droga legal, simplemente porque no está tipificada explícitamente con la nueva fórmula. En otras palabras mientras la realidad de los narcóticos camina muy rápidamente y son altamente cambiantes, las políticas de control –entre ellas la legislación- son muy lentas y rígidas. Una realidad como la descrita debería conducir a encontrar un mecanismo legislativo acorde a esta realidad: más ágil y eficiente.

En este contexto las redes tienden, por un lado, a tener una relevancia menor dada la proximidad entre las áreas de producción y consumo; y por otro lado, a ser más de insumos para la producción (división internacional del trabajo) y de desarrollo tecnológico que de los productos mismo: las drogas. Obviamente que estas transformaciones hacen que la red global se modifique: el cambio más significativo está en la pluralización del comando central del proceso, en tanto se diversifica por actividades y por lugares. Ya no será solo el precio del producto vinculado al lugar del consumo –como fue en la fase anterior- sino también a las capacidades de producción de insumos -que agrega nuevos actores legales e ilegales-, al procesamiento de las drogas químicas según los niveles de productividad de cada lugar y a la exportación/importación.

Los mercados ilegales bajo esta nueva dinámica es una realidad compleja, donde hay una pluralidad de productos, de actores y de países que actúan relacionados entre sí a lo lago de la historia.

Tan es así que el narcotráfico nace históricamente cuando se separa el espacio de la producción (oferta) con el del consumo (demanda), hecho que ocurre

en el siglo XIX. Desde este momento la lógica del mercado ilegal estará marcada por el comportamiento de los actores económicos y por la configuración de las rutas de circulación del producto.

La conformación de la estructura de las rutas estará asociada a la lógica del mercado en su conjunto:

a) Cuando los carteles colombianos operaban como comando del proceso; b) Cuando los mexicanos entran en la escena, pero subordinados a la lógica de la demanda proveniente de los EE.UU; c) Cuando se globaliza el consumo pluralizando las rutas, el tipo de drogas y los grupos; y d) Cuando se pluraliza la producción con drogas sintéticas, las rutas y los actores cambian dentro de un sistema complejo.

Cada cambio de las rutas ha traído un cambio en los sujetos económicos de la ilegalidad: de los arrieros, a los contrabandistas y a los traficantes de narcóticos. Primero los colombianos, luego los mexicanos y finalmente dispesos pero integrados del mundo.

5. Conclusiones

La comprensión del tema de los narcóticos desde la óptica de la economía política y de los mercados ilegales, abre mejores y nuevas expectativas para conocer y actuar en el escenario del narcotráfico. Las propuestas de prevención estructuradas desde lo represivo -sea militar o policial (guerra a las drogas)-; desde la salud que restringe la problemática a la patología del consumidor (primeria, secundaria o terciaria); desde la legalización (¿Una norma resuelve todo?), no serán eficientes si no se incluyen visiones más holísticas y comprensivas. Por eso, desde la economía política es factible entender con mayor rigor lo interdisciplinario del fenómeno (Derecho, Antropología, Ciencia política), los actores socioeconómicos presentes (mafias, redes globales) y los entornos político-institucionales (partidos, gobierno e instituciones).

En términos generales, se puede afirmar que la lógica de los mercados ilegales está regida por una organización global (bajo la forma de un *holding*) que genera delitos locales (bajo tercerización y franquicia). Para enfrentar esta realidad compleja, es necesario regular las economías ilegales desde instancias globales y lo locales. En otras palabras, la red global de los mercados ilegales generó su presencia a lo largo del planeta, siguiendo la lógica de la dispersión de las actividades en el territorio (local) y de la integración en una red como *holding* (global).

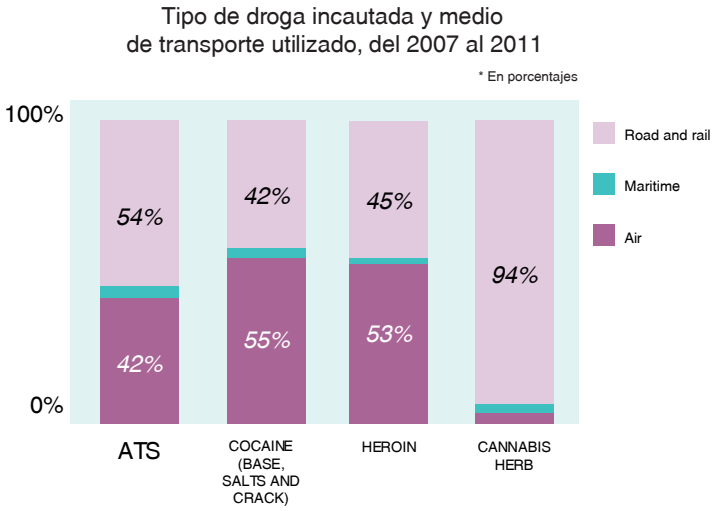
Desde este siglo y con la reestructuración del mercado ilegal más poderoso que es la cocaína, América Latina se inscribe en la función del intercambio desigual de los mercados de exportación/importación de la región como proveedor de materias primas, (*comodities*), servicios y productos de demanda a escala mundial en sus dos momentos más importantes: la globalización del consumo primero y la globalización de la producción después. En estos dos casos el procesamiento, el consumo y los precios de mercado les favorece a los grupos ilegales ubicados en los países centrales.

La conformación de la estructura de las rutas estará asociada a la lógica del mercado en su conjunto: una será cuando los carteles colombianos operen como comando del proceso; otra cuando los mexicanos entren en la escena, pero subordinados a la lógica de la demanda proveniente de los EE.UU.; y, el tercero cuando se globaliza el consumo pluralizando las rutas, el tipo de drogas y los grupos.

Cada cambio de las rutas ha traído un cambio en los sujetos económicos de la ilegalidad: de los arrieros, a los contrabandistas y a los traficantes: primero los colombianos, luego los mexicanos y finalmente dispersos pero integrados del mundo.

En el siguiente Cuadro, hecho para el período 2007 y 2011, se observa la transición del consumo global de cocaína a la producción global de narcóticos (sintéticas). La ruta de la marihuana es terrestre, debido a la pluralidad de áreas de producción. Le siguen las drogas químicas por la misma razón, aunque en menos cantidad porque el desarrollo tecnológico es determinante, aunque con el paso del tiempo se irá reduciendo. La cocaína y la heroína son fundamentalmente rutas aéreas.

Cuadro No. 6
Modo de transporte de los tipos de droga entre 2007/2011



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito,
individual del medicamentobase de datos de convulsión.
una excluye los casos en que se desconocía el modo de transporte , no
aplicables o especificados como "otros".

Por la masa monetaria que manejan y por la lógica global de sus actores, se puede afirmar que las economías ilegales están cambiando las dinámicas del sistema económico mundial. Tanto así que el siglo XXI puede ser considerado el de las redes mafiosas de la economía por el impacto en los Estados (plomo, plata), en los mercados legales (inversión) y en las economías informales (mímesis). Esta situación les hizo a las redes de redes criminales "más internacionales, más ricas y políticamente más influyentes que nunca", (Naím, 2006).

La crítica neoliberal al Estado no permitió ver la consolidación de una economía mafiosa cada vez más fuerte; solo miró la corrupción en el ámbito público y no lo que ocurría en los mercados formales e informales. Tampoco hizo una autocrítica respecto del papel que tuvo el proceso de privatización y la apertura en el crecimiento de esta nueva economía y de los delitos conexos.

Los mercados ilegales son como el Rey Midas, es decir, donde llega el ilícito crece la economía y su sostenibilidad logra mantenerse gracias a la violencia. México ha perdido más de 110 mil personas en el sexenio del gobierno de Felipe Calderón, gracias a su política de guerra a la droga importada desde Colombia (Plan Colombia y Plan Mérida) y esta venida de los Estados Unidos donde se la concibió. Ya es hora de cambiar esta política que ha producido malos resultados.

Para 2015, las economías ilegales generan delitos conexos y buena parte de la violencia, también el grado de violencia crece y las acciones delictivas se realizan organizada e internacionalmente.

Con el auge de las ilegalidades mercantiles y la reestructuración de su arquitectura productiva aparecen un conjunto de delitos en cadena, entre las cuales se pueden señalar la violencia conexa: los nuevos delitos informáticos; el sicariato; los secuestros; los homicidios- mensaje; la fuerte disputa de mercados; la violación a los derechos humanos; la inserción de la mujer con nuevas funciones; y, la aplicación de políticas de mano dura.

La tasa de homicidios de América Latina se duplicó en los últimos 20 años y lo que es más grave, el grado de violencia es mayor porque se ejecuta el delito con premeditación, mayor tecnología, importante organización y es internacional. Los mercados ilegales necesitan múltiples violencias porque son inherentes a las mismas. Así, por ejemplo, en Colombia el 47% y en Ecuador el 17 %, con lo cual, si la tendencia sigue, se convertirá en la principal causa de homicidios en la región. Y el sicariato, como es conocido, se ejecuta desde entidades organizadas. Pero no solo que hay un aumento de los homicidios sino también -según el Latinobarómetro del 2010- las demandas de seguridad ciudadana han aumentado a un ritmo mayor: en el 2000 se ubicaron en el cuarto lugar, en el 2005 pasaron al segundo puesto y para 2015 están posicionadas sólidamente como la primera reivindicación de la sociedad Latinoamericana, (Carrión, 2012).

El temor y la inseguridad se han convertido en los principales imaginarios de la ciudad latinoamericana (Silva, 2003) y la seguridad es la primordial demanda de la población.

La mejor política para enfrentar estas redes no es el uso de la policía, por más internacionalizada que esté. Entonces, habría que pensar en elementos fundamentales: por un lado, la integración para disminuir las asimetrías complementarias entre los países e impulsar la armonización legal penal en los bloques regionales y, por otro lado, una política económica que restrinja los paraísos fiscales, mejorar la distribución de la renta, descentralizar los tributos (aranceles a las fronteras) y actuar sobre la totalidad de las fases de los ciclos de producción.

También en términos de política, por ejemplo, se debe golpear al comando central -hoy ubicado fuera de América Latina- para lo cual se necesita de estrategias de integración regional (UNASUR, CELAC, armonización legal); pero también en los espacios locales donde ocurren los hechos delictivos mediante políticas de descentralización. En definitiva, se requiere de una política económica que regule los mercados ilegales, mediante dos aliados poderosos de política pública que son la integración regional y la descentralización nacional.

En los territorios prosperaron los mercados ilegales donde habían instituciones públicas y privadas débiles, pero también en aquellos lugares estratégicos donde las ventajas comparativas son beneficiosas, por ejemplo, cuando existen buenos servicios de comercio a gran escala (logística, conectividad). Esto significa que es necesario tener políticas vinculadas al ordenamiento territorial de los países y a los lugares claves como fronteras, puertos, ciudades y paraísos fiscales, entre otros.

No hay política exterior sobre el tema drogas en América Latina, mientras solo Estados Unidos la tiene. Esto obliga a los países, en el mejor de los casos, a definirse frente a ella, cuando no a aceptarla sin ningún cuestionamiento. Por eso es un imperativo que se diseñe desde cada uno de los países y los organismos regionales (UNASUR, CELAC).

6. Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá (2008): Los delitos transnacionales y su impacto en Bogotá, Ed. Imprenta Nacional, Bogotá.

Ávila, Ariel y Pérez, Bernardo (2011): Mercados de criminalidad en Bogotá, Ed. Arco Iris, Bogotá.

Braslavsky, Guido: "Jaque a los paraísos fiscales". En: www.forodeseguridad.com/artic/discipl/disc_4011.htm

Carrión, Fernando (2012): "¿Prevenir o gobernar la violencia?", en: Mireia Belil, Jordi Borja y Marcelo Corti, Ciudades, una ecuación imposible. Ed. Café de las Ciudades, Buenos Aires.

Carrión, Fernando (2013): Lo político de la política de seguridad ciudadana en América Latina, Ed. Flacso-Ecuador, Quito.

Castells, Manuel (2001): La era de la información: economía, sociedad y cultura, Siglo XXI Editores, México D.F.

Catanzaro, Raimondo (1992): El delito como empresa, Ed. Taurus, Madrid.

Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo (2012): Informe Europa y América Latina: la lucha contra el narcotráfico. En: www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN

Corporación Latinobarómetro (2007): Informe Latinobarómetro 2007. En: www.latinobarometro.org

Corporación Latinobarómetro (2010): Informe Latinobarómetro 2010. En: www.latinobarometro.org

Cristian Aid Report (2009): "False profits: Robbing the Poor to Keep the Rich Tax-Free". En: www.christianaid.org.uk/images/false-profits.pdf

De la Corte, Luis y Giménez, Andrea (2010): Crimen.org, Ed Ariel, Barcelona.

De Mattos, Carlos (2010): Globalización y metamorfosis urbana en América Latina. Ed. OLACCHI, Quito.

Framework Convention Alliance (2008): La lucha contra el comercio ilícito de productos de tabaco. En: http://www.fctc.org/index.php/component/docman/doc_view/88-combatting-the-illicit-trade-in-tobacco-products-spanish-version?Itemid=

Frigo, Edgardo (2003): Frigo, Edgardo (2003). "Hacia un modelo de seguridad privada en América Latina", Conferencia. Primer Congreso Latinoamericano de Seguridad Privada, Bogotá, 24-26 de septiembre. En: http://www.segured.com/Index.php?od=2&article=S26

Forgione, Francesco (2010): Mafia for export, Ed. Anagrama, Barcelona.

Garzón, Juan Carlos (2008): Mafia & Co. Ed. Planeta, Bogotá.

Gratius, Susanne (2012): Europa y América Latina: la lucha contra la droga y el narcotráfico, Ed. Parlamente Europeo, Bruselas.

Manwaring, Max (2009). "A "New" Dynamic in the Western Hemisphere Security Environment: The Mexican Zetas and Other Private Armies". Documento mimeografiado.

Naím, Moisés (2006): Ilícito, Ed Debate, Buenos Aires
Petrecella, Laura y Vanderschueren, Franz (2003): "Ciudad y violencia", en La Ciudad Inclusiva, Ed. CEPAL, Santiago.

Petras James (2001): Estados Unidos, un imperio financiado con dinero sucio. En: http://www.voltairenet.org/article120085.html

Portes, Alejandro y Haller, William (2004): La Economía informal, Ed. CEPAL, Santiago.

Reveles, José (2010): El cartel incómodo: el fin de los Beltrán Leyva y la hegemonía del Chapo Guzmán, Ed. Grijalbo, Ciudad de México.

Sassen, Saskia (1999): La ciudad global, Ed. EUDEBA, Buenos Aires.

Saviano, Roberto (2014): CeroCeroCero, Como gobierna la coca el mundo, E, ANAGRAMA, Barcelona.

Silva, Armando (2003): Bogotá imaginada, Universidad Nacional de Colombia: Convenio Andrés Bello. Editora Aguilar, Altea, Taurios, Alfaguara, 2003.