

17/2021

28 de abril de 2021

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Fragilidad institucional y delincuencia organizada. El caso de América Central y México

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Fragilidad institucional y delincuencia organizada. El caso de América Central y México

Resumen:

La llamada «guerra contra el narcotráfico» emprendida en los países de la región trata de responder a un problema simultáneamente de Seguridad y Salud Pública que ha alcanzado dimensiones pandémicas que se encuentra en relación con la situación de fragilidad institucional de los Estados de la zona. Con todo, la palabra «guerra» no es un término adecuado toda vez implica como parte de una contienda civil al sector más vulnerable de la propia sociedad. Por otro lado, que los Estados acometan decididamente esta problemática es signo de su fortaleza creciente.

Palabras clave:

Centroamérica, México, crimen organizado, narcotráfico, debilidad institucional.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Institutional Fragility and Organized Crime. The case of Central America and Mexico

Abstract:

The so-called ‘war against drug trafficking’ launched in the countries of the region tries to respond to a problem of Public Health and Safety that has reached pandemic dimensions. It is related to the situation of institutional fragility of the States in the area. However, the word ‘war’ is not an adequate term since it implies as part of a civil conflict the most vulnerable sector of society itself. On the other hand, the fact that the States decisively tackle this problem is a sign of precisely the opposite: their growing strength.

Keywords:

Central America, Mexico, organized crime, drug trafficking, institutional weakness.

Cómo citar este documento:

AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. *Fragilidad institucional y delincuencia organizada. El caso de América Central y México*. Documento de Análisis IEEE 17/2021. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA17_2021_FEDAZN_Fragilidad.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

«El presidio hace al presidiario... En vano tallamos lo mejor posible ese tronco misterioso que es nuestra vida... Lo que de los hombres se dice, verdadero o falso, ocupa tanto lugar en su destino, y sobre todo en su vida, como lo que hacen».

Los Miserables, Víctor Hugo

Introducción

Se preguntaba Chomsky¹ si el huracán Mitch, que asoló Nicaragua en 1998, tenía algún tipo de sesgo de clase porque sus consecuencias devastadoras se dejaron sentir especialmente entre los más pobres. Su conclusión apunta a que no hubo ni sesgo ni maldición divina, sino que fue el resultado de la confluencia de elementos sociales, económicos y medioambientales muy concretos e interrelacionados, tanto como lo están seguridad y desarrollo, dos factores que no pueden existir autónomamente.

La misma explicación cabe hacerse para una delincuencia que, por superar un cierto umbral, también se transforma en un riesgo para la Seguridad Nacional, como cualquier otro problema de Salud Pública. Esta doble naturaleza sirve para subrayar los diferentes enfoques con que debe abordarse un problema político y, por ende, poliédrico. El simplismo dicotómico y plástico que diferencia entre buenos y malos, justo e injusto o atiende a una sola de sus dimensiones, no es operativo. No hablamos de derecho, criminalidad o ética; hablamos de política, pero también de un concreto grupo social

No obstante, la existencia del crimen organizado supone, de por sí, un desafío al Estado al competir su poder. De hecho, la definición de Estado implica el monopolio de la violencia legítima. Además, la tolerancia cuestiona la capacidad de las Instituciones dañando su credibilidad: la percepción de poder es Poder, y su ausencia lo contrario. Por eso, luchar contra este fenómeno sin posibilidad de éxito es una opción aún peor que no hacerlo.

Estado, sociedad y delincuencia organizada

Iberoamérica es la región con mayor índice de desigualdad del mundo; y, en Centroamérica, esto se encuentra particularmente acentuado dado que la disminución

¹ CHOMSKY, Noam. *Estados canallas*. Editorial Paidós, Barcelona 2002, p. 143.

de la pobreza y la desigualdad ha sido más lenta que en el resto del continente. La crisis de salud provocada por la COVID-19 está acompañada en esta región por un declive económico y social sin equivalente en el mundo en desarrollo. De hecho, la pandemia está desencadenando el primer retroceso en los indicadores de desarrollo humano desde 1990².

También conviene poner de manifiesto cómo, durante la pandemia, organizaciones criminales han desarrollado relevantes labores asistenciales y de apoyo a la población, sustituyendo al Estado. Las maras en El Salvador ayudaron al cumplimiento de las medidas nacionales de cuarentena y distanciamiento social. Además, durante el primer semestre de 2020, se produjo una reducción del 33 % en el número de homicidios en Centroamérica y República Dominicana³.

Y todo de modo concurrente con el negocio: el narco mexicano ha incrementado su tráfico de drogas en este periodo superando los cierres de fronteras y restricciones de viajes impuesta por la pandemia. Como resultado a finales de 2020, la disponibilidad de drogas en muchas regiones alcanzó máximos históricos; si, en todo 2019, Estados Unidos tuvo 72 000 muertes por sobredosis, hasta mayo de 2020 solo llegaron a ser 80 000⁴.

La relación entre fortaleza institucional y crimen organizado, además, es ambivalente. La fragilidad de los Estados es clave de la expansión de fenómenos tan dinámicos como el crimen organizado. Así, las regiones con altos índices de pobreza y estructuras estatales débiles ofrecen condiciones ideales para fórmulas alternativas de enriquecimiento. El crimen organizado cuenta con capacidad para parasitar sus estructuras minando su legitimidad y perpetuando la situación. De este modo se establece una relación simbiótica entre pobreza, economías ilegales y la debilidad de un Estado erosionado. Adicionalmente, la violencia se normaliza instalándose en la comunidad como un recurso ordinario.

La dimensión social de la cuestión es innegable ya sea porque permea al cuerpo social, ya porque este sirve de base estructural a las operaciones delictivas de alcance. Así las

² PNUD; USAID. "Análisis sobre la situación de violencia y seguridad ciudadana 1er. semestre 2020 (1s-2020)".

³ HERNÁNDEZ, Anabel. "Informe de EE. UU.: crece el poder de narcos durante el gobierno de AMLO". Disponible en: <https://www.dw.com/es/informe-de-eeuu-crece-el-poder-de-narcos-durante-el-gobierno-de-amlo/a-56950410>

⁴ Ibidem.

maras o pandillas se encuentran ligadas con el crimen organizado, el tráfico de armas y el narcotráfico⁵. Los pequeños tráficos e infracciones que practican este tipo de grupos marginales en un ambiente de pobreza e inequidad ayudan a la banalización del delito, al menosprecio de las leyes. Esto acaba afectando la legitimidad del Estado y su credibilidad.

Es lo mismo que sucede en el Sahel: la concurrencia caravanera de actividades lícitas e ilícitas es toda una escuela que permite romper barreras entre unas y otras. Además, existe un poderoso vínculo entre el tráfico de drogas y otros delitos como la extorsión, el tráfico de personas o el terrorismo, ya que se realizan con los mismos medios, lo practican personas acostumbradas a vulnerar la ley y confluyen en el mercado negro, al igual que el terrorismo. Un ejemplo en clave regional sería La Bestia, nombre de una red de ferrocarriles de mercancías que, desde Centroamérica, transporta a emigrantes ilegales y droga hasta la misma frontera norteamericana.

El Estado es reflejo de la fragilidad de la sociedad que lo acoge. Por ello, se debe fortalecer al Estado para fortalecer a la sociedad. En algunos países tan es así que ha resultado obligado integrar a estos líderes en las estructuras de poder, de modo que el poder que detentan no suponga un desafío, sino que, al menos formalmente, sume su legitimidad a la del régimen y contribuya a su eficacia y reconocimiento. Pero esto genera a la larga —si no reconduce— una tendencia centrífuga a la poliarquía. En cualquier caso, y lo veremos, el conflicto por más que se aplace es inevitable.

El crimen organizado, además, actúa como los parásitos —anidando— y precisa, para ello, apoyarse en las estructuras del Estado. Delincuencia organizada y debilidad institucional son la cara y la cruz de la misma moneda. Empresas, instituciones financieras nacionales e internacionales y funcionarios públicos inevitablemente se relacionan con estas organizaciones ilícitas. Sin embargo, por más que la corrupción funcione a través de los mismos mecanismos del narcotráfico, no es presentada como una parte del crimen organizado.

La corrupción es el nexo entre política y organizaciones delictivas. El crimen organizado solo subsiste si es capaz de colgarse de las estructuras del Estado que, de esta manera —y simultáneamente—, debilita y deslegitima. La corrupción, como el óxido, ahueca el

⁵ MEJÍA MEDINA, Hernando. “Las Fuerzas Armadas de Honduras ante las amenazas del siglo XXI”. Monografía del X Curso de Estado Mayor de las FAS, *Documento de trabajo del Departamento de Estrategia de la ESFAS*, 2009.

Estado y lo hace inconsistente. Además, crea desequilibrios que permiten que sus partes mejor organizadas —tradicionalmente los ejércitos— asuman un rol sobreponderado pudiendo provocar hasta la militarización de la vida pública.

La sistematización de la corrupción crea un potente círculo vicioso, realimentado y resiliente, que mantiene al Estado en situación de debilidad estructural, haciéndolo vulnerable tanto a amenazas internas como a la acción exterior de otros actores.

El crimen organizado además se presenta de un modo diferenciado y ajeno al Estado por más que esté ligado a este a través de la corrupción. Pero esta hace que, desde las estructuras del Estado, también se apoye al crimen organizado. De esta forma, el Estado ataca y apoya simultáneamente al crimen organizado. El resultado de tal arabesco es que la persecución de las actividades corruptas es ineficaz si no se reforman los cimientos institucionales que las amparan y sustentan⁶.

En el caso de Iberoamérica, el índice de percepción de la corrupción en las instituciones del Estado es significativamente elevado. En este contexto, las Fuerzas Armadas cuentan con una mejor valoración que la policía, siendo la única institución con presencia territorial y, no pocas veces, la piedra sobre la que se asienta el conjunto del sistema político.

Implicarse en esta lucha en un contexto de paz contribuye a legitimar su existencia al coste, por un lado, de redefinir su función; y, por otro, de primar la visión securitaria y no de Salud Pública. Es más, la idea de «guerra», predominante en el discurso público y también subrayada en 2008 con la Iniciativa Mérida —un tratado internacional de seguridad establecido por los Estados Unidos en acuerdo con México y los países de Centroamérica para combatir el narcotráfico y el crimen organizado— es consustancial a las Fuerzas Armadas y plantea el contencioso en términos simétricamente violentos y libre de frenos, cuando la razón de ser de aquellas es proteger a toda la población. Esto explica las espirales de violencia vividas en algunas regiones en línea con el principio de acción recíproca y el alzamiento de extremos clausewitzianos.

Centrar la lucha contra las drogas en la oferta externa, y no en la demanda interna, es primar la aproximación securitaria y cortoplacista sobre la referida a Salud Pública;

⁶ Para profundizar más en la problemática específica de la corrupción se recomienda AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico; PUIG SOLER, Sebastián. “La corrupción y seguridad internacional” en PIZARRO, Manuel (Dir.). *Economía y geopolítica en un mundo globalizado. Monografía del CESEDEN núm. 174*. Ministerio de Defensa 2015.

supone trasladar a los centroamericanos la carga de una lucha en beneficio norteamericano y en ninguno de los suyos propios. Por tanto, se debe abordar la indudable vertiente social y de desarrollo que también plantea y que se encuentra en su raíz. Es más, tanto el fenómeno como la lucha contra él merman simultáneamente la independencia política y económica de estos Estados⁷.

El creer que la demanda se puede eliminar a partir de la prohibición y represión de la oferta desconoce criterios básicos de la economía, pero además incorpora relevantes peajes políticos, pues atenta contra los derechos fundamentales de las poblaciones sin ofrecer siquiera resultados tangibles o mejoras. La lógica de la guerra incorpora adicionalmente el riesgo de favorecer el control social al establecer los mecanismos precisos para ello⁸.

Los Estados están llamados a hacer un uso restrictivo de la violencia, pues esta incorpora un peaje en términos de legitimidad y atenta contra sus esencias. El Estado no hace, ni puede hacer la guerra a su sociedad o a una parte de ella. De hecho, la «guerra contra el narcotráfico» puede suponer *de facto* una criminalización de los sectores sociales más pobres y vulnerables que son los que, en la práctica, materializan el delito.

Por eso, a la debilidad del Estado se añade la fractura del pacto entre Estado y sociedad. Esto ya dio lugar, durante la Guerra Fría, a grupos armados no estatales cuya financiación se hacía a cuenta del narcotráfico. Estamos también ante una suerte de narcoguerrilla, o de reedición de esta, en tanto que se sirve de una clase campesina que no encuentra cultivos sustitutorios que permitan mejorar sus condiciones de vida y el ascenso social.

Por ejemplo, después de la Guerra Fría, las FARC en Colombia entraron en el ámbito de las drogas, sirviéndose de sus capacidades militares para la protección de las pistas de aterrizaje de quienes las transportaban. Pero al poco se dieron cuenta de que podían integrar sus esfuerzos de una manera vertical, en otras áreas de la logística y producción hasta llegar a la cadena completa⁹. Esta deslegitimación de la causa por razones

⁷ CORTÉS, Ernesto. “Cómo comprender y abordar el crimen organizado en los estudios sobre el mercado ilícito de drogas” en VV.AA. *Repensando el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica: un enfoque desde las ciencias sociales*. FLACSO, octubre de 2020.

⁸ Ibidem.

⁹ CROWTHER, Alex. “Crimen organizado transnacional y el cibercrimen” en BARTOLOME, Mariano. *Transnational organized crime workshop. La visión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre la criminalidad organizada en el hemisferio occidental*. Colegio Interamericano de Defensa, 2020.

operativas (financiación) provocó una creciente desatención de sus objetivos político-ideológicos —ya tocados con la implosión de la URSS— y la consiguiente deriva militar que acabó por conducir al inevitable colapso de la organización.

Crimen organizado y globalización

El crimen organizado no es solo un problema exclusivo de los Estados débiles que lo padecen. Para empezar, perjudica a los Estados vecinos al expandir la inestabilidad allende sus fronteras, constituyéndose en un santuario para dichas organizaciones que hace que el problema tenga claves regionales o globales, entremezclándose con otros conflictos como el protagonizado por las FARC en Colombia.

Los Estados débiles se convierten en «Estados cautivos» que sirven de base, al amparo de la legalidad internacional, para unos mercados que suelen estar en el mundo desarrollado¹⁰. Es más, estamos ante un sistema mixto. Colombia tiene el triple de territorio que Centroamérica y dispone de un Estado fuerte en las principales ciudades (Bogotá, Medellín, Cali) pero este se diluye al alejarse de los centros urbanos desarrollados, lo que explica la prolongación de los procesos guerrilleros en su territorio. Incluso dentro esas mismas ciudades, la presencia y calidad del servicio que presta el Estado responde implícitamente a un sistema social estratificado¹¹.

Además, la fragilidad actual de las sociedades y del Estado les deja a todos ellos profundamente expuestos a las consecuencias de cualquier perturbación que se produzca en su vecindad. Si existe un símil que nos dé idea de esta situación, este es el de un gran globo relleno de agua, en donde cuando uno de sus bordes es presionado, la protuberancia se transfiere al extremo contrario.

El resultado es así la difusión del tráfico de drogas a los países colindantes. Como ejemplo, la destrucción de plantaciones en Colombia hizo proliferar el cultivo en Bolivia y Perú. Pero también, la violencia generada desde 2006 por «la guerra contra las drogas» ha llevado a un aumento en la violencia en América Central, principalmente en Guatemala, Honduras y El Salvador, fenómeno conocido como «efecto cucaracha»¹².

¹⁰ VV.AA. “La era de la globalización: Estados bajo presión”, Fundación FRIDE, 2008, p. 12.

¹¹ ARGUETA, Otto. “El narcotráfico es un asunto político en Centroamérica” en. VV.AA. “Repensando el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica: un enfoque desde las ciencias sociales” *Op. Cit.*

¹² *Ibidem.*

El crimen organizado ha llegado incluso a provocar la «narcotización»¹³ de las relaciones con Occidente al introducirse el problema en las agendas de seguridad y afectar o condicionar tales relaciones; por ejemplo, y significativamente, la política de concesión de ayudas al desarrollo. De esta manera se está generando una suerte de «geopolítica del narcotráfico» con la clasificación de los países según su actitud frente a este proceso. Es más, se está modulando o condicionando su independencia al supeditar fácticamente la concesión de ayudas a la actitud y sensibilidad.

En fin, con la globalización, los nuevos espacios y unas relaciones cuasi simbióticas con actores regionales más pequeños dieron pie a nuevas organizaciones que se fundieron con las antiguas o absorbieron a sus miembros y ampliando el rango de actividades. Estas organizaciones diversifican su localización y actividades tratando de sacar ventaja comparativa de los territorios en que estaban instalados, pero también de la fragmentación territorial y material de su actividad.

Así, por ejemplo, las maras con un mayor número de adeptos en Honduras son la mara 18 (MS18) y la mara 13 (MS13 o Mara Salvatrucha); entre ambas agrupaban en 2011 del orden de 36 000 miembros¹⁴. Estas se diseminaron por Estados Unidos de América, El Salvador y Guatemala. Algunos cárteles mexicanos, por su parte, han ampliado el marco de su actividad desde Estados Unidos hasta Colombia. Y los cárteles colombianos hicieron lo mismo subiendo hacia el norte.

En Brasil, tenemos el caso del Primeiro Comando da Capital, probablemente la organización criminal más grande de Iberoamérica. Tiene gran poder en Paraguay y Bolivia, está presente en Colombia, Perú, Uruguay, Venezuela e incluso parece haber desplazado su actividad a Europa¹⁵. A escala también global existen otros grupos como los Latin King, los Ñetas o los Dominican don't play que, sin resultar tan peligrosos, sin embargo y como apuntábamos antes banalizan el delito —desde el poder de grupo

¹³ RODRÍGUEZ PINZÓN, Erika María. “Los cambios discursivos sobre el conflicto colombiano en la postguerra fría: su impacto en la actuación de los actores locales” en Cairo Carou Heriberto y Pastor Verdú, Jaime (comp.) *Geopolíticas, Guerras y resistencias*. Trama Editorial, Madrid 2006, p. 72.

¹⁴ ONU, “Informe de 2007 de la Oficina Contra la Droga y el Delito, Crimen y Desarrollo en Centroamérica “Atrapados en una Encrucijada”.

¹⁵ SCHULMEISTER, Gastón H. “La Visión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) Sobre la Criminología Organizada en el Hemisferio Occidental” en BARTOLOME, Mariano *Op. Cit.*

llegan a legitimarlo—, lo insertan en la cultura organizativa y dificultan la integración social de sus miembros.

De hecho, la globalización ha introducido al crimen organizado de índole local en su lógica proyectándolo según claves globales, haciendo que los grupos delictivos locales amplíen simultáneamente el espectro de sus actividades, interaccionando con los mercados negros de Occidente e incrementando con ello su entidad económica y poder.

Y es que el crimen organizado internacional es un fenómeno dinámico articulado en forma de tráfico (heroína, cocaína, prostitución, objetos falsos, armas, recursos, personas...) que no pocas veces concurren simultáneamente y que afectan a numerosas regiones del mundo.

El lavado de dinero, junto con la corrupción, la evasión y el fraude fiscal forman parte de la denominada economía sumergida que resulta muy complicada de cuantificar. Esta ha alcanzado dimensiones globales toda vez que ya, en 2012, se situaba entre las 20 primeras economías del mundo con un volumen de año 870 000 millones de dólares al año, equivalentes al 1,5 % del PIB mundial. Mientras y, según datos ONU de 2020, se calcula que el 10 % del PIB mundial son activos financieros transfronterizos, de ellos el blanqueo de dinero de procedencia ilícita asciende a 1 370 000 millones de euros, —equivalente al PIB de España— y el 2,7 % de la riqueza mundial; estimándose en 35 000 millones de euros al año el volumen de sobornos. Seguir el dinero ilícito inexorablemente conduce al poder, a los centros financieros y a la política. Y todo ello en un entorno globalizado con flujos en todos los sentidos. Por ejemplo, buena parte de los precursores químicos usados para la fabricación de drogas en México eran enviados por algunas empresas desde China. Para evadir el control en este país, se han transferido algunos laboratorios a India; desde allí, los mandan a México vía África sin que la COVID-19 haya alterado tales flujos¹⁶. Los Gobiernos de los países de la región, por su parte, se quejan frecuentemente de que los narcos obtienen las armas en Estados Unidos.

Estamos ante un negocio y quienes se dedican al mismo son empresas, empresas ilegales, pero empresas con una cultura empresarial propia, violenta, pero cultura. Son productos que se venden en un mercado, ilegal, pero mercado. Y ese mercado se ubica en Occidente cuya política frente a este fenómeno marca, en buena medida, la estrategia

¹⁶ HERNÁNDEZ, Anabel. *Op. Cit.*

empresarial. De hecho, las economías ilegales han estado implicadas en buena parte de los conflictos internos de los países que asolaron el globo después de la Guerra Fría.

Así, por ejemplo, el modelo de negocio del narcotráfico es el mismo desde sus orígenes. Sus claves son: una alta rentabilidad que justifica los riesgos; una estructura criminal basada en redes familiares —la familia es fuente de confianza, lo que resulta especialmente trascendente en tales negocios— y comunitarias; y, por tanto y por su carácter telúrico, con un importante arraigo en la sociedad de la cual surgía y que acabarían por convertirse en la base económica de algunas regiones del país; la violencia como instrumento de control de las empresas, de resolución de los problemas internos y de disciplina así como para la dialéctica con las otras organizaciones¹⁷.

Existen actores criminales que operan a modo de consultores o contratistas independientes brindando servicios especializados y no interconectados como lavado de dinero; herramientas para el ciberdelito; seguridad personal; precursores químicos; tráfico de armas; transporte de drogas; secuestro, e incluso relaciones públicas y propaganda¹⁸.

El resultado ha sido distintos movimientos culturales —las bandas también lo son— entre los que destaca singularmente la «narcocultura». Estos también se encuentran dotados de sus propios códigos de conducta: vestimenta, apariencia, comportamiento y hasta de un sentimiento religioso con características propias. Todo ello recogido —con un punto de glorificación— en las series denominadas «narconovelas» o la «narcoliteratura»; tiene hasta su propia música: los «narcocorridos».

No es una cuestión menor pues dota a su proceder de un cierto romanticismo, *opera de facto* como un elemento legitimador y sirve a la reafirmación de la cultura de violencia. Esta queda convertida en un digno *modus vivendi* y una legítima vía de ascenso social para el que no se requiere ni preparación, estudios ni capacitación. De hecho, los enfrentamientos entre organizaciones se parecen más a los propios de los señores de la guerra en el Alto Medioevo que a los que se dan entre grupos criminales.

Estos grupos operan con la oposición del Estado en un complejo ecosistema criminal donde existen rivalidades, alianzas (temporales) con grupos delictivos extrarregionales

¹⁷ VALDÉS CASTELLANOS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Editorial Aguilar.

¹⁸ SCHULMEISTER, Gastón H. "La Visión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) Sobre la Criminalidad Organizada en el Hemisferio Occidental". *Op.Cit.*

como la *Ndrangheta* o las Tríadas chinas¹⁹. Estamos ante organizaciones muy resilientes e implantadas territorialmente que han superado con éxito el estrés de la captura de sus líderes y que utilizan sus importantes capacidades operativas para el desarrollo de actividades muy diferentes en todo el mundo desde sus cuasi santuarios regionales y que, además, se relacionan con otros grupos criminales y terroristas.

Centroamérica y la criminalidad organizada

La criminalidad afecta sobremanera, tal y como subraya Mariano Bartolomé en sus siempre interesantes trabajos, a un continente que suele ser calificado como «zona de paz», donde las disputas interestatales se canalizan a través de la diplomacia, no se registran carreras armamentistas y los gastos militares son inferiores a los existentes en otras partes del planeta²⁰.

Esto es particularmente cierto para Centroamérica, una zona de paso y almacenamiento de drogas, ya que los indicadores de consumo son relativamente bajos en comparación con el resto del continente. Merece destacarse la trayectoria entrecruzada del narcotráfico y de la historia política de la región, para la que este supone una oportunidad²¹.

Para la evolución del narcotráfico, hay un dato de la mayor relevancia que es la actitud de Estados Unidos. Su cambio hacia el prohibicionismo tanto en lo que se refiere a los opiáceos y a la marihuana en las primeras décadas del siglo XX es de la mayor trascendencia; de esta manera y al centrar el problema en la oferta antes que en el consumo y en las políticas preventivas, trasladó su problema a México y Centroamérica por más que se hayan acabado generando un mercados autóctonos.

La Guerra Fría se trasladó a la región en forma de conflictos *proxy* en los años ochenta y que se prolongaron durante los noventa con resultados mortíferos. Cientos de miles de personas murieron, ya fueran por las guerrillas de izquierda en El Salvador y Guatemala

¹⁹ HERNÁNDEZ, Anabel. “Informe de EE. UU.: crece el poder de narcos durante el gobierno de AMLO”, DW. Disponible en: <https://www.dw.com/es/informe-de-eeuu-crece-el-poder-de-narcos-durante-el-gobierno-de-amlo/a-56950410>

²⁰ BARTOLOME, Mariano. *Op. Cit.*

²¹ CORTES, Ernesto. “Cómo comprender y abordar el crimen organizado en los estudios sobre el mercado ilícito de drogas” en VV.AA. *Repensando el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica: un enfoque desde las ciencias sociales*. *Op. Cit.*

o la contra antisandinista en Nicaragua, contribuyendo a que se instalase una cultura de la muerte.

Los conflictos armados se mezclaron con el narcotráfico: el territorio quedó en manos de las Fuerzas Armadas, las instituciones de control y justicia fueron inhabilitadas, la violencia impuso un orden fundado en el miedo y la «causa» ideológica servía para justificar cualquier exceso²². Estados Unidos utilizó además la justificación que le ofrecía la «lucha contra el narcotráfico» para acrecentar su peso geopolítico en la región. Este momento de singular anomia es el que también utilizó el narcotráfico colombiano para reubicarse en la región. Este es recogido en películas como *American Made*.

La guerra trae consigo un incremento de la criminalidad. No obstante, para el crimen organizado la violencia es el último recurso toda vez su dimensión pública contraria a la discreción que busca. El conflicto armado ofreció así un escenario ideal: una violencia que no está asociada a sus actividades y que servía a su encubrimiento, pero también Estados muy debilitados.

El resultado es que la delincuencia en Centroamérica tiene hoy los rasgos propios de una pandemia. La vulnerabilidad de las fronteras, la debilidad en las instituciones del Estado y la impunidad explican el crecimiento del crimen organizado en la región. En esta se da un coctel entre narcotráfico, armas (en 2007, se calcula había 4,5 millones de armas cortas) y maras. Como resultado se estima que, en 2011, el 90 % de la cocaína que llegaba a los EE. UU. —que supone en torno al 86 % del total mundial— venía a través del corredor centroamericano dejando aproximadamente en la región 5300 millones de euros en beneficios ilegales. Esto equivalía al 5 % del PIB regional.

La publicación de los llamados *Papeles de Panamá* puso de manifiesto la relevancia del narcotráfico en Centroamérica que es la principal economía criminal y el motor financiero de la criminalidad organizada a escala regional.

Para ello se sirven del medio social. Las maras actúan como elemento cohesionador para todos sus miembros, aunque su existencia tiene un efecto desintegrador sobre la comunidad. Su dominio territorial choca frontalmente con la normalización y socialización que se daría en un entorno menos violento. El crimen organizado, por su parte, actúa de

²² VILLEGAS HERRRERA, César. “Las fronteras borrosas de la economía ilícita: Impactos del tráfico ilícito de drogas en los flujos de la economía legal en Centroamérica” en. VV.AA. “Repensando el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica: un enfoque desde las ciencias sociales” *Op. Cit.*

forma opuesta a las pandillas callejeras. Pero ambos se retroalimentan: estas actúan con violencia extrema, apoyadas por un importante entorno social que las encubre, mientras el crimen organizado corrompe al Estado. Ambos debilitan el binomio Estado-sociedad²³.

De hecho, en 2011 existían en la región más de 900 maras con alrededor de 70 000 miembros. No obstante, hay indicios que indican que, en realidad, eran responsables solamente de una parte mínima de la violencia: en torno al 15 % de los homicidios se relacionaban con las maras, el resto corresponden mayoritariamente a la criminalidad organizada y, singularmente, al narcotráfico.

Y es que la tasa de homicidios en el conjunto de América en 2020 conforme a ONUDD era de 17,2 por 100 000 habitantes frente al 0,7 de España. Iberoamérica posee solamente el 8 % de la población mundial, pero concentra el 33 % de los homicidios del mundo. Y una de cada 10 vidas que se pierden es de Centroamérica y República Dominicana²⁴.

Las tasas de homicidios en algunos países de la región se encuentran próximas a las propias de una guerra. En El Salvador, Guatemala y Honduras, países que integran el denominado Triángulo Norte, en 2017 se registraron alrededor del 4,5 % de los homicidios en todo el mundo a pesar de tener solamente alrededor del 0,4 % de la población mundial. En esta subregión, y con una población equivalente a la de España, la tasa de homicidios es de 24 por 100 000 habitantes²⁵. En Honduras, la tasa era de 60 en 2016, y antes aún más.

Como resultado el índice de Estados fallidos de 2020 sitúa a Guatemala en el puesto número 58, a Honduras en el 64. No obstante, El Salvador y México ocupan respectivamente el 93 y el 98. Estamos ante un problema de Seguridad, pero también de Salud Pública.

Los costos de esta violencia se sitúan según un informe del FMI de 2020 en un 16 % del PIB. Estimándose además en un informe del Banco Mundial de 2012 que una reducción de la tasa de asesinatos del 5 % tendría como resultado una mejora en el PIB regional

²³ MAYDEU-OLIVARES, Sergio. "La violencia, el talón de Aquiles de Centroamérica", *CIDOB*, 02/2016.

²⁴ PNUD; USAID. "Análisis sobre la situación de violencia y seguridad ciudadana 1er. semestre 2020 (1s-2020)"

²⁵ Ibidem.

del 1 %. Y tiene consecuencias de todo tipo: el narcotráfico es responsable del 30 % de la deforestación derivada de la conversión de ricas selvas en territorio agrícola.

Pero si la violencia es lo que caracteriza a los Estados del Triángulo Norte, son los países del Triángulo Sur —Nicaragua, Costa Rica y Panamá— los que parecen más vinculados con la actividad que hace realmente rentable a ese fenómeno, es decir, la legalización de capitales a través del «lavado de dinero»²⁶.

Y es que el narcotráfico no se reduce a las organizaciones criminales; conviene también para la adecuada ponderación del fenómeno poner esas organizaciones en su relación con otras lícitas y aún con el aparato del Estado. Mediante este proceso no solo se consigue la reproducción económica de los beneficios del narcotráfico —aumentando su estela social y económica de poder dentro de la más pura lógica financiera—, sino también ocultando sus finanzas dentro de la economía lícita de la que, además se convierte en motor²⁷. «Vicios privados, virtudes públicas».

Pero no solo están los aspectos económicos, sino también los culturales. La lucha contra la drogadicción ha supuesto generar una acentuada tendencia hacia la securitización e incluso hacia la militarización de la región. De hecho, la llamada «guerra contra las drogas» puede haber permitido o legitimado, en nombre de la Seguridad y como se ha dicho, la implementación de medidas excepcionales contrarias a los derechos humanos. En Guatemala, El Salvador y Honduras, ha significado *de facto* la militarización de la seguridad pública. Y, en Costa Rica, país conocido por no tener ejércitos, ha desarrollado una importante fuerza de seguridad militarizada.

Todo esto fortalece un discurso simplificador de «buenos y malos» obviando la gran y compleja realidad que resulta de este fenómeno y soslayando de paso el hablar de sus causas y razones estructurales, además de criminalizarse a los sectores más desfavorecidos.

²⁶ SCHULMEISTER, Gastón H. “La Visión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) Sobre la Criminalidad Organizada en el Hemisferio Occidental” en BARTOLOME, Mariano. *Op. Cit.*

²⁷ *Ibidem.*

El ejemplo de México²⁸

El caso de México sirve para la reflexión. De hecho, el propio presidente Manuel López Obrador, que considera la corrupción como causa del problema, llegó a calificar a su país como un narco-Estado en el pasado al referirse a sucesos del calado de la detención de quien fuera Secretario de Seguridad hasta 2012.

En fin, la historia es larga. La Segunda Guerra Mundial supuso un incremento de su producción de opiáceos mexicanos para satisfacer la demanda de morfina de Estados Unidos. Su fin derivó el exceso hacia el mercado negro, a los que se sumaría después de los años cincuenta la marihuana, que incrementaría crecidamente su demanda a partir de 1967. En 1969, el presidente Nixon iniciaría la guerra contra las drogas mientras las sucesivas Administraciones norteamericanas crecían en su intolerancia frente a este tráfico. Esto haría recaer el peso de la lucha sobre México, al igual que sucede frente a la inmigración ilegal procedente de Centroamérica.

La falta de una política integral a nivel global combinada con el cierre de mercados de oferta como el turco o la desarticulación de los laboratorios en Francia en los que se elaboraba la heroína (lo que sirve de argumento a la célebre película *French connection*) catapultaron el mercado mexicano de opiáceos, a la que se sumaba la marihuana, un producto con una demanda creciente. Y de la marihuana se evolucionó, a través de las redes existentes, a la cocaína que se sumó a los canales de distribución existentes cuando desde Estados Unidos se comenzó a hacer presión sobre Colombia. Los narcos entonces desviaron las rutas caribeñas directas hacia otras que pasaban por México. La penetración de las instituciones, paradójicamente, se hizo muy superior y los grupos crecieron en tamaño al no disponer el Estado de recursos con los que poder oponerse a ellos.

Se produjo captura parcial del Estado cuyos agentes se inhibieron e incluso lideraron grupos o bandas. Eso explica que los «cárteles» mexicanos, a diferencia de las organizaciones mafiosas norteamericanas, no fueran grupos pequeños sino grandes y poderosos hasta el extremo de que se hacían con los espacios que el Estado no era capaz de controlar ejerciendo en ellos sus funciones.

²⁸ VALDÉS CASTELLANOS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Editorial Aguilar.

En esta lucha, que condujo a la consolidación definitiva de los grandes cárteles de la droga, estos convirtieron sus intereses particulares en los de las sociedades en que se implantaban. Los cárteles llegaron hasta tal punto a suplantar el papel del Estado que incluso suplieron a la policía en la persecución de otros delitos. De esta manera el narcotráfico se convirtió simultáneamente en un desafío y en un problema de gobernabilidad y Seguridad Nacional.

A partir de los años ochenta, se produjo el fortalecimiento institucional del Estado mexicano que convirtió esta situación *de facto* en inasumible. Esto motivó que los cárteles de la droga, no pudiendo sostenerse a nivel central, se desplazasen de nuevo a la periferia para captar a los poderes locales, y en regiones en las que sostenían una superioridad relativa sobre el Estado.

A partir de 2006, se produce un declive en el consumo de droga en el mercado norteamericano mientras México avanzaba con su desarrollo institucional y trataba de recuperar su periferia. Ello alteraba el *statu quo* a nivel local, con la conflictividad que comporta. Pero también las organizaciones criminales chocaban entre sí al haberse reducido el mercado disponible. El presidente Peña Nieto inició lo que se denominó como «guerra al narcotráfico» que hizo necesaria la concurrencia de las Fuerzas Armadas tanto por razones operativas como por encontrarse menos infiltradas por el narcotráfico que las policías federales y locales.

Los cárteles reaccionaron extendiendo y diversificando sus negocios, y dotados hasta de armamento militar implicaron con ello al conjunto de la sociedad que, hasta entonces, había quedado al margen. Simultáneamente y como se ha señalado, trasladaron sus operaciones a otros países como Colombia, entrando en competencia con las organizaciones allí establecidas que, por otra parte, también habían desplazado sus actividades a Centroamérica.

Los homicidios pasaron de 2819 en 2008 a 17 000 en 2011, si bien el 85 % de ellos se debía al enfrentamiento entre los propios cárteles. 2019, el primer año de la Presidencia de López Obrador que quería acabar con la política de «guerra al narcotráfico» y sustituirla por otras vías que atendieran a sus razones de fondo, se saldó con 34 608 homicidios y 1012 feminicidios. Algunas fuentes calculaban ya en 2019 y desde 2006 en más de 275 000 los homicidios, cifrando además en un 98 % el nivel de impunidad de tales crímenes.

El problema que se encontró el gobierno del presidente Felipe Calderón es el planteado con unos cárteles de la droga muy crecidos y cuya fuerza era todo un desafío al Estado que no disponía de unas instituciones efectivas especialmente en lo que se refiere a Seguridad y Justicia para enfrentar un reto que, por otra parte, también era inaplazable. La sociedad mexicana no podía esperar otros 20 años a alcanzar un desarrollo institucional adecuado.

No deja de resultar paradójico que se llegara a discutir sobre si México era o no un Estado fallido, cuando precisamente había alcanzado un desarrollo institucional que le permitía afrontar los retos que hasta entonces había aplazado: la lógica política es paradójica. La voluntad del presidente López Obrador de finalizar la espiral de violencia depositando la lucha en una Guardia Nacional, un cuerpo de nueva creación que supliera a una policía infiltrada y a unos ejércitos cuyo papel habitual es otro y con una cultura organizacional que no es la policial, resulta lógico dados los niveles de violencia que se habían alcanzado.

El problema, como toda cuestión de salud pública, precisa sobre todo de tiempo y pedagogía. Supone pasar de un enfoque punitivo-penal a otro más complejo y que conlleva atender a las causas de exclusión y desigualdad que son su caldo de cultivo, sin desatender tampoco las cuestiones de Seguridad Pública.

Conclusiones

El crimen organizado, y significativamente el narcotráfico, se encuentra muy implantado en una región caracterizados por Estados frágiles, cuyas carencias han complementado y suplido. Su debilidad es resultado de la estructura política, social y económica de unas sociedades con importantes niveles de pobreza e inequidad y dotadas a veces de unos sistemas políticos muchas veces clientelares y caudillistas, soportadas, además, por partidos políticos dotados de retórica ideológica, pero sin un programa efectivo de partido.

El narcotráfico, que es la forma más relevante de crimen organizado en la región, no es un fenómeno ideológico, cuenta con estructuras jerárquicas tanto o más eficientes que las Fuerzas Armadas, tiene permanencia y continuidad, utiliza la violencia como

instrumento principal, y es una empresa ilegal pero que penetra negocios legales²⁹.

La corrupción es fundamental para que el crimen organizado prospere, pues permite el establecimiento de grupos criminales colgando de las estructuras del Estado al que parasitan, toda vez que también sirve para asociar las actividades ilegales a la economía formal. Luchar contra él no es solo una cuestión policial y reactiva, supone ante todo una cuestión política de primer nivel y de dimensiones regionales. Estamos hablando de Seguridad Humana.

Durante casi 40 años, estas organizaciones han ido incrementando su peso militar, económico y social. En el caso de México, el resultado fue la penetración del narcotráfico en las estructuras del Estado, su progresiva colonización parasitaria, comenzando por sus estructuras locales (siempre las más penetrables) y después federales. Para ello, hizo su entrada en la política, generando pactos de alcance global que permitieron que la sociedad quedara al margen, al precio, eso sí, de la legitimidad del conjunto del sistema. Los narcos hicieron un recorrido que va del ámbito local al estatal, y también el de vuelta de modo paralelo al desarrollo institucional del país.

El problema no es tanto la fortaleza de estas organizaciones criminales como la debilidad del Estado. Para acabar con esta situación hace falta propiciar su fortalecimiento acabando con la impunidad, sabiendo que la debilidad del sistema queda consignada al eslabón más débil —que son las clases y grupos marginales; y a nivel estatal los municipios— y que esto obliga tanto a políticas integrales buscando el cambio de las claves culturales de la sociedad y respaldando a los agentes que van a hacer esto posible. En cualquier caso, los Estados no pueden embarcarse en ninguna suerte de guerra contra una parte de su propia sociedad: va contra sus esencias; pero tampoco consentir que agentes privados campen a sus anchas.

En fin, Charles-François-Bienvenu Myriel, obispo de Digne, es un personaje secundario surgido de la genial pluma de Víctor Hugo cuyo proceder —aquellos candelabros de plata que da al exconvicto Jean Valjean comprando su alma para Dios— son la raíz de la inspiradora historia de redención y justicia que es *Los Miserables*. No debiera ser lejana.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**
Analista del IEEE

²⁹ ARGUETA, Otto. “El narcotráfico es un asunto político en Centroamérica” en. VV.AA. “Repensando el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica: un enfoque desde las ciencias sociales” FLACSO, *Op. Cit.*