

# LA TRANSNACIONALIZACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO\*

LOUISE I. SHELLEY\*\*

Cada día más la transnacionalización del crimen organizado está siendo reconocido como un serio problema global que amenaza a la democracia y al desarrollo económico legítimo. Aunque éste ha sido un gran problema a lo largo de las últimas dos décadas, ha sido tan sólo con el fin de la Guerra Fría y la caída de las fronteras entre las naciones que los grupos de crimen organizado han sido capaces de colaborar entre sí de una manera sin precedente.

Hoy muchos países e instancias internacionales reconocen el ascenso del crimen organizado a nivel transnacional. Mientras en el pasado esto se había circunscrito a los ámbitos de seguridad pública nacional, ahora se ha convertido en una preocupación que cada vez más afecta las relaciones bilaterales y multilaterales. La incapacidad de impulsar políticas internacionales coordinadas y viables para enfrentar la siempre creciente criminalidad transnacional podría socavar muchos estados-

naciones en el siglo XXI. El crimen organizado a nivel transnacional representa el aspecto negativo de la globalización.

El crimen organizado a nivel transnacional proliferará durante el siguiente siglo porque los grupos criminales son de los principales beneficiarios de la globalización. Ellos se encuentran en una muy buena posición para su crecimiento puesto que el desarrollo del transporte, el comercio, las telecomunicaciones y la informática les ha beneficiado. El FMI recientemente ha estimado que las ganancias por concepto de transacciones en el mercado de las drogas representan en estos momentos el 2% de la economía mundial. Estimaciones recientes de la ONU, por su parte, sugieren que las drogas representan el 7.5% del comercio mundial, excediendo el comercio internacional en fierro y acero e igualando aproximadamente al comercio internacional en textiles. Si a esto se le agrega el dinero de la evasión de impuestos y el

\* Trabajo traducido del inglés por John Ackerman y Eréndira Sandoval Ballesteros.

\*\* Directora y profesora del Centro de Estudios del Crimen Organizado y Corrupción Transnacional, American University, Washington, D.C. Becaria de la Fundación Fulbright en México entre 1993 y 1994, periodo en el cual fue profesora del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) e investigadora del Instituto de Sociología de la Universidad Autónoma del Estado de Oaxaca.

proveniente de otras actividades ilícitas el total es varias veces más grande. Grupos de crimen organizado controlarán una parte cada vez más grande la economía internacional en el siguiente siglo, puesto que la parte ilícita de la economía mundial crece anualmente. Los negocios ilegales son generalmente más lucrativos que los legítimos y sus ganancias se mantienen libres de impuestos, manteniendo sus fondos en lugares económica y financieramente seguros.

Los grupos del crimen organizado internacional son por lo general el anverso de las corporaciones multinacionales legítimas. La mayoría de las corporaciones multinacionales tienen su base en el mundo industrializado y venden sus productos al mundo en desarrollo, mientras los grupos de crimen organizado transnacional tienen sus bases en los países en desarrollo y venden sus productos al mundo en desarrollo. Son extremadamente lucrativos y aún más difíciles de regular que las corporaciones multinacionales cuyas actividades abarcan diversos países, en función de que su crecimiento ha sido prolífico. Además no hay incentivos para su control.

Muchos países carecen de alternativas económicas y por lo tanto en ellos los grupos criminales se vuelven fuerzas económicas y políticas dominantes. Los bancos extranjeros prosperan en estos contextos atrayendo dinero constantemente desde los países con grupos criminales poderosos y evasores de impuestos. La corrupción en los altos niveles también impide la

acción en contra de estos grupos. La falta de una legislación armonizada y la ausencia de tratados de asistencia legal mutua hace imposible que los poderes extranjeros puedan actuar efectivamente en contra de estos grupos criminales.

La divergencia de las políticas de seguridad pública entre las naciones también contribuye al carácter transnacional del crimen organizado. Los grupos rápidamente cambian de lugar sus operaciones moviéndolas hacia regiones donde puedan eludir a las autoridades más fácilmente. Las recientes señales de alarma emitidas por el liderazgo de Sudáfrica, un país sin antecedentes de crimen organizado, revela que los grupos de crimen transnacional se han movido rápidamente para explotar el debilitamiento de los esfuerzos de la seguridad pública del país y su ubicación estratégica. Los más exitosos grupos de crimen organizado también están respondiendo rápidamente a los cambios en la capacidad de la seguridad pública. En tanto que programas de capacitación estadounidense han ayudado a los oficiales portuarios moscovitas para detener a los corredores de drogas, los traficantes de las mismas han cambiado las propias rutas de los corredores hacia otros aeropuertos cuyo personal no cuenta con tal capacitación.

### *EL CRIMEN TRANSNACIONAL DE HOY*

El Reporte Mundial sobre las Drogas de la ONU recientemente concluyó

que con la caída de fronteras internacionales las divisiones entre países productores y consumidores no existen más. Si alguna vez estas distinciones fueron cuestionables, hoy ellas son totalmente obsoletas. Los principales países consumidores pueden ser también países productores, particularmente en lo que se refiere a drogas sintéticas. Además los países productores desafortunadamente se están convirtiendo en países consumidores.

La división entre países como fuente, tránsito y lugar de establecimiento de los grupos de crimen organizado también es hoy obsoleta. Muchos países desarrollan todas estas funciones al interior del crimen organizado simultáneamente. Envían a sus criminales más allá de los mares. Su territorio es explotado por otros grupos de crimen para transportar bienes ilícitos y los grupos extranjeros se involucran en actividades ilícitas al interior de sus fronteras. Esto último es generalmente consecuencia del debilitamiento de la seguridad pública doméstica ocurrido por la corrupción que inevitablemente acompaña al crimen organizado.

Muchos estudios del crimen organizado identifican 5 o 6 grandes bandas criminales en el mundo. Entre las más comúnmente nombradas están las chinas, las colombianas, las italianas, las nigerianas y los grupos de habla rusa. Estos países que son identificados como fuentes de crimen organizado son también generalmente lugares de establecimiento de bandas criminales extranjeras. Por ejemplo en la Siberia

rusa operan bandas criminales de China, Japón, Corea, Mongolia y Vietnam comerciando armas, drogas y productos pesqueros y madereros. En Italia, grupos de crimen organizado venidos de los Balkanes y de África trafican con seres humanos y generalmente establecen cadenas con las bandas criminales domésticas.

En contra de los estereotipos populares que dicen que los grupos criminales organizados se desarrollan en ambientes específicos, el análisis de diversos países revela que grupos internacionales pueden emerger bajo una variedad de condiciones políticas y económicas incluyendo las superpotencias en descenso, las regiones menos desarrolladas de los grandes países industrializados del G/7, o un país alguna vez desarrollado democráticamente. No existe ninguna forma de gobierno inmune al desarrollo de una organización criminal transnacional, ni un sistema legal actualmente capaz de controlar plenamente el crecimiento del crimen organizado a nivel transnacional, ni un sistema económico o financiero capaz de resistir la tentación de las ganancias a niveles desproporcionados respecto de las que ofrece el sistema lícito.

Casi no hay país que se mantenga libre de este fenómeno, ninguna región del mundo que haya escapado de la epidemia del crimen organizado transnacional. Esta es una consecuencia de la globalización de la economía mundial, el declinamiento de la importancia de las fronteras nacionales y el creciente flujo de personas y bienes.

Todos estos factores han contribuido a la proliferación del comercio ilícito.

Las mercancías del crimen organizado son diversas y temibles incluyendo armas, drogas, especies en extinción, secretos industriales y militares, dinero falso, arte, antigüedades y seres humanos reducidos a la esclavitud en el comercio de la prostitución y de la mano de obra barata. Mucho de los problemas que nos preocupan a la mayoría en el mundo de hoy tales como la proliferación nuclear, la degradación del medio ambiente y el SIDA son exacerbados por los grupos de crimen transnacional. Las bandas criminales contribuyen a la proliferación nuclear, son destructores principales del medio ambiente, y el comercio a gran escala de mujeres y niños contribuye al despliegue del SIDA.

La expansión de las telecomunicaciones de alta velocidad hace más fácil de ejercer la actividad criminal y lavar dinero más allá de las fronteras criminales. Se estima que diariamente mil millones de dólares por concepto de ganancias del crimen organizado operan en transferencias financieras a través del mundo. El preponderante papel de los grupos de crimen organizado en los mercados financieros internacionales atenta contra la estabilidad del sistema económico mundial. Los recursos financieros en expansión de los criminales en el siglo XXI harán que estos jueguen un rol decisivo. La comunidad financiera ilícita, ya usando el internet para mover dinero a lugares seguros en otros países, aprovechará su actual ventaja estratégica,

lanzando retos aún más fuertes a la estabilidad de las instituciones financieras internacionales y a la capacidad del Estado para proteger a sus ciudadanos.

Estos problemas son particularmente fuertes en aquellas economías que están privatizando recursos del estado sin protecciones adecuadas. Se puede lavar dinero ilícito fácilmente en la privatización de industrias y bancos estatales de grande escala, permitiendo que grupos criminales puedan obtener una fuerte presencia en la economía legítima. La escala de la privatización que ha ocurrido en las sociedades anteriormente socialistas ha permitido que los grupos criminales penetren en la economía velozmente y a un nivel sin precedentes. Pero este problema no se limita tan sólo a los países anteriormente socialistas sino también existe en todos los países donde los estados se deshacen de recursos financieros en medio de un ambiente económico criminalizado y sin protecciones adecuadas.

El lavado de dinero por medio de la privatización socava las bases tanto del estado como de la nueva economía del mercado. La paradoja es que la privatización se realiza para mejorar la eficiencia pero, si está financiada criminalmente, podría resultar ser extremadamente ineficiente desde una perspectiva económica más amplia y de largo plazo.

Frecuentemente los medios de comunicación masivos describen las dinámicas internas de la economía criminal como algo oscuro e inspirado por una lógica misteriosa, eludiendo un

verdadero análisis. De hecho un gran número de estudios ha demostrado que nos enfrentamos a un fenómeno económico racional de "industrias" bien estructuradas que son parecidas en estructura y toma de decisiones a sus contrapartes en la economía lícita. Algunas formas más viejas del crimen organizado como la mafia siciliana son estructuradas como organizaciones jerárquicas con líderes reconocidos y una línea de comando estricta. Los nuevos grupos de crimen organizado como el crimen organizado possoviético tienen estructuras más flexibles parecidas a las compañías de alta tecnología. Con esta flexibilidad se coordinan con sus contrapartes tanto como se requiere y responden con velocidad a las oportunidades del mercado.

Los mercados ilegales tienen mucho en común con sus contrapartes legales. Hay compradores y vendedores, vendedores por mayoreo y menudeo, intermediarios, importadores y distribuidores. Tienen estructuras de precios y calculan sus ganancias y pérdidas. El mercado ilícito está dividido en dos tipos de empresas. El primero está constituido por una multiplicidad de pequeñas y medianas empresas, empresas semi independientes que proveen de bienes y servicios a consumidores. El otro tipo incluye empresas más grandes que comercian a gran escala, pareciéndose a las corporaciones multinacionales legítimas por sus políticas de contratación de personal y su carácter internacional.

Parece que los actores involucrados en actividades ilícitas son motiva-

dos por los mismos factores que se atribuyen a los empresarios legítimos, buscan las ganancias más altas posibles. Sin embargo, a diferencia de sus contrapartes legítimas pocas veces les interesa el desarrollo a largo plazo de su empresa o su comunidad. Es por eso que causan tanta destrucción del medio ambiente. Su resolución violenta de problemas deja un terrible saldo de cadáveres y de familias destruidas.

### *LOS COSTOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES DEL CRIMEN TRANSNACIONAL*

Los grupos de crimen organizado, cárteles de narcotraficantes y grupos terroristas amenazan los principios mismos de la democracia. Los gobiernos caen presos de los intereses privados y por lo tanto no pueden proveer a los ciudadanos de servicios sociales ni asegurarles la seguridad pública y el orden social necesarios. La sociedad civil está destruida o usurpada. Las consecuencias para las sociedades en transición son particularmente trágicas porque sus esperanzas por lograr una democracia son destruidas por la corrupción y el crimen. Uno de los ejemplos más claros de un colapso por medio del crimen organizado es el caso de Albania. Ahí el caos y las pérdidas personales resultantes de los "esquemas piramidales" criminales arrasó con los ahorros de un país entero. Los esquemas piramidales ayudaron a los narcotraficantes, traficantes de armas y seres

humanos a lavar dinero en grandes cantidades. Simultáneamente destruyeron las perspectivas de inversión extranjera a largo plazo y por lo tanto el crecimiento económico.

Son numerosos los trágicos costos y los efectos negativos que sobre los derechos humanos han tenido los grupos criminales y los cárteles de la droga. Ellos tienen un importante impacto en el escenario nacional e internacional. Ellos son catalizadores de la violencia –violencia contra los individuos y violencia entre los grupos peligrosos. La violencia del crimen organizado socava la credibilidad de los gobiernos como una fuente y un guardián de la estabilidad nacional, atentando contra la libertad de los medios de comunicación, la libertad de expresión, los mercados financieros, las elecciones libres, la calidad de vida y los derechos humanos básicos.

La industria ilícita de la droga frecuentemente ha sido un catalizador de la deslegitimación del estado. Mientras el comercio de narcóticos se generaliza, las instituciones son socavadas, la estabilidad interna declina y el ambiente para las inversiones dejar de ser atractivo. Con un sistema judicial debilitado e incapaz de resolver efectivamente las disputas, se presenta una gran incertidumbre para las inversiones domésticas y extranjeras. La inseguridad promueve un clima de inversión enfocado a las ganancias de corto plazo, las cuales comprometen el crecimiento en el largo plazo. Aún concediendo que el problema de la droga no implique en sí mismo un alto rango como factor de riesgo para la inversión extran-

jera, éste tiene un impacto significativo sobre otros factores de riesgo considerados altos por los inversionistas, tales como el terrorismo, los conflictos agrarios, la violencia social y la corrupción.

Podría parecer que atraer las ganancias del crimen no es dañino sino que más bien genera ganancias en el corto plazo; pero el debilitamiento del control financiero inevitablemente socavará la credibilidad financiera, resultando en una reducción al acceso a fuentes legítimas de finanzas.

Muchos analistas del crimen organizado a nivel transnacional enfocan sus estudios en el comercio de la droga. Mientras esto es importante, este enfoque es sin duda insuficiente, pues existen muchas otras formas de crimen organizado, las cuales se incrementarán considerablemente en el siglo XXI. El incremento de la participación del crimen organizado en los mercados financieros, el tráfico de seres humanos y la destrucción del medio ambiente son problemas que requieren planteamientos más estratégicos. Las víctimas potenciales de estos crímenes son numerosas. Además muchos criminales enriquecidos por años en el comercio de la droga pueden desviar estos activos hacia aquellos ámbitos donde exista menos escrutinio internacional.

## *MERCADOS FINANCIEROS*

### *Y EL LAVADO DE DINERO*

Los fondos ilícitos globales, aunque muy lejos de ser insignificantes, todavía son modestos cuando los comparamos

con las economías de los países desarrollados. Estos fondos son, sin embargo, extremadamente grandes si se comparan con las economías de muchos países en desarrollo. Aún la estimación más baja de \$85 mil millones de dólares en ganancias del comercio de drogas significaría que el dinero disponible para el lavado de dinero venido tan sólo de esa única fuente de comercio ilícito es más grande que el PIB de tres cuartas partes de las 207 economías del mundo.

En el siglo veinte podríamos enfocarnos más en los costos del crimen económico que en los del violento. Podría ser que el cambio de enfoque es necesario por el hecho que los mercados globales tienen la posibilidad de marginar individuos en una escala internacional.

El impacto devastador de los esquemas piramidales de los 1990s que afectó a muchos países del Europa Occidental podría ser aumentado cuando muchos más jugadores quedan atrapados en esquemas complejos de fraude que sean facilitados por la alta tecnología. Millones de ciudadanos perdieron sus ahorros en la pirámide MMM en Rusia, por lo menos dos millones perdieron sus ahorros en Rumania, y Albania fue totalmente depredada por un esquema piramidal.

Fraude financiero internacional, fraude comercial, el lavado de dinero y la evasión de impuestos serán los crímenes económicos más importantes en el futuro. Estas violaciones cometidas por organizaciones criminales y negocios legítimos en búsqueda de ganan-

cias cada vez más grandes, en los mercados globales altamente competitivos nos obligarán a reevaluar la seriedad del crimen. Los costos multimillonarios de la penetración del crimen organizado japonés en los mercados financieros de ese país se hizo más evidente en la crisis financiera del otoño de 1997.

### *COMERCIO EN SERES HUMANOS*

La Organización Internacional de Migración calcula que el comercio en seres humanos es un negocio que lucra 6 mil millones de dólares anualmente. La Comisión Internacional de Juristas calcula que las ganancias de menores explotados sexualmente es por lo menos de 5 mil millones de dólares por año. Un reporte del gobierno de Noruega indica que cada año se introducen por lo menos un millón de niños y jóvenes a la industria del sexo. Esto no es tan sólo un problema para los países en desarrollo sino que también para los países ricos como los Estados Unidos. En Tailandia cálculos confiables indican que 40% de las prostitutas tailandesas tienen menos que dieciséis años de edad y en India el número paralelo es de 20%. De acuerdo con la Comisión de Derechos Humanos 600,000 niños venden servicios sexuales en Brasil.

El crecimiento de este comercio aumentará en el siglo XXI mientras las presiones sobre la población aumentan en muchos países en desarrollo. Los mercados lucrativos en el mundo industrializado y la ausencia de un en-

foque concertado en materia de seguridad pública sobre este asunto sugiere que aumentará en tamaño.

El comercio sexual de mujeres y niños es tan sólo una parte del problema. Cada año se comercia con miles de adultos para trabajar en condiciones que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU define como formas modernas de la esclavitud. Frecuentemente grupos sofisticados de crimen organizado que establecen vínculos con grupos criminales en una región en particular ayudan a contrabandear individuos en distancias largas entre sus países y las sociedades desarrolladas. Ni la gente traficada ni sus familias alcanzan a pagar los pagos demandados por los traficantes criminales. Por esto ellos muchas veces terminan en un estado de servidumbre, endeudados y trabajando en condiciones de esclavitud en el lugar donde llegan. Sin el conocimiento sobre el idioma nativo ni el derecho de estar en el país anfitrión están fuera de la protección de la ley y sujetos a una explotación por los traficantes.

### *EL CRIMEN ORGANIZADO Y EL MEDIO AMBIENTE*

El ecocrimen es la actividad criminal organizada que resulta en daños mayores del medio ambiente. Es una amenaza a la calidad de vida tanto en América del Norte como en Europa. Tanto en Asia Nororiental y Suroriental, América Latina y África como en el

mundo desarrollado los elementos criminales se burlan de las preocupaciones ambientales, descargando desechos y materiales peligrosos, e deforestando ilegalmente en búsqueda de ganancias, y así mismo traficando con especies en extinción.

Los beneficios provenientes del ecocrimen organizado no son generalmente tan grandes como aquellos que vienen del tráfico de las drogas, la falsificación de monedas, o el contrabando de extranjeros, pero en efecto son sustanciales. Hay también costos no monetarios importantes asociados con el crimen. El tráfico en materiales peligrosos, tales como las materias radioactivas, pueden tener consecuencias muy graves a la salud. El comercio ilegal en especies en extinción resulta en daños ecológicos y atenta contra la biodiversidad. El daño atmosférico resultante de la extracción ilegal de madera tiene consecuencias más allá de la comunidad inmediata. La descarga de desechos tóxicos y químicos precursores usados en la producción de drogas causa daños de largo plazo al suelo.

En el mundo desarrollado hay dos áreas principales en que se enfoca el ecocrimen; el deshecho de basura y los residuos peligrosos, así como la importación de especies en extinción. Grupos criminales basados en países desarrollados desechan residuos dentro de sus propios países o bien transportan el material a terceros, por lo general a países menos desarrollados.

En el mundo en desarrollo el ecocrimen es muchas veces una fuente

te importante de ingresos, en particular en mercancías que son regulados por acuerdos internacionales. La sobrepesca en el Mar Caspian y la recolección ilegal en el sureste de Asia son ejemplos de este fenómeno.

En las regiones forestales de los trópicos y de las altas montañas de América Latina está emergiendo el cultivo de amapola en tierra frágil y aislada. Los cultivadores de coca, sin vinculaciones de largo plazo con la tierra, destruyen al medio ambiente más que los agricultores nativos.

Los grupos del ecocrimen organizado operan con los típicos métodos para proteger sus actividades. Usan violencia contra los oficiales que intentan combatir los círculos de contrabandistas o actividades de deshecho ilegal de residuos.

### *ENFRENTANDO LOS PROBLEMAS*

El control del crimen organizado internacional no depende tan sólo de las actividades de un solo país. La experiencia estadounidense debería ser una lección desalentadora para cualquiera que quisiera animar a otros países a ser más agresivos en la lucha en contra del crimen organizado. Aún una seguridad pública altamente calificada, eficiente y honesta equipada con las herramientas legales necesarias no ha podido eliminar ni el comercio internacional de drogas ni el problema nacional del crimen organizado.

Sólo los esfuerzos bilaterales y multilaterales podrán funcionar efectivamente en contra del crimen organi-

zado transnacional. Esto porque la fortaleza del crimen organizado transnacional es también su debilidad. Aunque el crimen organizado puede explotar los hoyos en la legislación y la seguridad pública internacional, también pueden ser debilitados por medio de acciones coordinadas entre varios países. Sus redes son brutales pero frágiles. El congelamiento de cuentas bancarias en el extranjero, la detención de sospechosos en otras tierras y la negación de visas pueden limitar la capacidad de acción de los grupos de crimen organizado.

El crimen organizado es un cáncer que afecta a cualquier región del mundo, pero adopta distintas formas en función de las sociedades. Tanto como el cáncer del colon requiere de un tratamiento distinto a la leucemia, las estrategias para luchar en contra del crimen organizado deben ser dirigidas a regiones y grupos específicos. Los esfuerzos para luchar en contra del crimen organizado deben considerar todas las dimensiones del problema, yendo más allá del simple combate al lavado de dinero.

Una política exitosa debe también buscar la armonización internacional de una legislación en las áreas del crimen, el banco, las finanzas y las prácticas aduaneras para reducir las oportunidades para la actividad criminal y para minimizar la infiltración de los grupos criminales en negocios legítimos. Tratados de extradición y asistencia legal mutua entre el número más grande posible de naciones hará esto más difícil para aquellos criminales que

traten de eludir las autoridades. Se debe ampliar el monitoreo de los derechos humanos para incluir las violaciones cometidas por grupos de crimen transnacional tales como el comercio en seres humanos, violaciones de los códigos laborales y la intimidación de los medios de comunicación. Los programas de asistencia deben orientarse hacia el fortalecimiento del poder ciudadano en su lucha contra el crimen organizado, buscando el desarrollo de la sociedad civil y un gobierno responsable. Estas son las protecciones más fuertes contra el crecimiento del crimen organizado. Un componente de un programa de este tipo debe ser el fortalecimien-

to de los jueces locales por medio del establecimiento de salarios justos, materiales adecuados y seguridad para el personal de la corte.

Los costos de no actuar ahora podrían dejar una herencia aún más negativa para nuestros hijos. Hasta que haya un compromiso mundial a contener el crimen transnacional ningún país estará completamente protegido de este mal. El hecho que cada día el mundo tenga menos fronteras significa que ningún país es capaz de enfrentar este problema aisladamente. Tan sólo los esfuerzos concertados y coordinados entre los países podrán ayudar al mundo enfrentar el problema.